

SOCIOLOGIE

collection



Patrick HASSENTEUFEL

SOCIOLOGIE POLITIQUE : L'ACTION PUBLIQUE



ARMAND COLIN

2^e ÉDITION

PATRICK HASSENTEUFEL

Sociologie politique: l'action publique

2^e édition


ARMAND COLIN

ISBN 978-2-200-27635-5

Illustration de couverture : David Proux

Maquette de couverture : L'Agence libre

© Armand Colin, Paris, 2011 pour cette 2^e édition.

Internet : <http://www.armand-colin.com>

Patrick Hassenteufel est professeur de science politique à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et chercheur au C_{ESDIP} (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales).

Collection U

Sociologie

Fondée par Henri Mendras

Dirigée par Patrick Le Galès et Marco Oberti

Du même auteur

Concurrence et protection sociale en Europe, codir. avec S. Hennion-Moreau, coll. « Res Publica », Presses universitaires de Rennes, 2003.

To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain, codir. avec J. Fontaine, coll. « Res Publica », Presses universitaires de Rennes, 2002.

Récemment parus dans la collection :

W. GENIEYS, *Sociologie politique des élites*, 2011.

C. DUBAR, P. TRIPIER, V. BOUSSARD, *Sociologie des professions*, 3^e édition, 2011.

P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, 2^e édition, 2011.

A. BÉVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, 2^e édition, 2011.

O. GALLAND, *Sociologie de la jeunesse*, 5^e édition, 2011.

N. MAYER, *Sociologie des comportements politiques*, 2010.

A.-M. GUILLEMARD, *Les défis du vieillissement*, 2^e édition, 2010.

M. SEGALÉN, *Sociologie de la famille*, 7^e édition, 2010.

Table des matières

[Remerciements](#)

[Introduction](#)

[Éléments de définition et de caractérisation](#)

[des politiques publiques](#)

[Les composantes d'une politique publique](#)

[Les types de politiques publiques](#)

[Les transformations historiques des politiques publiques](#)

[De l'État régalien à l'État régulateur](#)

[Des politiques publiques nationales aux politiques
publiques transnationales](#)

[Les différentes phases de l'analyse des politiques publiques](#)

[Les « policy sciences »](#)

[La sociologie des organisations](#)

[La sociologie politique de l'action publique](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Chapitre 1 Le modèle d'analyse séquentiel](#)

[La stabilisation et la diffusion du modèle séquentiel](#)

[Les critiques du modèle séquentiel](#)

[Des séquences difficiles à identifier](#)

[Une métaphore balistique inadéquate](#)

[Contextualisation et prise en compte de la dimension symbolique](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 2 L'analyse de la construction et de la mise
sur agenda des problèmes publics](#)

Processus et acteurs de la construction des problèmes publics

Le rôle des mobilisations d'acteurs extérieurs à l'État

Les processus de construction des problèmes publics

La mise sur agenda des problèmes publics

Les principes de sélection des problèmes publics

Les modalités de la mise sur agenda

Les dimensions contextuelles de l'agenda

Références bibliographiques principales

Études de cas

Chapitre 3 L'analyse décisionnelle

Les limites de la rationalité de la décision

Rationalité limitée et biais cognitifs

La décision comme « anarchie organisée »

Les acteurs de la décision

De la décision « héroïque » à la politique bureaucratique

Décision et démocratie

La décision comme processus

Références bibliographiques principales

Études de cas

Chapitre 4 La mise en œuvre de l'action publique

La critique sociologique du modèle bureaucratique

Les facteurs de distorsion entre décision et mise en œuvre

Les échelons multiples de la mise en œuvre

Contenu de la décision et marges d'autonomie

[Moyens et contexte de la mise en œuvre](#)

[L'approche par le bas](#)

[Les acteurs de la mise en œuvre](#)

[Vers une approche centrée sur les interactions d'acteurs](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 5 L'action publique comme construction collective](#)

[d'acteurs en interaction](#)

[L'analyse des acteurs des politiques publiques : ressources, représentations et intérêts](#)

[Ressources et capacité d'action publique](#)

[Dimension cognitive et orientation des stratégies d'acteur](#)

[Les finalités des stratégies d'acteurs](#)

[Repérage des acteurs et analyse des acteurs collectifs](#)

[L'analyse des interactions d'acteurs collectifs](#)

[Les réseaux d'action publique](#)

[L'approche en termes de coalitions de cause](#)

[Institutionnalisation, contextualisation et complexification des interactions](#)

[Apports et limites du néo-institutionnalisme](#)

[La contextualisation des interactions](#)

[Les interactions entre niveaux et secteurs
d'action publique](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 6 Les acteurs politiques](#)

[Les interactions entre administration
et politique : le rôle des hauts fonctionnaires](#)

[Les élus dans la construction de l'action publique](#)

[Les ressources des acteurs politiques](#)

[Les logiques électorales de l'action publique](#)

[L'action publique comme ressource politique](#)

[Les dimensions politiques de l'action publique](#)

[Partis politiques et politiques publiques](#)

[Politisation et dépolitisation de l'action publique](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 7 Les acteurs non étatiques : des mouvements sociaux aux intérêts organisés](#)

[Les modes d'intervention dans l'action publique](#)

[Les ressources collectives des groupes d'intérêts](#)

[Le répertoire de l'action collective](#)

[Les interactions avec les acteurs étatiques : dépasser le débat pluralisme/corporatisme ?](#)

[Pluralisme et corporatisme comme outils descriptifs](#)

[L'échange politique](#)

[Européanisation et transnationalisation des groupes d'intérêts](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 8 Les acteurs intermédiaires des politiques publiques](#)

[Éléments de caractérisation générale des acteurs intermédiaires](#)

[Les experts, acteurs intermédiaires des politiques publiques ?](#)

[Les experts en interaction](#)

[La structuration collective de l'expertise](#)

[La place incertaine des experts dans l'action publique](#)

[L'évaluation comme affirmation de l'expertise ?](#)

[Les transformations de l'évaluation des politiques publiques](#)

[Quelle place pour l'évaluation dans l'action publique ? 236](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Chapitre 9 Les changements de l'action publique](#)

[Les paramètres du changement dans les politiques publiques](#)

[Une grille d'analyse du changement](#)

[Les dimensions des changements de l'action publique en France](#)

[Les temporalités du changement](#)

[Obstacles et limites au changement](#)

[Rationalité limitée et inertie des politiques publiques](#)

[Le poids des choix passés : la « path dependence »](#)

[Expliquer le changement dans l'action publique](#)

[Variables exogènes et variables endogènes](#)

[Les explications centrées sur les acteurs](#)

[Les dynamiques transnationales de changement](#)

[Le changement par la convergence transnationale](#)

[Les limites de la convergence : le changement comme traduction](#)

[Références bibliographiques principales](#)

[Études de cas](#)

[Conclusion](#)

[Bibliographie générale](#)

Remerciements

Je remercie tout d'abord le regretté Henri Mendras qui m'avait proposé la rédaction de cet ouvrage. Celui-ci n'aurait jamais vu le jour sans la confiance indéfectible et les encouragements toujours stimulants de Patrick Le Galès dont j'ai mis la patience à rude épreuve. Ce livre doit aussi beaucoup au dialogue noué depuis plusieurs années avec Yann Bérard, Philippe Garraud, William Genieys, Sébastien Guigner, Jacques de Maillard, Bruno Palier, Frédéric Pierru, Andy Smith, Marc Smyrl et Yves Surel. Enfin, les remarques de mes étudiants sur mes enseignements de politiques publiques donnés à la faculté de droit et de science politique d'Amiens, à l'IEP de Rennes, à la faculté de droit et de science politique de Rennes-I, à Sciences Po Paris, et à la faculté de droit et de science politique de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, m'ont été d'un apport précieux.

Introduction

LES POLITIQUES PUBLIQUES font aujourd'hui plus qu'hier pleinement partie de notre vie quotidienne ; la plupart de nos comportements individuels sont influencés, si ce n'est déterminés, par des politiques publiques. Ainsi, notre alimentation dépend des politiques agricoles, des politiques environnementales et des politiques sanitaires ; nos loisirs, des politiques touristiques, des politiques culturelles, des politiques d'aménagement du territoire, des politiques d'équipement, voire des politiques de l'emploi (à travers notamment l'enjeu de la durée du temps de travail). Notre activité professionnelle s'inscrit fortement dans des politiques publiques, que ce soit en tant qu'acteur de leur mise en œuvre (ainsi un enseignant pour les politiques scolaires et universitaires) ou comme destinataire d'un dispositif relevant d'une politique publique (un étudiant pour les politiques d'enseignement et de formation, un médecin pour les politiques d'assurance-maladie...). C'est aussi le cas pour les situations de non-travail (chômage, maladie, incapacité, retraite...) qui font l'objet d'une multitude de mesures prises par des pouvoirs publics. Tout acteur social est donc en permanence confronté aux politiques publiques, le plus généralement comme destinataire, mais aussi comme composante de leur mise en œuvre ; parfois également comme participant à leur mise sur agenda (à travers un engagement collectif par exemple), voire, plus rarement, comme décideur, comme évaluateur ou comme expert. Cette omniprésence de plus en plus forte des politiques publiques dans la société justifie à elle seule que l'on y porte un intérêt accru. Toutefois, plusieurs raisons supplémentaires, se situant à des niveaux différents, aident à mieux comprendre l'essor de l'analyse des politiques publiques. Celui-ci se traduit par la multiplication tant des travaux que des publications (ouvrages et revues spécialisées) et des enseignements, dans le cadre de cursus généralistes (en particulier dans les Instituts d'études politiques ainsi que dans les licences et masters de science politique) et de formations spécialisées dans ce domaine¹.

On peut tout d'abord souligner l'apport décisif de l'analyse des politiques publiques à la compréhension de l'État, en particulier de ses mutations contemporaines (Le Galès, 1999). Plus précisément, pour paraphraser deux ouvrages fondateurs de l'analyse des politiques publiques en France (Padioleau, 1982 ; Jobert et Muller, 1987), elle permet une appréhension au concret de l'État en action. Il n'est plus possible aujourd'hui ni de comprendre l'État, ni de le conceptualiser sans s'appuyer sur les résultats accumulés depuis plus d'un demi-siècle par l'analyse des politiques publiques.

Mentionnons ensuite le caractère profondément pluridisciplinaire de l'analyse des politiques publiques. Comme nous le verrons, elle est issue de disciplines telles que l'économie, la gestion et l'analyse des organisations avant d'intégrer la sociologie et la science politique. De ce fait, les politiques publiques peuvent être considérées comme un véritable objet carrefour des sciences sociales, tant elles se prêtent à la combinaison de méthodes et d'outils théoriques issus d'un vaste panel d'approches et de disciplines. Il n'en reste pas moins que la démarche sociologique sera ici largement privilégiée.

En outre, l'analyse des politiques publiques permet de porter un regard approfondi sur un grand nombre d'enjeux politiques actuels : la lutte contre le chômage, la prise en charge de l'insécurité, la protection de l'environnement, la réforme des systèmes de retraites – pour ne mentionner que quelques exemples d'actualité. Par là est posée la question complexe des rapports qu'entretient l'analyse des politiques publiques avec les politiques publiques elles-mêmes, rapports qui oscillent en permanence entre l'instrumentalisation des travaux (et parfois aussi du vocabulaire) de

politiques publiques et le refuge dans un académisme jargonnant déconnecté de la réalité concrète des politiques publiques. L'analyste se trouve donc contraint de concilier deux exigences quasi contradictoires : celle de l'indépendance de sa position vis-à-vis des décideurs publics (et plus généralement vis-à-vis de l'ensemble des acteurs des politiques publiques) et celle de l'apport de ses travaux à la pratique de l'action publique. Il y est d'autant plus conduit qu'une part importante des recherches relève de la commande publique (voire privée). Il serait pourtant réducteur de considérer que financement signifie automatiquement subordination ou normalisation de la recherche. Tout d'abord, il faut distinguer les différents types de financeurs afin de pouvoir faire la part des choses entre, d'un côté, les travaux explicitement tournés vers la décision publique ou l'évaluation des programmes publics et, de l'autre, ceux s'inscrivant dans le cadre d'appels d'offres formulés par des comités dont font partie des universitaires et des chercheurs et dont la visée est l'approfondissement des connaissances et la réflexivité. Ensuite, un travail empirique financé par une administration locale, nationale, européenne ou un acteur non étatique peut faire l'objet d'une double exploitation, l'une plus opérationnelle, l'autre plus scientifique. En tous les cas, les politiques publiques font indéniablement l'objet d'une demande sociale (administrative mais aussi de la part d'autres acteurs comme des groupes d'intérêt ou des médias), ce qui explique qu'il s'agit aussi d'un débouché professionnel porteur dans le public (postes administratifs, collaborateurs d'élus...) et dans le privé (cabinets de conseil, structures d'expertise, *lobbies*, associations...). Mais, de ce fait, le positionnement du chercheur en politiques publiques face à son objet d'analyse doit systématiquement être défini et précisé préalablement.

Éléments de définition et de caractérisation des politiques publiques

Pour comprendre ce que sont les politiques publiques il est tout d'abord nécessaire de préciser le sens des termes composant cette expression. En ce qui concerne « politique », trois sens peuvent être distingués, en s'appuyant sur la langue anglaise qui a recours à trois termes différents : *polity*, *politics* et *policy*.

Le premier terme, dérivé du grec *polis* et *politeia* (au sens de « chose publique », c'est-à-dire l'ensemble des acteurs et des institutions composant la cité), renvoie au politique au sens large. Le politique est une forme de pouvoir qui présente la spécificité de reposer sur le monopole de la coercition physique légitime (sur laquelle s'appuient les autorités publiques pour agir) et de s'exercer sur une collectivité, dans le but d'empêcher les conflits et d'imposer des règles de vie commune. Dans les sociétés occidentales contemporaines, le politique est incarné par l'ensemble des institutions et des acteurs formant l'État.

Le deuxième terme, *politics*, renvoie à la lutte entre des acteurs individuels ou collectifs (notamment les partis politiques) pour la détention du pouvoir politique. Faire de la politique, c'est participer à la compétition pour le contrôle du pouvoir étatique, afin d'occuper des positions de pouvoir au sein des différentes institutions qui composent l'État.

Le troisième terme, *policy*, renvoie à l'idée d'un ensemble d'actions (et d'inactions) motivées, sur la base d'un jugement rationnel. On désigne ainsi un programme d'actions poursuivi de manière cohérente par un acteur collectif ou individuel. Cet acteur peut être politique, dans le premier sens du terme – on parle ainsi de la politique sociale du gouvernement ou de la politique culturelle d'une collectivité territoriale ; cet acteur peut aussi ne pas être politique – on parle, par exemple, de la politique commerciale d'une entreprise, ou de la politique d'un responsable au sein d'une

institution.

L'expression « politiques publiques » combine le premier et le troisième terme : les politiques publiques forment les programmes d'action suivis par les autorités étatiques, autrement dit les *policies* de la *polity* ! C'est cette définition que retient Jean-Claude Thoenig (1985, p. 6). Après avoir repéré plus de quarante définitions, il écrit qu'« une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales ».

L'expression « politiques publiques » repose donc sur deux notions fondamentales : celle de programme d'action et celle d'autorité publique. Un programme d'action correspond à un ensemble d'actions (de nature diverse) présentant une certaine cohérence (en termes de finalités en particulier) et s'inscrivant dans la durée.

L'adjectif « public » souligne la place centrale de l'État, puisqu'on peut considérer de manière générale qu'est *public* tout ce qui relève de la sphère de l'État², par opposition à la sphère privée (qui renvoie aux relations interindividuelles sans intervention de l'État). Juridiquement, une autorité est dite publique quand elle détient la puissance étatique sur des ressortissants situés dans un territoire délimité, sur lesquels ses décisions s'imposent. Sont donc des autorités publiques le gouvernement, les ministères, les administrations, le Parlement, les collectivités territoriales, les organismes à statut de droit public... Les politiques publiques correspondent à l'ensemble des actions de l'État. L'étude des politiques publiques est donc l'étude de l'État en action. Mais les contours de l'État sont souvent très flous. Ainsi, en France, il existe une série d'organismes et d'institutions à la frange du secteur public et du secteur privé. On trouve dans cet « entre-deux », par exemple, des organisations de droit privé gérant pour le compte de la puissance publique un secteur d'attribution (c'est le cas des syndicats de salariés et des organisations patronales qui gèrent les caisses de Sécurité sociale) ou des entreprises (partiellement) privées remplissant des missions de service public (France Télécom ou EDF par exemple). La notion d'« établissement public à intérêt commercial » illustre aussi l'interpénétration entre logiques publiques et logiques privées en France.

Surtout, les frontières entre le public et le privé ont été de plus en plus brouillées depuis les années 1980 du fait des politiques de libéralisation, notamment dans le domaine des transports, des moyens de communication et de l'énergie ; de la privatisation (totale ou partielle) d'entreprises ou établissements publics (Wright, 1993) ; de la multiplication des formes de partenariats (notamment financiers) entre le public et le privé (Donahue et Zeckhauser, 2006) ; de la diffusion au sein des administrations de normes renvoyant aux entreprises privées dans le cadre du nouveau management public (Pollitt et Bouckaert, 2000) et du recours croissant à des acteurs privés (cabinets de consultants par exemple) dans l'évaluation et la mise en œuvre de politiques publiques, y compris régaliennes comme l'illustre la très forte croissance des forces de sécurité privées (Ocquetau, 2004). Le succès, depuis plus d'une dizaine d'années, de la notion de « gouvernance », qui renvoie à une conception horizontale des politiques publiques coproduites par des acteurs publics et privés (Kooiman, 2003), atteste de cette interpénétration croissante. L'opposition entre public et privé n'est plus une grille de lecture pertinente pour appréhender l'action publique. L'analyse des politiques publiques ne peut pas se limiter à l'action des autorités publiques puisque celles-ci agissent en interaction avec des acteurs non étatiques pour coproduire de l'action publique.

Les composantes d'une politique publique

L'analyse des politiques publiques cherche à répondre à trois questions fondamentales :

Pourquoi des politiques publiques sont-elles mises en place ?³

Comment les acteurs impliqués agissent-ils ?

Quels sont les effets de l'action publique ?

Ces trois questions correspondent aux trois composantes principales d'une politique publique : ses fondements (ce qui renvoie à ses finalités et donc à ce qui motive son existence) ; les instruments d'action (qui permettent aux acteurs d'agir) et le public (sur lequel l'action publique exerce ses effets). Elles correspondent aussi aux trois séquences clés d'une politique publique : la définition et la mise sur agenda des problèmes sur lesquels agir, l'adoption de décisions, enfin la mise en œuvre concrète de celles-ci.

Une politique publique répond tout d'abord, fondamentalement, à une orientation, plus ou moins explicitée, plus ou moins nette. Toute politique publique vise à résoudre un (le plus souvent plusieurs) problème(s), et s'inscrit donc dans une (plutôt des) finalité(s). Comme l'écrit Pierre Muller : « chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème [...], d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister [...] et d'une théorie du changement social » (1996, p. 101). La première tâche de l'analyste est donc d'effectuer un travail de mise au jour des fondements cognitifs d'une politique publique, afin de répondre à la question du pourquoi de l'action publique.

La deuxième question (celle du comment) renvoie au choix entre les multiples instruments d'action disponibles. Ils peuvent être définis comme des « dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux] qui organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il[s] [sont] porteur[s] » (Lascoumes et Le Galès, 2004a, p. 13). Les instruments font donc le lien entre l'orientation de la politique publique (représentation du problème) et sa matérialisation résultant de leur application à un (ou des) public(s).

Ils ont fait l'objet de multiples analyses visant en particulier à les classer, tant ils sont divers⁴. Parmi les classifications élaborées, l'une des plus souvent citées est celle de Christopher Hood (1984). Il distingue quatre leviers principaux de l'action publique : l'information, les outils juridiques, l'argent, et les ressources organisationnelles. Dans une perspective plus large, Howlett et Ramesh (1995) établissent un continuum d'instruments allant des plus fortement contrôlés par les autorités publiques aux moins fortement contrôlés par l'État. Dans la première catégorie, celle des instruments contraignants (donc s'appuyant sur une contrainte étatique forte), ils classent (par ordre décroissant) l'administration directe, l'étatisation des moyens de production (autrement dit les nationalisations d'entreprises privées) et les règles juridiques (obligations, interdictions, standards...). Dans la deuxième catégorie, celle des instruments volontaires (c'est-à-dire reposant sur des acteurs non étatiques), ils classent les marchés, les associations issues de la société civile et la famille. À ces catégories fortement contrastées, ils ajoutent une catégorie intermédiaire : celle des instruments mixtes qui comprend (toujours par ordre décroissant de contrainte étatique exercée) les outils fiscaux, les autorisations, les subventions publiques et la diffusion d'informations.

La troisième question, celle des effets de l'action publique, suppose de s'intéresser aux individus auxquels s'adressent les autorités étatiques quand elles agissent. Les instruments de politiques

publiques visent un public ciblé, plus ou moins large en fonction de la nature de la politique publique : ainsi, par exemple, la politique fiscale concerne tous les citoyens d'un pays tandis que la réforme du statut des experts-comptables concerne un public nettement plus restreint. Le public visé d'une politique publique n'est pas forcément clairement identifié (y compris pour l'autorité publique qui agit : elle ne sait pas toujours quelles seront les personnes effectivement touchées par une mesure). On utilise le plus souvent l'expression « ressortissants » (Warin, 1999) pour désigner tous les individus, groupes et organisations dont la situation est, directement ou indirectement, modifiée par une politique publique donnée. Le repérage de ces ressortissants est une des tâches de l'étude des politiques publiques, puisqu'ils sont partie prenante des politiques publiques. Mais, au-delà de ce travail, la réponse à la question des effets renvoie plus largement à l'analyse de la mise en œuvre des décisions publiques (présentée dans le chapitre 4).

Toute politique publique correspond donc à une combinaison singulière de ces trois éléments : la poursuite d'objectifs fondés sur la représentation d'un problème, le choix d'instruments et des ressortissants sur lesquels ils s'appliquent. Sur cette base, différents types de politiques publiques peuvent être distingués.

Les types de politiques publiques

La typologie la plus fréquemment utilisée a été élaborée dans les années 1960 par Théodore Lowi (1972). Elle permet de mettre en évidence l'étendue de la gamme des politiques publiques. Elle présente l'intérêt de combiner la dimension des instruments d'action de l'État avec celle des destinataires d'une politique publique. Plus précisément, deux paramètres sont distingués par Lowi : le type de ressortissant d'une politique publique et le type de contrainte auquel renvoient les instruments utilisés. En fonction du premier paramètre, une politique peut soit viser des comportements individuels clairement définis, soit des collectifs moins spécifiés ; en fonction du second paramètre, la contrainte est soit directe, soit indirecte. En croisant ces deux paramètres, Lowi distingue quatre types principaux de politiques publiques.

Les **politiques réglementaires** (contrainte individuelle et directe). L'action publique consiste ici à édicter des règles obligatoires qui s'appliquent à tout individu dans une situation donnée – autrement dit, l'État oblige ou interdit dans des circonstances spécifiées. Un exemple classique est fourni par les limitations de vitesse pour les automobilistes : elles reposent sur la définition de règles que tous les automobilistes sont contraints de respecter, en fonction du type de route sur laquelle ils roulent, sous peine de sanction. Ces politiques s'appuient donc sur un droit contraignant visant des comportements individuels clairement définis.

Les **politiques distributives** (contrainte individuelle indirecte). Ce sont des politiques qui reposent sur l'attribution d'autorisation ou de prestations particulières. Un individu est bénéficiaire d'une action publique en remplissant un certain nombre de conditions fixées par les autorités publiques. On peut donner comme exemple de politique distributive l'attribution de permis de construire ou de prestations sociales soumises à des conditions spécifiques (de ressources en particulier). Ici, l'État alloue des ressources matérielles ou juridiques sans obligation ; ces politiques ont une dimension facultative dans la mesure où elles correspondent à un droit dont peuvent se prévaloir les personnes répondant aux critères définis par les autorités publiques. Pour ce type, on parle aujourd'hui plutôt de

politiques allocatives.

Les **politiques redistributives** (contrainte collective directe). Ici la puissance publique fixe des règles concernant un groupe, défini par des critères qu'elle édicte. Le meilleur exemple est celui des assurances sociales (assurance-maladie, assurance vieillesse...) : des groupes socioprofessionnels ont pour obligation de cotiser pour la Sécurité sociale ; en même temps ils en retirent des avantages. Ces politiques opèrent des transferts entre groupes. C'est aussi le cas des politiques fiscales de façon générale.

Les **politiques constitutives** (contrainte collective indirecte). Ici, les autorités publiques édictent des règles sur les règles ou sur le pouvoir ; elles fixent en quelque sorte des procédures à suivre que doivent respecter l'ensemble des acteurs concernés par une politique publique. Le plus souvent ces politiques se traduisent aussi par la création de nouveaux cadres institutionnels. La mise en place de procédures contractuelles (par exemple les contrats de projet État-région en France) ou de concertation (par exemple les procédures de débat public pour des projets d'infrastructures de transport) en est l'illustration actuelle. On parle aujourd'hui plutôt de politiques procédurales pour désigner ce type de politique publique.

Tableau 1. Les types de politiques publiques

Contrainte Public	Directe	Indirecte
Individu	Politique réglementaire	Politique distributive (allocative)
Groupe	Politique redistributive	Politique constitutive (procédurale)

D'après Lowi, 1972.

Cette typologie a le double mérite de combiner des paramètres le plus souvent dissociés et de montrer la diversité des politiques publiques, sans, cependant, en rendre compte de façon exhaustive. En effet, la première limite de cette typologie est de ne pas tenir compte de situations dans lesquelles le rapport entre l'État et les destinataires d'une politique publique ne relève pas de la contrainte. C'est tout d'abord le cas lorsque les autorités publiques interviennent directement, par des actions matérielles, par exemple en produisant directement des biens (exemple des entreprises nationalisées) ou en créant de nouvelles structures administratives correspondant à la mise en place ou à l'extension d'un domaine d'intervention étatique. Les politiques d'infrastructure (transport, énergie...) relèvent ainsi de ces politiques que l'on peut qualifier de **politiques d'intervention directe**.

C'est ensuite le cas lorsque les autorités publiques n'ont pas recours à la coercition mais à la persuasion. Les campagnes de prévention dans le domaine de la santé publique, concernant, par

exemple, le tabagisme, l'alcoolisme ou le dépistage du cancer du sein, en sont une bonne illustration. On peut également mentionner le recours à l'étiquetage de produits en fonction de critères écologiques (label bio, étiquette carbone...). On parlera ici de **politiques incitatives**. Ce type permet d'intégrer le fait qu'une politique publique ne correspond pas forcément à un contenu clairement identifiable. La dimension symbolique est enfin à prendre en compte puisqu'une politique publique est aussi constituée par des discours publics, des textes (des rapports notamment), des mises en scène (sous la forme de la mise en place de commissions par exemple) qui visent moins à produire des décisions concrètes qu'à agir sur la représentation d'un problème et à montrer que les gouvernants se sentent concernés par un enjeu, dans une logique d'affichage politique (comme on le verra dans le chapitre 1).

La deuxième limite de cette typologie réside dans le fait qu'elle assimile implicitement une politique publique à un type de politique publique. Or, le plus souvent, pour un même enjeu, plusieurs types de politiques publiques coexistent. Ainsi, par exemple, la politique de lutte contre le tabagisme en France est à la fois réglementaire (comme le traduit l'interdiction de fumer dans les lieux publics), redistributive (par l'existence de taxes sur les tabacs) et incitative (sous la forme de campagnes de sensibilisation du public sur les méfaits du tabac). Cet exemple conduit aussi à souligner que l'analyse d'une politique publique doit intégrer la dimension temporelle et ne pas se limiter à une mesure particulière, contrairement à ce que pourrait suggérer la typologie de Lowi. Une politique publique doit être appréhendée comme un enchaînement de décisions et d'effets en interaction (l'effet dépend de la mesure et inversement) ; une politique publique correspond à un processus dynamique dont l'étude doit intégrer la durée à laquelle renvoie l'expression programme d'action.

La troisième limite que l'on peut mentionner est liée à un autre postulat implicite de la typologie : celui du caractère clairement repérable d'une politique publique. Or, une politique publique ne se donne pas forcément à voir immédiatement pour l'observateur. Si le contenu est en général aisément identifiable du fait de l'existence de mesures prises (d'ordre juridique, financier, fiscal, institutionnel...) et mises en œuvre (en recourant à des éléments de coercition) par une ou des autorités publiques, il n'en est pas de même pour les autres éléments. Le programme d'action n'est que rarement explicité, de même que les finalités de l'action. Enfin, le public visé n'est pas toujours précisément cerné. C'est là une des tâches de l'analyse des politiques publiques : rattacher une mesure à un programme d'action, à des finalités et à des publics. Il s'agit donc de reconstituer les différents éléments d'une politique publique en tenant compte des non-décisions, des effets symboliques, des incohérences et des contradictions. Une politique publique est aussi construite par l'analyse qui en est faite, et, plus largement, par l'ensemble des discours qui l'accompagnent (émis tant par les acteurs de ces politiques que par les observateurs : journalistes, chercheurs...).

Enfin, quatrième limite, la typologie de Lowi ne propose qu'une réflexion limitée sur les raisons du recours à tel ou tel type de politique. En centrant la réflexion sur la catégorie de la coercition, deux dimensions importantes sont occultées (Linder et Peters, 1991) : celle de la faisabilité (technique et/ou politique) du recours à un type de politique et celle du contexte (renvoyant à la fois au système politico-administratif dans son ensemble et à un sous-système de politique publique en particulier).

Malgré ces limites, la distinction entre types de politiques publiques permet une lecture du développement historique des politiques publiques.

Les transformations historiques des politiques publiques

D'un point de vue historique, l'État se construit en effet à partir de la production de politiques publiques : il s'étend et s'étoffe en développant de nouveaux domaines d'action. Cette dimension historique des politiques publiques a fait l'objet d'une attention renouvelée depuis les années 1980, dans le cadre d'un tournant sociohistorique (Payre, Pollet, 2005) problématisant en termes de sciences sociales des objets historiques, ayant recours aux sources et aux méthodes des historiens et privilégiant des objets circonscrits dans le temps et dans l'espace. Aux États-Unis, ce tournant s'est notamment traduit par le développement du néo-institutionnalisme historique à la suite de l'ouvrage collectif *Bringing the State back in* (Evans, Rueschmeyer, Skocpol, 1985) et la création du *Journal of Policy History*. En France, il a concerné la science politique de manière plus générale et se caractérise par un intérêt prioritaire porté à la genèse des politiques publiques et au processus d'étatisation de la société. Un nombre croissant de travaux a ainsi été consacré à l'émergence de nouvelles catégories d'intervention publique afin de comprendre comment l'État se saisit d'un nouvel enjeu et met en place des dispositifs administratifs étendant son domaine d'action⁵. D'autres travaux ont mis l'accent sur le rôle de la constitution de nouveaux savoirs correspondant à des sciences du gouvernement (Ihl, Kaluszyński, Pollet, 2003) qui ont participé au processus de bureaucratisation et de rationalisation de l'action politico-administrative, tant au niveau de l'État central que du local.

Un des intérêts de l'approche sociohistorique est de prendre en compte l'historicité des politiques publiques (Laborier et Trom, 2003), ce qui permet notamment de réduire le hiatus entre l'analyse des politiques publiques du passé et celles du présent. Il ne s'agit plus alors uniquement de faire la genèse d'une politique publique, mais aussi d'éclairer une politique publique contemporaine à la lumière de son évolution historique et de comprendre des permanences de longue durée. Comme on le verra dans le chapitre 9, la perspective de longue durée est nécessaire, non seulement à sa compréhension du changement, mais aussi à sa caractérisation. Dans le cadre de cet ouvrage, la dimension historique est principalement prise en compte à travers l'éclairage qu'elle offre sur le présent.

De l'État régalien à l'État régulateur

Une autre perspective d'analyse historique sur les politiques publiques, plus macro et s'inscrivant plus dans la sociologie historique de l'État que dans la sociohistoire s'intéresse aux transformations de l'État, plus précisément au développement de l'action publique en rapport avec les mutations des formes étatiques. Ce travail, mené dans le cas français par Pierre Rosanvallon (1990) notamment, permet aussi de saisir les changements dans les types de politiques publiques à partir desquelles l'État se développe. Comme l'a si brillamment expliqué Norbert Elias (1975), l'État naît de la monopolisation de la force physique et des ressources fiscales sur un territoire donné (les deux s'alimentant) par un centre politique. Ce double monopole permet d'enclencher les trois processus constitutifs de l'État distingués par la sociologie historique (Badie, Birnbaum, 1982) : la centralisation territoriale, la différenciation du pouvoir politique par rapport à la société et l'institutionnalisation de celui-ci, sous la forme de l'administration. De ce fait, jusqu'au XVIII^e siècle, l'État conduit principalement trois politiques publiques : les politiques de maintien de l'ordre, les politiques fiscales et les politiques militaires. Il s'agit là de politiques d'intervention

directe et réglementaires puisque l'action étatique s'appuie sur la mise en place d'instruments administratifs (police, armée, justice, administration fiscale, administration territoriale...) et la production de règles de droit. La multiplication des politiques d'intervention directe forme le socle sur lequel s'édifie l'État-nation qui connaît son apogée au ^{xix}^e siècle en Europe. D'autres politiques publiques s'affirment alors : des politiques de transport (routes, canaux puis chemins de fer) et de communication (poste puis télégraphe et téléphone) afin d'intégrer un territoire défini comme national en raccourcissant les distances ; des politiques d'enseignement afin d'unifier la culture nationale, d'imposer une langue unique et d'inculquer le patriotisme...

Une rupture décisive se produit à la fin du ^{xix}^e siècle avec l'avènement de l'État-providence qui correspond à l'apparition de politiques publiques d'un autre type : celui des politiques redistributives. Elles traduisent le passage d'une conception individuelle de la responsabilité à une conception collective, comme l'illustre la mise en place de systèmes d'assurance collective pour les accidents du travail (en Allemagne en 1871, en Angleterre en 1897, en France en 1898). La responsabilité de l'accident du travail ne relève plus de l'ouvrier ou de l'employeur à titre individuel : il est désormais pensé comme le produit de la société industrielle. On passe alors d'une responsabilité personnelle à une responsabilité collective prise en charge par l'État : c'est à lui d'assumer les risques liés à l'essor du travail industriel. On assiste ainsi à l'avènement d'une société assurantielle, garantie par l'État (Ewald, 1986). La protection étatique s'étend désormais par-delà la sécurité physique ; il s'agit de prémunir les individus face à différents risques : travail, maladie, vieillesse puis chômage. La mise en place de l'État-providence est également une réponse à l'essor du mouvement ouvrier et du socialisme comme le montre l'exemple de l'Allemagne bismarckienne, où sont mises en place les premières assurances sociales (maladie, accident du travail, retraite) dans les années 1880. Elles sont marquées par trois innovations majeures : l'obligation (de cotiser pour les ouvriers et leurs employeurs), l'exercice de la solidarité par groupe professionnel (égalisation des risques) et la garantie de l'État. Les transferts de responsabilité et les transferts financiers deviennent ainsi une dimension essentielle des politiques publiques.

La place des politiques redistributives s'accroît sous l'effet des deux guerres mondiales qui renforcent la tendance à l'intervention de l'État. En outre, la crise économique des années 1930 met en évidence les limites de l'économie capitaliste de marché et la nécessité d'une intervention de l'État comme l'a théorisé Keynes. Ses conceptions économiques s'imposent dans la plupart des pays occidentaux après 1945. Les nécessités de la reconstruction expliquent l'apparition de la planification et l'accroissement de l'intervention économique de l'État (nationalisations, soutien à la demande, organisation de la production, programmes d'équipements...) qui s'affirme aussi comme producteur. Les lendemains des deux guerres mondiales sont également marqués par la nécessité de ressouder la collectivité nationale, ce qui se traduit par l'extension des systèmes de protection sociale. L'État s'acquitte de la dette qu'il a contractée vis-à-vis de sa population, qui a subi les effets directs et indirects des conflits mondiaux. Ainsi, après 1918, l'indemnisation des victimes de guerre est un élément moteur du développement de l'État-providence (assurances sociales obligatoires en France en 1928-1930) qui est à nouveau fortement étendu après 1945 (plan Beveridge en Grande-Bretagne, création de la Sécurité sociale en France). On assiste alors à une universalisation de la protection sociale, puisqu'à l'égalité des souffrances vécues au cours de la guerre succède celle des droits sociaux.

Les politiques redistributives et d'intervention directe ont été progressivement mises en cause depuis les années 1970 ce qui a conduit à l'affirmation croissante des politiques constitutives (ou

procédurales) et de politiques incitatives. Cette évolution des types de politiques publiques et donc des instruments d'action publique correspond à l'émergence d'un État régulateur (Hassenteufel, 2007) qui intervient plus indirectement que directement, qui fait faire plus qu'il ne fait lui-même, qui agit donc plus en interaction avec des acteurs non étatiques qu'il n'agit par lui-même. Les politiques publiques sont de plus en plus construites collectivement par une grande diversité d'acteurs.

Cette analyse historique peut être synthétisée par le tableau suivant, inspiré par celui que proposent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004b, p. 361).

Tableau 2. Type de politique publique, forme de l'État et mode de légitimation

Type de politique publique emblématique	Forme de l'État	Mode de légitimation dominant
Réglementaire	État régalien	Maintien de l'ordre
Intervention directe (administration publique)	- État-nation	Valeurs collectives (identité nationale)
Redistributive	État-providence	Prise en charge de risques collectifs
Intervention directe (production économique)	- État producteur	Bien-être économique (croissance et plein emploi)
Incitative (incitations fiscales, information, évaluation, standards bonnes pratiques...)	de État régulateur	Efficiencia Démocratique
Procédurale (instruments conventionnels et délibératifs)		

La période historique ouverte à la fin des années 1970 correspond à une autre mutation décisive

des politiques publiques : celle du dépassement de leur cadre national.

Des politiques publiques nationales aux politiques publiques transnationales

On assiste en effet, au début des années 1980, à la relance de l'intégration européenne et au poids renforcé de la mondialisation économique qui conduit au « tournant néolibéral » des politiques publiques (Jobert, 1994).

Au niveau européen⁶, les années 1980 sont d'abord marquées par l'adoption de l'Acte unique en 1986, dont l'objectif principal est l'achèvement du grand marché européen inscrit dans le traité de Rome. Il en découle la libéralisation de tous les mouvements de capitaux à l'intérieur de la CEE, la suppression des principales barrières non tarifaires et l'ouverture des marchés publics. L'adoption de l'Acte unique a aussi favorisé l'ouverture à la concurrence progressive des services publics en réseaux : tout d'abord dans les télécommunications (à partir de l'adoption d'un Livre vert en 1987), puis dans les transports (transport aérien puis ferroviaire à la suite de la directive de 1991), les services postaux (à la suite du Livre vert de 1992) et dans le domaine de l'énergie (pour l'électricité à la suite de la directive de 1996). On assiste ainsi à un important développement des politiques de concurrence, mais aussi dans d'autres domaines tels l'environnement qui devient une compétence communautaire dans le cadre de l'Acte unique. Celui-ci reconnaît également l'existence d'une politique de recherche européenne qui repose sur l'incitation à des coopérations transnationales et le cofinancement de projets transnationaux. Enfin, on assiste à l'affirmation de la politique régionale européenne, basée sur l'octroi de fonds structurels, et dont l'objectif est de lutter contre les inégalités territoriales à l'intérieur de la CEE afin de garantir sa « cohésion économique et sociale ».

Cette dynamique de développement des politiques publiques européennes connaît une nouvelle étape, dans les années 1990, avec l'adoption du traité de Maastricht en 1993, qui a deux effets majeurs. Le premier est de mettre en place une Union économique et monétaire (UEM). L'UEM comprend deux aspects principaux : la monnaie unique, l'euro, émise et gérée par une Banque centrale européenne (la BCE) et le Pacte de stabilité et de croissance qui fixe des critères en matière de déficit budgétaire, de taux d'inflation et de niveau d'endettement. La discipline budgétaire inscrite dans le pacte a des effets sur l'ensemble des politiques publiques de la zone euro (dix-sept pays).

Le second effet du traité de Maastricht est d'élargir le champ de compétence de l'Union européenne, comme le traduit en particulier la mise en place d'un « troisième pilier » portant sur la justice et les affaires intérieures (JAI). La coordination des politiques publiques européennes concerne aussi de façon croissante, à partir de la fin des années 1990, les politiques sociales (politiques d'emploi, de retraite, de santé...) dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC). Ainsi, depuis cette période, l'intégration européenne concerne l'ensemble des politiques publiques, de manière plus ou moins directe.

Parallèlement, depuis les années 1980, l'internationalisation des économies s'est intensifiée à trois niveaux : celui des échanges (augmentation forte du volume des échanges et ouverture croissante des économies), celui de la production (l'internationalisation des firmes conduit à des choix de localisation de la production à une échelle mondiale) et celui des capitaux (le développement de flux financiers transnationaux pour financer les déficits publics du fait des chocs

pétroliers, la libéralisation de la circulation des capitaux, la multiplication des produits financiers et les innovations technologiques ont entraîné l'émergence d'un marché financier mondial). Il en a résulté deux conséquences majeures en termes de politiques publiques. La première est la réduction de la marge d'action des États en matière économique et financière qui se traduit par l'adoption généralisée de politiques économiques de désinflation compétitive visant le meilleur positionnement possible sur les marchés internationaux des biens et des capitaux et par la limitation des dépenses publiques qui étaient au cœur des politiques économiques des Trente Glorieuses. Les effets des politiques économiques dépendent donc de façon croissante d'acteurs non étatiques : les entreprises et les opérateurs financiers en particulier. La seconde conséquence est que le niveau d'action publique pertinent est de plus en plus international puisque seules des règles internationales peuvent avoir un impact sur des phénomènes et des acteurs de plus en plus internationalisés.

L'internationalisation des enjeux politiques concerne aussi d'autres phénomènes. C'est en particulier le cas des enjeux liés à la défense de l'environnement : les pollutions et les atteintes au milieu naturel ne connaissent pas les barrières nationales comme l'illustre l'un des enjeux majeurs des politiques publiques aujourd'hui : celui du réchauffement climatique qui concerne l'ensemble de la planète. On peut aussi mentionner les enjeux liés aux flux migratoires⁷ et ceux de santé publique, liés aux épidémies infectieuses (sida, tuberculose, paludisme...) en particulier (Dixneuf, 2003).

Ces différents enjeux ont pour point commun non seulement de concerner des processus transfrontaliers, mais aussi de faire l'objet de politiques publiques internationales. Celles-ci sont définies par Franck Petiteville et Andy Smith (2006) comme « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national » (p. 362). Parmi elles ils distinguent les politiques étrangères des politiques multilatérales. Les premières relèvent principalement des États et sont internationales avant tout par leur objet, les secondes sont élaborées par des acteurs internationaux. Leur développement actuel correspond à un changement majeur d'échelle de l'action publique contemporaine qui conduit à mettre en cause le cloisonnement académique entre l'analyse des relations internationales et celle des politiques publiques, fondé sur une distinction dépassée entre l'interne et l'externe. Il n'est plus possible de découper des espaces nationaux de politiques publiques, toute politique publique s'inscrivant dans des flux de biens tant matériels qu'immatériels (normes, idées...) dépassant le strict cadre national. Ces interactions transfrontières sont de moins en moins contrôlées par les États du fait de la place prise par des acteurs transnationaux tels que les entreprises multinationales, les ONG et les experts. L'internationalisation et la transnationalisation⁸ de l'action publique ont également pour conséquence d'étendre les frontières géographiques (et culturelles) de l'analyse des politiques publiques. Centrée historiquement sur les pays de l'OCDE, celle-ci englobe de façon croissante d'autres aires géographiques, en particulier là où ont été menées (et réussies) des sorties de l'autoritarisme (Artigas, 2010). Même si ces pays restent caractérisés par une institutionnalisation et une différenciation limitée de l'État, on y trouve les mêmes acteurs internationaux et transnationaux et ils sont soumis aux mêmes types de flux mondialisés que les pays de l'OCDE, où les acteurs étatiques ne sont plus aujourd'hui toujours au cœur de l'action publique.

L'eupéanisation et la transnationalisation des politiques publiques sont à la fois un facteur primordial de changement dans les politiques publiques nationales et une dimension du changement

de l'action publique en général. En effet, leur impact croissant transforme les politiques publiques nationales (au niveau de l'orientation, des instruments, des acteurs et des règles du jeu institutionnelles) et, en même temps, le développement de politiques publiques européennes et internationales modifie en profondeur les contours mêmes de l'action publique en général. Non seulement la construction collective de l'action publique au niveau national (et, de plus en plus, au niveau local) est également le fait d'acteurs européens, internationaux et transnationaux, mais aussi de nouveaux modes de construction collective de l'action publique, moins hiérarchisés et contraignants, à la fois plus ouverts et plus complexes, déplaçant et atténuant la frontière entre public et privé, se donnent à voir aux niveaux européen (Boussaguet, Jacquot, 2010) et international (Sassen, 2009 ; Laroche, 2003).

Cette mise en perspective historique permet également de mieux comprendre les évolutions de l'analyse des politiques publiques, elles-mêmes étroitement liées à celle des formes d'intervention de l'État.

Les différentes phases de l'analyse des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques s'est d'abord développée aux États-Unis dans les années 1950. Les travaux de l'époque sont marqués par une forte articulation entre l'analyse et la pratique puisque les premiers analystes des politiques publiques sont en même temps des praticiens de l'action publique. Aux États-Unis, les universitaires sont depuis le début du ^{xx}^e siècle, surtout à partir du *New Deal* puis dans le cadre de l'effort de guerre, fréquemment des consultants pour l'administration. C'est le cas notamment de Charles Merriam, à la fois universitaire et directeur du *National Resource Board*, dont l'objectif était d'optimiser l'utilisation des ressources publiques. Les élèves de Merriam, en particulier Lasswell⁹, sont considérés comme les pères fondateurs de la discipline.

Les « policy sciences »

En 1951, Lerner et Lasswell publient un ouvrage intitulé *The Policy Sciences*. Le but assigné à cette nouvelle discipline est de produire des connaissances applicables à la résolution des problèmes de l'action publique. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en rationalisant l'action étatique. Les *policy sciences* sont à la fois une science de l'action publique et pour l'action publique. Cette discipline nouvelle ne relève pas seulement des sciences sociales. Des ingénieurs, des analystes des systèmes, des mathématiciens, des économistes, travaillant souvent dans des organismes privés (comme la célèbre *Rand Corporation*), s'inscrivent également dans cette approche. Les *policy sciences* sont, d'une part, pluridisciplinaires, et, d'autre part, opérationnelles puisque tournées vers la constitution d'instruments de rationalisation de l'action étatique par lesquels il s'agit de rendre, en quelque sorte, l'État plus savant. L'approche économique et gestionnaire est prédominante du fait de la centralité de la question de l'optimisation des ressources budgétaires, comme le montre notamment l'élaboration d'un outil de planification budgétaire, le *Planning Programming Budgeting System*, mis en œuvre au niveau fédéral au début des années 1960.

Cette première phase de l'analyse des politiques publiques correspond donc à un projet simultanément politique et scientifique, celui de la rationalisation de l'action publique formalisé par le modèle séquentiel (présenté dans le premier chapitre). C'est pour cela qu'il se développe en étroite articulation avec l'État, voire au sein de l'État comme le montre le cas français. C'est au sein même de l'appareil d'État que se développe l'analyse rationnelle des politiques publiques, en particulier au Commissariat général au Plan. Cette première étape, largement inspirée par les travaux américains, est également dominée par une perspective économique et gestionnaire, comme l'illustrent la construction d'un appareil statistique (avec la création de l'Insee), la mise au point d'outils de prévision et de comptabilité économiques ainsi que l'élaboration de la procédure de rationalisation des choix budgétaires.

Soulignons, enfin, que les *policy sciences* sont focalisées sur la décision publique, plus précisément sur les outils de la décision puisque leur objectif est de la fonder scientifiquement. Elles s'appuient sur un double postulat : d'une part celui de la rationalité de la décision (ou du moins de la possibilité de rendre la décision rationnelle par l'élaboration d'instruments scientifiques d'action) ; d'autre part celui du caractère non problématique de la mise en œuvre, qui fait l'objet d'une attention très limitée. Tout se passe comme si une « bonne » décision (c'est-à-dire rationnelle) ne pouvait qu'être appliquée sans difficultés. C'est de la critique de ces deux postulats que va naître une deuxième étape de l'analyse des politiques publiques, celle de la critique du modèle rationnel et du fonctionnement des administrations par la sociologie des organisations.

La sociologie des organisations

Au cours des années 1960, des auteurs comme Lindblom, March, Simon ou Wildawsky aux États-Unis, Scharpf et Mayntz en Allemagne, Michel Crozier en France vont identifier les multiples dysfonctionnements de l'action étatique et ainsi sérieusement ébranler le mythe de la rationalité de la décision publique. Ils mettent au jour la diversité des logiques d'acteurs intervenant dans la décision, les contradictions dans les objectifs des politiques publiques, les imperfections de l'information (tant dans son élaboration que dans sa circulation, son traitement et sa réception), les aléas des processus décisionnels... D'autres travaux, émanant là aussi principalement de sociologues des organisations, soulignent les difficultés de l'administration à mettre en œuvre les décisions prises, la faiblesse des compétences administratives, l'autonomie des agents au guichet, et donc au final les limites de la capacité de l'État à résoudre les problèmes qu'il affirme prendre en charge. On passe donc de l'optimisme rationalisateur (voire scientiste) des *policy sciences* au pessimisme sociologique (critique). Cette nouvelle phase de l'analyse des politiques participe à l'ébranlement du consensus d'après-guerre sur les bienfaits de l'intervention de l'État, fondé sur les principes macroéconomiques keynésiens (ou plutôt néokeynésiens), dans le cadre de la régulation fordiste. Avec les chocs pétroliers des années 1970 et la montée en puissance de discours critiques sur l'État, qu'ils soient d'inspiration libertaire (dans le cadre d'une critique générale des pouvoirs) ou d'inspiration libérale (dans le cadre d'une critique économique et philosophique de l'État), la confiance en sa capacité à résoudre les problèmes économiques et sociaux est fortement érodée. Les transformations de l'analyse des politiques publiques s'inscrivent dans ce climat intellectuel, social et politique qui n'est plus celui de la croyance aux vertus modernisatrices et bienfaitrices de l'interventionnisme étatique, symbolisé aux États-Unis par le projet de « grande société » du président Lyndon Johnson, en France par les « grands projets » industriels des débuts de la

L'attention portée à la rationalité limitée des acteurs et à l'importance des interactions interindividuelles au niveau le plus micro des politiques publiques conduit la sociologie des organisations à privilégier une démarche inductive (Musselin, 2005) basée sur les entretiens, l'observation (directe et/ou participante) et le recueil de matériaux de première main (notes, courriers, dossiers...).

Cette perspective sociologique met donc en évidence que les *policy sciences* ne se sont pas suffisamment attachées à la façon dont se construisent des systèmes d'action et qu'elles se sont trop focalisées sur les instruments de la décision publique et sur les acteurs au sommet (gouvernants, hauts fonctionnaires). Sous l'impulsion de la sociologie des organisations, la prise en compte des facteurs organisationnels, institutionnels, des caractéristiques sociologiques des différents acteurs, des conflits s'est progressivement diffusée. C'est aussi à cette époque (fin des années 1960 et début des années 1970) que se structurent, aux États-Unis principalement, les espaces scientifiques et académiques de l'analyse des politiques publiques : revues spécialisées¹⁰, sociétés savantes¹¹, comités spécialisés au sein des associations disciplinaires en sciences sociales (en sociologie en particulier), développement des enseignements (Allison, 2006, p. 64), publication de manuels (Jones, 1970 ; Dye, 1972 [1998], Anderson, 1975)... De ce fait l'analyse des politiques publiques se différencie de façon croissante de l'économie publique. De son côté, celle-ci conserve tant le questionnement central (normatif) en termes d'efficacité de l'intervention publique que les méthodes des *policy sciences* mais déplace sa focale de la décision vers la mise en œuvre et l'évaluation (Bozio, Grenet, 2010).

La sociologie politique de l'action publique

Ces critiques sociologiques du modèle rationnel des *policy sciences* ont ouvert la voie à de nouvelles théorisations des politiques publiques, qui correspondent à une troisième phase. Celle-ci peut être caractérisée par l'attention portée aux acteurs des politiques publiques (appréhendés dans une double perspective stratégique et cognitive) et à leurs modes d'interaction (comme on le verra dans le chapitre 5). Le dépassement du modèle rationnel s'opère alors par une tentative d'explication des politiques publiques fondée sur les caractéristiques structurelles des interactions d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Un des éléments d'impulsion est la prise en compte renouvelée du poids des groupes d'intérêts dans les politiques publiques, jusque-là dominées par l'approche pluraliste, développée aux États-Unis dans les années 1960. Dans ce cadre, il s'agissait avant tout de montrer en quoi les *lobbies* participent d'une compétition ouverte pour le pouvoir politique, à partir d'une analyse décisionnelle. D'autres travaux mettent en évidence le rôle de la mobilisation d'acteurs sociaux dans la construction de problèmes publics et leur mise sur agenda (comme on le verra dans le chapitre 2). Dans les années 1970, des travaux, plutôt européens (anglais et allemands en particulier), s'intéressent, d'une part, aux inégalités entre groupes d'intérêts et, d'autre part, au rôle des groupes d'intérêts dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi se structure un paradigme d'analyse corporatiste qui place au cœur de l'analyse des groupes d'intérêts liés à l'État. Il correspond à un autre déplacement qui se généralise dans les années 1980 : l'État n'est plus au centre de l'analyse des politiques publiques. Ces travaux ont conduit au développement de notions permettant d'appréhender ces interactions d'acteurs publics et privés : en particulier celles de réseaux de politiques publiques (*policy networks*) et de coalitions de cause

(*advocacy coalitions*). Ces interactions sont étudiées en termes de rapports de pouvoirs liés aux ressources des différents acteurs et au contexte (notamment politique et institutionnel) dans lequel elles s'inscrivent. Ainsi l'analyse des politiques publiques prend en compte de façon croissante la diversité des acteurs qui participent à son élaboration et à sa production, y compris les acteurs politiques tels que les élus et les partis politiques, longtemps négligés, dotés de ressources et de logiques d'action (notamment électorales) propres. L'étude et la compréhension des politiques (*policies*) ne sont plus déconnectées de celle de la politique (*politics*).

On comprend alors pourquoi l'analyse des politiques publiques s'inscrit de façon croissante dans le cadre de la sociologie politique, à tel point qu'elle est devenue une sous-discipline à part entière de la science politique. Cette évolution est particulièrement nette dans le cas français, où elle s'est progressivement détachée de la science administrative, du marxisme et de la sociologie des organisations en mettant l'accent sur la dimension cognitive et le rôle des acteurs (Leca, Muller, 2008). Alors qu'en 1980, Pierre Favre, dans le cadre d'un bilan de la recherche et de l'enseignement en science politique en France, classait l'étude des politiques publiques comme un des quatre domaines où les spécialistes étaient « fort rares » il n'en va plus de même depuis les années 1990 comme le montrent des indicateurs simples, tels que la multiplication des thèses, des articles scientifiques¹² et des ouvrages de synthèse (Mény et Thoenig, 1989 ; Muller, 1990 [2008] ; Muller et Surel, 1998 ; Massardier, 2003 ; Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2004 [2010] ; Gaudin, 2004 ; Lascombes et Le Galès, 2007 ; Kübler, de Maillard, 2009). Au-delà du cas français on peut noter, dans le monde anglo-saxon, tant la floraison d'ouvrages de synthèse (Parsons, 1995 ; Howlett et Ramesh, 1995 ; Hill, 1997 ; John, 1998 ; Moran, Rein et Goodin, 2006 ; Peters et Pierre, 2006) que la création de nouvelles revues faisant une large place à la science politique¹³. Du fait de ces évolutions l'analyse des politiques publiques participe aussi aux débats sur les transformations contemporaines des formes du pouvoir politique et de sa légitimation, autrement dit sur le politique (*polity*). Cette nouvelle phase est moins marquée par la prédominance des travaux américains : d'une approche très américaine à l'origine, l'analyse des politiques publiques s'est progressivement internationalisée et européanisée.

C'est parce que les politiques publiques changent que le regard porté sur elles s'est modifié (à moins que cela ne soit l'inverse...). Le poids accordé aux interactions d'acteurs au sein de l'analyse des politiques publiques découle de leur multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux et supranationaux), de l'érosion des frontières entre public et privé, du changement des modes d'intervention étatiques (libéralisation, régulation, contractualisation, délibération...) et du rôle croissant des politiques procédurales et incitatives. Il en résulte une interrogation sur les mutations de la régulation politique (à partir de la notion de gouvernance) et de la nature de l'État contemporain. Un nombre croissant de chercheurs prône l'abandon de l'expression « politiques publiques » pour lui substituer « action publique » (Thoenig, 1998) pour trois raisons principales : tout d'abord, elle permet de renvoyer à l'avènement de politiques publiques moins stato-centrées et surtout multiniveaux ; ensuite, de souligner les limites de la cohérence des programmes publics et de la nécessité de les déconstruire ; enfin, de distinguer plus nettement le vocabulaire des acteurs (qui parlent plutôt de politiques publiques) de celui des analystes. L'évolution de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique de l'action publique correspond au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique. La sociologie politique de l'action publique repose sur l'analyse contextualisée d'interactions

d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux, du local à l'international en passant par l'Union européenne, permettant de penser les transformations des États contemporains.

Cette perspective d'analyse implique une diversité des méthodes. En effet, ni l'entretien, outil méthodologique privilégié en France (Bongrand et Laborier, 2005 ; Pinson et Sala Pala, 2007), ni les méthodes quantitatives liées aux approches en termes de choix rationnel (Balme et Brouard, 2005), dominantes aux États-Unis, ne sont suffisants. L'entretien avec les acteurs est de plus en plus souvent articulé avec un travail d'observation (directe et/ou participante) et le recueil de sources primaires (notes, courriers, archives, rapports, documents internes...), de sources médiatiques (articles de presse, émissions télévisées ou de radio...) et de sources trouvées sur la toile. Le recours à des méthodes quantitatives ne se limite pas à la recherche de corrélations entre des indicateurs afin de mettre en évidence des liens de causalité, elles peuvent aussi être utilisées pour effectuer une sociographie des acteurs des politiques publiques (par exemple Genieys, 2005), pour analyser la mise en œuvre de l'action publique (par exemple Dupuy, 2010) ou encore réaliser une analyse textuelle (et intertextuelle). Par ailleurs, à la suite des travaux d'Alain Dérosières (1993), un nombre significatif de recherches s'interroge sur la production de statistiques, leurs usages et sur leurs effets sur l'action publique. Cet étoffement méthodologique¹⁴ renvoie à la diversification des méthodes sur lesquelles s'appuie la sociologie politique de manière générale.

On partira donc ici de cette évolution des modes d'analyse des politiques publiques. Cet ouvrage commence par une présentation générale du modèle d'analyse séquentiel fondé sur la vision rationaliste des politiques publiques (chapitre 1). À partir de la critique de ce modèle se sont développées les approches sociologiques permettant de comprendre les dynamiques de construction des problèmes publics et de mise sur agenda (chapitre 2), les aléas et la complexité des processus décisionnels (chapitre 3) et les difficultés de la mise en œuvre des politiques publiques (chapitre 4). Nous serons alors amenés à présenter les analyses en termes d'interactions d'acteurs (chapitre 5) qui sont au cœur de la sociologie politique de l'action publique. Nous porterons ensuite un regard approfondi sur différents acteurs des politiques publiques : les acteurs politiques (chapitre 6), les groupes d'intérêts (chapitre 7) et les acteurs intermédiaires (chapitre 8). Nous terminerons par l'analyse des transformations contemporaines de l'action publique (chapitre 9) qui conduira, en conclusion, à apporter des éléments de réponse à la question de la convergence des politiques publiques et des mutations de l'État contemporain.

Ce plan reflète deux choix fondamentaux qu'il est nécessaire d'explicitier afin de faciliter la lecture et la compréhension de cet ouvrage. Le premier est le refus de séparer l'analyse des politiques publiques de l'évolution des politiques publiques elles-mêmes. En effet, le plus souvent les ouvrages de synthèse sur les politiques publiques (français et anglo-saxons) sont largement focalisés sur les outils d'analyse des politiques publiques au détriment de la présentation de leur contenu (et de leur évolution). Au contraire, nous nous sommes efforcés ici d'articuler le plus étroitement possible la dimension théorique avec la dimension empirique, ce qui se traduit par un recours systématique à des exemples concrets (sous la forme d'encadrés le plus souvent). Ceux-ci ne se limiteront pas à la France, ce qui renvoie à un second choix : celui de l'ouverture comparative. Ce choix ne tient pas seulement aux apports intrinsèques de la démarche comparative (Hassenteufel, 2000) mais aussi au fait que celle-ci est désormais indispensable pour appréhender des facteurs de transformation des politiques publiques aussi décisifs que la mondialisation économique et l'intégration européenne et poser la question de la convergence transnationale de l'action publique aujourd'hui.

- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.) (2010 [2004]), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HASSENTEUFEL P. (2007), « L'État mis à nu par les politiques publiques », dans BADIE B. et DÉLOYE Y. (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, p. 311-329.
- JOBERT B., MULLER P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.
- JOHN P. (1998), *Analysing Public Policy*, Londres, Pinter.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- LE GALÈS P. (1999), « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol.6 n° 3, p. 627-652.
- LECA J., MULLER P. (2008), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in GIRAUD O. et WARIN P. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 39-72.
- LERNER D., LASSWELL H. (dir.) (1951), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford UP.
- LOWI T. (1972), "Four Systems of Policy Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32, p. 298-310.
- MORAN M., REIN M., GOODIN R. (dir.) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford UP.
- MULLER P. (1996), « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46 n° 1, p. 96-102.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- MUSSELIN C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55 n° 1, p. 51-72.
- PADIOLEAU J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.
- PARSONS W. (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- THOENIG J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques », dans LECA J. et GRAWITZ M. (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, PUF, p. 1-60.
- (1998), « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n° 2, p. 295-314

¹ - . Cet ouvrage se fonde sur près de vingt années d'expérience en matière de recherche, d'enseignement et d'animation scientifique dans le domaine des politiques publiques.

² - . Le terme « public » vient du grec *polis* signifiant « cité ». Les origines grecques de l'opposition public/privé ont été mises en évidence par H. Arendt (1961).

³ - . L'analyse des politiques publiques s'interroge aussi sur ce que les autorités étatiques pourraient faire puisque, comme l'écrit Thomas Dye, « la politique publique est tout ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire » (1998, p. 1).

⁴ - . Ainsi, dans les années 1960, certains auteurs vont jusqu'à distinguer soixante-quatre types (Kirschen *et alii*, 1964).

⁵ - . On peut notamment mentionner le travail de Vincent Dubois (1999) sur la genèse de la culture comme catégorie

d'intervention publique. À travers la démarche sociohistorique il donne à voir les contours composites et flous de la politique culturelle, les problèmes récurrents de définition de cette catégorie étant liés à ses conditions d'émergence, en particulier les conflits sur la question de la légitimité de l'intervention de l'État dans la « culture ». L'analyse proposée par Vincent Dubois permet ainsi de comprendre pourquoi « la culture comme catégorie d'intervention publique ne se stabilise que dans le flou structurel » (p. 17). Comme autre exemple de cette démarche, on peut citer les travaux de Christian Topalov (1994) et de Bénédicte Zimmermann (2001) sur la construction du chômage comme catégorie d'action publique.

[6](#) - . La littérature sur les politiques publiques européennes étant particulièrement abondante, on se contentera ici de mettre en exergue deux ouvrages collectifs analysant systématiquement les différentes politiques communautaires : en anglais celui dirigé par Helen et William Wallace (2005) et en français celui dirigé par Renaud Dehousse (2010).

[7](#) - . Selon l'ONU il y aurait environ 175 millions de migrants et de personnes déplacées dans le monde au début des années 2000, ce qui correspond à un plus qu'un doublement depuis 1970 (Graz, 2004, p. 68).

[8](#) - . La notion de transnationalisation, forgée par Keohane et Nye (1971), renvoie à toutes les formes d'interactions transfrontalières ne dépendant pas directement des gouvernements nationaux.

[9](#) - . Harold Lasswell, universitaire au croisement de la science politique, de la sociologie et de la psychologie, a publié sur les politiques publiques dès les années 1930. Dans les années 1940 il est à l'origine de l'un des premiers *think-tank* sur les politiques publiques, l'*American Policy Commission*. Il a également joué un rôle pionnier dans l'élaboration du modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques à la fin des années 1950, comme on le verra dans le premier chapitre (Parsons, 1995, p. 21).

[10](#) - . Mentionnons *Policy Science* (fondée en 1970), *Policy Studies*, *Policy Analysis*, *Public Policy and Administration* et le *Journal of Public Policy*.

[11](#) - . Par exemple la *Policy Studies Organization* (fondée en 1972) ou l'*Association for Public Policy and Management*.

[12](#) - . La revue *Politiques et management publics* créée en 1983 est longtemps restée la seule publication spécialisée en France. Le plus notable est l'augmentation sensible des articles de politiques publiques dans l'ensemble des revues de science politique. Ainsi, à partir du milieu des années 1990, les politiques publiques sont très présentes dans la *Revue française de science politique* sous la forme d'articles et plus encore de numéros thématiques qui leur sont consacrés.

[13](#) - . Le *Journal of European Public Policy*, créé en 1994, et *Governance*, créé en 1987, comptent aujourd'hui parmi les lieux de publication les plus dynamiques et innovants en matière de politique publique.

[14](#) - . Les aspects méthodologiques ne sont pas traités de manière séparée dans cet ouvrage, mais abordés dans chaque chapitre en lien avec des modes d'approche et/ou des catégories d'acteurs.

[15](#) - . La bibliographie à la fin de chaque chapitre se limite aux références les plus importantes et les plus utiles. On trouvera une bibliographie générale à la fin de l'ouvrage.

Chapitre 1

Le modèle d'analyse séquentiel

L'ANALYSE DES POLITIQUES publiques s'est d'abord développée dans un cadre conceptuel spécifique, celui des *policy sciences*, inscrit dans un projet social et politique plus large, la rationalisation de l'action étatique, et porté par un contexte économique et intellectuel favorable à l'intervention de l'État. Les *policy sciences* s'appuient de ce fait sur une représentation de l'action étatique tournée vers l'opérationnel. Elle se fonde sur un découpage en séquences, susceptibles d'être rationalisées afin d'optimiser l'action de l'État. Elle a donné naissance à ce que l'on a appelé par la suite le modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques. Celui-ci, devenu dans les années 1970 la vision dominante dans l'analyse des politiques publiques, a notamment permis la stabilisation d'un vocabulaire. Malgré les nombreuses critiques dont ce modèle a été l'objet, il forme un cadre nécessaire à l'appréhension et à la compréhension des politiques publiques.

La stabilisation et la diffusion du modèle séquentiel

La première version du modèle séquentiel a été élaborée par le « père fondateur » des *policy sciences*, Harold Lasswell (1956). Ce dernier découpe l'ensemble du processus formé par les politiques publiques en sept étapes :

- 1^{re} étape : la compréhension (*intelligence*) qui correspond à la phase d'accumulation et de circulation d'informations auprès des décideurs ;
- 2^e étape : la promotion d'options par les décideurs ;
- 3^e étape : le choix d'une façon de faire par les décideurs ;
- 4^e étape : la contrainte (*invocation*) qui correspond à l'établissement de sanctions pour adopter les mesures prescrites ;
- 5^e étape : l'application de mesures par l'administration et les tribunaux ;
- 6^e étape : l'achèvement (*termination*) de la politique ;
- 7^e étape : l'évaluation.

Ce modèle traduit le cadre général des *policy sciences*. D'une part, il est fortement centré sur la décision puisque les quatre premières séquences concernent les acteurs impliqués dans celle-ci (gouvernants, hauts fonctionnaires, experts). Il néglige donc les acteurs extérieurs aux sommets de l'État. D'autre part, c'est un modèle qui a un but opérationnel puisqu'il cherche à réduire la complexité des politiques publiques en isolant des séquences. Le modèle séquentiel est en quelque sorte un guide pour l'action décisionnelle. On notera, en outre, qu'il postule implicitement la capacité de l'État à résoudre les problèmes auquel celui-ci est confronté puisque Lasswell parle de l'achèvement d'une politique publique (étape placée de façon quelque peu surprenante avant l'évaluation). Cet aspect met aussi en évidence la proximité de cette approche des politiques publiques avec la perspective systémique en termes d'*inputs* et d'*outputs* : l'État accumule des

données pour traiter un problème de la façon la plus rationnelle possible et adopte des mesures en conséquence. Il réagit à des sollicitations extérieures en répondant aux demandes sociales par des décisions publiques, mais l'émergence de ces demandes extérieures à l'État ne fait pas l'objet d'une prise en compte spécifique puisque, pour Lasswell, une politique publique ne comprend que les phases qui concernent directement l'État.

Le modèle séquentiel a été redéfini par des élèves de Lasswell, en particulier Garry Brewer (1974) qui a identifié six séquences successives :

- 1^{re} séquence : l'invention qui correspond à la définition d'un problème et à l'élaboration de solutions ;
- 2^e séquence : l'estimation des risques, coûts et bénéfices de chacune des solutions, d'un point de vue à la fois technique et normatif. L'objectif est ici de restreindre l'espace des choix possibles en écartant les solutions impossibles et de classer les solutions en termes de préférences ;
- 3^e séquence : la sélection d'une solution ;
- 4^e séquence : la mise en œuvre (*implementation*) de la solution ;
- 5^e séquence : l'évaluation ;
- 6^e séquence : l'achèvement de la politique publique.

Cette nouvelle grille séquentielle présente plusieurs apports. Tout d'abord, elle étend les politiques publiques au-delà des autorités publiques en prenant en compte la définition des problèmes. Elle opère aussi une clarification du vocabulaire pour la décision et la mise en œuvre. Elle introduit, enfin, l'idée de circularité (qui diffère de la stricte linéarité du modèle de Lasswell) puisque le processus décrit correspond plus à des corrections adaptatives qu'à une finalisation sous la forme d'une cible à atteindre, même si Brewer conserve l'idée d'un achèvement de la politique publique.

C'est cette grille, légèrement amendée et reformulée, que l'on retrouve dans les deux principaux manuels de politiques publiques qui paraissent dans les années 1970 aux États-Unis : celui de Charles Jones (1970) et celui de James Anderson (1975). Ils vont fortement contribuer à sa diffusion et à la stabilisation du vocabulaire de l'analyse des politiques publiques sur la base de cinq séquences qui cependant, chez ces deux auteurs, diffèrent quelque peu.

Jones part de *l'identification d'un problème*. Cette première séquence renvoie au processus par lequel un problème accède aux autorités publiques, c'est-à-dire à la prise en charge d'un problème par l'État. Pour Jones, cette séquence recouvre quatre activités fonctionnelles : la perception de besoins sociaux par les autorités publiques ; la définition de ces besoins par les acteurs eux-mêmes ; l'organisation collective de ces acteurs pour transformer ces besoins en demandes et les transmettre aux autorités publiques ; le rôle de représentants de ces organisations dans la transmission de ces demandes aux autorités. L'élément central de cette séquence est la formulation et la transmission de demandes aux autorités publiques. Par rapport à ses prédécesseurs, le découpage de Jones permet une véritable prise en compte d'acteurs non étatiques qui participent à l'identification des problèmes. Cette séquence conduit à une demande d'intervention publique de la part d'acteurs extérieurs à l'État.

Elle entraîne celle du *développement d'un programme de politique publique*, qui correspond à l'action des autorités publiques. En termes d'activité fonctionnelle c'est au cours de cette séquence

que s'opère la formulation d'une solution. À partir des demandes exprimées et transmises dans la première séquence, des solutions sont élaborées et confrontées. Cette activité de formulation de solutions débouche sur le choix d'une proposition d'action publique. S'opère alors l'activité de légitimation (juridique et politique) de la décision adoptée.

La troisième séquence est celle de la *mise en œuvre* du programme. Les mesures décidées sont appliquées par les autorités publiques. C'est ici qu'intervient l'administration, qui a une double activité d'organisation et d'interprétation. C'est la phase au cours de laquelle se concrétisent des solutions.

Elle conduit à une quatrième séquence, celle de l'*évaluation* de la politique publique mise en œuvre, qui correspond à la mesure et à l'analyse des résultats. Les effets de la politique suivie et les réactions qu'elle suscite sont au cœur de cette séquence. Elle permet parfois l'identification de nouveaux problèmes et la reformulation de solutions, à l'origine d'un nouveau cycle séquentiel, correspondant à la poursuite du programme d'action publique.

Mais celui-ci connaît aussi un *achèvement*, dans la mesure où le problème qui a entraîné sa mise en place a été résolu. Jones admet cependant que cette dernière séquence peut aussi correspondre à un changement d'orientation majeur d'une politique publique. La grille séquentielle de Jones est donc plus dynamique et donne une représentation des politiques publiques comme un flux continu de séquences interdépendantes.

Toutefois, même si on associe le plus souvent le modèle d'analyse séquentiel au nom de Charles Jones, ce ne sont pas exactement ces séquences qui sont distinguées, en règle générale, mais plutôt celles que propose James Anderson (1975). Celui-ci se démarque de Jones par une terminologie quelque peu différente et par l'abandon de l'idée d'achèvement d'une politique publique.

Pour Anderson, la première séquence est celle de la mise sur agenda de la politique publique (*policy agenda*) qui correspond aux problèmes qui reçoivent une forte attention de la part des autorités publiques. Au cœur de cette première séquence se trouve donc la question de la sélection des problèmes par les autorités publiques (construits ainsi en problèmes publics), qui conduit à la mise sur agenda effective et donc à la formulation d'une politique publique (*policy formulation*). Cette deuxième séquence renvoie au processus d'élaboration de solutions pertinentes et acceptables pour traiter le problème pris en charge par les autorités publiques. Avec l'adoption d'une politique publique (*policy adoption*) on passe au choix d'une solution endossée par les autorités publiques. Cette troisième séquence correspond à un nouveau processus de sélection, portant cette fois-ci sur les propositions d'actions formulées. Le programme d'action ainsi légitimé fait ensuite l'objet d'une mise en œuvre (*policy implementation*), séquence d'application de la politique publique par l'administration. S'opère enfin l'évaluation de la politique publique afin de déterminer l'effectivité de la politique publique adoptée et les raisons pour lesquelles elle l'est (ou non).

L'usage courant qui est fait aujourd'hui des séquences reprend dans ses grandes lignes cette grille, à l'exception de la distinction formulation/adoption. En effet, on utilise plus fréquemment le terme *décision* pour désigner simultanément ces deux séquences dissociées par Anderson, comme par la plupart de ses prédécesseurs. Mais la reprise et la diffusion du vocabulaire séquentiel, tant auprès des acteurs que des observateurs¹, ne signifient pas une adoption telle quelle de ce modèle d'analyse et de ses fondements. Celui-ci a fait l'objet de nombreuses critiques.

Les critiques du modèle séquentiel

Ces critiques, qui toutes interrogent les éléments de base du modèle séquentiel, se situent à plusieurs niveaux : au niveau descriptif (le modèle offre-t-il une représentation pertinente des politiques publiques ?), au niveau analytique (le modèle propose-t-il une grille de compréhension convaincante ?) et au niveau théorique (quelle est la portée du modèle ?).

Des séquences difficiles à identifier

D'un point de vue descriptif, il est loin d'être évident que l'on puisse repérer clairement les différentes séquences habituellement distinguées dans le cadre d'une politique publique. Cette remarque vaut en particulier pour la décision et la mise en œuvre d'une politique publique. En effet, une politique publique ne se traduit pas seulement par des décisions mais aussi par l'absence de décision (Bachrach et Baratz, 1963). Une non-décision peut occuper une place très importante dans une politique publique. La prise en compte des non-décisions permet de mieux comprendre les orientations d'une politique publique. Une analyse « en creux » tenant compte des choix écartés est indispensable pour spécifier un programme d'action publique. La compréhension de l'action publique nécessite une appréhension de l'espace des possibles formé tout autant de ce que les autorités publiques décident de faire que de ce qu'elles décident de ne pas faire. De fait, ces deux aspects sont indissociablement liés ; par conséquent la séquence décisionnelle est difficile à identifier en tant que telle, et ne se déroule pas forcément selon le schéma linéaire que propose le modèle séquentiel (formulation puis adoption d'une solution).

Une non-décision récurrente : la non-mise en place d'un système d'assurance-maladie aux États-Unis

L'échec de la mise en place d'un système de prise en charge collective et solidaire du risque maladie, au moment du New Deal (dans le cadre du *Social Security Act*), s'explique non seulement par l'opposition de la profession médicale, fortement organisée et influente au Congrès, mais aussi par la priorité donnée par l'administration Roosevelt aux enjeux liés au chômage et à la prise en charge des personnes âgées. Cette non-décision a largement contribué au développement d'un système de prise en charge privé (au niveau des entreprises en particulier) qui a accru le nombre d'acteurs opposés à la mise en place d'un système d'assurance-maladie obligatoire (non seulement les producteurs de soins et les assureurs privés mais aussi les syndicats privilégiant la négociation de plans d'entreprise) et fortement contribué à la fragmentation du système de santé. Ces deux effets de cette non-décision expliquent les non-décisions ultérieures, notamment l'échec du « plan Truman » au lendemain de la guerre et, dans les années 1990, la non-adoption du « plan Clinton » d'extension de la couverture santé publique. Ce sont donc autant les non-décisions que les décisions qui permettent de comprendre le système de santé états-unien caractérisé par l'importance de la prise en charge privée².

Hacker, 2002, p. 179-269.

On peut faire le même type de constat au sujet de la mise en œuvre d'une politique publique puisque, pour cette séquence également, l'analyste est parfois confronté à son absence, en tout cas à sa quasi-évanescence. En effet, il n'est pas rare que, dans le cadre d'une politique publique donnée, nombre de décisions restent lettre morte³. L'absence de mise en œuvre d'une politique publique, ou

sa mise en œuvre très limitée, ou bien encore l'adoption d'une nouvelle décision avant même que la décision précédente ait été appliquée sont alors ce qui donne tout son sens à cette politique.

L'absence de mise en œuvre d'une politique publique : l'exemple de la loi instaurant les fonds de pension en France (1997)

Au début de l'année 1997 a été votée, par la majorité de droite, une loi (dite loi Thomas, du nom du député qui l'a portée) permettant la mise en place de fonds d'épargne retraite d'entreprise, basés sur une logique de capitalisation et gérés par des compagnies d'assurance et les mutuelles. La création de ces fonds de pension a été fortement contestée par les partis de gauche (socialiste, communiste, vert) qui ont été amenés à former le gouvernement peu après, du fait de leur succès aux élections législatives provoquées par la dissolution de l'Assemblée en mai 1997. Le nouveau gouvernement, dit de « gauche plurielle », a empêché l'adoption des décrets d'application de la loi, qui est par là devenue virtuelle, avant d'être abrogée à l'automne 1998. Par l'absence de mise en œuvre, cette loi était devenue une simple loi de « papier », ne conférant qu'une réalité verbale aux fonds de pension « à la française ».

L'évaluation est une autre séquence dont l'identification est problématique, en France tout particulièrement. En effet, l'évaluation des politiques publiques ne s'est diffusée qu'à partir de la fin des années 1980 et elle est loin de concerner de façon systématique l'ensemble des politiques publiques comme on le verra dans le chapitre 8. À cela s'ajoute le problème récurrent de la faible prise en compte de l'évaluation par les décideurs : la boucle de rétroaction de Jones ne se repère empiriquement que rarement. L'articulation entre évaluation et décision est souvent ténue, tout au moins très indirecte.

La séquence la plus difficile à identifier reste toutefois celle de l'achèvement d'une politique publique. Il ne s'agit pas seulement d'une notion rendue floue par l'effet de rétroaction de l'évaluation sur la décision. En effet, l'achèvement d'une politique publique peut revêtir plusieurs sens. On peut d'abord dire, de la façon la plus simple et la plus évidente, qu'une politique publique se termine lorsque le problème dont les autorités publiques se sont saisies est résolu. Cette conception, sous-jacente à la plupart des versions du modèle séquentiel, se heurte à une série de difficultés liées à ses postulats implicites. Elle suppose que le problème soit clairement défini, que les objectifs soient énoncés de façon univoque, que les résultats de la politique publique soient mesurables (voire quantifiables), et enfin que le problème traité soit soluble. L'ensemble de ces conditions est rarement réuni dans le cadre d'une politique publique qui, le plus souvent, traite plusieurs problèmes aux contours flous, répond à des objectifs multiples parfois contradictoires, est difficile à évaluer de façon nette et tranchée, enfin porte sur des problèmes récurrents qu'il est illusoire de prétendre résoudre définitivement : la pauvreté, le chômage, la criminalité, la protection de l'environnement...

Dans un deuxième sens, on pourrait dire qu'une politique est achevée une fois qu'une décision est mise en œuvre et appliquée. Deux problèmes sont alors posés : tout d'abord, les distorsions entre décision et mise en œuvre sont très fréquentes. Le second problème relève de la dynamique temporelle. Si une politique allocative (ou distributive) peut éventuellement s'interrompre (lorsque l'action publique se résume à l'octroi d'une subvention), il n'en va pas de même pour une politique réglementaire ou pour une politique procédurale dont les effets sont répétés dans le temps. De plus, une politique publique continue à produire des effets au-delà de son application *stricto sensu* comme le souligne la distinction entre les *outputs* d'une politique publique (à savoir les mesures

adoptées dans le cadre de la mise en œuvre) et les *outcomes* (c'est-à-dire les effets de cette mise en œuvre).

Dans un sens encore plus restrictif, on pourrait dire qu'une politique publique s'achève lorsque la ou les unités administratives chargées de sa mise en œuvre disparaissent. Mais, d'une part, d'autres structures peuvent poursuivre la mise en œuvre de la même politique publique ; d'autre part, il est très rare que des unités administratives disparaissent. La tendance la plus couramment observée est plutôt la multiplication et l'empilement des structures administratives. Leur résistance, ainsi que celle des publics cibles, est souvent forte ; il s'agit là d'une des explications du faible taux de mortalité des programmes d'action publique.

L'absence de certaines séquences (et non des moindres !) pose donc, de manière plus générale, la question de la pertinence descriptive du modèle séquentiel. Cette interrogation peut être poursuivie à travers un autre aspect : celui du découpage entre les séquences. En effet, le modèle séquentiel suppose non seulement l'existence des différentes séquences mais aussi leur claire délimitation. L'analyse séquentielle, qui les isole, implique une nette différenciation des séquences. Or, le plus souvent, l'analyse se trouve empiriquement confrontée, au contraire, à leur enchevêtrement. La difficulté majeure concerne notamment l'isolement de la séquence décisionnelle, tant les politiques publiques correspondent à un flux continu de décisions multiples : décision de prendre en charge un problème, décision de restreindre l'éventail des choix possibles, décision d'adopter telle ou telle mesure, décision d'interpréter un texte réglementaire dans tel ou tel sens, décision de mettre en œuvre de façon massive ou restreinte un instrument, décision du mode d'évaluation, décision de prendre en compte (ou non) les résultats d'une évaluation... Les politiques publiques sont plus un processus décisionnel complexe et circulaire qu'un enchaînement linéaire de séquences, d'autant plus que la succession des séquences est loin d'être systématique. En effet, parfois la mise sur agenda peut succéder à la mise en œuvre (lorsqu'un problème est mis à l'agenda à la suite des effets de la mise en œuvre d'une autre politique publique comme ce fut le cas pour la mise sur agenda de la politique de lutte contre le sida à la suite de la contamination d'hémophiles dans le cadre de la politique de transfusion sanguine), ou alors la formulation de solutions précéder la mise sur agenda (lorsqu'une décision est adoptée secrètement puis rendue publique par des acteurs qui s'y opposent, comme ce fut le cas pour l'Accord multilatéral sur les investissements à la fin des années 1990, élaboré par un groupe restreint et fermé d'experts dans le cadre de l'OCDE et rendu public par des « altermondialistes »). Plus rarement la mise en œuvre précède la décision (ainsi en décembre 2009 le conseil d'administration de France Télévision a voté la suppression de la publicité sur ses chaînes après 20 heures à partir du 1^{er} janvier, avant que le projet de loi contenant cette mesure ne soit débattu au Sénat !).

Les politiques publiques sont probablement décrites de façon plus pertinente comme un flux continu de séquences enchevêtrées. Elles ne sont pas centrées sur une mesure, comme le met en avant le modèle séquentiel, mais correspondent plutôt à un processus circulaire combinant de façon plus ou moins aléatoire de multiples mesures et de non-décisions qui interagissent entre elles à différents niveaux.

Une métaphore balistique inadéquate

Plus fondamentalement la conception balistique de l'action publique, sur laquelle se fonde le modèle séquentiel, peut faire l'objet de critiques à partir de ses postulats sous-jacents.

Elle présuppose, tout d’abord, qu’il existe un tireur, autrement dit un décideur unique ou tout au moins clairement identifiable. Or c’est très rarement le cas. Comme on le verra dans le chapitre 3, les acteurs impliqués dans la décision sont multiples, à la fois privés et publics, et souvent opposés. Le deuxième postulat est qu’il existe une cible claire à l’action publique. Or, l’objectif d’une politique publique est rarement unique ; il est le plus souvent équivoque et nimbé de flou. C’est, de plus, parfois à travers la mise en œuvre que se définissent plus clairement les objectifs, les finalités d’une politique publique. L’objectif dépend aussi de la mise en œuvre et non pas seulement l’inverse. Ainsi, en filant la métaphore balistique, les décideurs visent plusieurs cibles, dont certaines ont des contours flous, d’autres sont mouvantes, sans parler de celles qui apparaissent au cours du tir ! Un dernier problème posé par cette conception découle des multiples distorsions qui peuvent survenir entre la décision et la mise en œuvre (analysées dans le chapitre 4), à tel point que, dans certains cas, la mise en œuvre est quasiment autonome par rapport à la décision du fait du rôle des agents au guichet et du comportement des publics cibles. Le tireur ne contrôle donc pas vraiment son arme ; autrement dit, il sait à peine tirer et apprend à tirer en tirant !

À la métaphore balistique se substitue une scène beaucoup plus chaotique : il n’y a pas forcément de tireur identifiable, ou alors plusieurs, ne sachant pas utiliser leur arme, sans cible ou avec des cibles mouvantes. Au-delà de la pertinence limitée de la conception sous-jacente au modèle séquentiel se pose la question de la rationalité de l’action publique.

Le modèle séquentiel offre donc une vision passablement déformée des politiques publiques concrètes, telles qu’elles sont le plus souvent observables sur le terrain, en négligeant la dimension aléatoire, bricolée et incontrôlée de celles-ci. On peut ajouter qu’il conduit aussi à occulter deux dimensions importantes des politiques publiques.

Contextualisation et prise en compte de la dimension symbolique

En premier lieu, le modèle séquentiel repose sur une conception fermée de l’action publique qui est de ce fait isolée de son contexte : contexte sociodémographique, technico-scientifique, économique, institutionnel, politique, international, sans oublier les autres politiques publiques. Tous ces éléments pèsent sur la façon de définir les problèmes, ont un impact important sur la mise (ou non) à l’agenda, facilitent l’adoption ou non de telle ou telle solution, ont un impact sur leur mise en œuvre (notamment sur les moyens mobilisables). On peut aussi remarquer que les instruments disponibles représentent une contrainte forte, ainsi que, de manière plus générale, les héritages du passé qui limitent l’espace des possibles d’une politique publique (comme on le verra dans le chapitre 9).

En second lieu, le modèle séquentiel conduit à occulter la dimension symbolique des politiques publiques. En effet, une politique publique n’est pas seulement composée d’actions effectives, elle possède aussi une dimension symbolique à deux niveaux : d’une part, dans le processus d’action publique des procédés de symbolisation sont mobilisés ; d’autre part, l’action publique est aussi parfois une action sur des symboles. L’action publique comprend une importante dimension symbolique à travers les discours et les actions de communication qui l’accompagnent. Ils ne renvoient pas forcément à des mesures concrètes, mais ils peuvent modifier les perceptions, les attentes, voire les comportements du public. Plus précisément, la dimension symbolique d’une politique publique réside, tout d’abord, dans le fait que le signifiant (le sens donné à une action)

dépasse le signifié (l'action en tant que telle). C'est ce que Murray Edelman (1977) appelle « la construction des gestes comme solution », c'est-à-dire le fait d'accomplir des actes qui promettent plus qu'ils ne font. Il donne l'exemple des réductions d'impôt sous la présidence Reagan : l'accent avait alors été mis sur le mot d'ordre de la baisse des impôts alors que celle-ci ne concernait qu'une frange très limitée de la population. Cette focalisation a permis d'occulter le fait que, pour la plus grande partie de la population, ces réductions étaient faibles, voire inexistantes. Par ailleurs, l'affichage du traitement public d'un problème a aussi pour but d'en occulter d'autres, de détourner l'attention du public d'autres problèmes. Les autorités publiques peuvent donc jouer de leur capacité à construire des problèmes par le fait même d'y porter attention pour opérer cette occultation.

La politique de communication peut dans certains cas être la substance même d'une politique publique (et non pas seulement chercher à rendre visible une action publique), et avoir pour fonction principale de montrer que les autorités publiques se préoccupent d'un problème. L'important n'est pas l'action publique effectivement mise en œuvre mais la démonstration de l'attention des autorités publiques au problème qui passe souvent par la commande de rapports, la mise en place de commissions de réflexion (par exemple la commission présidée par Joseph Stiglitz, mise en place par le président de la République en 2008 pour réfléchir sur de nouveaux indicateurs de mesure de richesse et de progrès social), l'organisation de débats (tel celui sur « l'identité nationale » organisé par le gouvernement français en 2009), la création ou le changement de nom d'une institution publique (administration, ministère, agence...)

Action symbolique ou action concrète ?

La nomination d'un ministre de la Ville (1990)

Cette nomination intervient peu après le discours, très médiatisé, du président de la République, François Mitterrand, à Bron dans le cadre des assises de « Banlieues 89 » (auxquelles participait également le Premier ministre Michel Rocard). Se présentant comme une réponse aux incidents violents de Vaulx-en-Velin qui avaient eu lieu peu avant, la nomination d'un ministre de la Ville (Michel Delebarre) signifie immédiatement la prise en charge des problèmes urbains, indépendamment de la mise en œuvre d'un programme d'action publique effectif. Cette logique sera renforcée par son successeur, Bernard Tapie, qui, « en multipliant les initiatives spectaculaires, les visites, en occupant le terrain médiatique, [...] a incontestablement donné un élan symbolique à la politique de la ville et une impression d'activisme de l'État indépendamment des actions réelles et du travail des fonctionnaires ».

Le Galès, 1995, p. 261.

L'action symbolique s'appuie aussi sur des références historiques (ainsi la référence au « plan Marshall » pour les banlieues pour mettre en valeur l'effort financier) correspondant parfois à de véritables figures de style.

La symbolique du « Grenelle »

Depuis le début des années 2000 les gouvernements français ont multiplié l'organisation de « Grenelle », le premier étant le Grenelle de la santé convoqué par Elisabeth Guigou en juillet 2001 et le plus fortement mis en scène le Grenelle de l'environnement en 2007. On peut également mentionner le Grenelle des ondes, le Grenelle de l'insertion, le Grenelle de la mer... Le terme Grenelle fait référence à un lieu (le ministère du Travail situé rue de Grenelle) et plus encore à un événement historique : les négociations qui s'y sont tenues fin mai 1968 entre le gouvernement, les syndicats et le patronat afin de mettre fin au conflit social. Le nom propre Grenelle est devenu un nom commun, ce qui correspond à la figure de style de l'antonomase, signifiant à la fois négociation au sommet, association de l'ensemble des acteurs concernés (en particulier les groupes sociaux organisés extérieurs à l'État) et événement fondateur. Parler de Grenelle au lieu de négociation ou de discussion permet de donner une portée symbolique bien plus grande à la fois en termes d'importance de l'événement et d'ouverture démocratique.

Barbet, 2010.

C'est donc ici la dimension immatérielle de la politique publique qui prime : est moins visée la résolution des problèmes en tant que telle que l'adhésion à l'action des autorités publiques par des discours et des actes construits comme emblématiques. Enfin, la dimension symbolique d'une politique publique tient aussi au fait que des actions symboliques visent à modifier des perceptions associées à une politique publique, et donc par là à agir sur l'espace des possibles d'une politique publique en faisant accepter une représentation d'un problème. L'action symbolique permet d'ouvrir la voie à des mesures ultérieures, en formant comme un préalable à un programme d'action publique.

Mise en forme symbolique et action sur les représentations : le « trou » de la Sécurité sociale

La mise en place, à la fin des années 1970, de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (sans pouvoir décisionnel ni même consultatif), a largement contribué à imposer une vision économique et financière de la protection sociale et à orienter les réformes vers les enjeux de financement et de maîtrise des dépenses. La présentation comptable qu'elle opère (sur le même modèle que les comptes d'entreprise), deux fois par an, de la situation financière de la protection sociale fait l'objet d'une reprise systématique par les médias. D'une part, la publication des comptes s'accompagne d'une opération de communication ritualisée (conférence de presse, effets d'annonce, diffusion préalable de chiffres...) ; d'autre part, elle est un « bon sujet » journalistique (en permettant une présentation simplifiée et très lisible d'un enjeu complexe, en se prêtant à une interpellation du gouvernement en place, en suscitant de multiples prises de position politiques). Sous l'effet d'un travail à la fois administratif, politique et journalistique, l'assimilation de la Sécurité sociale à un « trou » (financier) a pris peu à peu la nature d'une évidence (ce qu'elle n'est pas, tant du fait du caractère à plusieurs égards artificiel et discutable de cette présentation des comptes qui ne tient pas compte notamment des exonérations de charges décidées par l'État, que du caractère limité de ce déficit, rapporté à l'importance du budget de la Sécurité sociale). Le constat du « trou », construit progressivement comme « objectif », a permis de justifier *a priori* et *a posteriori* les réformes allant dans le sens de la modification des règles de financement et de mesures de limitation des dépenses. La symbolique du « trou » s'apparente à un mythe, tant elle joue sur le registre de la croyance, qui ouvre la voie à un type de réforme de la Sécurité sociale.

Duval, 2002.

Comme on le verra dans le chapitre 6, la symbolisation est tout particulièrement mobilisée par les acteurs politiques dans le cadre des politiques publiques. Elle leur permet de faire exister

politiquement l'action publique.

La dernière critique du modèle séquentiel se fonde sur son caractère uniquement descriptif (dont on vient de voir les limites) et non pas explicatif. Le modèle séquentiel n'est pas un modèle théorique, fondé sur des hypothèses explicatives des politiques publiques à valider ou à invalider empiriquement. Plus outil d'action (rationalisatrice) qu'outil de compréhension, le modèle séquentiel ne peut pas véritablement prétendre au statut de théorie des politiques publiques dans la mesure où il ne propose pas d'explication causale.

Malgré toutes ces critiques se pose la question de la possibilité même du dépassement de cette approche (Deleon, 1999). Il apparaît en effet difficile de la rejeter complètement⁴, à condition toutefois de la prendre pour un simple outil d'analyse (heuristique) et non pas comme une description ou comme une théorie des politiques publiques. On peut d'ailleurs rappeler que Jones lui-même ne prétendait pas que la succession des séquences soit une représentation fidèle des politiques publiques. Il s'agit plutôt d'un mode d'exposition et de présentation de celles-ci. Le modèle séquentiel ne prétend pas véritablement fournir une description des politiques publiques, mais plutôt un outil d'analyse. Dans une certaine mesure le modèle correspond à un idéal type au sens webérien, c'est-à-dire à une représentation stylisée de la réalité. Les traits typiques sont accentués, la réalité est simplifiée afin d'en faciliter la compréhension et l'intelligibilité. Le travail sociologique consiste alors à voir quels sont les écarts entre l'idéal type et le terrain empirique. L'idéal type séquentiel fournit donc une grille de lecture des politiques publiques, fondée sur un vocabulaire qu'il a largement contribué à stabiliser et à diffuser. C'est pourquoi les trois prochains chapitres seront centrés sur les trois principales séquences des politiques publiques : la mise sur agenda, la décision et la mise en œuvre.

Références bibliographiques principales

ANDERSON J. (1975), *Public Policy-Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

BREWER G. (1974), "The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3), p. 239-244.

DELEON P. (1999), "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is It Going?", dans P. SABATIER (dir.), *Théories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 19-32.

EDELMAN M. (1977), *Political Language: Words That Succeed and Policies that Fail*, New York, Institute for the Study of Poverty.

JONES C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.

LASSWELL H. (1956), *The Decision Process. 7 Categories of Functionnal Analysis*, College Park, University of Maryland Press.

Études de cas

BARBET D. (2010), *Grenelle. Histoire politique d'un mot*, Rennes, Presses universitaires.

DUVAL J. (2002), « Une réforme symbolique de la Sécurité sociale. Les médias et le "trou de la Sécu" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 143, p. 53-67.

HACKER J. (2002), *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge, Cambridge UP.

LE GALÈS P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 249-275.

[1](#) - . Elle s'explique à la fois par sa simplicité (description ordonnée du réel), sa congruence avec les fondements de la démocratie (capacité des gouvernants à identifier les problèmes et à les traiter rationnellement) et son absence de rattachement à un courant théorique particulier (Jacquot, 2010, p. 86).

[2](#) - . Les deux lois adoptées par le Congrès en mars 2010, même si elles étendent et modifient en profondeur le système de couverture maladie, ne remettent pas en cause cet aspect central puisque la mise en place d'une caisse d'assurance publique a été écartée. L'extension de la couverture maladie repose principalement sur la mise en place d'une aide publique devant permettre à près de 20 millions d'Américains sans couverture santé de s'assurer auprès d'une compagnie privée.

[3](#) - . Le rapport 2010 du Sénat sur l'application des lois souligne qu'à la fin de l'année parlementaire sur les 35 lois promulguées au cours de la session 2009-2010 prévoyant des textes réglementaires d'application, seules 3 en avaient reçu l'intégralité et 13 n'en avaient reçu aucun (soit plus du tiers). Selon ce rapport, la tendance structurelle à l'augmentation du nombre de lois et donc du nombre de textes d'application réglementaire s'accompagne d'une baisse du taux de publication de ceux-ci (tombé à 20 % en 2009-2010).

[4](#) - . À l'image du fameux bout de sparadrap dont le capitaine Haddock cherche en vain à se débarrasser (puisqu'il lui revient inéluctablement dans un mouvement circulaire de « retour à l'envoyeur ») dans *L'Affaire Tournesol* (p. 45-46).

Chapitre 2

L'analyse de la construction et de la mise sur agenda des problèmes publics

UNE POLITIQUE PUBLIQUE suppose l'existence d'un (ou de plusieurs) problème(s) à résoudre. Cette affirmation, somme toute assez triviale, conduit à s'intéresser aux problèmes qui sont le point de départ d'une politique publique, qui en forment en quelque sort l'amont, et dont l'analyse s'avère en fin de compte indispensable pour comprendre l'ensemble du processus de construction de l'action publique qui lui est liée. La question qui se pose tout d'abord à l'analyste est celle de savoir comment et pourquoi un problème devient un objet d'attention de la part d'autorités publiques.

La première réponse, proposée notamment par les *policy sciences*, souligne le caractère collectif d'un problème et son importance socioéconomique. Dans cette perspective, l'accent est mis sur l'identification de problèmes par des autorités publiques et des experts. On a ici une conception « objectiviste », mise en cause par des sociologues d'inspiration constructivistes dès les années 1960 mettant en avant le fait que tout problème est susceptible de devenir un problème public à partir du moment où des acteurs le définissent comme tel. Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques : il n'existe pas de seuil « objectif », mesurable (correspondant par exemple à un chiffre n de personnes touchées par un problème), à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives. Cette deuxième perspective, aujourd'hui largement dominante, conduit à s'intéresser à un ensemble plus vaste d'acteurs (mouvements sociaux, médias, acteurs politiques...) participant à ce travail de construction, qui passe souvent par la mise en place et la participation à des débats publics. La notion de problème public renvoie donc également au sens habermassien de publicité. La construction de problèmes comme publics repose aussi sur l'appel à une intervention d'autorités publiques ; elle se fonde de ce fait à la fois sur l'invocation d'une responsabilité collective et sur l'existence (ou tout au moins la croyance) dans la capacité d'acteurs publics à agir sur le problème de ce fait défini comme public. On comprend ainsi pourquoi certains problèmes peuvent être considérés comme publics à certaines périodes et pas à d'autres comme le montre l'exemple des tremblements de terre, longtemps considérés comme relevant de la fatalité, voire d'une punition d'origine surnaturelle ou divine. Cette lecture providentialiste a été remise en cause à partir du XVIII^e siècle, tout particulièrement à la suite du tremblement de terre de Lisbonne de 1755 dont le nombre important de victimes a aussi été attribué à des choix humains : ainsi pour Rousseau à la densité urbaine et à la hauteur des habitations (Walter, 2008). La mise en avant de responsabilités humaines collectives a permis par la suite de prendre en considération les tremblements de terre comme un problème public pouvant faire l'objet d'actions publiques en termes de prévention des risques (mise en place d'outils de prévision, de normes en matière de construction, de consignes à suivre en cas de tremblement de terre, repérage précis des zones à risque...) et d'organisation des secours en cas de catastrophe.

Ce travail cognitif et narratif de construction d'un problème comme public, est un préalable à la mise sur agenda, défini de manière générale comme « 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 » (Garraud, 1990, p. 27). La notion d'agenda n'a émergé dans l'analyse des politiques publiques, jusque-là dominée par la perspective des *policy sciences*, qu'au début des années 1970 au croisement de la sociologie des médias et de la science politique (Nollet, 2010). Dans le cadre des *policy sciences* l'amont (mais aussi l'aval) de la décision était fortement négligé et considéré comme un aspect non problématique, fortement contrôlé par les décideurs publics. Or, ceux-ci ne font pas seulement des choix relatifs aux réponses qu'ils apportent à des problèmes mais aussi à propos des problèmes qu'ils vont traiter. Autrement dit, avant de décider de mesures de politiques publiques les autorités publiques choisissent de traiter plutôt tel ou tel problème et de ne pas en traiter certains, ainsi que le cadre cognitif dans lequel ils vont le prendre en charge. La compréhension des processus de sélection des problèmes préalablement construits comme publics constitue de ce fait une dimension centrale des analyses en termes de mise à l'agenda.

Processus et acteurs de la construction des problèmes publics

L'analyse de la construction des problèmes publics suppose une rupture avec la conception « objectiviste » des problèmes, rupture qui conduit à mettre l'accent sur le rôle des acteurs qui effectuent le travail de construction des problèmes publics.

La conception « objectiviste » des problèmes se fonde sur une vision positiviste des problèmes sociaux (Parsons, 1995, p. 92-96) qui trouve son origine chez les réformateurs sociaux de la fin du ^{xix}^e siècle (tel Charles Booth en Angleterre). Elle part de l'idée que les problèmes sont des faits objectifs et donc directement mesurables à l'aide d'outils scientifiques (statistiques en particulier). Par conséquent les autorités publiques se saisissent des problèmes mis au jour par des enquêtes scientifiques. On retrouve cette conception des problèmes dans l'approche fonctionnaliste, qui établit un lien étroit entre problème social et dysfonctionnement dans la société. Dans cette perspective, les problèmes peuvent être clairement identifiés par leurs effets sur le fonctionnement social d'ensemble. La conception sous-jacente est que les problèmes sont des faits objectifs et mesurables, dont on peut repérer les causes, ce qui doit permettre de les résoudre. C'est au sociologue d'identifier les problèmes collectifs à partir du repérage du décalage par rapport aux mécanismes permettant à la société de fonctionner harmonieusement, mécanismes qui constituent l'objet de la sociologie pour l'approche fonctionnaliste. Les *policy sciences* s'inscrivent également dans ce cadre en mettant l'accent sur l'identification « objective » de problèmes par des autorités publiques.

Cette conception des problèmes sociaux a été critiquée dès les années 1940 par des auteurs comme Fuller et Myers (1941), puis par Howard Becker (1966) et, plus tard, par Herbert Blumler (1971) ainsi que par Spector et Kitsuse (1977). Les premiers ont souligné qu'un problème social a une double dimension, objective et subjective, cette dernière renvoyant au contexte culturel et aux valeurs dominantes. Les catégories sociales à travers lesquelles les acteurs perçoivent le monde sont une variable fondamentale de la publicisation des problèmes. C'est non seulement parce que des individus sont affectés par une situation qu'ils vont la définir comme un problème public, mais aussi parce qu'ils perçoivent celle-ci comme une menace pour leurs valeurs. Les problèmes sont donc construits par les acteurs sociaux sur la base de leurs valeurs. Par la suite, Howard Becker a très fortement contribué à développer une perspective « constructiviste » des problèmes sociaux à

partir de l'idée centrale selon laquelle « pour comprendre complètement un problème social, il faut savoir comment il a été amené à être défini comme un problème social » (Becker, 1966, p. 11). Les problèmes sont le fruit d'un travail d'étiquetage, de labellisation accompli par des acteurs collectifs (que Becker qualifie « d'entrepreneurs moraux ») dans le cadre d'un processus politique, comme il l'a montré à travers le cas de la pénalisation de la consommation de marijuana dans les années 1930. Le succès de la « croisade morale » contre la marijuana est expliqué par l'identité sociale des consommateurs (noirs et hispaniques en général) facilitant leur stigmatisation, par le rôle des valeurs protestantes et par l'action des dirigeants du Bureau fédéral des narcotiques souhaitant étendre leurs compétences (Becker, 1963).

Herbert Blumler a, quant à lui, développé une perspective constructiviste en s'intéressant aux différentes étapes de la formation d'un problème, conçu comme le produit d'un comportement collectif. Enfin, Spector et Kitsuse ont reformulé de façon plus radicale cette approche en mettant l'accent sur le fait que la définition des problèmes s'opère dans le cadre d'un processus revendicatif porté par des acteurs qualifiés de *claimsmaker* (producteurs de revendications), indépendamment des conditions objectives des problèmes. Ils soulignent aussi le rôle des médias dans ces processus et placent au cœur de leurs travaux les activités de définition, de formulation et de revendication des problèmes.

L'apport principal du constructivisme est donc de prendre en compte le rôle d'acteurs sociaux dans la définition des problèmes : sont des problèmes collectifs ceux que des individus considèrent comme tels. « Du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, *lobbies*, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...) » (Neveu, 1999). C'est par la mobilisation d'acteurs sociaux que des problèmes deviennent publics. L'objet d'analyse devient alors la façon dont les acteurs sociaux définissent un problème et sont conduits à formuler des demandes auprès d'autorités publiques.

Le rôle des mobilisations d'acteurs extérieurs à l'État

La première question qui se pose donc est celle du rôle des acteurs sociaux, extérieurs à l'État, qui se mobilisent afin de publiciser un problème. On peut distinguer deux cas de figure principaux : celui de la mobilisation des acteurs directement concernés et celui de la mobilisation d'acteurs spécialisés dans la prise en charge de revendications collectives (syndicats, associations, groupes de pression, groupements religieux, partis politiques, médias...). De fait, dans la plupart des situations concrètes, les deux types d'acteurs se mêlent puisqu'on trouve dans le cadre de la mobilisation autour d'un problème, qui permet sa construction en problème public, à la fois des personnes directement concernées et des acteurs revendicatifs spécialisés qui relaient ces demandes. Dans les travaux constructivistes précédemment mentionnés, la notion la plus couramment utilisée est celle de *claimsmaker*, que l'on pourrait traduire par « producteur (ou entrepreneur) de revendication (ou de cause) ». Un des premiers exemples, souvent cité et repris, est celui des « croisades symboliques » analysées par Gusfield (1963).

Les mouvements pour la tempérance et la croisade contre l'alcoolisme

Les mouvements pour la tempérance se sont constitués aux États-Unis à partir du début du ^{xix}^e siècle afin de lutter contre l'alcoolisme. Ils ont transformé cette question en problème public en faisant des buveurs d'alcool une menace pour la société américaine, fondée historiquement sur les valeurs puritaines des premiers immigrants. Ce qui n'est au départ qu'un comportement individuel (la consommation d'alcool) devient un problème public à partir du moment où des acteurs sociaux, regroupés collectivement dans des mouvements de tempérance, le construisent comme une menace pour l'ordre social. L'investissement des élites sociales rurales traditionnelles, puis des classes moyennes, s'explique pour Gusfield par une logique de défense symbolique d'un statut social menacé par l'urbanisation et l'arrivée de nouvelles catégories d'immigrants majoritairement catholiques. L'alcoolisme est ainsi, par un processus de construction symbolique, converti en problème social et moral et par là en problème public.

À l'origine du processus de publicisation d'un problème on trouve donc la mobilisation d'acteurs sociaux touchés ou sensibilisés par une question qu'ils vont diffuser.

ATD Quart-Monde et l'invention de « l'illettrisme »

ATD (Aide à toute détresse) Quart-Monde est une association qui naît à la fin des années 1950, à partir de l'expérience de l'abbé Joseph Wrésinski dans le bidonville de Noisy-le-Grand, où il avait été envoyé par l'abbé Pierre. Elle met l'accent sur l'existence d'un sous-prolétariat, caractérisé à la fois par des problèmes de logement et de savoir, comme l'exprime le terme *quart-monde* qui renvoie à la fois au tiers état et au tiers-monde. Cette association, sous l'impulsion de Joseph Wrésinski, mais aussi d'autres personnalités comme la nièce du général de Gaulle, Geneviève de Gaulle-Anthonioz (ancienne résistante et rescapée des camps), met l'accent sur le thème de la dignité de ce quart-monde, qui repose sur l'accès au savoir, sur l'émancipation par la culture. Cette conception est relayée par l'association et ses porte-parole prestigieux dans des revues, des ouvrages, des colloques et va permettre, à la fin des années 1970, l'invention du terme « illettrisme », qui permet d'abandonner le terme *analphabétisme*, connoté trop négativement. Ce terme est repris par les pouvoirs publics, dans des rapports officiels, dans les années 1980. L'innovation sémantique facilite la publicisation du problème : « Le "isme" fait passer de l'individuel au collectif, du particulier au général, de l'expérience singulière au phénomène de masse, bref, au problème social qui appelle des solutions publiques, politiques. »

Lahire, 1999, p. 61.

Il en résulte que la formulation du problème peut aussi varier en fonction des acteurs mobilisés, comme le montre l'exemple de la pédophilie.

L'émergence des abus sexuels comme problème public : de l'inceste à la pédophilie

À partir des années 1970 la mobilisation des associations féministes et des professionnels au contact des enfants victimes de violences sexuelles conduit à faire prendre conscience de l'importance de l'inceste et à la dénonciation publique des violences patriarcales. Elle permet l'émergence des abus sexuels sur mineures comme problème public au cours des années 1980. Ce mode de problématisation conduit à faire prédominer un traitement en termes de protection de l'enfance centré sur les soins et les filles. Au cours des années 1990 intervient la mobilisation des familles de

victimes (à la suite de l'affaire Dutroux en particulier). Elles se focalisent sur la pédophilie (c'est-à-dire les abus sexuels commis en dehors du cadre familial, numériquement moins importants mais plus visibles et souvent plus dramatiques) et mettent la lutte contre la récidive au premier plan. La construction du problème s'effectue désormais en termes de traitement pénal et non plus en termes de soins et prend en compte les mineurs des deux sexes.

Boussagnet, 2008.

Si la plupart des travaux portant sur la construction de problèmes publics mettent l'accent sur des mobilisations collectives, on peut mentionner d'autres modalités d'émergence de problèmes publics comme le rôle des « lanceurs d'alerte », mis en évidence par Francis Chateauraynaud et Didier Torny (1999), dans l'émergence de nouveaux risques diffus (l'amiante, les maladies à prion, les nouveaux virus, les sources radioactives, les antennes relais de téléphonie mobile...).

Les lanceurs d'alerte et l'émergence de nouveaux risques

Ces lanceurs d'alerte correspondent à des « personnages ou des groupes non officiels, dotés d'une faible légitimité, ou provenant de personnes liées à des instances autorisées, mais qui, se dégageant de leur rôle officiel, lancent un avertissement à titre individuel et selon des procédures inhabituelles » (Chateauraynaud et Torny, 1999, p. 14). La multiplication des affaires, de Tchernobyl à l'amiante, de la crise de la vache folle à la transfusion sanguine, etc., a été accompagnée d'une montée en puissance de l'alerte dans l'espace public, de l'émergence de lanceurs d'alerte professionnels et de formes inédites de vigilance collective. Ces alertes prennent « la forme d'une démarche, personnelle ou collective, visant à mobiliser des instances supposées capables d'agir et, pour le moins, d'informer le public d'un danger, de l'imminence d'une catastrophe, du caractère incertain d'une entreprise ou d'un choix technologique » (p. 37).

Les processus de construction des problèmes publics

Les travaux constructivistes ne se sont pas seulement intéressés aux acteurs sociaux à l'origine de la dynamique de publicisation des problèmes, mais aussi à la façon dont s'opérait le processus de publicisation. Fuller et Myers, puis Blumler, ont proposé des modèles séquentiels d'élaboration puis de diffusion et de prise en charge des problèmes par les autorités publiques. Ces modèles ont toutefois tendance à se confondre assez fortement avec le modèle séquentiel de manière générale (c'est très net chez Blumler) sans pour autant s'intéresser précisément aux étapes de la construction des problèmes. C'est dans d'autres travaux que l'on peut trouver des outils d'analyse plus fins du processus de construction d'un problème en problème public, notamment du côté de la sociologie du droit. Dans cette perspective Felstiner, Abel et Sarat (1980-1981) ont élaboré un cadre d'analyse permettant de décrire l'émergence et la transformation des litiges. Ils distinguent trois étapes principales. La première correspond au passage d'une expérience au départ non perçue comme offensante à une expérience perçue comme offensante. Ils qualifient cette première transformation de « *naming* », qui correspond à la prise de conscience et à la désignation d'un problème. La deuxième étape se produit lorsque cette offense est attribuée par une ou plusieurs personnes à un autre individu ou groupe ; elle renvoie à la transformation d'une expérience offensante en grief. Cette phase est appelée « *blaming* » et correspond donc à un travail d'imputation de responsabilité.

Enfin, la dernière phase se réalise lorsque le grief est exprimé auprès du ou des responsables présumés afin de demander une compensation, une réparation à l'offense de départ. Les auteurs qualifient cette phase de « *claiming* », c'est-à-dire la formulation d'une revendication, d'une demande auprès d'autorités publiques. Si ce modèle ternaire renvoie à l'émergence et à la transformation de litiges, il peut être aisément adapté à la construction des problèmes publics en distinguant les trois phases suivantes :

phase 1 : la formulation du problème en problème public, autrement dit la construction intellectuelle d'un problème individuel en problème collectif ;

phase 2 : l'imputation de responsabilité du problème, autrement dit la désignation des causes collectives du problème¹ ;

phase 3 : l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques, qui correspond au sens strict à la publicisation du problème.

Les trois phases de la construction des accidents du travail comme problème public

Phase 1 : Les accidents du travail ne sont plus pensés comme une fatalité ou comme le résultat d'erreurs de la part des ouvriers, mais comme la conséquence de l'industrialisation, du machinisme et du mode d'organisation du travail qu'elle génère. L'accident n'est plus le produit d'une faute individuelle mais fait partie du cours normal de l'activité industrielle comme en atteste sa régularité, mesurée statistiquement.

Phase 2 : La responsabilité des accidents du travail d'individuelle (l'ouvrier comme responsable de l'accident) devient collective : c'est la société tout entière qui est responsable en favorisant l'industrialisation, qui augmente la richesse collective et améliore le mode de vie de l'ensemble de la population. Les accidents du travail sont désormais perçus comme un produit de la vie sociale, une manifestation des interdépendances existant au sein de la société.

Phase 3 : Une demande de solidarité collective, sous la forme d'une assurance accident du travail financée par les employeurs, est formulée, notamment par des syndicats et des acteurs politiques (en France les solidaristes tel Léon Bourgeois). Elle se fonde sur le principe que c'est à la société dans son ensemble de remédier aux maux qu'elle provoque par la mise en place de mécanismes d'assurance collective. Ces premières modalités d'assurance sociale à destination des ouvriers sont mises en place en France, en Allemagne et en Angleterre à la fin du ^{xix}^e siècle.

Ewald, 1986.

Les analyses qui viennent d'être présentées ont une limite importante : elles traitent chaque problème de façon isolée, en négligeant la dimension décisive de la concurrence entre problèmes (Cefaï, 1996). De nombreux obstacles, assimilables à autant de filtres, existent sur la route d'un problème en voie de publicisation, du fait de résistances et d'oppositions (de nature idéologique, culturelle, matérielle, pratique...) à la prise en compte d'un enjeu (Cobb et Ross, 1997) et de la surabondance des problèmes construits comme publics par des acteurs sociaux mobilisés. Comme le soulignent Hilgartner et Bosk (1988) les autorités publiques ne peuvent pas mettre sur agenda l'ensemble des problèmes car « l'attention publique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques » (p. 55). De ce fait les « problèmes doivent lutter pour occuper un espace dans les arènes publiques. Cette compétition est permanente ; les problèmes doivent à la fois lutter pour entrer et pour rester sur l'agenda public » (p. 70).

La mise sur agenda des problèmes publics

Pour analyser ce processus il faut, tout d'abord, tenir compte de la multiplicité des agendas. Roger Cobb et Charles Elder (1972, p. 85 sq.) ont proposé de distinguer deux grands types d'agendas : l'agenda systémique et l'agenda institutionnel. Le premier comprend tous les problèmes perçus par les membres de la communauté politique comme méritant une attention publique et devant entrer légitimement dans la juridiction des autorités gouvernementales existantes. Sur l'agenda systémique figurent donc des problèmes définis de façon très générale (Cobb et Elder donnent comme exemple la fin de la discrimination raciale). Sur l'agenda institutionnel on trouvera, en revanche, des problèmes plus spécifiques, plus concrets. Une grande partie de ces problèmes sont des problèmes routinisés (c'est par exemple le cas du vote du budget, dont plus de 90 % du contenu est reporté d'une année sur l'autre). Cette distinction très générale peut être affinée en distinguant les agendas des trois grandes catégories d'arènes publiques (Hilgartner et Bosk, 1988) : les arènes médiatiques, les arènes d'expression collective (partis politiques, syndicats, associations...) et les arènes institutionnelles (le gouvernement, les assemblées parlementaires, les administrations...). Ces arènes ont des principes de fonctionnement différents (Cefaï, 1996, p. 56) : les arènes médiatiques sont régies par la concurrence entre les différents médias en termes d'audience, les arènes d'expression collective sont régies par la compétition pour des électeurs et des adhérents, les arènes institutionnelles dépendent fortement des principes de fonctionnement propres des structures qui les constituent. Au sein de ces différentes arènes, interconnectées entre elles, les agendas sont divers. C'est en particulier le cas pour les arènes institutionnelles (celles qui concernent le plus directement les politiques publiques) parce que chaque autorité publique possède son propre agenda : on parle ainsi de l'agenda gouvernemental (formellement les sujets à l'ordre du jour du Conseil des ministres), de l'agenda législatif (formellement les sujets à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et du Sénat en France), de l'agenda administratif (il existe un agenda propre à chacun des ministères), de l'agenda d'une collectivité territoriale, de l'agenda judiciaire... La question qui se pose ici à l'analyse de l'action publique est donc celle de savoir comment et pourquoi un problème est inscrit sur un agenda institutionnel (en particulier l'agenda gouvernemental et l'agenda législatif).

Les principes de sélection des problèmes publics

Pour y répondre Hilgartner et Bosk proposent de distinguer trois grands principes de sélection au sein des arènes qui permettent à certains problèmes d'émerger, au détriment d'autres : l'intensité dramatique du problème, sa nouveauté et son adéquation aux valeurs culturelles dominantes. La dramatisation est souvent liée à un événement qui met en scène de façon exacerbée le problème et qui suscite des prises de position multiples et une forte médiatisation contribuant à la cristallisation du problème.

Le procès de Bobigny (1972) et la cristallisation du problème de l'interruption volontaire de grossesse

Dans le cas de l'IVG en France le procès de Bobigny en 1972, qui concernait une adolescente de dix-sept ans ayant

avorté après avoir été violée, a joué un rôle décisif. La défense de l'accusée a été assurée par une des principales figures du Mouvement de libération des femmes, Gisèle Halimi, ce qui a fortement accru l'audience publique du procès portant sur un cas particulièrement choquant et dramatique. Le procès a suscité de multiples prises de position qui ont cristallisé un système d'opposition entre, d'un côté, le mouvement féministe (en particulier le mouvement pour le planning familial, qui a mis en place des centres d'orthogénie et qui organise des voyages pour être avorté à l'étranger, et le mouvement pour la liberté de l'avortement et de la contraception), de l'autre, les mouvements traditionalistes et d'inspiration catholique (notamment « Laissez-les vivre » et les associations « pour le respect de la vie »), également relayés par des figures publiques. Les prises de position des médecins, directement concernés par le problème, ont aussi joué un rôle important, non seulement parce que de grandes personnalités de la médecine (le professeur Milliez par exemple) se sont exprimées en faveur de l'IVG, mais aussi parce que le problème a fait l'objet de vives controverses au sein du corps médical (prises de position de l'Ordre des médecins contre l'avortement, contestation de celles-ci par plusieurs groupements de médecins issus de mai 1968 demandant la suppression de l'Ordre...). Les affrontements publics, à l'occasion d'un événement dramatique, occupent une place importante dans la publicisation d'un problème ; ils en sont un vecteur décisif.

Toutefois d'autres facteurs y ont contribué : l'importance (et la croissance) du nombre des avortements à l'étranger, le fait que le problème de l'IVG pouvait être traduit dans des termes simples, concrets et accessibles au plus grand nombre sans grandes difficultés, le contexte de l'après-mai 68...

Padioleau, 1982, p. 23-47.

Le deuxième élément qui facilite la prise en charge d'un problème par des arènes publiques est sa nouveauté. Il ne s'agit pas là en général d'un élément intrinsèque du problème mais qui découle plutôt de la manière de le construire. Le plus souvent c'est le recours à un registre scientifique, fondé sur des chiffres et des statistiques qui permet d'objectiver la nouveauté mais aussi (voire surtout) l'importance du problème en le quantifiant. La légitimation par le chiffre apparaît comme une ressource clé dans la lutte pour la publicisation des problèmes. Les données quantitatives permettent, en particulier, de mettre en scène l'urgence du problème en faisant office de preuve de son extension et de son aggravation (par une augmentation du nombre d'individus concernés ou de cas repérés)². Surtout, les chiffres produisent un effet de réel lié à la légitimité scientifique du comptage.

La légitimation scientifique de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme

La lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, deux problèmes publics qui tendent à n'en faire qu'un, sollicite très fortement les travaux scientifiques portant sur ces questions. À partir des années 1950, les schèmes probabilistes et les techniques de calcul forgées par des épidémiologistes, des démographes et des statisticiens ont conduit à reproblématiser l'alcoolisme et le tabagisme (et de plus en plus les effets cumulés de ces deux comportements) dans les catégories du risque, du fait de la montée des cancers et des pathologies cardio-vasculaires. Le lien établi, par de nombreux travaux, entre consommation d'alcool et de tabac et ces pathologies, devenues le premier facteur de mortalité après la seconde guerre mondiale, a permis de qualifier ces comportements de comportements à risque appelant une intervention des pouvoirs publics. Ces travaux scientifiques ont très fortement contribué à une reproblématisation de l'alcoolisme et du tabagisme et donc à une nouvelle forme de publicisation de ces enjeux. Mais, en passant de la sphère scientifique à des arènes publiques, les statistiques des épidémiologues sont l'objet d'un processus continu de réification et de fétichisation, puisqu'ils sont isolés de leurs prémisses méthodologiques.

Berlivet, 2000.

Le troisième principe renvoie à l'adéquation entre la construction du problème et les valeurs dominantes qui facilitent sa prise en compte. Il s'agit là d'une dimension moins évidente à cerner puisqu'elle suppose en quelque sorte une modélisation de « l'air du temps », d'un contexte idéologique, culturel et politique favorisant la publicisation d'un problème. Mais il est net que la mise sur agenda de l'IVG ne peut pas se comprendre sans faire référence au contexte de l'après-mai 1968 en France (diffusion de valeurs telles que la libération sexuelle, l'égalité des sexes, le refus des croyances religieuses...), celle de l'illettrisme sans prendre en compte la redécouverte de la pauvreté en France au milieu des années 1980 (émergence des thématiques de la nouvelle pauvreté puis de l'exclusion), ou encore la problématisation en termes de risques de l'alcoolisme et du tabagisme sans la mettre en relation avec la forte baisse de la mortalité, qui rend d'autant plus dramatiques et visibles les décès de quadragénaires ou de quinquagénaires liés au cancer et aux pathologies cardiovasculaires.

Le plus souvent, seule la combinaison de ces éléments, correspondant à autant de ressources pertinentes dans le cadre de la compétition entre les problèmes au sein des arènes publiques, permet la publicisation au sein des différentes arènes publiques. Ce sont donc moins les propriétés intrinsèques du problème (gravité, nombre de personnes concernées, urgence...) que sa mise en forme dramatique et statistique, son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné ainsi que les ressources de pouvoir de ceux qui le relaient qui expliquent sa mise sur agenda. Celle-ci ne peut donc pas se comprendre sans tenir compte des acteurs qui interviennent dans ce processus et de leurs interactions.

Les modalités de la mise sur agenda

Deux modèles explicatifs basés sur les acteurs ont dominé les premiers travaux sur l'agenda (Parsons, 1995, p. 125). Le premier peut être qualifié de pluraliste, on peut aussi parler de modèle de l'influence. Dans cette perspective tout problème est susceptible d'être inscrit sur l'agenda politique à condition que des individus se mobilisent et s'organisent pour publiciser le problème. Par l'organisation collective, il y a une remontée démocratique des demandes sociales vers les autorités publiques. On se situe ici dans le cadre d'une vision systémique du politique, où les autorités politiques répondent (par des *outputs*) à des sollicitations extérieures (qualifiés d'*inputs*).

Mais ce modèle est fortement à nuancer par le fait que certains groupes ont plus de facilités que d'autres à parvenir à placer leur demande sur l'agenda politique du fait des différences de ressources entre acteurs cherchant à faire inscrire un problème sur l'agenda institutionnel. Ces inégalités sont liées à des facteurs tels que la proximité, notamment sociale, d'un groupe par rapport aux décideurs politiques, l'importance des ressources mobilisables, la cohésion du groupe, la position du groupe dans la structure économique ou sociale, la reconnaissance sociale du groupe, son prestige...

Il existe donc de fortes inégalités dans les possibilités pour un groupe de transmettre ses demandes. Ainsi dans le second modèle, le modèle élitiste, seul un groupe restreint et socialement dominant peut transmettre ses demandes (on peut également parler de modèle du contrôle social). Ce modèle explicatif est également trop général puisque, même s'il existe de fortes inégalités entre groupes, elles ne signifient pas que seul un petit nombre d'individus parvient à transmettre ses

demandes et à les faire inscrire sur l'agenda politique. Les inégalités entre groupes entraînent des stratégies d'action collective différentes qui permettent parfois à des groupes dominés (par exemple historiquement la classe ouvrière) de faire inscrire des problèmes sur l'agenda.

Aucun de ces deux modèles, parce que trop généraux et englobants, ne se révèle donc adéquat pour l'analyse des politiques publiques. Il paraît plus opératoire, et surtout plus pertinent, de mettre en avant la diversité des modalités de la mise sur agenda liés à la multiplicité des acteurs qui y participent et à leurs interactions.

Pour cela on peut partir de la typologie élaborée par Philippe Garraud (1990). Il propose de distinguer cinq modèles de processus de mise sur agenda à partir de la prise en compte de cinq éléments : l'action de groupes organisés ; la mobilisation de l'opinion (construction d'une demande sociale repérable par des prises de position ou des sondages, existence de conflits publics, stratégies d'appel à l'opinion...) ; l'intervention d'acteurs politiques ; la médiatisation ; enfin le rôle d'événements. Les cinq types que propose Philippe Garraud sont des types idéaux³ : il est plus fréquent que dans la réalité on rencontre des cas mixtes, hybrides, combinant simultanément des éléments de plusieurs types. Plus qu'une description fidèle de la réalité, ces types permettent de repérer les principales logiques à l'œuvre dans le processus de mise sur agenda d'un problème, qui ne sont pas réductibles à un schéma d'explication simple et unilatéral.

Le premier modèle de mise sur agenda que Philippe Garraud distingue est celui de la participation (ou de la mobilisation externe). Dans ce cas, l'initiative revient à des groupes extérieurs à l'État plus ou moins fortement organisés qui se mobilisent, parfois de façon conflictuelle, auprès des autorités publiques. Le soutien de l'opinion publique est recherché afin de faire pression sur l'État et de légitimer des revendications. Les actions menées (grèves, manifestation, actions symboliques, violences...) visent à attirer l'attention des médias et par-delà celle des acteurs politiques et de l'opinion. Souvent sont également recherchés des relais qui vont porter un problème au sein d'arènes publiques. Ceux-ci peuvent être de nature très diverse : acteurs politiques, acteurs économiques, personnalités scientifiques, porte-parole d'associations ou de syndicats, journalistes, intellectuels, vedettes de cinéma, de la musique ou du sport, autorités morales et religieuses...

Les relais d'ATD Quart-Monde

ATD Quart-Monde a eu très tôt une stratégie de respectabilité sociale, « d'honorabilité publique » en s'appuyant sur des personnalités ayant un accès direct aux élites politico-administratives. On peut notamment mentionner, outre Geneviève de Gaulle-Anthonioz (membre du Comité économique et social), l'avocat Paul Bouchet (président de la Commission consultative des droits de l'homme), le directeur adjoint de Marcel Dassault, le sociologue Jean Labbens, etc. ATD trouve également des relais dans des structures associations catholiques, associations humanitaires, entreprises, le Rotary Club... Pour populariser la cause de la lutte contre l'illettrisme, l'association a aussi recours à des colloques (à l'Unesco notamment), à des vastes réunions publiques (comme « le Défi » en 1977) et à des campagnes médiatiques, comme « l'appel des 26 » signé par 26 personnalités, dont le nom commence par une des lettres de l'alphabet (de Pierre Arditi à Zinedine Zidane).

Lahire, 1999.

Philippe Garraud donne comme exemple de ce premier modèle le rôle du mouvement SOS Racisme dans la mise sur agenda de la question de la non-discrimination des Français d'origine étrangère (et des étrangers de manière générale) dans les années 1980 en France. Un exemple plus récent est fourni par la mobilisation des Enfants de Don Quichotte en faveur des SDF durant l'hiver 2006-2007, qui a pris la forme spectaculaire de l'installation de plusieurs centaines de tentes le long du canal Saint-Martin à Paris. Elle a entraîné la mise sur agenda du principe du « droit au logement opposable » inscrit dans une loi votée peu de temps après.

Le deuxième modèle est celui de la médiatisation. Si celle-ci est parfois fortement liée aux mobilisations collectives comme on vient de le voir, elle peut aussi avoir une certaine autonomie et dépendre principalement des logiques du champ médiatique : stratégies professionnelles, stratégies éditoriales, structure de l'actualité (par exemple choix d'événements dans un contexte d'actualité peu chargée) comme l'ont souligné Mac Combs et Shaw (1972). Selon eux les médias hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance supposée pour l'opinion publique. Par conséquent l'attention médiatique détermine aussi l'attention de l'opinion publique, celle-ci entraînant la mise sur agenda des problèmes. Un événement joue fréquemment un rôle déclencheur dans la prise en charge d'un problème par les médias. La mise sur agenda d'un problème peut trouver son origine dans des événements auxquels la couverture médiatique donne une forte audience. C'est aussi le mode de couverture médiatique qui met en avant la responsabilité d'autorités publiques. Les groupes organisés n'ont pas un rôle initiateur, ils peuvent cependant dans certains cas jouer un rôle de relais. La mobilisation est absente, mais la controverse publique peut être importante. Enfin, la politisation est ponctuelle et secondaire, elle ne joue pas un rôle moteur dans la médiatisation, mais en revanche les acteurs politiques peuvent être conduits à réagir du fait de la médiatisation.

Les exemples que donne Philippe Garraud (affaire du *Rainbow Warrior*, affaires liées au financement des partis politiques) ne renvoient pas directement aux politiques publiques. D'autres exemples peuvent être donnés : la médiatisation d'accidents dans les transports (à partir de 1999 les accidents dans les chemins de fer britanniques ont conduit progressivement à une remise en cause de leur privatisation par le gouvernement Blair), de faits divers dramatiques (ainsi l'enlèvement d'un enfant de cinq ans par un pédophile sortant de prison en août 2007 qui a entraîné la mise sur agenda d'une loi mettant en place la rétention de sûreté) ou encore des décès de personnes âgées liés à la canicule de l'été 2003, qui a remis sur l'agenda la prise en charge de la dépendance (Milet, 2005).

Toutefois de nombreux travaux ont discuté cette thèse et ont conduit à nuancer l'impact des médias sur la mise sur agenda, ceux-ci jouant plus souvent un rôle de relais par rapport à des problèmes portés par d'autres acteurs, qu'un rôle initiateur (Nollet, 2010). L'autonomie des acteurs politiques dans la sélection des problèmes en vue de leur mise sur agenda a également été soulignée, ce qui renvoie au troisième modèle : celui de l'offre politique.

Ici, les acteurs politiques, et non plus les groupes organisés, jouent le rôle moteur. Un thème est politisé et mis en avant par un ou plusieurs acteurs politiques afin de renforcer leur position dans la compétition politique. La médiatisation est forte puisque c'est le principal instrument d'action sur lequel s'appuient les acteurs politiques. En revanche, la mobilisation de groupes organisés joue un rôle réduit. Comme le montre l'exemple donné par Philippe Garraud (celui de la mise sur agenda de thèmes comme l'insécurité et l'immigration à la suite de leur politisation par le Front national dans les années 1980 en France) deux logiques principales sont à l'œuvre : une logique électorale (espérance de gains électoraux dans la mise sur agenda d'un problème) et une logique

d'identification politique (affirmation d'une identité politique par la mise sur agenda de thèmes marqueurs et le plus souvent clivants). La première logique se traduit le plus nettement en période de campagne électorale (par exemple la question de l'insécurité, en particulier la délinquance des mineurs, dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle française de 2002 ou celle du travail et du pouvoir d'achat en 2007). Les thèmes mis en avant pendant les campagnes électorales par le parti ou le candidat victorieux se retrouvent ensuite sur l'agenda politique. Ainsi, en France, les premiers projets de loi mis sur agenda après une élection présidentielle ont un rôle clef de marqueur politique (augmentation des minima sociaux et nationalisations après l'élection de François Mitterrand en 1981, loi travail et pouvoir d'achat contenant de nombreuses diminutions d'impôts et loi sur la récidive prévoyant la création de peines planchers après l'élection de Nicolas Sarkozy en juillet 2007). En dehors des périodes électorales la mise sur agenda à l'initiative d'acteurs politiques (en général au sommet de l'exécutif) peut aussi symboliser la capacité d'action du pouvoir politique comme le montre l'exemple de la mise sur agenda de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques à l'initiative de Nicolas Sarkozy, dans le cadre d'une conférence de presse, en janvier 2008. Toutefois il ne faut pas non plus surestimer le poids des acteurs politiques dans la détermination de l'agenda, celui-ci étant le plus souvent fort sur quelques enjeux à des moments particuliers comme on le verra plus bas. L'analyse de longue durée tend à relativiser le poids des acteurs politiques : ainsi entre 1986 et 2006 en France les variations dans l'attention portée aux différents domaines de politiques publiques dans les agendas gouvernementaux et parlementaires ne sont que faiblement corrélées aux changements électoraux (Baumgartner, Brouard, Grossman, 2009).

Ces trois premiers modèles ont pour point commun de comprendre des controverses publiques, une importante médiatisation, des actions visibles (événements, mobilisation...). La publicité (au sens habermassien de débat public) est donc forte. Mais il existe cependant deux autres modèles que Philippe Garraud qualifie de « silencieux » : la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées.

Dans celui de l'anticipation, le rôle moteur appartient aux autorités publiques, l'expertise administrative jouant un rôle central. L'initiative gouvernementale est décisive, c'est elle qui rend le problème visible. En revanche la médiatisation est faible, la politisation également, la mobilisation et les événements sont absents. Le rôle des groupes organisés est limité. Philippe Garraud donne comme exemple la loi sur la formation professionnelle de 1972 et l'instauration du *numerus clausus* pour les études médicales en 1971.

Le cinquième modèle est celui de l'action corporatiste silencieuse. Ici l'initiative appartient plus clairement que dans le cas précédent à un groupe organisé qui bénéficie d'un accès privilégié aux autorités publiques. L'autre différence avec le modèle précédent est le fait que le problème est plus ciblé, concerne un public plus restreint. Là aussi la politisation, la médiatisation et la mobilisation sont faibles. Le huis clos est recherché par les acteurs concernés. Philippe Garraud donne l'exemple de la programmation des équipements militaires (oppositions entre différentes armes, rôle du *lobby* militaro-industriel). On peut également donner celui de l'énergie nucléaire (rôle corporatiste central d'EDF en faveur de la multiplication des centrales nucléaires). Ces deux aspects (initiatives administratives, rôle d'un lobby) peuvent toutefois être liés comme le montre l'exemple de

l'instauration du *numerus clausus* pour les études médicales, liée à la convergence de revendications de segments de la profession médicale, soucieux de la préservation de leurs revenus et de leur prestige, et de préoccupations administratives orientées vers la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie (Déplaude, 2007, p. 307-377). Plus largement, ces modalités de mise sur agenda conduisent à analyser les « espaces confinés » où sont définis des problèmes par des acteurs spécialisés (experts, acteurs administratifs, groupes d'intérêts...) hors de l'attention publique – médiatique et politique (Gilbert, Henry, 2009).

De manière plus générale, comme le souligne Philippe Garraud, ces modèles sont le plus souvent mêlés dans la réalité. On peut reprendre l'exemple de la mise sur agenda de la loi sur le logement opposable qui est non seulement liée à la mobilisation fortement médiatisée⁴ des « Enfants de Don Quichotte » en décembre 2006 mais aussi au fait que le principe du droit au logement opposable était discuté et proposé depuis 2002 dans une enceinte plus discrète : le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (Houard, 2009). Par ailleurs, ces différentes dynamiques peuvent se succéder dans le cadre du processus de mise sur agenda qui le plus souvent s'inscrit dans la durée comme le montre l'exemple du sida (Favre, 1992) pour lequel se sont succédé (et progressivement mêlés) entre 1983 et 1986 une mise sur agenda silencieuse (à l'initiative de chercheurs), une mise sur agenda liée à l'action de groupes organisés (défenseurs des homosexuels et des victimes du sang contaminé), la médiatisation (du scandale du sang contaminé) et la politisation (par le Front national notamment). De même, les parcours des problèmes peuvent fluctuer entre des phases de plus ou moins forte publicisation comme on peut le voir avec l'exemple de l'amiante passé d'un problème confiné dans les années 1970, car pris en charge par des acteurs (victimes, scientifiques, acteurs de la politique des risques professionnels) dotés de ressources limitées, à un problème fortement publicisé à partir du milieu des années 1990 du fait de l'élargissement de la mobilisation et du recours à des actions judiciaires progressivement médiatisées (Henry, 2007). Cette perspective d'analyse qui met en relation les processus de mise sur agenda avec la structure des interactions et des rapports de force entre les acteurs a toutefois tendance à négliger le contexte dans lequel ils s'opèrent.

Les dimensions contextuelles de l'agenda

La mise sur agenda n'est pas en effet forcément liée directement à l'intervention de ces différents acteurs. Il existe des mises sur agenda plus contraintes, correspondant à un contexte non maîtrisé par les acteurs de la publicisation des problèmes mis en avant par Philippe Garraud. La mise sur agenda peut, notamment, être liée à des décisions judiciaires (en particulier des décisions d'une cour constitutionnelle, mais c'est parfois le cas avec des décisions d'autres juridictions comme le montre la mise sur agenda de la question de l'indemnisation du handicap à la suite de l'arrêt Perruche, prononcé par la Cour de cassation en février 2002), au calendrier institutionnel (par exemple la discussion parlementaire annuelle sur le budget et sur le financement de la Sécurité sociale met à date fixe sur agenda les politiques fiscales et de protection sociale), à des décisions européennes (par exemple la mise en œuvre d'une directive européenne qui conduit à une mise sur agenda institutionnelle en France ou dans tout autre État de l'Union européenne), au contexte économique (par exemple la montée des prix du pétrole qui met sur agenda la question des compensations pour certains groupes particulièrement affectés, celle de la fiscalité sur les carburants ainsi que la recherche d'énergies alternatives ou la transformation de l'agenda des

politiques économiques à la suite de la crise financière de l'automne 2008), à des évolutions démographiques (qui jouent un rôle déterminant, même s'il est plutôt indirect, dans la mise sur agenda de la réforme des retraites, et plus généralement d'un certain nombre de mesures dans le domaine de la protection sociale). Il est également nécessaire de tenir compte des interdépendances entre les différents domaines de politiques publiques du fait de la concurrence entre eux pour capter l'attention forcément limitée des autorités publiques (Baumgartner et Jones, 2005).

La prise en compte des différentes dimensions du contexte de la mise sur agenda a été modélisée par John Kingdon (1984). Il part de la distinction entre trois types de flux indépendants qui déterminent l'agenda des politiques publiques.

Le premier flux est celui des problèmes (*problem stream*). Il est formé par les problèmes auxquels les autorités publiques prêtent attention (autrement dit les problèmes qui ont accédé à des arènes publiques). Pour Kingdon, trois mécanismes principaux conduisent à fixer l'attention des autorités publiques sur des problèmes⁵ : des indicateurs (c'est-à-dire des mesures, statistiques en particulier), des événements marquants et des effets de rétroaction d'une politique (c'est-à-dire des informations, dans le cadre d'une évaluation en particulier, faisant état d'échecs d'une politique publique).

Le deuxième flux est celui des politiques publiques à proprement parler (*policy stream*). Il correspond à l'ensemble des solutions d'action publique disponibles – pour les désigner Kingdon utilise la métaphore de la « soupe primordiale » – et qui sont susceptibles d'être prises en charge par les acteurs des politiques publiques. Cette prise en compte dépend de critères tels que leur faisabilité technique, leur compatibilité avec les valeurs dominantes et leur capacité d'anticipation des contraintes à venir.

Enfin, le troisième flux est celui de la politique (*political stream*). Il est composé de quatre éléments principaux : l'opinion publique, les forces politiques organisées (partis politiques en particulier), le pouvoir exécutif et la négociation collective.

La mise sur agenda s'opère au moment de la conjonction de ces trois flux, lorsqu'« un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes » (p. 174). Ce moment singulier est qualifié par Kingdon de « *policy window* », expression qui renvoie à l'image de la fenêtre de tir et que l'on traduit habituellement par « fenêtre d'opportunité politique ».

Une fenêtre d'opportunité politique : le prix unique du livre (1981)

La mise sur agenda de la question du prix unique du livre à l'été 1981 (dans le cadre de la session extraordinaire du Parlement) s'opère au moment de la conjonction des trois flux que distingue Kingdon.

Le flux des problèmes. Un certain nombre d'indicateurs attestent des problèmes que pose la liberté du prix du livre : fermeture de petites librairies, problèmes financiers des petits éditeurs...

Le flux des politiques. La solution du prix unique du livre (au nom de l'idée selon laquelle le livre n'est pas une marchandise comme une autre) est portée par une

coalition d'acteurs, regroupant notamment des petits éditeurs et des libraires.

Le flux politique. L'arrivée de la gauche au pouvoir (à la suite de l'élection présidentielle de François Mitterrand et la victoire de la gauche aux élections législatives de juin 1981) entraîne l'arrivée de Jack Lang, très favorable à la mesure, qui fait partie des 110 propositions du candidat Mitterrand, très proche du nouveau Président, au ministère de la Culture. La mise sur agenda s'opère d'autant plus facilement que c'est une mesure simple à adopter et à mettre en œuvre, sans coût financier pour l'État (contraintes faibles) mais à la forte portée symbolique (refus d'une logique libérale de marché) et politique (activation du clivage gauche/droite).

Surel, 1997.

Les fenêtres d'opportunité politique correspondent donc à des moments d'ouverture de l'agenda pour des acteurs qui en sont, en conjoncture habituelle, écartés. Baumgartner et Jones (2009) l'ont systématisé en termes de cycles : à une période d'équilibre, au cours de laquelle la structure de l'agenda est stable et où existe un accord large sur la façon de définir les problèmes, succède une période, plus courte, d'ouverture de l'agenda à des acteurs auparavant exclus, et au cours de laquelle les médias jouent un rôle important dans la promotion d'alternatives. Cette ouverture de l'agenda ouvre la voie à une nouvelle période d'équilibre stabilisé, sur la base, notamment, de la création de nouvelles institutions.

L'analyse des processus de construction des problèmes publics et des dynamiques de mise sur agenda présente de nombreux intérêts pour la compréhension des politiques publiques.

Tout d'abord, elle amène à prendre en compte la dynamique temporelle de l'action publique : le temps est à la fois une ressource et une contrainte pour les différents acteurs. Par là est intégrée la part d'aléatoire et de contingent du fait de la prise en compte d'événements, mais aussi de certaines conjonctures favorables à la mise sur agenda d'un problème (fenêtre d'opportunité politique en particulier). Elle conduit aussi à inscrire l'analyse de l'action publique dans des dynamiques de longue durée (Baumgartner, Jones, 2002).

Cette analyse permet également de mettre au jour la multiplicité des acteurs intervenant dans les politiques publiques : groupes organisés, médias, acteurs politiques, acteurs gouvernementaux, acteurs administratifs, « opinion publique », etc. et donc de sortir du « stato-centrisme » qui est une des principales limites du modèle séquentiel, comme on l'a vu dans le chapitre précédent. Ce déplacement permet d'articuler l'analyse des politiques publiques avec d'autres approches relevant de la sociologie politique : l'étude de l'action collective (pour comprendre les phénomènes de mobilisation), l'étude des médias (pour comprendre la médiatisation des problèmes) et l'étude de la compétition politique (pour comprendre la politisation des problèmes). L'étude de la mise sur agenda relève ainsi pleinement d'une sociologie politique de l'action publique centrée sur les interactions d'acteurs multiples.

Elle conduit aussi à mettre en évidence l'importance des processus cognitifs du fait du rôle

décisif de la formulation et de la perception des problèmes. Elles déterminent, en effet, largement les séquences ultérieures en faisant prédominer un mode de problématisation qui structure l'espace du choix des options envisagées, et qui est même parfois associé étroitement à la promotion de telle ou telle mesure ou instrument permettant de répondre au problème⁶. De ce fait la séparation entre mise sur agenda et décision est très floue, puisque la mise sur agenda est déjà en soi une décision lourde de conséquences pour l'ensemble d'une politique publique, tout comme l'est la non-mise sur agenda et dans la mesure où un choix porté par certains acteurs précède souvent la mise sur agenda en étant étroitement lié à la construction du problème. Ainsi, plus qu'un moment ou une séquence clairement identifiable, la construction des problèmes et la mise sur agenda correspondent à un processus continu de redéfinition et de réémergence d'enjeux et de mesures qu'il est nécessaire de prendre en compte dans toute analyse de l'action publique.

Références bibliographiques principales

- BAUMGARTNER F., JONES B. (2009) (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BECKER H. (dir.) (1966), *Social Problems: A Modern Approach*, New York, John Wyler.
- CEFAÏ D. (1996), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, p. 43-66.
- COBB R., ELDER C. (1972), *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allyn and Bacon.
- COBB R., ELDER C. (1997), "Agenda setting and the denial of agenda access: key concepts", dans COBB R., ELDER C. (dir.) *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Texas, p. 3-23.
- FELSTINER W., ABEL R., SARAT A. (1980-1981), "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, 15 (3-4), p. 631-654 (trad. fse dans *Politix*, n° 16, 1991, p. 41-54).
- GARRAUD P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.
- HILGARTNER S., BOSK C. (1988), "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model", *American Journal of Sociology*, 94 (1), p. 53-76.
- JONES B., BAUMGARTNER F. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritize Problems*, Chicago, University of Chicago Press.
- KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company.
- NEVEU E. (1999), « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, 22.
- STONE D. (1989), "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (2), p. 281-300.

BECKER H. (1963), *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press (trad. fr., 1985).

BERLIVET L. (2000), « Une santé à risques. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999) », thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes-I.

BOUSSAGUET L. (2008), *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz.

CHATEAURAYNAUD F., TORNÉ D. (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éd. de l'EHESS.

EWALD F. (1986), *L'État-providence*, Paris, Fayard.

GILBERT C., HENRY E. (2009), « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », dans GILBERT C., HENRY E. (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 9-33.

GUSFIELD J. (1963), *Symbolic Crusades. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana, University of Illinois Press.

LAHIRE B. (1999), *L'invention de l'illettrisme*, Paris, La Découverte.

PADIOLEAU J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

SUREL Y. (1997), *L'État et le livre*, Paris, L'Harmattan.

[1](#) - . Deborah Stone (1989) a tout particulièrement mis l'accent sur les imputations causales dans la dynamique de construction des problèmes publics. Plusieurs types de causalité (intentionnelle, non voulue, accidentelle, mécanique) peuvent être mobilisés par des acteurs sociaux pour s'adresser à des autorités publiques. Le type d'imputation causale est choisi en fonction du type d'intérêt défendu (par exemple les victimes des fuites de gaz provoquées par Union Carbide ont dénoncé la responsabilité directe de celle-ci du fait des déficiences du système d'alerte, tandis que ses dirigeants ont plaidé la thèse de l'accident) et, surtout, il est un objet de lutte entre groupes sociaux en concurrence.

[2](#) - . Le rôle des scientifiques du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988 dans la mise sur agenda de la lutte contre le réchauffement climatique fournit un exemple de la mise au jour d'un nouveau problème à partir du recueil de données scientifiques.

[3](#) - . En cela, il prolonge et affine la typologie proposée par Cobb et Ross (1976). Ils distinguent trois grands modèles de mise sur agenda : 1) le modèle de l'initiative extérieure (*outside initiative model*) dans le cadre duquel un groupe extérieur à l'État promeut un problème en cherchant des soutiens élargis afin de le faire inscrire sur l'agenda [modèle 1 de Garraud] ; 2) le modèle de la mobilisation (*mobilisation model*) dans le cadre duquel un problème est inscrit à l'agenda à l'initiative de leaders politiques [modèle 3 de Garraud] ; 3) le modèle de l'accès interne (*inside access model*) dans le cadre duquel la mise sur agenda se fait sans participation de l'opinion publique, à l'issue d'un processus qui reste interne à l'État [modèle 4 de Garraud].

[4](#) - . Notamment parce qu'elle s'est produite à une période (fêtes de fin d'année) de faible occupation de l'agenda médiatique et de plus forte sensibilisation de l'opinion à la détresse humaine et à la misère.

[5](#) - . On retrouve là en partie les principes de sélection qui permettent à des problèmes d'accéder à des arènes publiques.

[6](#) - . Les instruments préexistants ont eux-mêmes un effet sur la définition des problèmes comme le montre l'exemple des tests de dépistage des drogues dont l'utilisation dans les entreprises américaines a contribué à la définition du problème de la consommation de drogues au travail comme la conséquence de comportements individuels moralement condamnables et non pas comme un effet de la détérioration des conditions de travail (Crespin, 2009).

Chapitre 3

L'analyse décisionnelle

L'ANALYSE DÉCISIONNELLE est à la fois la dimension la plus évidente de l'analyse des politiques publiques et l'une des plus problématiques. En effet, la décision est habituellement la phase la plus valorisée puisqu'elle est considérée comme l'apogée du travail politique et administratif. Mais, en même temps, elle s'inscrit dans un ensemble de représentations qui débordent largement le cadre des politiques publiques au sens strict du terme. Dans les conceptions les plus courantes, la décision est synonyme d'action, plus précisément d'action résultant d'un choix. Le contrôle de la prise de décision est de ce fait assimilé à la détention du pouvoir : décider, c'est exercer le pouvoir. Cette représentation de la décision repose à la fois sur la valorisation de l'acte individuel et sur la croyance dans la liberté de choix. Cette conception de la décision comme produit d'un choix individuel et libre est profondément ancrée dans la culture occidentale (Sfez, 1992). De plus, elle répond au *credo* démocratique, dans la mesure où elle est étroitement liée à la notion de responsabilité politique, qui est au fondement de la démocratie représentative contemporaine. Ce qui rend les élus responsables, c'est leur capacité de décider et d'opérer des choix, c'est parce que des décisions sont attribuées à des élus que la responsabilité politique peut s'exercer à travers l'exercice régulier du suffrage universel.

Ces représentations socialement et politiquement partagées rendent d'autant plus opaque l'analyse de la décision qu'elle est fréquemment mise en scène afin de la conformer à cette image valorisée et valorisante d'un sujet créateur. Les discours d'attributions causales des hommes politiques et des médias occupent une place centrale dans la personnalisation de la décision publique (Le Bart, 1990). Les gouvernants cherchent à s'attribuer la paternité des décisions relevant de leur domaine de compétence afin de faire la preuve de leur capacité d'action et de choix et, au-delà, de légitimer le système politique dans son ensemble. En effet, si les gouvernants ne sont pas capables d'agir, donc de décider, l'exercice du droit de vote n'a pas de raison d'être. L'imputation causale est renforcée par la logique de la compétition politique démocratique, puisque les opposants, exclus de la décision, contribuent à sa personnalisation dans la mesure où elle facilite le travail de dénonciation politique. Les médias jouent aussi un rôle très important, en reprenant les déclarations des hommes politiques s'attribuant une décision, en assimilant une décision à un gouvernant (la « loi Chevènement », le « plan Juppé », la « réforme Aubry », le « projet Jospin », le « décret Voynet », les « mesures Sarkozy »...) et en privilégiant une lecture individualiste du fonctionnement de la démocratie, fondée sur les conflits stratégiques de personnes.

Cette représentation, culturellement et politiquement profondément inscrite au cœur des démocraties représentatives occidentales, fait d'autant plus écran à l'analyse de la décision qu'elle connaît une traduction savante avec la notion de décideur rationnel¹. Elle se fonde sur le principe du choix de la solution optimale par un décideur clairement identifiable qui agit selon une rationalité instrumentale (la *Zweckrationalität* chez Max Weber). Plus précisément, cette conception repose sur quatre postulats principaux.

Premier postulat : il existe un décideur unique, qui prend, au sens fort du terme, la décision. Il y a donc toujours un décideur que l'on peut identifier.

Deuxième postulat : pour décider, le décideur s'appuie sur un système de préférences stables et explicites. Il poursuit de ce fait un but clairement défini par rapport auquel il est en mesure de comparer les différentes options qui s'offrent à lui. Il a donc un comportement parfaitement cohérent.

Troisième postulat : toutes les alternatives possibles peuvent être connues. La transparence de l'information est donc totale : le décideur décide en parfaite connaissance de cause.

Quatrième postulat : le décideur a pour seule finalité de trouver la solution optimale au problème ; il ne tient compte que des données propres au problème et va prendre la décision qui correspond au choix optimal. Le décideur est donc en mesure de maximiser son utilité (maximisation des gains/minimisation des pertes)

Ce modèle du décideur rationnel a fait l'objet de discussions multiples qui débordent largement le cadre de l'analyse des politiques publiques pour concerner plus largement l'économie, la sociologie des organisations et l'analyse des relations internationales. Elles ont conduit, comme on le verra pour commencer, à mettre en cause l'existence d'un décideur rationnel. De ce fait les travaux de politiques publiques analysent la décision comme un processus au cours duquel interagissent de nombreux acteurs.

Les limites de la rationalité de la décision

La rationalité de la décision a fait l'objet d'une remise en cause dépassant le cadre de l'action publique qui a conduit à l'élaboration de nouvelles notions : celles de rationalité limitée et d'anarchies organisées en particulier.

Rationalité limitée et biais cognitifs

Les débats sur la rationalité sont fortement marqués par l'apport d'Herbert Simon, qui a introduit l'idée de rationalité limitée. Dès son premier ouvrage (1945), il a mis en avant un ensemble de limites à la rationalité des décideurs. Pour lui la rationalité humaine est limitée notamment par le fait que :

- le savoir d'un individu est par nature incomplet et fragmenté ;
- un individu ne peut pas anticiper les conséquences de tous ses actes ;
- l'attention portée à un problème est discontinue, elle est perturbée par d'autres problèmes ;
- la mémoire individuelle est réduite et sélective ;
- l'information est perçue à travers des filtres cognitifs ;
- l'action d'un individu dépend aussi d'habitudes, de routines et de choix passés ;
- le calcul rationnel coût/bénéfices est affecté par d'autres finalités telles que le maintien de la cohésion d'un groupe ou la détention d'une position de pouvoir ;
- les contraintes organisationnelles restreignent les possibilités de choix.

Simon en déduit qu'un individu en situation de choix n'est pas en mesure de maximiser son utilité, contrairement à la conception rationnelle, mais seulement de satisfaire des intérêts. Il ne prend pas la décision optimale mais celle qui lui garantit le plus de stabilité et entraîne le moins

d'incertitudes.

La conception en termes de rationalité limitée a nourri les débats sur les autres postulats de la théorie rationnelle de la décision, débats qui ont été focalisés sur deux aspects en particulier : l'importance des représentations cognitives des acteurs de la décision et les limites de l'information disponible pour les décideurs. La critique la plus fondamentale de l'approche en termes de choix rationnels vient des travaux qui prennent en compte la dimension cognitive, c'est-à-dire les valeurs et les représentations qui orientent le comportement des acteurs. Elles permettent de rendre compte de l'apparente irrationalité de certains choix, d'un point de vue économique notamment. Dans le cadre de cette approche, la décision est vue comme une confrontation et une articulation de représentations et de valeurs portées par différents acteurs, qui poursuivent des finalités multiples, non réductibles à la résolution du problème. Ainsi, la décision ne correspond pas à une intentionnalité cohérente d'un acteur qui vise la maximisation d'une utilité, mais à un ajustement aléatoire de logiques multiples partiellement contradictoires, qui dépendent des diverses représentations associées au problème, elles-mêmes liées aux systèmes de représentation des acteurs.

La construction du complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer : une décision non rationnelle ?

La décision de créer un complexe sidérurgique à Fos-sur-Mer dans les années 1960 ne répond pas à une rationalité strictement économique pour deux raisons. La première est le fait que le complexe est situé loin des principales zones de consommation. La seconde est que l'évolution de la consommation d'acier présente des incertitudes qui n'ont pas été prises en compte.

Pourquoi alors la décision de créer un complexe aussi important près de Marseille a-t-elle été prise ? Pour l'expliquer, Jean-Gustave Padioleau (1981) a mis l'accent sur les représentations multiples qui ont conduit à formuler la construction de Fos-sur-Mer en termes d'« impératif national ». Pour la Datar, alors dirigée par Olivier Guichard, le projet est un moyen privilégié de modifier l'équilibre économique du territoire, de faire de la région marseillaise un pôle économique d'envergure. Elle prône un aménagement volontariste du territoire reposant sur la création de pôles de croissance dans les régions les moins développées économiquement. Ainsi, la création du complexe de Fos devait permettre le développement de la région marseillaise, et plus largement du sud-est de la France. À terme, Marseille avait vocation à devenir l'Europort du sud, concurrençant Rotterdam, et ainsi permettre à la France d'occuper la première place économique en Méditerranée.

Cette représentation du problème est soutenue par le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, qui parle de « Fos, la grande affaire de la nation ». Le sommet de l'exécutif présente Fos comme un impératif national. Le projet s'inscrit dans une logique politique d'affirmation de la puissance économique de la France qui, par le développement de sa façade méditerranéenne, serait plus à même de concurrencer l'Europe du Nord-Ouest.

Le choix de construire le site, fait en 1965, est également lié à un système de représentation que J.-G. Padioleau qualifie de « keynésianisme productiviste ». Il s'agit d'un ensemble de principes auquel adhèrent les membres de ce qu'il appelle le « système sidérurgique ». Il s'agit, d'une part, des représentants patronaux (Usinor, Sacilor-Sollac, Creusot-Loire...) regroupés au sein de la Chambre syndicale de la sidérurgie française ; d'autre part d'une série d'acteurs étatiques : ministère de l'Industrie, Commissariat au Plan, direction du Trésor et même les instances politiques suprêmes : présidence de la République et Premier ministre. Le principe de base du « keynésianisme productiviste » est l'impératif de l'accroissement de la capacité de production sidérurgique de la France. Cet impératif est lié à l'adéquation qui est faite entre puissance politique et puissance sidérurgique, à la perception du retard par rapport à l'Allemagne, au fait que la tendance à long terme de consommation d'acier est perçue comme positive et à la corrélation établie entre production d'acier et croissance. Cet impératif productif rend nécessaires des investissements. Pour Fos, il se traduit par l'affirmation du principe suivant : « Fos est le sésame de la France, puissance sidérurgique mondiale » (p. 128). L'impératif induit une rhétorique de l'obligation puisqu'il est inconcevable que la France ne soit pas un grand producteur d'acier.

Ces représentations partagées par les acteurs clés du processus décisionnel expliquent que les critères de rentabilité aient été faiblement pris en compte, que les tendances à long terme de la consommation d'acier aient été extrapolées de

façon très optimiste (extrapolation linéaire s'appuyant sur la certitude de la poursuite de la croissance) et que les incertitudes aient été gommées (l'endettement des groupes sidérurgiques, les réticences des groupes étrangers à s'installer à Fos, le renforcement de la concurrence dans le bassin méditerranéen, les aléas des débouchés...).

La prise en comptes des schèmes cognitifs qui orientent l'intervention des différents acteurs dans les processus décisionnels est un élément clé pour comprendre pourquoi une décision ne se conforme pas forcément aux critères de la rationalité technico-économique. Les finalités des acteurs du processus décisionnel sont le plus souvent multiples (économiques, politiques, sociales, stratégiques, technologiques...) et partiellement contradictoires. À cela s'ajoute le fait que les raisonnements des acteurs sont parfois biaisés car basés sur des *a priori* et des stéréotypes. Christian Morel distingue ainsi quatre mécanismes mentaux sources de « décisions absurdes » (Morel, 2002, p. 132-139) :

- le raisonnement par similitude (concevoir une solution du fait d'une similitude entre une cause présumée et un effet, et non à partir d'une causalité avérée) ;
- le raisonnement non conséquentialiste (oubli d'étapes dans le raisonnement) ;
- considérer comme non aléatoire ce qui l'est pourtant ;
- le raisonnement immédiat (sans analyse, en prenant un raccourci en quelque sorte).

L'analyse des acteurs à partir de la dimension cognitive met donc à mal deux autres postulats de la décision rationnelle (celui de l'existence d'une conception de l'utilité partagée et celui de l'intentionnalité des choix par rapport à la maximisation de l'utilité). On peut y ajouter le caractère problématique du postulat relatif à l'information du décideur et à sa parfaite maîtrise des différentes options possibles. En effet, dans le cadre des politiques publiques l'information est imparfaite, incomplète et incertaine, en particulier sur les conséquences futures des différentes options envisagées. De plus, cette information est filtrée par chacun des acteurs de la décision : par la sélectivité de sa mémoire ; par la lecture qu'il en fait au prisme de ses connaissances antérieures, de son expérience passée et de sa formation ; par sa façon personnelle de la hiérarchiser ; par des mécanismes de défense inconscients qui le conduisent à rejeter certaines informations afin de réduire les tensions nées d'une dissonance cognitive (*wishful thinking*) comme l'a souligné Robert Jervis (1976) pour les relations internationales. Les décideurs intègrent les informations nouvelles dans un schéma d'interprétation préétabli afin de maintenir un ensemble stable de convictions et de croyances. Ils déforment donc les informations qui vont à l'encontre de leur système de représentations et se contentent d'une interprétation connue et familière au lieu d'en explorer de nouvelles. Cela se traduit notamment par des sous-estimations ou des surestimations de certains risques et le recours à des analogies historiques biaisées ou faussées.

Enfin, il est nécessaire de tenir compte des problèmes liés à la circulation imparfaite de l'information (pertes, rétention, manipulation, sélection, filtrage...), à la façon dont elle est formulée, ce qui renvoie notamment aux questions relatives à l'élaboration, à l'interprétation et à l'utilisation de données statistiques et à la polysémie des termes utilisés dans le cadre des politiques publiques. La mise en avant de toutes ces limites de la rationalité des décideurs a conduit à une nouvelle conceptualisation de la décision en termes d'anarchie organisée.

La décision comme « anarchie organisée »

Cette notion proposée par Cohen, March et Olsen (1972) dans le cadre de la sociologie des organisations est fondée empiriquement sur l'étude des décisions au sein des universités. Elle repose sur trois idées principales. La première est l'ambiguïté et l'incertitude des préférences : les acteurs ne savent pas très bien ce qu'ils veulent ou bien ils veulent des choses difficiles à concilier. De ce fait, l'action précède souvent la formation des préférences, et dans un certain sens les crée. La deuxième est la faible maîtrise de la technologie : les procédures et les techniques sont mal comprises par les acteurs, ce qui rend difficile l'évaluation des différentes options envisagées. Le processus décisionnel s'opère donc par tâtonnements successifs, en tenant compte de l'expérience passée. La troisième idée est la participation fluctuante de nombreux acteurs au processus décisionnel. Ils varient fortement au cours du temps et ne sont présents que ponctuellement, aucun n'ayant la maîtrise de l'ensemble du processus.

Il en résulte, tout d'abord, que le lien entre un problème et une solution est inversé puisque ce sont le plus souvent les solutions qui permettent de formuler les problèmes. Par conséquent, la décision par résolution d'un problème n'est pas le cas le plus fréquent. Prédomine plutôt la prise de décision par glissement (lorsqu'un problème plus attrayant pour un choix se présente) ou par survol. Le processus décisionnel s'apparente donc à une poubelle (*garbage can*) dans laquelle se déchargent des flux indépendants de problèmes, de solutions et de participants. Cohen, March et Olsen considèrent « chaque occasion de choix comme une poubelle dans laquelle les différentes sortes de problèmes et de solutions sont jetées par les participants au fur et à mesure de leur apparition » (March, 1991, p. 166). La décision est le produit aléatoire de la rencontre contingente entre quatre flux : celui des problèmes, celui des solutions, celui des participants et celui des occasions de choisir. Il s'agit donc d'un processus que personne ne maîtrise véritablement ce qui conduit ces auteurs à parler d'anarchie organisée pour désigner les organisations.

L'intérêt principal de ce « modèle de la poubelle » est de mettre radicalement en cause l'idée de rationalité de l'action, mais il n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes soulignés par Erhard Friedberg (1993, p. 70-76). Tout d'abord ce modèle s'applique essentiellement aux décisions exceptionnelles (c'est-à-dire des décisions modifiant les règles du jeu existant ou correspondant à une crise latente). Surtout, les acteurs sont tout à fait passifs dans ce cadre. Ils sont porteurs de solutions ou de problèmes (même s'ils semblent plus savoir ce qu'ils ne veulent pas que ce qu'ils veulent) mais ne sont pas dotés d'une capacité d'action stratégique, postulat qui paraît difficilement tenable, notamment l'absence d'exploitation d'opportunités dans des conjonctures particulières. L'autonomie stratégique des acteurs apparaît donc trop fortement négligée. Les interdépendances entre les acteurs et les inégalités de ressources ne sont pas non plus prises en compte ce qui conduit à accentuer le caractère anarchique des actions. Les tenants de cette conception de la décision ont tendance à biaiser les choses en faveur de l'aléatoire et de l'incertain, autrement dit les éléments structurants sont systématiquement sous-évalués. Il en va de même pour les processus de formation de préférences collectives qui peuvent s'opérer suite à des échanges et des délibérations inscrites dans la durée.

Pour toutes ces raisons, le modèle de la poubelle ne peut pas valoir comme représentation fidèle des processus décisionnels². Il faut plutôt intégrer son potentiel critique par rapport à la rationalité et à la linéarité de l'action publique, dont il permet de mettre en avant le caractère à la fois ambigu (dans les choix, les préférences, les objectifs, les critères) et aléatoire. Il permet aussi de souligner la nécessité de prendre en compte la multiplicité des acteurs impliqués par la décision.

Les acteurs de la décision

La question des acteurs est au cœur des travaux de science politique consacrés à la décision. La conception selon laquelle la décision n'est pas imputable à un décideur mais le produit d'interactions entre une multiplicité d'acteurs suppose non seulement de rompre avec la conception rationnelle de la décision mais aussi avec une vision héroïque de celle-ci mettant en avant le rôle d'un acteur clef. On la trouve notamment dans des approches d'inspiration psychologique, voire psychanalytique, partant de la personnalité du décideur pour expliquer les décisions. Au-delà des redoutables problèmes méthodologiques qu'elles posent (comment accéder à la personnalité du décideur, voire à son inconscient ?)³, ces approches posent le problème de se focaliser sur un nombre très restreint d'acteurs. Expliquer la décision par la personnalité du décideur revient à adhérer à une conception de la décision héroïque, accaparée par un « grand homme » qui fait l'histoire, conception qui a fait l'objet de nombreuses remises en cause, dans le cadre de la « nouvelle histoire » notamment⁴, et qui est, de surcroît, peu adaptée à l'analyse des politiques publiques. Cette focalisation de l'analyse décisionnelle sur un nombre restreint d'acteurs se retrouve dans le travail pionnier mené par Haroun Jamous (1969) sur la réforme des études médicales et des structures hospitalières de 1958 dans laquelle ce sociologue des organisations a mis en avant le rôle clef d'une personnalité réformatrice : le professeur Robert Debré.

La « réforme Debré » de 1958

L'ordonnance du 30 décembre 1958 crée les centres hospitalo-universitaires (CHU) afin de mieux coordonner les activités hospitalières d'enseignement et de recherche ; elle fusionne les carrières hospitalières et universitaires ce qui conduit à créer le plein-temps hospitalo-universitaire ; enfin elle institue un concours de recrutement national et anonyme. Cette réforme marque une rupture importante dans l'organisation hospitalière et dans le statut des professeurs de médecine en les fonctionnalisant.

Dès la Libération, le professeur Robert Debré devient le principal promoteur de cette réforme sur la base du constat du retard de la recherche française et de l'inadaptation de l'organisation hospitalière au progrès médical. En 1956, il préside un comité interministériel d'étude sur ces questions. Il est soutenu par un groupe minoritaire de jeunes médecins chercheurs ayant effectué des stages aux États-Unis, proches de la SFIO ou de Pierre Mendès France et par des membres de l'administration du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. L'opposition de l'élite hospitalo-universitaire, très attachée à son mode d'exercice libéral et à la médecine clinique, fortement soutenue au Parlement, bloque le processus décisionnel tout au long de la IV^e République. Son aboutissement, en 1958, s'explique principalement par la modification d'éléments contextuels. Tout d'abord, sur le plan politique, Michel Debré, le fils de Robert Debré, devient Premier ministre à l'automne 1958 ce qui permet un soutien fort à la réforme au sommet du pouvoir exécutif et un accès direct du professeur Debré à la décision politique. Ensuite, sur le plan institutionnel, l'adoption de la Constitution de la V^e République permet le recours aux instruments du parlementarisme rationalisé, mettant fin à la toute-puissance du Parlement caractérisant la IV^e République. La réforme est adoptée par ordonnances, donc sans discussion parlementaire. De plus, elle s'inscrivait dans la dynamique de modernisation de la France par l'État prônée par le général de Gaulle. C'est donc l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique qui permet l'adoption d'une réforme portée par une « personnalité réformatrice » : le professeur R. Debré, un « marginal sécant » positionné à l'inter-face du monde médical et du monde politique.

La mise en cause de l'analyse décisionnelle focalisée sur un nombre limité d'acteurs clefs a été effectuée par des travaux de science politique à partir de deux questionnements différents mais complémentaires. Le premier est celui de la prise de décision dans un contexte de crise ce qui conduit à s'intéresser aux rapports entre acteurs politiques et administratifs ; le second est celui du

caractère démocratique de la décision qui amène à prendre en compte des acteurs non étatiques tels que les groupes d'intérêts. Le premier questionnement a été initié par des travaux portant sur la politique étrangère (en particulier Allison) ; le second par des travaux s'inscrivant dans une perspective pluraliste (en particulier Dahl).

De la décision « héroïque » à la politique bureaucratique

Après la seconde guerre mondiale les analyses de la politique étrangère ont été principalement effectuées dans le cadre de l'approche « réaliste ». Celle-ci met au cœur de l'analyse décisionnelle les calculs stratégiques et les logiques de puissance des États en se référant au modèle de l'acteur rationnel. La décision est assimilée au choix, par un acteur étatique unique unitaire incarné par le chef de l'exécutif, de l'option la plus conforme à l'intérêt national (Cohen, 1999). La remise en cause la plus marquante de cette approche, à la fois rationnelle et héroïque, a été opérée par Graham Allison (1971) à partir de l'analyse approfondie d'une décision dans un contexte de crise : celui de la crise des missiles de Cuba. Sa contribution essentielle réside dans la mise en cause non seulement de la rationalité de la décision publique mais aussi et surtout du caractère unitaire et monolithique de l'État, assimilé au chef de l'exécutif, en contexte de crise tout particulièrement. Il confronte et combine trois modèles d'analyse :

L'analyse rationnelle (modèle 1) est centrée sur l'idée de l'adoption de la solution optimale par le président Kennedy. Or toutes les solutions envisagées présentent des inconvénients importants.

L'analyse organisationnelle (modèle 2) prend en compte le fonctionnement interne de l'État (en particulier ses routines et ses règles formelles et informelles). Elle permet notamment de comprendre l'attitude de l'URSS (habituée à ne pas dissimuler ses missiles) et de l'armée de l'air américaine qui propose une attaque massive (et non des frappes chirurgicales) pour augmenter son budget.

L'analyse de la pluralité des acteurs et de la diversité de leurs logiques d'action (modèle 3) conduit à caractériser la décision comme le produit d'un marchandage politique entre plusieurs acteurs politiques et administratifs.

La crise des missiles de Cuba (1962)

En octobre 1962 le monde se trouve au bord de la troisième guerre mondiale du fait de la découverte par les États-Unis de la mise en place d'un plan d'installation de missiles soviétiques à Cuba susceptibles d'atteindre le territoire américain. La décision de riposte est prise en quelques jours et conduit à l'organisation du blocus naval de Cuba afin d'empêcher les bateaux soviétiques porteurs de missiles d'atteindre l'île. Allison (1971) met en avant, dans son troisième modèle, le fait que, même dans un processus court et concentré comme celui-ci, différents acteurs s'affrontent dans le cadre de la décision. Il met en évidence les oppositions au sein du cabinet du Président, les oppositions entre services (entre le département d'État et la Défense), les oppositions au sein de l'armée (entre les différentes armes, aviation et marine en particulier), entre civils et militaires, entre la CIA et l'armée... Au final, le président Kennedy, dans le cadre de cette lecture « bureaucratique », adopte un « compromis négocié » (entre immobilisme et intervention militaire) résultant d'un jeu de négociations complexe avec différents acteurs interdépendants qui agissent notamment en fonction de routines et de procédures préétablies.

L'ouvrage d'Allison a entraîné le développement du paradigme de la politique bureaucratique (*bureaucratic politics*) qui se concentre sur le fonctionnement au concret de l'appareil étatique (Allison et Halperin, 1972). Il combine le poids des organisations et de leurs routines avec l'importance des jeux de négociation internes pour expliquer la décision publique. Ses acquis peuvent être synthétisés en dix points (Irondele, 2003, p. 81-82).

Les acquis de la « bureaucratic politics approach » (Kozak, 1988)

Le processus décisionnel est fragmenté entre plusieurs organisations rivales, il n'est pas hiérarchique.

Chaque administration dispose d'une marge de manœuvre importante dans le processus décisionnel.

Les bureaucrates et les administrations sont guidés par leurs intérêts propres. Le processus décisionnel est marqué par des conflits pour la préservation et la croissance des organisations.

Les administrations sont engagées dans une compétition permanente pour l'allocation de ressources budgétaires, de personnels, l'autonomie des missions, l'accès au pouvoir politique... La recherche du pouvoir est le moteur du comportement des organisations.

La position d'un acteur sur un dossier est fortement déterminée par sa fonction dans une administration.

Toute administration dispose de quatre ressources principales : l'expertise, la longévité, la continuité et la responsabilité pour la mise en œuvre de certaines décisions gouvernementales.

Une décision adoptée dans un contexte de politique bureaucratique se caractérise par le marchandage, l'ajustement et le compromis.

La politique bureaucratique implique des liens forts entre l'administration et des clientèles (*constituencies*) de deux types : interne (tels les grands corps en France) et externe (qui dépend des missions de l'organisation administrative).

L'intervention du pouvoir politique dans le processus décisionnel implique une capacité de coordination et d'intégration des stratégies et des priorités des différentes administrations.

Par sa nature même la politique bureaucratique pose problème en termes de contrôle, de responsabilité et de légitimité politique.

Les premiers travaux empiriques sur la décision publique menés en France se sont également focalisés sur l'État et ont mis en évidence la diversité des acteurs du processus décisionnel au sein

même de l'État. Le caractère stato-centré de la décision publique sous la V^e République, découlant de la marginalisation du Parlement et de la fusion entre personnel politique et haute fonction publique, ne signifie pas pour autant unicité du décideur.

Diversité des acteurs étatiques et processus décisionnel : la réforme administrative territoriale de 1964

Le but initial de cette réforme était la modernisation de l'administration départementale et l'affirmation de l'échelon régional. En fait, le processus décisionnel s'est traduit par une réduction des choix qui s'explique principalement par la multiplicité des oppositions au sein de l'appareil politico-administratif central. Le clivage central a été l'opposition entre le Premier ministre Michel Debré (et son entourage) et le ministère de l'Intérieur. Le premier voulait restaurer l'efficacité et l'autorité du préfet en adaptant les préfetures à l'action économique. La conception défendue est celle d'une « préfeture état-major » : la préfeture doit se centrer sur les tâches d'orientation et de coordination. De ce fait il faut qu'elle soit délestée des tâches de gestion administrative. La régionalisation est promue dans une logique de développement et de planification économique. Au contraire, le ministère de l'Intérieur veut conserver aux préfetures leur caractère de « centrale d'administration générale » selon l'idée que, pour restaurer l'autorité du préfet, il faut renforcer son rôle de contrôle bureaucratique. La position du ministère de l'Intérieur est soutenue par la majorité des préfets soucieux de conserver les « petits services » source de leur pouvoir. Seule une minorité, les plus jeunes en général, et issus de l'ENA (contrairement à la majorité des préfets de l'époque), y est favorable.

Cette fragmentation des acteurs au sein des sommets du pouvoir exécutif central est accentuée par la dynamique temporelle du processus décisionnel. Avec le changement de Premier ministre en 1962 (remplacement de M. Debré par G. Pompidou) la réforme régionale prend le pas sur la réforme départementale. À partir de 1963 intervient un nouvel acteur, la Datar, qui joue désormais le rôle d'impulsion. Elle prône la constitution d'instances régionales représentatives, non seulement politiquement mais aussi économiquement et professionnellement, intégrées à l'action de l'État au niveau régional. Le ministère de l'Intérieur est favorable à une plus grande place des élus et préfère une faible visibilité de l'institution. Enfin, le Commissariat général au Plan veut limiter leurs fonctions à la consultation. La Datar obtient un arbitrage interministériel favorable à la création d'une nouvelle instance consultative (les Coder) ; mais, par la suite, le ministère de l'Intérieur, soutenu par le ministère chargé de la réforme administrative, joue un rôle déterminant dans la définition de l'appareil administratif régional. Il obtient notamment que le préfet de région cumule les fonctions de préfet de région et de département, et qu'il soit rattaché au Premier ministre. Dans une large mesure, le ministère de l'Intérieur a réussi à préserver le rôle traditionnel des préfets, et le département reste l'entité territoriale largement dominante. Ce sont donc la durée du processus décisionnel (le décret intervient près de trois ans après la mise sur agenda de la réforme) et la multiplicité des acteurs au sein de l'appareil politico-administratif central qui expliquent les écarts entre le projet initial et le décret finalement adopté.

Grémion, 1979.

De nombreuses critiques ont été adressées à Allison (pour une présentation synthétique voir Battistella, 2009, p. 380-384). Elles ont principalement porté sur la surestimation du rôle de la bureaucratie, des contraintes organisationnelles et des routines administratives en négligeant les capacités d'adaptation des acteurs. Dans la deuxième édition de l'ouvrage (1999), Allison a pris en compte des archives déclassifiées (alors que la première version était basée uniquement sur des entretiens) ce qui l'a conduit à réhabiliter le rôle des décideurs politiques : les deux K (Kennedy et Khrouchev) qui avaient la responsabilité de déclencher le feu nucléaire, ont joué un rôle clef de négociateur, à mi-chemin entre la figure du souverain rationnel de l'approche réaliste et celle du président prisonnier de son administration du modèle bureaucratique. Par ailleurs, le contexte préélectoral (élections *mid-term* de novembre 1962) a été pris en compte par Kennedy qui ne voulait pas être accusé par les républicains de reculer devant l'Union soviétique. Les débats sur l'ouvrage

d'Allison conduisent ainsi à intégrer la dimension démocratique dans l'analyse de la décision déjà mise en avant par des auteurs pluralistes tels que Robert Dahl.

Décision et démocratie

Robert Dahl a en effet rédigé son ouvrage majeur *Who governs* (1961) dans l'intention de réfuter la conception élitiste du fonctionnement du système politique américain développée par Charles Wright Mills (1956), au niveau national, et, au niveau local, par Floyd Hunter (1953), et de confronter son modèle polyarchique de la démocratie pluraliste à la réalité empirique de la pratique du pouvoir. Robert Dahl reproche aux auteurs précédents, qualifiés de monistes, de ne mesurer que la réputation d'un groupe d'individu à détenir le pouvoir, et de confondre ainsi pouvoir d'influence et pouvoir réel concrétisé par des décisions effectives. Il propose de déplacer la focale d'analyse vers l'étude minutieuse du processus qui conduit à la prise de décision dans le cadre d'une méthode qualifiée de décisionnelle. Il ne s'agit plus, comme chez Hunter, de déterminer qui a la réputation de détenir une grande influence, mais d'observer quels sont les acteurs qui interviennent, de quelle manière, avec quel poids.

Pluralisme et décision à New Haven

L'étude empirique de Robert Dahl porte sur un siècle de gouvernement local dans une ville moyenne américaine type : celle de New Haven. Il commence par reconnaître qu'une oligarchie économique et sociale a dominé la ville à la fin du ^{xix}^e siècle pour mieux souligner qu'à partir des années 1950 le pluralisme s'impose dans les décisions politiques. Sa démonstration empirique repose sur trois types de décisions : la nomination par les partis politiques des décideurs exécutifs locaux, la politique de rénovation urbaine et la politique d'enseignement public⁵. Cette approche le conduit à identifier trois catégories d'acteurs capables d'influencer le contenu de la décision politique : les élus, les notables sociaux et les notables économiques. Il étudie ensuite l'influence de chaque type d'acteur dans la prise de décision dans les trois domaines retenus à partir de leur capacité à initier ou à s'opposer à ces politiques. La prise en compte des origines sociales de ceux qui occupent les positions décisionnelles lui permet de souligner que les membres de la haute société n'ont pas une capacité à influencer ou à opposer leur veto supérieure à celle de ceux qui sont dotés de ressources sociales plus faibles. De plus, l'implication dans la prise de décision des notables économiques varie fortement entre les différents secteurs (forte dans les politiques de rénovation urbaines, faible dans les politiques d'éducation publique). Enfin, les élites économiques, dotées de ressources importantes (statut, moyens financiers, accès aux médias, etc.), ont tendance à se diviser sur certaines décisions, notamment sur celles qui sont à l'initiative du maire. Robert Dahl en conclut que les élites économiques comme tout autre type d'élite politique ne peuvent pas être considérées comme formant une élite du pouvoir.

Plus généralement les travaux pluralistes prennent en compte la diversité des acteurs participant à la décision, en particulier les groupes d'intérêts (cf. chapitre 7). La combinaison entre la prise en compte des limites de la rationalité des acteurs participant à la décision et de leur diversité a notamment conduit à développer une conception incrémentale de la décision (Lindblom, 1959). Dans la suite de Simon, Lindblom part des limites de la rationalité des acteurs. Il y ajoute deux éléments importants. Le premier est l'accent mis sur la multiplicité des acteurs, se plaçant ainsi dans le cadre pluraliste, ce qui le conduit à analyser les processus décisionnels en termes d'ajustement mutuel, de compromis négocié entre différents acteurs. Le second est le postulat de la préférence des acteurs pour le *statu quo* du fait des aléas de l'information sur les conséquences des autres options et leur absence de perspective et de vision d'ensemble. Il en résulte pour Lindblom

que les processus décisionnels débouchent sur des changements très progressifs dans une logique de correction progressive des erreurs par apprentissage mutuel et par tâtonnements successifs.

L'approche de Lindblom a souvent été vue comme l'alternative à l'approche rationnelle. Toutefois, même si elle se présente comme une approche « réaliste », elle pose le problème d'être également normative. En effet, elle débouche sur un discours qui tend à privilégier le compromis entre acteurs et le changement à la marge en préconisant une méthode de comparaison limitée reposant sur un faible nombre d'options proches du *statu quo* et en rejetant tout changement radical fondé sur une conception englobante. De ce fait, elle a été dénoncée comme trop conservatrice. Il lui a été aussi reproché de ne pas suffisamment prendre en compte les inégalités dans les ressources de pouvoir des acteurs, donc d'adhérer à une vision pluraliste quelque peu « enchantée » du système politico-administratif américain. Les logiques organisationnelles qui encadrent les processus décisionnels ne sont pas non plus pleinement prises en compte, Lindblom négligeant quelque peu la perspective de sociologie des organisations de Simon.

En France les analyses de politique publique menées des années 1960 aux années 1980 ont mis l'accent sur le rôle clef des hauts fonctionnaires dans la décision publique qualifiée de technocratique (cf. Grémion, 1979 et le chapitre 6), en négligeant les acteurs extérieurs à l'État, notamment les partis politiques et les groupes d'intérêt qui peuvent nouer des alliances avec des acteurs étatiques comme le montre l'exemple de la réduction du temps de travail qui implique à la fois les acteurs politiques et les partenaires sociaux.

La réduction du temps de travail en 1981

Sur cet enjeu, au cœur du programme socialiste, deux conceptions se sont affrontées. La première est en faveur de la réduction du temps de travail à 35 heures, dans une logique de partage du travail afin de réduire le chômage. Cette conception est soutenue par les représentants politiques de la « deuxième gauche » présents au gouvernement (Michel Rocard, Jacques Delors...) et, en dehors de l'État, par la CFDT. Ils forment une « nébuleuse réformatrice » minoritaire, tant sur le plan politique que syndical, à laquelle s'opposent les tenants des 39 heures sans réduction de salaire qui privilégient le maintien du pouvoir d'achat (il s'agit notamment du Premier ministre Pierre Mauroy et du nouveau président de la République François Mitterrand). Ils sont soutenus par le parti communiste (qui participe au gouvernement) et par deux syndicats : la CGT et FO. Un jeu de négociation complexe s'engage entre ces deux coalitions d'acteurs qui débordent largement le cadre étatique, auxquelles on peut ajouter la principale organisation patronale, le CNPF. Il aboutit, par le décret du 13 janvier 1982, à la décision de réduire le temps de travail à 39 heures hebdomadaires, ce qui correspond à une orientation nette vers une politique de traitement social du chômage dont la réduction du travail n'est qu'un des volets, alors que pour les réformistes elle était une « solution globale » au cœur de la politique de l'emploi. Ce choix s'explique assez largement par la prise en compte de contraintes politiques et sociales, le traitement social du chômage permettant d'obtenir des résultats visibles à court terme (au niveau du nombre de chômeurs), contrairement à la stratégie de partage du travail.

Mathiot, 2000.

La diversité des acteurs de la décision s'est renforcée en France depuis les années 1980, avec le recours croissant à des procédures de débat public et de concertation (Blatrix, 2010), ce qui a reposé la question du caractère démocratique de la décision publique.

La mise en place de structures de débat collectives, permettant notamment la participation des

usagers, dans le cadre de la décision publique, a contribué à élargir le cercle des acteurs intervenant dans les processus décisionnels, à reformuler les problèmes selon de nouveaux points de vue et à produire des décisions itératives et réversibles issues de délibérations et de controverses publiques (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). En France, ces dispositifs ont été développés tout particulièrement dans le domaine de l'aménagement avec la démocratisation de l'enquête d'utilité publique pour expropriation par l'administration (en 1983), puis l'obligation faite en 1985 aux collectivités territoriales de définir les objectifs et modalités de la concertation pendant l'élaboration de projets d'aménagement concernant leur territoire. En 1991, la loi d'orientation sur la ville a établi le principe de concertation pour toute action ou opération d'aménagement urbain et celle sur l'élimination des déchets (1992) pour les sites de stockage souterrains. Par ailleurs, le principe du débat public préalable pour les grands projets d'infrastructure (à fort enjeu socioéconomique ou ayant un impact significatif sur l'environnement) a été reconnu en 1992 puis élargi avec la création de la Commission nationale du débat public en 1995. En 2000, la loi SRU a étendu le principe de l'enquête publique à tous les documents d'urbanisme et la concertation à tous les documents de planification urbaine. Surtout, depuis le début des années 2000 des débats publics nationaux ont été organisés dans d'autres domaines (par exemple en 2003/4 le débat national sur l'eau et le débat national sur l'avenir de l'école ou en 2000 les états généraux de la santé...), souvent en relation avec des enjeux scientifiques et technologiques (ainsi en 2009 le débat public sur la révision des lois de bioéthique et celui sur les nanotechnologies), tandis que les dispositifs de démocratie participative se sont multipliés au niveau local avec les conseils de quartier (rendus obligatoires pour les villes de plus de 80 habitants en 2002), les dispositifs en lien avec la promotion du développement durable (en particulier la mise en place d'agenda 21 locaux) associant des habitants tirés au sort, les budgets participatifs... On peut enfin mentionner le recours à des conférences ou des jurys de citoyens⁶ reposant sur des délibérations entre un nombre limité de citoyens ordinaires. Toutefois, l'impact de ces dispositifs sur la décision présente des limites importantes puisqu'elles ne modifient le plus souvent qu'à la marge les configurations de pouvoir établies, comme le montrent les exemples du débat national sur l'eau (Rui, 2006), du débat national sur l'école (Mazeaud, 2006) ou de l'extension des aéroports parisiens et berlinois.

L'impact ambivalent de la mise en place de dispositifs participatifs : le cas de l'extension des aéroports parisiens et berlinois

Le cas des aéroports de Roissy et de Berlin montre que, d'un côté, ils permettent d'opérer une redéfinition de l'intérêt général dans le cadre d'une ouverture des processus décisionnels aux acteurs mobilisés territorialement ; de l'autre l'adaptation des acteurs sectoriels a limité la prise en compte de logiques territoriales (en termes d'environnement et de cadre de vie notamment) portées par les acteurs mobilisés localement (élus et mouvements sociaux). Malgré sa politisation, le processus décisionnel est resté encadré par les acteurs sectoriels (gestionnaires d'aéroports, administrations en charge du transport aérien, compagnies aériennes...) tout en intégrant d'autres finalités qu'économiques (impact sur le territoire en particulier).

Halpern, 2006.

Plus généralement ces nouvelles procédures de décision sont moins mises en place pour

permettre une modification substantielle de son contenu⁷ que pour rendre certaines décisions plus acceptables et surtout pour leur donner une plus grande légitimité non seulement démocratique mais aussi procédurale par la délibération : toute décision doit désormais avoir fait l'objet d'une mise en discussion ouverte et élargie, allant au-delà de groupes d'intérêts constitués, habituellement consultés par les autorités publiques. Elles correspondent à une nouvelle approche de la décision publique et de l'exercice du pouvoir en démocratie prenant en compte les citoyens ordinaires comme sujets actifs et comme porteurs d'une expertise (profane) et de compétences spécifiques (Blondiaux, 2008). Mais si un « impératif participatif » s'impose de façon croissante aux acteurs établis de la décision, il concerne le plus souvent des espaces secondaires de la décision et se heurte aux limites et surtout aux inégalités de la participation. La concertation avec les citoyens ordinaires en complexifiant la décision publique génère aussi une forme d'opacité dans l'articulation entre ces scènes de consultation et les processus décisionnels (Blatrix, 2010, p. 232).

La prise en compte de la diversité des acteurs impliqués dans les décisions publiques conduit donc à analyser celles-ci non comme des moments isolables mais comme des processus inscrits dans la durée.

La décision comme processus

On peut tout d'abord rappeler que dans le cadre de l'analyse séquentielle il est plus question de processus décisionnel que de la décision comme moment clairement identifiable. Ainsi, Jones (1970) ne considère pas la décision comme une des séquences de l'action publique, puisqu'il distingue la formulation des solutions et la légitimation de celles-ci. Elles constituent pour lui les deux étapes du processus décisionnel. La première séquence correspond à la transformation du problème mis sur agenda en proposition de solution. Une place centrale est conférée par Jones au travail d'expertise. Il vise plusieurs buts : le recueil d'un maximum d'informations sur le problème (il s'agit de faire le tour des connaissances disponibles), l'élaboration de propositions de solutions, la prise en compte de la diversité des intérêts en jeu, l'anticipation des effets des différentes solutions proposées. Enfin, ce travail d'analyse doit prendre en compte le degré d'acceptabilité de chacune des solutions par le ou les publics concernés et impliqués.

C'est sur la base de ce travail de production d'information et d'analyse que s'effectue la sélection d'une solution. C'est alors que deviennent plus visibles les enjeux de pouvoir et que les conflits politiques s'expriment. Les acteurs qui interviennent sont plus nombreux. Le choix est le produit d'une série d'opérations multiples et complexes, d'une série de compromis, de marchandages, d'alliances, de conflits... qui correspondent en fin de compte à une multiplicité de décisions.

La deuxième étape, celle de la légitimation, correspond à l'officialisation d'un choix, le fait de lui conférer une autorité légitime (rationnelle légale) par un vote (cas des lois) ou d'une signature (pour les actes réglementaires). Pour Jones, qui se base sur l'exemple des États-Unis, l'élément fondamental de cette séquence est la constitution d'une majorité parlementaire (du fait de l'absence de majorité stable dans le cadre du système de partis américains). La légitimation ne doit donc pas seulement s'entendre au sens juridique. C'est également l'ensemble des opérations par lesquelles une solution est rendue publique et inscrite dans un ensemble de valeurs. Elle renvoie donc aussi à

l'ensemble des discours qui accompagnent et justifient la décision au sens juridique du terme.

L'analyse séquentielle montre bien que la décision n'est pas unique, il n'y a pas une décision qui, à un moment clairement identifiable, détermine le contenu d'une politique publique, à moins de s'en tenir à une lecture strictement juridique des politiques publiques les réduisant à des lois et/ou à des règlements administratifs. Partir de l'idée de l'existence d'une décision correspondant à une politique publique, c'est occulter le fait que le vote d'une loi ou l'adoption d'un règlement n'est que le résultat d'une multitude d'autres décisions : celles de certains acteurs de se saisir d'un problème, celles de le construire en problème public à travers une grille de lecture spécifique, celles d'autorités publiques de le mettre sur leur agenda, celles résultant du travail préalable que Jones qualifie d'expertise (qui en France renvoie en particulier à l'intervention des cabinets ministériels et des directions administratives), celles résultant des négociations au sein de l'exécutif (arbitrages interministériels en France) et en dehors de celui-ci (avec des groupes d'intérêt en particulier), celles résultant des débats parlementaires (l'adoption ou le refus d'un amendement en commission ou en séance), etc.

Entendu de cette manière, le processus décisionnel intègre les non-décisions qui font partie d'une politique publique, tout en étant encore plus difficiles à identifier. Une politique publique est autant – parfois plus – faite de non-décisions que de décisions, de non-choix que de choix. Ce qui est rejeté dans une politique est aussi important – si ce n'est plus – que ce qui est retenu⁸. Une politique publique résulte souvent du refus d'un certain nombre d'options ce qui ne facilite pas l'analyse car pour comprendre ce qui est décidé il faut d'abord être en mesure d'appréhender ce qui n'a pas été décidé, afin de circonscrire l'espace des possibles d'une politique publique. Plutôt que de parler de décision, il est préférable, et surtout bien plus conforme à la réalité concrète des politiques publiques, de parler de processus décisionnels, correspondant à une superposition de décisions et de non-décisions enchevêtrées de façon souvent aléatoire : « La décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels » (Muller et Surel, 1998, p. 103).

Ce déplacement, de la décision vers les processus décisionnels, a deux conséquences importantes. La première est la remise en cause des frontières entre les différentes séquences d'une politique publique. En effet, la construction d'un problème public et sa mise sur agenda correspondent à des décisions multiples et s'inscrivent donc dans le processus décisionnel. De plus, comme on le verra dans le chapitre suivant, la mise en œuvre d'une politique publique correspond aussi à un ensemble de décisions (celle d'appliquer ou de ne pas appliquer une mesure législative ou réglementaire, celle de l'interpréter de telle ou telle façon, celle de cibler tel ou tel public...). Ainsi processus décisionnel est quasiment synonyme de politique publique puisque, empiriquement, l'ensemble d'une politique publique correspond à des processus décisionnels. Il devient alors très difficile d'isoler une séquence qui serait celle de la décision au singulier. L'objet de l'analyse décisionnelle n'est donc pas la décision comme acte clairement identifiable, qui relève plus du mythe (parfois politiquement nécessaire) que de la réalité empirique, mais un ensemble complexe aux contours flous que représente la superposition de décisions et de non-décisions enchevêtrées comme l'illustrent bien les politiques de l'Union européenne.

Au niveau européen, les processus décisionnels s'inscrivent dans le cadre d'un « triangle décisionnel » formé par la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen. Il s'agit de trois institutions relativement fragmentées, au fonctionnement complexe.

En ce qui concerne la Commission européenne, la complexité tient en particulier au principe de

la collégialité (toute décision de la Commission doit faire l'objet d'un accord au sein du collège des commissaires à la suite d'une procédure de consultation interne souvent assez longue)⁹ et aux limites du *leadership* du président de la Commission, du fait notamment de l'autonomie des commissaires nommés par leurs gouvernements nationaux¹⁰. La fragmentation de la Commission repose sur sa forte sectorisation interne résultant des différences importantes entre directions générales et l'autonomie acquise par certaines d'entre elles. La comparaison entre les directions générales révèle à la fois des différences de conception quant à l'orientation des politiques publiques européennes et en termes de ressources, par exemple entre la direction générale chargée de la concurrence et celle chargée de l'industrie souhaitant soutenir certains secteurs prioritaires mais bénéficiant de ressources moindres.

Au niveau du Conseil des ministres, la complexité du processus décisionnel tient d'abord à la procédure du vote du fait du renforcement net du rôle de la majorité qualifiée¹¹ depuis l'Acte unique européen. On peut aussi rappeler que le traité de Nice a accru le poids des petits pays puisque la barre de la majorité qualifiée a été fixée à 255 voix sur 345 (soit 73,4 % des voix). Il a été ajouté que les États composant cette majorité doivent peser au moins 62 % de la population de l'Union européenne. Cette redéfinition a eu pour conséquence de diviser par quatre (de 8 % à 2 %) le nombre de coalitions possibles pour adopter un texte, ce qui renforce les possibilités de veto de chaque État. Toutefois, dans les faits, le recours au vote négatif est assez rare, pour une quinzaine de décisions par an en règle générale (Magnette, 2006, p. 121), et les coalitions sont très fluctuantes (du fait des changements politiques internes à chaque État et de la présidence tournante), ce qui rend exceptionnelles les situations de blocage persistant.

Les travaux empiriques réalisés sur la prise de décision au sein du Conseil des ministres ont mis en avant le rôle des groupes de travail (Fouilleux, de Maillard et Smith, 2004). Il s'agit de comités préparant les décisions (prises ensuite dans le cadre de réunions du Coreper¹² puis du conseil), composés de fonctionnaires des pays membres, de la Commission et du secrétariat général¹³. Si les représentants nationaux dépendent des instructions nationales (à la suite d'une négociation intranationale), ils possèdent une certaine marge d'autonomie car les positions nationales ne sont clairement définies que pour les enjeux majeurs (grandes orientations). Surtout, leur spécialisation et leur longévité leur confèrent d'importantes ressources d'expertise et la capacité d'infléchir la position de leur gouvernement. La dynamique de socialisation réciproque entre des représentants habitués à se côtoyer (en particulier les adjoints des représentants permanents au sein desquels règne une forte culture de la négociation et du compromis) conduit à ce que les groupes de travail du conseil constituent un lieu central de médiation européenne. En amont, ils sont consultés par la Commission lors de l'élaboration de ses propositions afin d'anticiper les divergences et les conflits, ce qui correspond parfois déjà à une prénégociation. Le plus souvent un accord se fait au sein de ces groupes avant le passage devant le Coreper (beaucoup moins spécialisé que les groupes de travail) et le Conseil. En effet, les ministres interviennent principalement sur les arbitrages budgétaires et les marchandages intersectoriels. À cela s'ajoute un rôle croissant de négociation avec les commissions du Parlement européen pour qu'il ne remette pas en cause les accords. Ainsi, des députés (en général le président de la commission concernée et le rapporteur du texte) sont associés aux discussions pour éviter par la suite le recours au comité de conciliation. Au total « la tâche principale des acteurs des groupes de travail du Conseil est, non pas de prendre la décision, mais de transformer des propositions de textes législatifs en documents que le Coreper et les ministres prendront la décision de transformer en directives et règlements » (Fouilleux, Maillard et Smith,

L'analyse interne du mode de fonctionnement du Parlement (Costa, 2000 ; Rozenberg et Surel, 2003) met en évidence des caractéristiques proches de celles des autres institutions européennes. Tout d'abord, on peut souligner une grande complexité liée à sa forte fragmentation (plus d'une centaine de partis représentés au sein de sept groupes parlementaires), à une organisation éclatée dans le temps (une semaine de session par mois) et dans l'espace (les sessions plénières ont lieu à Strasbourg, les commissions siègent à Bruxelles et le secrétariat général à Luxembourg), et aux limites de la discipline de vote (même si elle s'accroît pour atteindre près des trois-quarts des votes) du fait des divisions nationales au sein des groupes. On retrouve également une recherche systématique de compromis par la négociation du fait, notamment, de la nécessité d'obtenir des majorités larges (majorité absolue des députés et non des votants) pour des amendements ou le rejet des textes proposés par le Conseil (dans le cadre des procédures de coopération et de codécision). En témoignent l'importance des accords entre les deux groupes dominants (Parti populaire européen et Parti socialiste européen)¹⁴ pour la répartition des principaux postes (en particulier la présidence et les vice-présidences), le fonctionnement au consensus de la conférence des présidents (qui réunit le président du Parlement et les présidents de groupe et qui décide de l'organisation de l'activité parlementaire ainsi que de la composition et des compétences des commissions) et des commissions parlementaires¹⁵. C'est là que s'effectue l'essentiel du travail décisionnel, avec un rôle important des présidents de commissions, des coordinateurs de groupes par commission et des rapporteurs. Les rapports des commissions servent de base à la discussion en session plénière. En effet, celles-ci, relativement formelles, sont précédées par un processus intensif de consultation mené par le rapporteur avec les groupes, des experts, des groupes d'intérêts et des fonctionnaires de la Commission et du Conseil.

À partir de ces éléments, on peut mettre en évidence les caractéristiques majeures du fonctionnement du « triangle décisionnel » qui s'est affirmé depuis une quinzaine d'années.

La première est la complexité qui tient non seulement au mode de fonctionnement interne des trois institutions que nous venons de souligner, mais aussi aux procédures qui encadrent leurs interactions. La plus importante est aujourd'hui la codécision, instituée par le traité de Maastricht, et qui, depuis le traité de Nice, vaut pour trente-six domaines législatifs, ce qui représente environ 75 % du domaine de compétence communautaire.

Tableau 3. Les étapes de la codécision¹⁶

1. Initiative de la Commission	
2. Discussion au Parlement	
3.1. Si pas d'amendements	
4.1. Discussion au Conseil	Acte adopté si majorité qualifiée au Conseil
3.2. Si	

amendements du
Parlement

4.2. Discussion au Conseil
*Acte adopté si
accord du Conseil
(à la majorité -
qualifiée) avec les
amendements*

5.3. Si pas
d'accord avec les
amendements au
Conseil :
transmission d'une
position commune
au Parlement

6.3. Discussion au Parlement
*Acte adopté si le
Parlement accepte
la position commune*
*Acte rejeté si
refus de la position
commune à la
majorité absolue*

7.4. Le Parlement
propose des
amendements à la
majorité absolue

8.4. Discussion au Conseil
*Acte adopté si
accord du Conseil
(à la majorité -
qualifiée) avec les
amendements*

9.5. Convocation
d'un comité de
conciliation
paritaire
(Parlement/Conseil)
*Acte adopté si
adoption d'un projet
commun par le
comité et si
adoption de ce
projet par le
Parlement (majorité
absolue) et le
Conseil (majorité
qualifiée) Acte
rejeté si pas de
projet commun*

Il s'agit d'une procédure longue dont la durée moyenne est d'environ dix-huit mois. Même si la tendance est à la diminution, dans certains cas, la durée est de plusieurs années¹⁷. Ajoutons qu'il existe, au total, vingt-deux procédures et une trentaine d'instruments juridiques pour encadrer les interactions au sein du « triangle décisionnel ».

Sa deuxième caractéristique est l'interdépendance entre ces institutions qui se contrôlent réciproquement. Il n'y a pas, de ce fait, de véritable *leadership* stabilisé : il diffère en fonction des domaines, des procédures, des enjeux...

L'importance du consensus est une troisième caractéristique importante. On l'a vu au sein des institutions, on peut également observer que dans seulement 15 % des cas la codécision se conclut par une conciliation, et que 25 % des textes sont adoptés en première lecture (Chaltiel, 2006, p. 89).

La dernière caractéristique est le rôle des négociations informelles, dans le cadre des groupes de travail auprès du Conseil des ministres, des commissions parlementaires et des nombreux comités (plus de 500) existant auprès de la Commission qui associent des experts ou des fonctionnaires nationaux et des groupes d'intérêts. Depuis la fin des années 1980, on utilise le mot « comitologie » pour souligner l'importance de ces comités consultatifs, de gestion, de réglementation ou *ad hoc*. Ces interactions multiples associent à la fois des acteurs européens et des acteurs nationaux ainsi que des acteurs publics et privés. Comme on le verra dans le chapitre 7, les groupes d'intérêts sont aussi des acteurs importants des processus décisionnels européens.

Non seulement, la décision relève d'un processus long et complexe mettant en interaction des acteurs aux représentations en partie divergentes, mais de surcroît ce processus est contraint par des éléments extérieurs aux acteurs. Plusieurs types de variables contextuelles pesant sur les processus décisionnels peuvent, en effet, être mis en avant¹⁸. Il s'agit tout d'abord du contexte budgétaire. Il dépend à la fois de la situation économique générale et d'arbitrages politiques et dessine les contours du faisable pour chaque domaine de politique publique. Il faut ensuite mentionner l'impact du contexte politique : orientation partisane du pouvoir exécutif, rapport de force politique au sein du pouvoir législatif, calendrier électoral¹⁹, popularité des gouvernants dans l'opinion publique, soutien de groupes d'intérêts, programme électoral... Tous ces éléments influent plus ou moins directement sur le processus décisionnel. Le contexte institutionnel est également à prendre en compte. Les processus décisionnels dépendent d'un ensemble de règles institutionnelles et de procédures formelles (circuit administratif, consultation d'acteurs extérieurs à l'administration, modalités de la discussion parlementaire, intervention d'instances de contrôle de conformité juridique des lois et des règlements, répartition du pouvoir entre le niveau central et les niveaux locaux...), des circuits de production et de diffusion de l'information, de la division des tâches au sein de l'administration (rôle des échelons intermédiaires, répartition des tâches entre niveau administratif et niveau politique, appel à des acteurs extérieurs à l'administration), de la structure gouvernementale (par exemple le découpage ministériel ou les différences entre ministères sectoriels et transversaux dans la latitude d'action et l'éventail des choix), du mode de fonctionnement interne des institutions (routines, inerties, règles de fonctionnement informelles...) et de leurs finalités propres... Enfin, il est également nécessaire de prendre en compte l'ensemble des règles et des acteurs supranationaux. Les directives et règlements européens, la jurisprudence de la Cour de justice européenne, les accords internationaux, les plans d'ajustement structurels du

FMI, les règlements de l'Organisation mondiale du commerce, etc. bornent de plus en plus l'espace des possibles d'une politique publique et contraignent fortement les processus décisionnels au niveau national (et même local). Du fait de ces variables contextuelles les processus décisionnels, tout comme la mise sur agenda, obéissent à des dynamiques temporelles qui ne sont pas directement maîtrisées par les acteurs. C'est ainsi parfois le changement de contexte qui permet l'aboutissement d'un processus décisionnel comme on l'a vu avec l'exemple de la réforme Debré de 1958 (impact décisif du changement de régime politique).

Le contexte fait aussi la décision mais, en même temps, les données contextuelles correspondent à des ressources pour les acteurs qui les intègrent dans leurs calculs stratégiques. Ces éléments contextuels balisent le champ des possibles du processus décisionnel, mais ils ne le déterminent pas complètement puisque les stratégies des acteurs visent à exploiter les marges d'autonomie dont ils estiment disposer.

La nécessité de prendre en compte la diversité des acteurs, leurs représentations et les éléments de contexte a d'importantes conséquences sur le plan empirique comme sur le plan théorique. Sur le premier plan, elle conduit à adopter une stratégie de recherche permettant de multiplier les points de vue sur le processus décisionnel afin d'en retracer le plus finement possible les différentes étapes (*process tracing*). Il apparaît donc nécessaire, non seulement d'effectuer des entretiens avec un grand nombre d'acteurs afin d'appréhender leurs logiques d'action, leurs perceptions du contexte et leur participation à la décision, mais aussi de recueillir de la documentation primaire facilitant la reconstitution du processus décisionnel (comptes rendus de réunions, échanges de notes et de courriers entre acteurs, projets, documents de travail interne, prises de position publiques, articles de presse...), voire de faire de l'observation directe ou participante²⁰.

Sur le plan théorique, ces éléments à l'adoption d'autres cadres d'analyse de la décision. Ainsi Geert Teisman (2000), a formulé un nouveau modèle d'analyse des processus décisionnels, en partant non seulement de la multiplicité des acteurs et de leur rationalité limitée, mais aussi des interdépendances entre eux. Il utilise l'expression « série (*rounds*) d'interactions » en intégrant la dimension temporelle du processus. Les interactions successives d'acteurs multiples, poursuivant des objectifs différents mais interdépendants, scandent le processus décisionnel qui est caractérisé par une dynamique progressive d'ajustement réciproque.

La construction de la ligne du Betuwe : un processus décisionnel itératif et interactif

La construction d'une ligne ferroviaire de fret entre Rotterdam et l'Allemagne (traversant la région du Betuwe) a impliqué un grand nombre d'acteurs : les autorités portuaires de Rotterdam, la compagnie de fret ferroviaire néerlandaise, le ministère des Transports néerlandais, le Parlement néerlandais, des groupes de défense de l'environnement, les pouvoirs locaux, la *Deutsche Bahn*, le gouvernement allemand et la Commission européenne. À partir du début des années 1980 les autorités portuaires de Rotterdam mettent sur l'agenda la question de la construction de cette ligne. En 1987, elles reçoivent le soutien de la compagnie de fret ferroviaire, récemment séparée des chemins de fer néerlandais. En 1989, le ministère prend directement en charge le problème et propose un premier tracé qui entraîne de fortes oppositions, notamment de la part de défenseurs de l'environnement et d'autorités locales non consultées. Ces demandes sont relayées au Parlement tandis que s'engagent également des négociations pour le financement de la ligne avec l'Union européenne et des entreprises privées. En 1999, la construction de la branche nord de la ligne est abandonnée. Le processus décisionnel apparaît comme long (inachevé) et complexe, reposant sur des séries d'interactions successives, ne réunissant pas forcément les mêmes acteurs, qui influent, de manière itérative,

Il s'agit là d'un modèle qui, sans représenter une innovation fondamentale²¹, évite à la fois les écueils de l'incrémentalisme (en tenant compte des ressources différenciées des acteurs et en prenant en compte les possibilités de changement) et du modèle de la poubelle (en rejetant moins radicalement la rationalité de l'action), tout en intégrant leurs apports (ajustement progressif d'acteurs multiples, participation fluctuante, absence de maîtrise de l'ensemble du processus, caractère aléatoire et dynamique du processus décisionnel, préférences multiples et partiellement contradictoires...). Surtout, ce modèle s'inscrit dans une perspective d'analyse des politiques publiques, à partir des interactions d'acteurs multiples et interdépendants, tout aussi pertinente pour l'analyse de la construction des problèmes, de leur mise sur agenda et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Références bibliographiques principales

ALLISON G., HALPERIN M. (1972), "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications", *World Politics*, 24 (1), p. 40-79.

BACHRACH P. et BARATZ M. (1963), "Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework", *American Political Science Review*, vol. 57, p. 641-651.

BLATRIX C. (2010), « Concertation et débat public » dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 213-242.

COHEN M., MARCH J., OLSEN J. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25 (trad. fse dans MARCH, 1991).

COHEN S. (1999), « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère » dans M.-C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 75-102.

KOZAK D. (1988), "The Bureaucratic Politics Approach: The Evolution of a Paradigm", dans D. KOZAK et J. KEAGLE (dir.), *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishing, p. 3-15.

LINDBLOM C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.

MARCH J. (1991), *Décisions et organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.

MOREL C. (2002), *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Paris, Gallimard.

SFEZ L. (1992), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (4^e éd.).

SIMON H. (1945), *Administrative Behavior*, New York, Free Press

TEISMAN G. (2000), "Models for Research into Decision-Making Processes: on Phases, Streams

Études de cas

ALLISON G. (1971), *The Essence of Decision*, New York, Longman (nlle éd. avec P. ZELIKOW en 1999).

DAHL R. (1961), *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press (trad. fse 1971).

FOUILLEUX E., MAILLARD J. DE, SMITH A. (2004), « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », dans C. LEQUESNE, Y. SUREL (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 143-183.

GRÉMION C. (1979), *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

HALPERN C. (2006), « La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés. Les conflits autour de l'extension des aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Berlin-Schönefeld », thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris.

IRONDELLE B. (2003), « Gouverner la Défense. Analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996 », thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris.

JAMOUS H. (1969), *Sociologie de la décision*, Paris, Éd. du CNRS.

MATHIOT P. (2000), *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan.

PADIOLEAU J.-G. (1981), *Quand la France s'enferme*, Paris, PUF.

[1](#) - . L'approche en termes de décision rationnelle est née dans le cadre de la science économique, plus précisément avec la théorie microéconomique du consommateur et du producteur, élaborée par les économistes marginalistes à la fin du ^{xix}^e siècle (Walras, Jevons, Menger...). Cette approche, fondée sur le principe d'optimisation de l'utilité (en termes de rapport coût/bénéfice notamment) sous contrainte, a, par la suite, été développée dans le domaine de la sociologie, en particulier pour appréhender le fonctionnement des organisations et des institutions (école dite du « *public choice* »). Un autre domaine d'application de la décision rationnelle est l'analyse des relations internationales dans le cadre d'une approche dite « réaliste », en partie inspirée par la théorie des jeux.

[2](#) - . Les limites de la pertinence descriptive du modèle ont été mises en avant, y compris pour les universités qui lui ont pourtant servi de fondement empirique. En effet, dans le cas des universités françaises et allemandes (Musselin, 1997), si on peut repérer des ambiguïtés et des confusions dans les objectifs (sur la finalité de l'enseignement, sur le poids relatif de l'enseignement et de la recherche...), l'absence de technologie maîtrisée (en matière pédagogique en particulier) et une participation fluctuante aux instances décisionnelles, il paraît difficile de les caractériser unilatéralement comme des anarchies organisées. En effet, en France notamment, on assiste de plus en plus à l'élaboration de projets d'établissement fixant des priorités stratégiques ainsi qu'au recours croissant à des instruments de suivi des résultats.

[3](#) - . Toutefois, elle conduit à prendre en compte un type de matériau souvent délaissé dans le cadre des politiques publiques : le matériau biographique, comme le préconisait Lasswell dans ses premiers travaux de science politique dans les années 1930 (Parsons, 1995, p. 341).

[4](#) - . Comme le note Jacques Le Goff à propos d'un personnage historiquement aussi important que Saint Louis auquel il a consacré une volumineuse biographie : « il se construit lui-même et construit son époque autant qu'il est construit par elle » (1996, p. 18).

[5](#) - . Robert Dahl a eu recours à plusieurs sources pour reconstituer ces décisions : archives, documents, articles de journaux et surtout entretiens. Ces derniers, furent conduits auprès de 46 personnes qui avaient participé activement à une ou plusieurs décisions clefs.

[6](#) - . En France la première conférence de ce type est organisée en 1998 sur l'utilisation des OGM. Ces dispositifs sont surtout utilisés sur des enjeux présentant de fortes incertitudes, notamment scientifiques.

[7](#) - . Les cas de réorientations suite à des débats public sont rares et liés le plus souvent à des mobilisations collectives (pour des

projets routiers ou de tracés ferroviaires par exemple).

[8](#) - . Nous nous inscrivons ici dans la conception de la non-décision développée par Bachrach et Baratz (1963), définie comme tout ce qui est exclu et rejeté par les acteurs de la décision parce que cela menace les valeurs dominantes et les structures de pouvoir existantes. La non-décision n'est pas seulement décider de ne rien faire, c'est aussi (voire plus) ne pas décider de faire certaines choses et décider de ne pas en faire d'autres.

[9](#) - . La tendance actuelle est toutefois celle de la diminution du débat collégial au sein de la Commission et de la disparition du recours au vote au sein du collège des commissaires (Ciavarini-Azzi, 2006, p. 42).

[10](#) - . Toutefois, au renforcement institutionnel du président dans les traités de Maastricht et de Nice (définition des orientations politiques du collège et de son organisation interne, répartition des responsabilités et nomination des vice-présidents, possibilité de contraindre un commissaire à la démission) s'est ajoutée « une consolidation de fait du rôle du président dans le fonctionnement du collège : moins de points à l'ordre du jour de la Commission, pas de votes. Souvent les questions sont réglées préalablement par le président – et son cabinet – et avec un ou plusieurs membres concernés du collège, avant d'être formellement décidés en Commission » [*ibid.*, p. 43].

[11](#) - . Le vote est organisé à partir d'un nombre de voix donné à chaque État membre en fonction de son poids démographique et économique. Ce nombre va de 29 voix (pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) à 3 voix (Malte).

[12](#) - . Le Comité des représentants permanents est composé des ambassadeurs de chaque État auprès de l'UE et de leurs adjoints. Il se réunit chaque semaine et examine notamment tous les dossiers soumis aux conseils sectoriels.

[13](#) - . Il s'agit d'une administration d'état-major (environ 2 700 fonctionnaires), possédant une importante expertise juridique. Elle joue un rôle essentiel de suivi de l'ensemble du processus décisionnel (du fait de la participation de fonctionnaires aux groupes de travail et au Coreper) qui compense la rotation semestrielle de la présidence de l'UE. C'est aussi le secrétariat général qui formalise les compromis proposés par la présidence et qui organise les comités de conciliation avec le Parlement européen (Mangenot, 2003).

[14](#) - . Jusqu'en 1999 les trois quarts des votes étaient soutenus par une « super-majorité » PPE/PSE, cette proportion est passée à 50 % depuis (Magnet, 2006, p. 164). De plus, environ 12 % des votes sont unanimes.

[15](#) - . Il existe actuellement vingt commissions permanentes qui couvrent les principaux domaines d'action communautaire (budget, affaires étrangères et défense, affaires économiques et monétaires, agriculture, marché intérieur, industrie et commerce extérieur, emploi et affaires sociales, environnement santé publique et consommateur...). Leur rôle est à la fois législatif (examen des textes, élaboration des propositions d'amendements...) et de contrôle (par le suivi des politiques de leur domaine de compétence).

[16](#) - . En italique l'achèvement de la procédure.

[17](#) - . Par exemple, l'adoption du règlement REACH (pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques) a duré près de trois ans et demi.

[18](#) - . Au-delà de ces variables, jouent également les représentations de l'environnement que construisent les différents acteurs du processus décisionnel. Ces variables contextuelles ne sont pas simplement à prendre en compte comme des données objectives mais aussi comme des représentations qui orientent de façon différenciée les comportements des acteurs.

[19](#) - . Ainsi, la décision de J.F. Kennedy de recourir au blocus de Cuba lors de la crise des missiles s'explique aussi par la proximité des élections au Congrès : il fallait à la fois éviter une reculade et un conflit nucléaire. Le contexte politique a renforcé le rôle du Président dans le processus décisionnel (Cohen, 1999, p. 86).

[20](#) - . L'observation présente l'avantage d'être une méthode qui appréhende le processus décisionnel en train de s'effectuer et non pas après coup, ce qui est le cas pour l'entretien et le recueil de documentation. Elle permet de ce fait d'éviter les biais liés aux reconstitutions *a posteriori* par les acteurs et à l'illusion rétrospective qu'est spontanément amené à pratiquer le chercheur qui, en quelque sorte, connaît la fin du processus (en tous cas des éléments d'aboutissement). Toutefois, l'observation est loin d'être toujours possible à pratiquer et, surtout, elle ne peut être une méthode suffisante du fait de la dispersion tant spatiale que temporelle du processus décisionnel. L'observation ne permet pas plus que les autres outils méthodologiques d'appréhender l'ensemble du processus décisionnel. C'est pour cela que seule la combinaison des outils permet d'en approcher la complexité et de corriger, au moins en partie, les biais de chacun d'entre eux.

[21](#) - . Il n'intègre pas véritablement la dimension cognitive ni le contexte des interactions et reste à dominante descriptive.

Chapitre 4

La mise en œuvre de l'action publique

LES TRAVAUX RELEVANT de l'analyse des politiques publiques, notamment américains, ont jusqu'au début des années 1970 assez largement ignoré la mise en œuvre des politiques publiques. Ce désintérêt est lié à la focalisation des *policy sciences* sur la décision et sur la façon de l'améliorer. Dans ce cadre d'analyse tout se passe comme si l'application des décisions prises allait de soi. Comme nous le verrons dans la première section de ce chapitre, ce positionnement se fonde sur l'idéal type webérien de l'administration bureaucratique et surestime, de ce fait, la capacité des règles juridiques à produire des effets sociaux et économiques pleinement contrôlés par l'action administrative. On comprend ainsi pourquoi les premiers travaux qui ont interrogé, de manière indirecte, la mise en œuvre des politiques publiques ont porté sur le fonctionnement concret des administrations. À partir des années 1940 avec les travaux pionniers de Merton (1940), puis de Selznick (1949) et de Blau (1955), tout un courant de la sociologie des organisations s'est attaché à rendre compte des écarts entre l'idéal type webérien de la bureaucratie et l'observation empirique des structures administratives, en mettant en avant les dysfonctionnements multiples des administrations. Toutefois, ces travaux et ceux qu'ils ont inspirés, notamment ceux de Michel Crozier (1964) en France, se sont plus attachés à rendre compte du fonctionnement des administrations au concret et à mettre au jour l'importance des dysfonctionnements bureaucratiques (les « cercles vicieux bureaucratiques » mis en évidence par Michel Crozier) qu'à inscrire leurs recherches dans le cadre des politiques publiques à proprement parler. La critique sociologique de l'idéal type webérien de l'administration bureaucratique forme cependant un préalable indispensable à la compréhension de l'action publique au concret, comme nous le verrons dans la première section.

La connexion entre analyse des politiques publiques et sociologie de l'administration, autour de la question de la mise en œuvre des politiques publiques, s'opère au début des années 1970 avec la publication de l'ouvrage de Pressman et Wildawsky. Il est centré, comme son titre – *Implementation*¹ – l'indique, sur la mise en œuvre et, comme son très long sous-titre le souligne², vise à mettre au jour les décalages multiples entre les décisions prises à Washington et leur concrétisation, très limitée et décevante, à Oakland en Californie. Ce travail, aujourd'hui toujours considéré comme pionnier³, part d'une conception de la mise en œuvre comme l'accomplissement d'un objectif fixé dans le cadre de la décision publique. L'objet de l'analyse est donc de rendre compte des facteurs qui permettent de comprendre le non-accomplissement, ou l'accomplissement (très) partiel des décisions. Cette perspective a été qualifiée par la suite de *top-down*, autrement dit d'approche par le haut des politiques publiques, dans la mesure où elle part des décisions prises aux sommets de l'administration et vise à mettre en avant les conditions favorables à la bonne mise en œuvre des décisions (Hill, Hupe, 2009). Elle possède donc, comme les *policy sciences*, une dimension normative et prescriptive, puisqu'il s'agit aussi de favoriser la mise en œuvre des décisions publiques. L'apport principal de cette approche par le haut est de mettre au jour les facteurs de distorsion entre décisions et mise en œuvre, comme on le verra dans la deuxième section.

Toutefois, comme le souligne notamment Lane (1987), la mise en œuvre peut aussi être conçue comme un processus à analyser en tant que tel à partir des acteurs directement impliqués, notamment les agents administratifs au guichet et les publics cibles. Cette conception correspond à une autre perspective d'analyse, le souvent qualifiée de *bottom-up*, autrement dit d'analyse par le bas, qui sera présentée dans la troisième section.

La critique sociologique du modèle bureaucratique

Dans une perspective juridique, la distinction entre décision et mise en œuvre renvoie à la séparation entre politique et administration, la décision relevant des acteurs politiques (gouvernementaux et parlementaires), la mise en œuvre des acteurs administratifs. La mise en œuvre correspond par conséquent à toutes les étapes postparlementaires d'une politique publique prise en charge par l'administration dont la conception juridique est fortement imprégnée de l'idéal type webérien de l'administration bureaucratique. Cette vision de l'administration se retrouve dans les *policy sciences*. Il est donc nécessaire de partir de l'analyse que propose Max Weber dans *Économie et société* puisqu'elle constitue le point de départ des premiers travaux de politiques publiques. Weber considère que « la direction administrative bureaucratique » constitue le « type pur de domination légale », dont les « catégories fondamentales » sont « une activité des fonctions publiques continue et liée à des règles au sein d'une compétence (*ressort*) qui signifie : un domaine de devoir d'exécution délimité objectivement en vertu du partage de cette exécution, avec l'adjonction de pouvoirs de commandement requis à cette fin et une délimitation précise des moyens de coercition et des hypothèses de leur application » (p. 292). Poursuivant son analyse, Weber souligne que cette direction administrative bureaucratique se compose de fonctionnaires individuels caractérisés par le fait qu'ils « n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, dans une hiérarchie de la fonction solidement établie, avec des compétences de la fonction solidement établies en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte selon la qualification professionnelle » (p. 294). Trois principes majeurs de l'action administrative se dégagent de cet idéal type de la bureaucratie rationnelle-légale : celui de la neutralité (objectivité dans le respect des règles), celui de la hiérarchie (qui va de pair avec l'obéissance aux règles et le contrôle des fonctionnaires) et celui de la spécialisation (des tâches et des compétences). Ces trois principes garantissent une application stricte des décisions prises. Dans cette perspective, la mise en œuvre dépend du respect de ces principes par l'administration, donc par l'ensemble des acteurs administratifs. Or la sociologie des organisations a montré, depuis les années 1940, que le non-respect de ces principes est le cas de figure le plus fréquent, ce qui a ouvert la voie à une prise en compte de la mise en œuvre en tant que telle et des facteurs de distorsion par rapport à la décision. Il est donc nécessaire de partir des principaux apports de la sociologie des organisations administratives.

Pour ce qui est de la neutralité, et plus largement du respect des règles par les fonctionnaires, Merton (1940) en a, le premier, montré les dysfonctionnements en mettant au jour ce qu'il appelle la « personnalité bureaucratique ». Elle se fonde sur le respect rigide des règles, permettant aux agents de se protéger à la fois de leurs supérieurs et du public. Le respect des règles, en devenant une fin en soi et non plus un outil d'action, conduit à l'abandon des objectifs qu'une administration est censée poursuivre. La bureaucratisation se révèle ainsi dysfonctionnelle puisque les procédures formelles conduisent à des effets contraires à ceux recherchés. Il en résulte aussi une

dépersonnalisation des relations entre les agents administratifs et les usagers et une incapacité à s'adapter à des situations non prévues par les règles formelles.

Par la suite, d'autres travaux ont mis en évidence la forte interpénétration de l'administration avec son environnement social. C'est l'apport majeur de l'étude de Selznick (1949) à propos de la *Tennessee Valley Authority*. Cette agence fédérale, créée dans le cadre de la politique du *New Deal*, en déléguant des tâches spécialisées, a été progressivement pénétrée par des groupes d'intérêts (notamment agricoles) qui ont détourné son action de ses objectifs initiaux. Ce n'est donc pas seulement la profusion des règles qui produit des dysfonctionnements, mais aussi la capacité de pression de l'environnement externe de l'administration sur celle-ci. L'action des agents de l'administration est menée dans un environnement social dont ils sont contraints de tenir compte, dans la mesure où c'est aussi une des conditions de leur capacité à intervenir sur la société. L'objectivité de l'action administrative dont parle Weber renvoie donc plus aux principes auxquels elle est supposée se conformer qu'à sa réalité concrète, observable empiriquement.

De plus, les fonctionnaires doivent être considérés comme des acteurs sociaux qui ne peuvent pas faire abstraction de leurs valeurs, de leurs préférences, de leurs systèmes de croyances dans le cadre de leur travail ; ils sont mus par des valeurs et des intérêts qui ne se réduisent pas aux exigences de l'organisation administrative. Cette dimension a été particulièrement soulignée pour la politisation de l'administration. Le terme « politisation » est en lui-même assez polysémique puisqu'il renvoie à la fois à la nomination des fonctionnaires par des acteurs politiques sur des critères de proximité et de fidélité politique, au fait que des fonctionnaires ont accès à des processus de décision politique, enfin aux préférences politiques des fonctionnaires susceptibles de se traduire dans leur travail. Ces différentes facettes de la politisation se repèrent surtout aux sommets de l'administration (nationale et locale) et concernent donc principalement les hauts fonctionnaires. Ce constat conduit plus à remettre en cause la séparation entre politique et administration, comme nous le verrons dans le chapitre 6, qu'à véritablement fournir une clé de lecture déterminante pour la compréhension de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le deuxième principe, celui de l'obéissance hiérarchique, est probablement celui qui a fait l'objet de la plus vive remise en cause par la sociologie des organisations. Selznick, puis surtout Blau (1955), ont mis en évidence l'importance de la dimension informelle dans le fonctionnement des organisations bureaucratiques. Par la suite, les travaux de Crozier et Friedberg (1977) se sont très fortement attachés à mettre en avant l'importance de l'autonomie des acteurs administratifs à tous les niveaux, qui conduit à fortement éroder le commandement hiérarchique. Les règlements ne sont jamais suffisants pour encadrer l'action d'un l'agent administratif qui a la possibilité de jouer avec leur multiplicité. La surabondance des règlements est ainsi une ressource stratégique, du fait des marges de manœuvre existant entre des textes contradictoires, des possibilités de rejet de responsabilité à d'autres échelons, voire aux auteurs des textes réglementaires. Ainsi, plus une réglementation est complexe, moins elle s'avère effectivement applicable. Tout agent administratif dispose d'une certaine liberté d'action. De plus, les fonctionnaires de rang inférieur ont souvent l'avantage de la connaissance du terrain et du contact direct avec le public. Il existe des jeux de pouvoir permanents autour de la détention de l'information pertinente, ce qui explique sa mauvaise transmission. Par conséquent, la chaîne hiérarchique est coupée à tous les niveaux, ce qui produit une cascade d'autonomies relatives. L'administration est de ce fait caractérisée à la fois par une faible capacité de commandement et un faible degré d'obéissance.

Ainsi se structurent des « systèmes d'actions concrets » qui se fondent sur des jeux d'acteurs

coordonnés, reposant plus sur des règles informelles que sur des réglementations formelles et l'utilisation stratégique des zones d'autonomie permises par la structure administrative. Au final, pour la sociologie des organisations, c'est plus l'autonomie et la non-obéissance aux règlements qui caractérise le fonctionnement de l'administration que l'obéissance stricte à la hiérarchie et aux règles formalisées juridiquement.

La discussion du troisième principe, celui de la spécialisation, a fait l'objet d'analyses différentes portant moins sur les agents administratifs que sur les structures administratives. En effet, la spécialisation du travail administratif repose sur la qualification des fonctionnaires, mais tient aussi à la structuration de l'administration sur la base de secteurs d'intervention spécialisés. Dans le cadre de ce modèle, qui est celui de la spécialisation sectorielle, et que l'on retrouve pour l'ensemble des administrations occidentales, tout se passe comme si à un problème faisant l'objet d'un programme d'actions publiques correspondait une structure administrative spécialisée. Cette superposition entre politique publique et structure administrative apparaît comme un élément favorisant une application non problématique des décisions prises. Mais cette vision, là aussi fortement teintée de juridisme, résiste mal à l'analyse empirique qui, au contraire, tend à mettre au jour la multiplicité des administrations qui prennent en charge une politique publique, ce qui se traduit par des chevauchements de compétences, voire des redondances, conduisant à des conflits entre structures administratives. Ce phénomène a été renforcé par la double évolution de la territorialisation et de la transversalisation des politiques publiques.

L'analyse sociologique de l'administration met donc clairement au jour les difficultés d'application des principes de base de la bureaucratie, principes perçus comme la condition de la mise en œuvre des politiques publiques. Elle devient ainsi une séquence à reconsidérer : de non problématique elle est désormais considérée comme hautement problématique et surtout comme peu maîtrisée par les décideurs. On comprend alors pourquoi l'analyse des politiques publiques s'est tout d'abord attachée à comprendre les écarts entre décision et mise en œuvre, dans une perspective qualifiée de *top-down*.

Les facteurs de distorsion entre décision et mise en œuvre

Cette perspective, ouverte par l'ouvrage pionnier de Pressman et Wildavsky (1973), est guidée par la recherche des conditions d'une bonne mise en œuvre des décisions prises, c'est-à-dire conforme à celles-ci. Ainsi se mêlent dimension prescriptive (améliorer l'efficacité des programmes d'action publique) et dimension empirique (mettre au jour les distorsions entre décision et mise en œuvre). Il s'agit d'une perspective d'analyse par le haut (*top-down*) à double titre : parce qu'elle part de la décision et parce qu'elle est, en quelque sorte, au service des décideurs. L'accent est donc mis sur les erreurs, les dysfonctionnements, les ratés de la mise en œuvre afin d'y remédier⁴. Les nombreux travaux qui s'inscrivent dans cette perspective, à partir du milieu des années 1970, conduisent à mettre en avant plusieurs types de facteurs (qui le plus souvent s'ajoutent et jouent donc simultanément) permettant d'expliquer les écarts entre décision et mise en œuvre. Nous partirons du principal facteur mis en avant par Pressman et Wildavsky : la multiplicité des échelons de la mise en œuvre.

Les échelons multiples de la mise en œuvre

Les premiers travaux de politiques publiques spécifiquement consacrés à la mise en œuvre se sont principalement intéressés aux unités administratives chargées de celle-ci et aux relations qu'elles entretiennent, puisque, dans la plupart des cas, ce sont des structures administratives multiples qui ont en charge l'application d'une politique publique. Les distorsions par rapport à la décision sont expliquées, d'une part, par les échelons multiples de l'administration, ce qui pose la question de la transmission verticale d'une décision, d'autre part, par les conflits qui peuvent exister, sur le terrain, entre différents types d'administration. Les travaux américains se sont fortement intéressés au premier aspect dans le cadre du fédéralisme, qui est au cœur de leur système institutionnel. Ils mettent ainsi en avant la distance entre le niveau d'autorité où la décision a été prise et les niveaux d'exécution. Plus cette distance est importante, plus les niveaux d'exécution sont nombreux et imbriqués, plus l'application de la décision s'avère difficile.

Multiplicité des échelons administratifs intermédiaires et évidence de la décision

Cet aspect est au cœur du travail pionnier de Pressman et Wildavsky (1973). Leur étude très fouillée porte sur la mise en œuvre de subventions fédérales destinées aux entreprises afin qu'elles embauchent des chômeurs de longue durée issus des minorités (noires en particulier) à Oakland (Californie). En 1966, 23 millions de dollars avaient été affectés à ce programme avec pour objectif la création de 3 000 emplois. Trois ans plus tard, seuls 4 millions de dollars avaient été dépensés et 700 emplois avaient été créés ; de plus, si la plupart de ces emplois avaient été attribués à des membres des minorités, seuls 10 % concernaient des chômeurs de longue durée. La mise en œuvre très limitée de ce programme leur apparaît comme un cas d'école car la décision initiale, prise par l'*Economic Development Administration*, agence fédérale basée à Washington, faisait l'objet d'un large consensus ; de plus l'objectif était clair et le contenu relativement simple. Les distorsions importantes entre décision (fédérale) et mise en œuvre (locale) sont liées selon eux avant tout à la multiplicité des acteurs faisant le lien entre le lieu de décision et le lieu d'exécution. Ces échelons intermédiaires constituent autant d'obstacles et de causes de retard à la mise en œuvre conformément aux objectifs initiaux, autant des sources de distorsions par rapport au but prévu, du fait de la multiplicité des accords entre participants au programme que cela suppose. Plus précisément, ils listent une quinzaine de participants (de l'administration fédérale aux acteurs locaux) et 70 étapes correspondant à des négociations intermédiaires (et à la nécessité d'un accord entre acteurs impliqués) dans le cadre de la mise en œuvre. Ainsi, « lorsque le nombre de points de rencontre (*clearance points*) entre des participants nombreux et indépendants est élevé la probabilité pour qu'un programme d'action publique atteigne ses buts est faible » (p. 110). La manifestation principale des distorsions est l'existence de retards qui sont « fonction du nombre de décisions intermédiaires, du nombre de participants à chacune d'entre elles et de l'intensité de leurs préférences » (p. 118). C'est donc en fin de compte la multiplicité des interactions entre acteurs divers qui fait obstacle à la mise en œuvre, même si ceux-ci partagent l'objectif principal du programme d'action publique. Pressman et Wildavsky listent une série de raisons qui font que les interactions entre acteurs multiples conduisent à la perte de substance de la décision initiale :

- l'incompatibilité de l'objectif central avec des finalités organisationnelles internes ;
- la préférence de certains acteurs pour d'autres objectifs (ainsi un grand nombre de fonctionnaires de l'EDA privilégient les programmes à destination des zones rurales au cœur de l'activité de l'agence) ;
- le fait qu'un certain nombre de participants ont d'autres projets auxquels ils consacrent du temps et de l'attention ;
- des différences entre acteurs quant à l'urgence accordée au programme ;
- des divergences au sujet de l'identité des *leaders* du programme ;
- les différences d'intensité dans l'investissement de ces *leaders* dans le programme ;

les contraintes juridiques et procédurales.

Ainsi « la multiplicité des participants et des logiques d'acteurs (*perspectives*) se combinent pour transformer le programme en course d'obstacles. Lorsqu'un programme dépend d'autant d'acteurs, les possibilités de désaccords et de retards sont très nombreuses » (p. 102). Ce sont aussi les différences dans les hiérarchies des priorités et dans leurs allocations temporelles à un programme donné qui entraînent une mise en œuvre limitée.

Les difficultés de mise en œuvre sont donc liées non seulement aux échelons multiples, mais aussi aux divergences entre les entités administratives chargées de celle-ci. Cette perspective a été particulièrement développée pour les États fédéraux : ainsi Renate Mayntz (1978) a mis en avant les fortes différences dans l'attitude par rapport à la législation allemande concernant les émissions polluantes entre les administrations fédérales aux moyens limités et les administrations locales, plus fortement soumises aux pressions des intérêts économiques locaux. La prise en compte des échelons multiples se retrouve dans les travaux, plus récents, portant sur la mise en œuvre des politiques européennes marquées par un fort décalage entre niveau décisionnel (celui des institutions de l'Union européenne comme on l'a vu dans le chapitre précédent) et niveaux de la mise en œuvre (nationaux et infra-nationaux). Gerda Falkner, Oliver Treib, Michael Hartlapp et Simone Leiber (2005) ont ainsi modélisé différents types de transposition et de mise en œuvre des directives européennes en fonction de l'existence ou non, au niveau national et infra-national, d'un système de représentations favorable à l'eupéanisation et partagé, correspondant à une culture de la conformité (« *culture of compliance* »). Ils ont distingué, en fonction des représentations et attitudes des acteurs nationaux et infra-nationaux chargés de la mise en œuvre, trois, puis quatre (Falkner et Treib, 2008), mondes de la mise en conformité (« *worlds of compliance* ») avec les directives européennes : celui de l'observation de la loi (« *law observance* ») où les normes européennes sont mises en œuvre de manière conforme du fait d'un consensus cognitif entre acteurs administratifs et politiques (cas des pays scandinaves) ; celui des politiques domestiques (« *domestic politics* ») où l'application est plus limitée du fait de divergences entre acteurs administratifs et politiques, moins systématiquement favorables à l'eupéanisation (on trouve notamment dans ce type l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne) ; celui de la négligence (« *neglect* ») où l'application des directives ne se fait pas, le plus souvent du fait des fortes oppositions à l'intégration européenne aux niveaux administratifs et politiques (cas dans lequel on trouve la France) ; enfin le monde des lettres mortes (« *world of dead letters* ») où les directives sont transposées mais non appliquées du fait des limites du contrôle et de l'absence d'institutions adéquates (on y trouve les nouveaux pays entrants issus de l'Europe centrale et orientale).

Contenu de la décision et marges d'autonomie

Dans les premiers travaux français sur la mise en œuvre, fortement inspirés par la sociologie des organisations, l'accent a plus été mis sur le fait que le contenu même de la décision publique peut fortement contribuer à créer des distorsions du fait de sa formulation et de ses fondements conceptuels.

Au niveau de la formulation de la décision le flou, les ambiguïtés, voire les contradictions constituent autant de zones d'incertitude dont peuvent se saisir les acteurs chargés de la mise en œuvre. Le plus souvent les indéterminations de la décision dans son contenu même laissent une marge d'autonomie qui conduit à de fortes différences dans la mise en œuvre. En effet, tout dépend

alors de l'interprétation de la décision que font les acteurs de terrain chargés de l'appliquer.

Formulation floue et mise en œuvre localisée : l'exemple du défrichement des bois et des forêts

Cette politique, mise en place en France dans les années 1960, vise à contrôler les défrichements, qui se multiplient à cause de la croissance urbaine, d'opérations industrielles et de spéculations agricoles. Les raisons principales sont économiques (préserver l'industrie de la pâte à papier) et environnementales. Par une circulaire découlant de la loi de finances de décembre 1969 est introduit un nouveau motif de refus d'autorisation de défricher : « la conservation des bois reconnus comme nécessaires à l'équilibre biologique d'une région ». Le caractère très flou de ce critère, en l'absence de définition précise de ce qu'est « l'équilibre biologique », permet une grande latitude d'interprétation et crée une importante zone d'incertitude dans la mise en œuvre. L'attitude de l'administration départementale des Eaux et Forêts, qui examine individuellement les dossiers de défrichements a été, de ce fait, déterminante.

On note, par conséquent, un contraste territorial important dans la mise en œuvre du refus de défricher. Dans les zones de grande culture (Picardie par exemple) ou à forte densité urbaine (Île-de-France) les refus sont nombreux et systématiques. On peut l'expliquer par le fait que l'attention portée aux massifs forestiers par l'administration était déjà importante, par la faible homogénéité des intérêts agro-sylvicoles, par l'existence d'un public préoccupé par les questions de cadre de vie. Dans le Sud-Ouest il n'en va pas de même : la mise en œuvre est très limitée. Pourquoi ? Tout d'abord parce que la notion d'équilibre biologique y est plus difficile à définir du fait de certaines spécificités géographiques. Ensuite, le refus de défricher va à l'encontre d'autres politiques publiques : la lutte contre les incendies, le développement des cultures, l'aménagement touristique. Enfin, la concentration des coûts pour les groupes sociaux directement touchés et ayant de fortes capacités de contrôle et de mobilisation (syndicats agricoles et sylvicoles, soutien des élus) auprès de l'administration, joue également.

Padioleau, 1982.

L'autre aspect lié au contenu de la décision est la théorie causale qui la sous-tend. La distorsion avec la mise en œuvre survient alors quand cette conception se révèle en décalage avec le terrain. Il en résulte le plus souvent une non-application de la décision car celle-ci repose sur des postulats erronés.

Postulats erronés et distorsions : le cas du transport terrestre de marchandise

Ce mode de transport est fortement réglementé, mais la réglementation est très mal appliquée, voire pas du tout. Le non-respect concerne en particulier le temps de travail (durée hebdomadaire, temps de repos), le tonnage du véhicule (par la surcharge), et la vitesse. Ces distorsions sont liées principalement à la faible pertinence des deux postulats de base fondant l'action publique en ce domaine.

Le premier postulat est celui de la centralité du transporteur. La réglementation porte quasi exclusivement sur cet acteur. Au contraire, les chargeurs et les auxiliaires (c'est-à-dire les professions de courtage, d'affrètement, et de groupage) n'entrent que très faiblement dans le champ d'intervention étatique. Or, le transporteur est en bout de chaîne, il est en situation de forte dépendance par rapport aux autres acteurs. Les auxiliaires sont le pivot du système puisqu'ils forment l'interface entre les chargeurs et les transporteurs. Ils sont les garants de l'obtention du fret et détiennent l'expertise nécessaire à la connaissance de l'ensemble de la réglementation. Le chargeur, quant à lui, est le donneur d'ordre. Placé dans une situation de dépendance le transporteur n'a donc pas, le plus souvent, d'autre solution pour survivre économiquement que de contourner la réglementation. Et ceci d'autant plus qu'une partie des infractions sont tolérées par l'administration et ne font que rarement l'objet de sanctions par les forces de l'ordre qui effectuent des

contrôles prévisibles et qui sont réticentes à sanctionner. Le second postulat est relatif à la conception de la concurrence entre le rail et la route. Ces deux moyens de transport sont considérés comme interchangeables : il suffirait donc d’agir sur la réglementation et sur les prix (tarifs) pour modifier le rapport entre ces deux moyens de transport. Les rigidités du passage d’un mode de transport à l’autre ne sont donc que faiblement prises en compte. La réglementation n’a, au final, quasiment aucun impact sur le transport ferroviaire.

Dupuy et Thoenig, 1983.

Cet exemple montre aussi que les moyens existants peuvent être un autre facteur d’écart par rapport à la décision.

Moyens et contexte de la mise en œuvre

La mise en œuvre d’une ou de plusieurs décisions suppose l’existence de moyens qui permettent de la concrétiser. Ces moyens peuvent être de nature différente : financiers, humains et techniques principalement. Ils sont une condition indispensable à la mise en œuvre effective d’une politique publique. Au cœur de cette dimension se trouvent les moyens financiers, pas seulement en tant que tels (des incitations financières peuvent intéresser des acteurs à la mise en œuvre d’un nouveau programme d’action publique ; la mise en application de nouveaux droits tels que le droit au logement opposable voté en 2007 suppose des moyens importants afin de remédier à l’insuffisance de logements disponibles...) que pour l’impact qu’ils ont sur les autres moyens, en particulier les moyens humains tant en termes de compétences que de nombre. La mise en œuvre d’un nouveau programme d’action publique suppose souvent d’accomplir de nouvelles tâches pour toute une série d’agents administratifs chargés de la mise en œuvre, ce qui s’avère généralement problématique, comme l’illustrent les réformes de la justice en France.

Insuffisances de moyens humains et difficultés d’application de la loi sur la présomption d’innocence

Cette loi, adoptée à l’automne 2000 (et remise en cause en 2002), renforçait les droits de la défense : avocat présent dès la première heure de garde à vue, détention provisoire limitée, contrôle de l’incarcération par un nouveau juge... Cette loi s’est d’emblée heurtée au manque de magistrats pour remplir les fonctions nouvelles de juge des libertés et de la détention, confrontés à la multiplication des appels. De ce fait l’application d’une partie de la loi a été reportée (en particulier celle concernant la possibilité de défendre une demande de libération conditionnelle ou de semi-liberté devant un vrai tribunal). Le manque de personnel concernait toutefois surtout les greffiers, sans lesquels la machine judiciaire ne peut pas fonctionner. Ainsi, un des premiers effets de la loi a été la suppression d’audiences et de services dans certains tribunaux, ainsi que la diminution de la proportion d’affaires envoyées à l’instruction, ce qui va à l’encontre des objectifs de la loi puisque cela entraîne le renvoi direct devant le tribunal correctionnel, sans enquête (sauf policière).

Aux problèmes posés par les moyens humains s’ajoutent ceux des moyens techniques, à deux niveaux : celui de leur existence et celui de leur usage par les acteurs concernés. Ainsi le Dossier médical personnel – DMP –, devant permettre un meilleur suivi des patients par le transfert d’informations entre professionnels de soins et mesure phare de la réforme de l’assurance-maladie,

votée en 2004, a seulement commencé à être mis en œuvre expérimentalement dans quelques régions fin 2010 alors que sa généralisation était prévue pour début 2007. Cet important retard s'explique notamment par les difficultés techniques à garantir la confidentialité et la sécurité des données médicales individuelles, les problèmes de compatibilité et d'interopérabilité avec les logiciels utilisés par les professionnels de santé, assez réticents face à la saisie informatique des données de leurs patients.

Un autre aspect à prendre en compte est l'existence de moyens de contrôle et de sanction dont l'absence peut aussi empêcher l'application d'une politique publique, surtout quand les incitations font défaut.

Insuffisance des contrôles et des sanctions : la mise en œuvre très limitée de la « maîtrise médicalisée des dépenses de santé »

Cette politique se concrétise en octobre 1993, dans le cadre de la convention médicale qui met en œuvre les principes de la loi Teulade de décembre 1992. L'outil le plus emblématique de cette nouvelle modalité de maîtrise est celui des références médicales opposables (RMO), correspondant à des normes de pratiques à respecter pour des pathologies précises. La mise en œuvre de cet instrument, renforcé par les ordonnances de 1996 (découlant du plan Juppé), a été limitée.

Sa faible effectivité est liée principalement aux limites des sanctions ; autrement dit, le caractère opposable est resté largement virtuel. Le contraste est, en effet, assez saisissant entre le constat de l'importance du nombre de cas de non-respect des RMO et l'absence de sanctions : ainsi, selon une étude de la Cour des comptes parue en 1998, entre 1994 et 1997, sur 21 000 médecins dont la pratique a été étudiée, plus de 10 d'entre eux ont dérogé au moins une fois à une RMO, mais moins de 200 médecins ont été pénalisés. Cet outil de maîtrise a donc été progressivement abandonné du fait des « limites inhérentes aux RMO (conception, fabrication, contrôlabilité) ; de l'inertie de la vie conventionnelle (difficultés à faire sanctionner le non-respect) ; du désintérêt des médecins pour ce type de contrôle ; des tractations politiques officielles ou officieuses entre professionnels de santé, directions des caisses d'assurance-maladie responsables des pouvoirs publics ; des conflits doctrinaires à propos des méthodes de la maîtrise des dépenses de santé ».

Ogien, 1998, p. 150.

Le contexte plus général de la mise en œuvre peut aussi contribuer aux distorsions entre décision et mise en œuvre. Il s'agit principalement du contexte politique et du contexte économique. Sur le plan politique, tout changement (en particulier gouvernemental, mais aussi ministériel ou au niveau local) peut entraîner une modification des priorités. Le plus souvent on assiste à des retards ou à une application plus limitée d'une décision prise par d'autres acteurs politiques, voire dans certains cas à la non-mise en œuvre, comme on l'a vu dans le chapitre 1 avec l'exemple de la loi Thomas de 1996, instaurant des fonds de pension, adoptée juste avant une alternance politique et qui n'a jamais été appliquée. Sur le plan économique, les changements de conjoncture ont souvent pour effet de modifier les capacités financières de la mise en œuvre. Ainsi une récession économique peut non seulement modifier les priorités en termes d'action publique, mais aussi limiter les moyens financiers permettant la mise en œuvre de telle ou telle politique. Une période de croissance a les effets inverses. Il faut également tenir compte des interactions entre différentes politiques publiques, du fait notamment de la transversalité croissante de l'action publique.

L'importance des écarts avec la décision a conduit certains auteurs à promouvoir une autre perspective d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques.

L'approche par le bas

L'élément central de la critique de l'approche par le haut, faite par un nombre croissant de chercheurs au tournant des années 1980 (Sabatier, 1986), est sa focalisation sur les acteurs centraux de la décision. En effet, la perspective présentée dans la section précédente accorde un primat à la décision puisqu'il s'agit, non seulement, de comprendre les écarts entre décision et mise en œuvre mais aussi, par là, de rendre la mise en œuvre plus conforme à la décision. L'approche *top-down* continuerait donc à participer à cette polarisation sur la décision publique, caractéristique de l'approche séquentielle, et sur les acteurs de celle-ci : acteurs politiques et sommets de l'administration en particulier. Il en découle la mise en avant d'une approche qualifiée de « *bottom-up* » inversant la perspective analytique en partant des acteurs de la mise en œuvre, principalement les agents administratifs de base et les ressortissants. Elle considère que ces acteurs, plus diversifiés et moins systématiquement étatiques, sont les acteurs majeurs des politiques publiques du fait de leur rôle central dans leur concrétisation.

Les acteurs de la mise en œuvre

Dans cette perspective, l'attention s'est surtout portée vers les agents administratifs en contact direct avec le(s) public(s) cible d'une politique publique. Michael Lipsky (1980), dans un travail de référence sur cette question, parle de « *street-level bureaucrats* » pour désigner ces agents de base ou de terrain de l'administration⁵. Il ne les caractérise pas seulement par le contact en face à face avec le public, mais aussi par le fait que leur action a des effets directs sur l'existence des individus concernés par la politique publique. Il met en avant le pouvoir de ces fonctionnaires de base puisqu'ils prennent des décisions qui ont un impact concret sur les ressortissants⁶ d'une politique publique. Il s'appuie sur l'un des résultats majeurs de la sociologie de l'administration (dans le cadre de la sociologie des organisations), à savoir l'autonomie (relative) de l'acteur au sein de l'organisation administrative. Elle conduit l'agent administratif de base à exercer un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des usagers. Celui-ci porte notamment sur la nature, le montant et la qualité des prestations offertes par l'administration ainsi que sur le recours éventuel à des sanctions. Les agents administratifs au guichet sont aussi en capacité de contrôler la durée d'une procédure (l'accélérer ou, au contraire, la retarder) et la communication de l'information (diffusion large ou, au contraire, rétention). Dans certains cas l'action de ces agents peut contribuer à redéfinir l'orientation même de l'action publique en en modifiant les finalités. Pour toutes ces raisons, Lipsky les qualifie de véritables *policy-makers*, dans la mesure où c'est par leurs actions et leurs pratiques qu'une politique publique existe effectivement, comme le montrent par exemple les politiques à l'égard des étrangers.

L'exercice d'une magistrature bureaucratique
par les fonctionnaires en charge de l'immigration

L'histoire de l'administration des étrangers en France entre 1945 et 1975 montre l'autonomie des pratiques des agents de l'administration par rapport au cadre juridique des politiques publiques. Du fait du monopole dont ils bénéficient dans l'application du droit, ils exercent une forme de « magistrature bureaucratique ». Elle se traduit en particulier par un traitement des étrangers « à la carte ». Les fonctionnaires opèrent une sélection en faveur des étrangers présumés « assimilables » (ce qu'aucun texte ne prévoit) qui profite aux ressortissants italiens dans les années 1950 et aux ressortissants portugais dans les années 1970. Les pratiques varient aussi en fonction de la conjoncture économique (sans que des décisions soient prises au niveau de l'orientation de la politique publique) : en période de forte croissance les ouvriers obtiennent facilement un statut stable ; au contraire, en période de récession, l'accès au séjour des étrangers peu qualifiés se durcit (sans modification du cadre juridique). Un autre exemple est fourni par l'allongement systématique des délais pour l'acquisition de la nationalité française des ressortissants des pays d'Afrique noire qui bénéficiaient d'un régime très favorable dans les années 1960. La pratique administrative vise à réduire la portée de certains textes juridiques. Il existe donc une marge d'appréciation importante des agents intermédiaires de l'État (chefs de bureau en particulier) pour prendre des décisions portant sur le droit au séjour, l'accès au marché du travail et l'acquisition de la nationalité française.

Spire, 2005.

Dans d'autres cas, l'autonomie des acteurs chargés de la mise en œuvre d'une (ou de plusieurs) politique(s) publique(s) conduit à une concrétisation qui va au-delà des prescriptions juridiques en répondant notamment à des demandes du public non prévues par les textes, ce qui traduit une forte capacité d'adaptation des fonctionnaires aux individus concrets auxquels ils sont confrontés.

Adaptation au public et dépassement des rôles prescrits : le cas du traitement administratif de la misère

Ce constat est tiré d'une étude portant sur le comportement des agents au guichet des Caisses d'allocations familiales (CAF), qui délivrent et qui gèrent un nombre important de prestations sociales (prestations familiales, RMI, aides au logement...) concernant le plus souvent l'intimité des personnes. Les demandes auxquelles sont confrontés ces agents ne se réduisent pas aux cas de figures prévus par les textes dans la mesure où, pour les publics précarisés, la demande porte aussi sur l'écoute et le contact, le guichet d'une CAF constituant parfois un substitut fonctionnel à des échanges sociaux devenus très limités du fait de l'absence de travail, de la faiblesse des ressources financières et de l'isolement. La demande est loin d'être uniquement administrative, elle porte plus fondamentalement sur l'exposition et la prise en compte d'une souffrance personnelle. L'attitude des agents au guichet passe alors souvent par une adaptation à ces demandes, permise par le flou et les incertitudes de la définition de leur fonction et par la relative indépendance dont ils bénéficient dans leur travail ; elle répond également à une volonté de diminuer les tensions liées à la misère (ressentiment, agressivité...). « À ces attentes renforcées et renouvelées correspondent en effet de nouvelles pratiques et de nouveaux usages de la relation de guichet. [...] Le guichet, symbole de la froideur et la rigueur administratives, devient ainsi un lieu de parole et d'échange pour ceux qui en manquent » (Dubois, 1999, p. 192). Ainsi s'expriment les dispositions personnelles de ces agents : « les agents d'accueil témoignent souvent d'un fort engagement personnel dans leur travail, au point que la personne prend parfois le pas sur la fonction » (p. 3).

Il ne faudrait cependant pas surestimer la capacité d'action autonome des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, leur pouvoir discrétionnaire est encadré par des règles dont ils ne peuvent pas faire totalement abstraction. De plus, comme le montre une enquête portant sur 500 fonctionnaires (Warin, 2002), l'attitude de certains petits fonctionnaires consiste plutôt à veiller à une application stricte des règles afin de garantir un accès égal à leurs droits pour l'ensemble des usagers des services publics, en vertu d'une norme d'équité⁷.

L'autonomie des agents administratifs chargés de la mise en œuvre est également limitée par leur environnement. La pénétration de l'administration par son environnement, déjà mise en évidence par Selznick (1949) pour la TVA, conduit parfois à l'existence de « passe-droits » traduisant le fait que la non-application de la règle est le cas le plus fréquent et son respect l'exception.

Les « passe-droits » de la politique réglementaire de l'eau

En 1975 a été créée une « police de l'eau », c'est-à-dire un ensemble d'obligations et de sanctions concernant les prélèvements et les rejets dans les cours d'eau et s'appliquant à tous les utilisateurs d'eau, principalement les industriels, les agriculteurs et les communes. L'examen de l'application des textes concernant la réglementation de l'eau montre une grande passivité des fonctionnaires des Directions départementales de l'agriculture et des forêts (DDAF) vis-à-vis des agriculteurs et de ceux des Directions départementales de l'équipement (DDE) vis-à-vis des communes. Ainsi, on note un faible nombre de contrôles d'initiative administrative, celle-ci venant plutôt d'associations. Et, lorsqu'une procédure est engagée pour un rejet non déclaré ou non conforme aux prescriptions, il n'y a pas d'établissement de procès-verbal dans plus de la moitié des cas. Enfin, lorsque celui-ci est tout de même établi, la recherche de régularisation l'emporte sur la sanction. Il y a donc très rarement une poursuite judiciaire. Cette faible mise en œuvre ne traduit pas seulement le poids des agriculteurs et des communes auprès des administrations concernées, mais aussi la faiblesse des moyens de contrôle et des dispositifs techniques de mesure et d'enregistrement. Enfin, le flou des textes favorise la faible implication de l'administration : ainsi la loi sur l'eau de 1992 n'impose pas d'objectifs précis en matière de qualité des eaux ou de hiérarchisation des usages prioritaires.

Lascoumes et Le Bourhis, 1996.

Le rôle des interactions entre les agents administratifs chargés de la mise en œuvre et leur environnement conduit à prendre en compte le comportement des publics cibles. L'impact des ressortissants est le plus net lorsque ceux-ci s'opposent à une décision en empêchant sa mise en œuvre, ce qui, dans un certain nombre de cas, conduit à la remise en cause du contenu même de la politique publique.

De l'opposition des médecins libéraux au plan Juppé à sa remise en cause

La remise en cause par les médecins libéraux des mécanismes d'ajustement économique découlant des objectifs quantifiés de dépenses d'assurance-maladie, au cœur du plan Juppé présenté par le Premier ministre en novembre 1995, est déclenchée rapidement. Dès le mois de décembre le Syndicat de la médecine libérale (SML), avec la Confédération des syndicats médicaux français (CSMF) et la Fédération des médecins de France (FMF), organise une manifestation nationale, sur la base de mots d'ordre tels que le refus du « rationnement des soins » et de la « maîtrise comptable ». Ces trois organisations constituent, en février 1996, un « collectif de défense de la médecine libérale » chargé d'organiser une campagne média contre le plan Juppé, en particulier contre les sanctions sous la forme de reversements en cas de dépassement des objectifs de dépense.

Celles-ci sont précisées dans un décret d'application, datant du 19 décembre 1996, de l'ordonnance du 24 avril 1996 portant sur l'organisation de la Sécurité sociale et inscrites dans les conventions médicales signées au cours du premier trimestre 1997, par MG France pour les généralistes, l'Union collégiale des chirurgiens et spécialistes français pour les spécialistes. Elles se heurtent à la vive opposition des autres organisations. Elle conduit à des manifestations au printemps 1997 et surtout au mouvement des internes, qui demandent (et obtiennent) un moratoire de sept ans pour les jeunes médecins qui s'installent, autrement dit l'exemption des sanctions pour près du quart des spécialistes.

Le « front libéral » a également recours à des moyens juridiques pour lutter contre les reversements en faisant appel devant le Conseil d'État, qui lui donne raison par deux arrêts en juin et en juillet 1998, annulant les arrêtés approuvant les conventions médicales. Par conséquent, le mécanisme de sanctions devait être redéfini dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999. Celle-ci supprime la régionalisation des reversements et prévoit leur individualisation en cas de dépassement de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie, en fonction du niveau de revenu des médecins et de l'appartenance au secteur 2. Ce nouveau dispositif est à son tour annulé par une décision du Conseil constitutionnel du 18 décembre 1988 (98-404), au motif que le critère du revenu est sans rapport avec l'objet de la loi, puisque le reversement est ainsi déconnecté du volume d'activité du médecin dans l'année. Les médecins opposés au plan Juppé obtiennent donc sur le plan juridique (et avec le soutien des parlementaires de droite qui ont saisi le Conseil constitutionnel) la remise en cause des sanctions collectives et individuelles. Il en résulte que le dépassement des objectifs de dépenses d'assurance-maladie, pourtant net depuis 1998, n'est pas sanctionné. Le changement de gouvernement au printemps 2002 a entraîné l'entérinement de la suppression de tout mécanisme de reversement lié au dépassement de l'objectif des dépenses. L'opposition du « front libéral » a donc très largement porté ses fruits en vidant de son contenu la maîtrise quantitative des dépenses d'assurance-maladie dans le secteur ambulatoire.

Hassenteufel, 2003.

Ce refus par le public cible (en tout cas par une partie de celui-ci) peut aussi se traduire par des comportements tels que la fraude, comme on l'a vu précédemment dans le cas des transporteurs routiers. De manière plus générale, au niveau des ressortissants des politiques publiques, le problème central qui se pose est celui de l'imprévisibilité de leur comportement. De ce fait, l'attitude du public cible peut fortement modifier les effets concrets d'une politique publique, voire sa signification.

L'utilisation des mesures de lutte contre le chômage par les employeurs

Deux grands types de comportements sont à relever. Le premier peut être qualifié d'« effet d'aubaine ». Les mesures de lutte contre le chômage contenant des exonérations de charges pour les employeurs et/ou des primes ainsi que des modes de rémunération spécifiques sont utilisées pour embaucher une main-d'œuvre à coût moins élevé (voire rémunératrice dans certains cas) plutôt que des salariés avec un contrat de travail à durée indéterminée⁸. Ainsi, ces mesures ne jouent que très peu sur le niveau de chômage puisque ces emplois auraient de toutes les façons été créés, l'impact porte seulement sur le type de public embauché. De plus, au lieu de créer un emploi stable, ces dispositifs conduisent à des embauches successives sur des contrats à durée déterminée pour bénéficier à plein des avantages financiers de la mesure. L'autre comportement se traduit par le non-respect des contreparties en termes de formation. Dans le cas des stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) et des stages de réinsertion en alternance (SRA), les employeurs (en particulier dans le secteur du commerce et des services) se sont très peu acquittés de leurs obligations en termes de formation. De ce fait, ces dispositifs ont un impact marginal sur le chômage, mais contribuent à la flexibilisation de l'emploi, y compris dans le secteur public.

Garraud, 2000.

Cette perspective d'analyse valorise donc la mise en œuvre au détriment de la décision. De ce fait, elle propose de partir, non pas de la décision, mais de la mise en œuvre ; plus précisément des interactions d'acteurs qui s'opèrent à ce niveau. Ainsi l'approche par le bas s'affranchit bien plus nettement du modèle séquentiel en plaçant au centre de l'analyse les interactions d'acteurs. Certains auteurs (notamment Hjern, 1982) remettent même en cause la distinction entre décision et mise en œuvre, parce qu'elle conduit à négliger le fait que certains acteurs participent à la fois à ces deux séquences et surtout parce que les agents administratifs de base et les ressortissants ignorent parfois totalement les acteurs centraux impliqués dans la décision et négocient directement entre eux. Ils préconisent de partir des buts, des stratégies, des activités et surtout des interactions entre les acteurs « du bas » qui conditionnent la concrétisation d'une politique publique. Bardach (1977) parle de « jeu de mise en œuvre » (« *implementation game* »), signifiant par là que la mise en œuvre doit être analysée comme un jeu d'acteurs cherchant à contrôler la mise en œuvre afin d'être en mesure de poursuivre leurs propres buts et objectifs. L'enjeu central est celui du pouvoir exercé par les différents acteurs impliqués. La mise en œuvre reflète les rapports de pouvoir et les ressources détenues par les différents acteurs. Hjern et Porter (1981) parlent quant à eux de « structures de mise en œuvre » (« *implementation structure* ») correspondant à des configurations d'acteurs, reposant sur des négociations et des conflits, dont le fonctionnement permet de comprendre la traduction effective d'un programme d'action publique. Il en résulte que l'approche par le bas considère la concrétisation des politiques publiques comme un processus qui s'inscrit dans la durée, correspondant à des négociations répétées entre des acteurs multiples. La prise en compte et la compréhension des dynamiques d'ajustements mutuels, fondés sur des conflits, des négociations et des phénomènes d'apprentissage, devient de ce fait centrale. Par là, l'approche par le bas peut aussi conduire à mettre au jour des dynamiques de changement reposant sur la redéfinition des problèmes, les modifications des positions des acteurs, les transformations des façons de faire dans le cadre de ces interactions multiples et suivies.

Ce renversement de perspective pose toutefois deux grands types de problèmes, fortement liés. Le premier est de réduire une politique publique à sa concrétisation et ainsi d'occulter notamment la construction des problèmes publics, au risque aussi de diluer la notion même de mise en œuvre qui se confond alors avec l'ensemble d'une politique publique. Le second est de sous-estimer l'impact de la décision sur la mise en œuvre. En effet, même si la concrétisation des politiques publiques ne découle pas directement des normes, règles et procédures définies dans le cadre du processus décisionnel, il n'en reste pas moins que celles-ci encadrent la mise en œuvre en balisant le champ des possibles et les manières de faire pour les acteurs administratifs à la base et les ressortissants. Il ne faut donc pas trop durcir cette opposition entre approche par le haut et approche par le bas, qui sont probablement plus complémentaires qu'opposées, leur usage dépendant notamment du type de politique publique (Lane, 1987) et de l'existence ou non d'un programme spécifique analysable isolément (Birkland, 2011), ce qui rend une synthèse, mettant l'accent sur les interactions entre les acteurs en charge de la mise en œuvre dans un cadre construit par des décisions, possible (Sabatier, 1986). D'autres auteurs (Goggin *et alii*, 1990) ont proposé une approche mettant en avant les modes de communication entre les acteurs aux différents niveaux de la mise en œuvre (pour une présentation synthétique en français on pourra se reporter à Kübler et de Maillard, 2008, p. 82-84).

Plutôt que de trancher en faveur de l'une ou l'autre de ces approches il apparaît plus heuristique de souligner les avancées permises par ces débats sur l'analyse de la mise en œuvre. Tout d'abord,

en incitant à analyser celle-ci dans la durée ils conduisent à prendre en compte non seulement les *outputs* (en particulier la façon dont les acteurs s'approprient les instruments) mais aussi les *outcomes* (les effets dans une perspective qui n'est pas seulement celle de l'économie des politiques publiques, focalisée sur l'impact causal mesurable sur des populations cibles d'un dispositif, mais aussi celle d'une sociologie politique de l'action publique en termes de transformations de rapports sociaux et de pouvoir).

Ensuite, les perspectives ouvertes par ces débats s'avèrent particulièrement pertinentes pour analyser une des évolutions majeures à l'œuvre dans l'action publique contemporaine : la part croissante des politiques constitutives ou procédurales et des politiques incitatives par rapport aux politiques substantielles (distributives, redistributives et productives) dont l'objectif central est de structurer et d'organiser des interactions à travers le développement d'instruments contractuels notamment (cf. chapitre 9), ce qui laisse une marge d'autonomie importante aux acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre. Comme le met en avant Vincent Dubois (2010) « on peut faire l'hypothèse que les politiques publiques contemporaines laissent dans de nombreux cas une responsabilité croissante aux échelons subalternes pour apprécier les conditions et modalités de leur mise en œuvre » (p. 274-275). Il en résulterait notamment un accroissement du pouvoir discrétionnaire des agents au guichet. Cette évolution serait liée à trois facteurs principaux. Tout d'abord « l'intensification des changements institutionnels, de la décentralisation à la réforme des échelons déconcentrés en passant par les réorganisations internes, brouille la répartition des compétences et les relations hiérarchiques ce qui peut conduire des agents intermédiaires à pouvoir (ou devoir) prendre des décisions dont on ne sait plus clairement à qui elles incombent » (p. 276). Ensuite, cette incertitude concerne aussi les objectifs d'un certain nombre de politiques publiques : « le personnel “de terrain” est placé dans la situation de devoir arbitrer les questions posées par les réformes sans qu'elles y apportent des réponses [...]. Il s'agit en bref de traiter “techniquement” ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de “fabriquer”, mais sous forte contrainte, les politiques publiques » (p. 277). Enfin, la valorisation de la proximité et la responsabilisation des agents administratifs renforce le rôle des relations de guichet.

Ces débats contribuent aussi à développer une analyse multiniveaux et transversale de l'action publique. L'analyse *top-down* met l'accent sur l'articulation verticale entre les différents niveaux (international, européen, national, local...) à partir de l'impact du niveau supérieur sur le niveau inférieur, tandis que l'approche *bottom-up* conduit plus à s'intéresser aux interdépendances entre acteurs relevant de différents niveaux dans un territoire donné. Est ainsi posée la question de la construction d'espaces d'action publique mêlant des acteurs aux logiques territoriales, aux intérêts, aux pratiques et aux représentations différentes, ce qui permet d'appréhender la transversalité croissante de l'action publique contemporaine. Ces deux évolutions majeures (articulation entre des niveaux multiples, transversalité) conduisent aussi à adopter un cadre d'analyse basé sur les interactions d'acteurs. Ainsi ces débats ouvrent la voie à une nouvelle perspective d'analyse des politiques publiques partant des interactions d'acteurs autour d'enjeux et d'instruments multiples et non plus des séquences.

Références bibliographiques principales

BARDACH P. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press.

- DUBOIS V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet » dans O. BORRAZET V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.
- DUPUY F., THOENIG J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.
- HILL M., HUPE P. (2009 [2002]), *Implementing Public Policy*, Londres, Sage (2^e ed.)
- HJERN B. (1982), "Implementation Research-The Link Gone Missing", *Journal of Public Policy*, 2 (3), p. 301-308.
- HJERN B., PORTER D. (1981), "Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, p. 211-227.
- LANE J. E. (1987), "Implementation, Accountability and Trust", *European Journal of Political Research*, 15 (5), p. 527-546.
- LIPSKY M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- PRESSMAN J., WILDAWSKY A. (1973), *Implementation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- SABATIER P. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (1), p. 21-48.
- SABATIER P., MAZMANIAN D. (1979), "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, 5 (4), p. 481-504.

Études de cas

- DUBOIS V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- FALKNER G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBER S., (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge UP.
- GARRAUD P. (2000), *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.
- HASSENTEUFEL P. (2003), « Le premier septennat du plan Juppé : un non-changement décisif », dans J. DE KERVASDOUÉ (dir.), *Le carnet de santé de la France 2003*, Paris, Dunod, p. 123-147.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. (1996), « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique », *Droit et société*, 32, p. 51-73.
- OGIEN A. (1998), « Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé. Une analyse de la mise en œuvre des références médicales opposables », rapport de recherche pour le Commissariat général au Plan et la MIRE.
- SELZNICK P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- SPIRE A. (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

¹ - . Ce terme est également utilisé en allemand. Il est en général traduit par « mise en œuvre » en français ; toutefois pour certains auteurs *implementation* renvoie à « tout processus politico-administratif qui suit la prise de décision parlementaire », tandis que la *mise en œuvre* désigne « l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique » (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001, p. 214-215).

2 - . « Comment de grands objectifs formulés à Washington s'évanouissent à Oakland ; ou pourquoi il est étonnant que des programmes fédéraux aient le moindre effet, il s'agit donc de l'histoire de l'administration chargée du développement économique, racontée par deux observateurs impartiaux qui cherchent à tirer des leçons sur la base des espoirs déçus. » Le sous titre original est *“How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland ; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympatetic Observers Who Seek to Build Morals on Foundation of Ruined Hopes”*.

3 - . Dans leur introduction Pressman et Wildavsky remarquent qu'ils n'ont trouvé aucune analyse approfondie de mise en œuvre d'un programme d'action publique, à l'exception de l'ouvrage de Martha Derthick, *New Towns in-Town*, paru l'année précédente (1972) et rendant compte de l'échec du programme de construction de nouveaux quartiers urbains, mélangeant Noirs et Blancs ainsi que riches et pauvres, décidé par l'administration Johnson en 1967.

4 - . Certains auteurs, tels Christopher Hood (1976) ou Sabatier et Mazmanian (1979), cherchent même à déterminer les conditions d'une mise en œuvre parfaite : une ligne de commandement hiérarchique unique, la définition d'objectifs clairs, l'existence d'une théorie causale adéquate, une bonne communication entre les unités administratives chargées de la mise en œuvre, des agents administratifs bien formés, des soutiens extérieurs, l'absence de pression temporelle et de changement dans le contexte socioéconomique...

5 - . Par là Lipsky désigne en particulier les instituteurs, les travailleurs sociaux, les agents des services sociaux et de santé, les policiers... D'autres chercheurs parlent de « petits fonctionnaires » (Warin, 2002) ou d'« administration au guichet » (Dubois, 1999).

6 - . « Le terme de “ressortissants” des politiques publiques désigne communément les individus, les groupes socioprofessionnels et les institutions à qui les politiques sont destinées » (Warin, 1999, p. 103).

7 - . L'un des principaux résultats obtenus est le fait que « moins d'un agent sur trois reconnaît procéder sur le mode de l'arrangement avec les règles et, encore, la plupart du temps de façon exceptionnelle. [...] À l'inverse, près des deux tiers des agents reconnaissent ne jamais adapter les règles ou les procédures ou bien rarement. [...] Ce résultat est majeur parce qu'il indique, d'une part, que la pratique de l'arrangement est minoritaire et, d'autre part, qu'en évitant d'utiliser ce registre les fonctionnaires ont pleinement le sentiment d'agir équitablement » (p. 81-84). Leur objectif principal est donc de « parvenir à une application pleine et entière des règles et des procédures » (p. 88). Le problème central ne serait alors plus celui du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, mais celui de la mise en œuvre la plus complète possible des règles existantes : « À la différence de ce que suppose le modèle de la discrétionnarité pensé il y a plus de vingt ans, le problème, tel qu'il apparaît aujourd'hui, n'est pas tant celui de la rigidité des systèmes réglementaires mais plutôt celui de la difficulté à les appliquer le plus complètement possible » (p. 94). Ceci dans le but d'égaliser au maximum les conditions d'accès aux services publics.

8 - . Autre exemple : en 2006 le premier bilan du contrat nouvelle embauche (auquel l'employeur peut mettre fin sans explication durant les deux premières années) fait par la DARES et l'ACOSS soulignait que dans 90 % des cas le CNE remplace des embauches en CDD ou CDI.

Chapitre 5

L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction

LES CHAPITRES PRÉCÉDENTS ont permis de mettre en évidence différentes limites de l'approche séquentielle des politiques publiques. Ils conduisent à abandonner une perspective d'analyse en termes de production étatique des politiques publiques (du fait de la multiplicité des acteurs intervenant tant dans la construction des problèmes publics que dans les processus décisionnels et la mise en œuvre), sans pour autant rejeter le vocabulaire séquentiel. Les analyses critiques du modèle d'analyse séquentiel, relevant principalement de la sociologie des organisations, ont entraîné l'élaboration de nouvelles notions (telles que les réseaux d'action publique et les coalitions de cause) s'inscrivant dans une perspective analytique, fondée sur les interactions d'acteurs et relevant plus de la sociologie politique. Ce nouveau cadre d'analyse vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine. Il comporte trois dimensions principales : l'analyse des acteurs, l'analyse de leurs interactions et leur contextualisation. Il s'appuie sur une diversité de méthodes d'enquête, que nous allons aussi présenter, afin de rendre compte des dimensions multiples de l'action publique telle qu'elle se donne à voir aujourd'hui. Cette perspective d'analyse, en termes d'interactions d'acteurs contextualisées, opère une double rupture avec le modèle séquentiel de la production étatique des politiques publiques : d'une part, elle n'est pas fondée sur les séquences d'une politique publique mais sur les acteurs de l'action publique ; d'autre part, elle ne se focalise pas sur les acteurs étatiques des politiques publiques mais, au contraire, cherche à rendre compte de la diversité des acteurs (en partie non étatiques) de l'action publique.

La perspective d'ensemble présentée ici ne renvoie pas à une seule approche théorique puisqu'elle cherche notamment à combiner analyse stratégique, sociologie des acteurs, analyse cognitive et néo-institutionnalisme, afin d'appréhender les interactions entre les acteurs multiples d'une politique publique et leur inscription dans des contextes d'action non directement maîtrisés par ceux-ci (contexte politico-institutionnel, conjoncture économico-financière, règles supranationales, impact des autres politiques publiques...). Ce cadre d'analyse se distingue (plus qu'il ne s'y oppose) de plusieurs manières du modèle des « trois I » (pour intérêts, institutions et idées) (Palier et Surel, 2005) : tout d'abord l'analyse des acteurs proposée ici combine ressources, dimension cognitive et intérêts (alors que dans le modèle des « trois I » les acteurs sont synonymes d'intérêts) ; ensuite, l'analyse des interactions ne se réduit pas à celle de leur institutionnalisation ; enfin, il prend en compte plus directement les contextes multiples de l'action publique. Plutôt que les « trois I » nous mettons en avant trois niveaux analytiques principaux : les acteurs, les interactions et les contextes.

L'analyse des acteurs des politiques publiques :

Utiliser la notion d'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement. « Les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie » (Musselin, 2005, p. 64). Ce postulat, qui est celui de la sociologie des organisations (Friedberg, 1994), signifie que nous nous démarquons à la fois de la notion d'agent (au cœur de la sociologie des champs de Pierre Bourdieu) et de celle d'*homo œconomicus*. La capacité d'action stratégique est négligée dans le cadre de la sociologie des champs, centrée sur les notions d'agent et d'*habitus*, qui met l'accent sur la reproduction des comportements et des systèmes d'attitudes, en fonction de la position occupée dans un champ donné. Inversement, le postulat utilitariste de la rationalité instrumentale permettant de faire des choix maximisant l'utilité de l'acteur ne paraît pas tenable, du fait du caractère problématique de ses deux principales hypothèses sous-jacentes : celui de l'existence pour chaque individu d'une fonction d'utilité lui permettant de hiérarchiser clairement ses préférences et celui de la disponibilité d'une information claire et pertinente permettant un calcul optimal en termes de rapport coût/bénéfice.

L'analyse stratégique part plutôt du postulat de la rationalité limitée développée par Herbert Simon et présentée dans le chapitre 3. Dans ce cadre, l'acteur est certes contraint par un contexte organisationnel mais en même temps il participe à sa construction par le déploiement de son action stratégique. Toutefois, la sociologie des organisations tend à négliger les déterminants extérieurs à une organisation des stratégies d'acteurs puisqu'elle met surtout l'accent sur les ressources et les finalités organisationnelles. Nous élargissons la perspective en partant de la définition des acteurs proposée par Fritz Scharpf (1997) : « les acteurs sont caractérisés par des *capacités* spécifiques, des *perceptions* spécifiques et des *préférences* spécifiques » (p. 43). En mettant en avant des termes de portée plus générale nous distinguons trois grands types de déterminants des stratégies des acteurs dans le cadre de l'action publique : les *ressources* (de nature diverse) dont ils disposent, déterminant leur capacité d'action ; les *systèmes de représentation* auxquels ils adhèrent, correspondant à leur perception et leur interprétation de la réalité sur laquelle ils veulent agir, qui orientent leurs stratégies ; et les *intérêts poursuivis*, qui définissent leurs préférences et les finalités de leurs actions. Ces trois déterminants sont eux-mêmes à la fois composites et entrelacés et ne relèvent pas des mêmes méthodes d'enquête empirique comme nous allons le détailler. Le terme « acteur » permet aussi d'englober individus et groupes, l'acteur pouvant être soit individuel, soit collectif. Alors que la sociologie des organisations privilégie les acteurs individuels, ce double sens est particulièrement important pour appréhender l'action publique qui est produite à la fois par des acteurs individuels et par des acteurs collectifs (entités administratives, instances gouvernementales, organisations politiques, groupes d'intérêts, communautés d'experts...).

Ressources et capacité d'action publique

Le premier élément à prendre en compte pour comprendre les stratégies d'acteurs est la variété des ressources d'action publique sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour agir (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001, p. 70-96). Leur nature et leur importance déterminent la capacité d'intervention d'un

acteur sur des processus d'action publique (ainsi que la représentation qu'il a de sa capacité d'action et donc de son pouvoir). Six catégories principales de ressources d'action publique peuvent être distinguées.

Les ressources positionnelles. Cette catégorie de ressources repose sur la position occupée par un acteur. Elle renvoie principalement à l'accès aux processus de production de l'action publique. Ainsi, c'est en fonction de la position qu'ils occupent que des acteurs administratifs et/ou politiques ont un accès direct (ou non) à la production de normes juridiques (réglementaires ou législatives), qu'ils participent ou non à l'attribution ou à l'affectation d'un financement, qu'ils sont (ou non) partie prenante de la mise en œuvre d'un dispositif... La position occupée concerne aussi des acteurs collectifs extérieurs à l'État, en particulier des groupes d'intérêts institutionnalisés et reconnus comme légitimes qui peuvent être impliqués dans l'élaboration de textes conventionnels dans le cadre d'une négociation collective, être associés à des processus décisionnels et/ou participer à la mise en œuvre. Les positions en dehors des institutions publiques sont également à prendre en compte : ainsi occuper (ou avoir accès à) une position dominante dans l'espace médiatique est une ressource souvent décisive pour peser sur la mise sur agenda ou occuper une position économique importante est une ressource clef pour peser sur la décision.

Les ressources matérielles. Il s'agit là d'une catégorie de ressources essentiellement collective. Elle comprend les moyens financiers (budget), aux moyens humains (personnel disponible) et aux moyens opérationnels (locaux, moyens logistiques et informatiques, outils techniques...) dont peuvent disposer des acteurs publics ou privés.

Les ressources de savoir. Elles renvoient à la fois aux informations et aux connaissances dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique. Cette catégorie de ressources peut être aussi bien détenue par un acteur collectif que par un acteur individuel.

Les ressources politiques. La possibilité de parler au nom de l'intérêt général et d'une légitimité démocratique est surtout conférée aux acteurs politiques (élus et gouvernants) mais cette catégorie de ressources peut aussi être détenue par un groupe d'intérêts du fait de sa représentativité et/ou de sa défense de valeurs socialement fortement partagées. Elle englobe également les possibilités d'accès à des acteurs politiques pour des acteurs individuels ou collectifs.

Les ressources sociales. Elles concernent plus spécifiquement des acteurs individuels puisqu'elles désignent la reconnaissance sociale dont fait l'objet un acteur et les réseaux relationnels sur lesquels il peut s'appuyer.

Les ressources temporelles. Elles renvoient, d'une part, au temps qu'un acteur (individuel) peut consacrer à une politique publique, d'autre part, à sa durée dans un domaine d'action publique qui, par les dynamiques d'apprentissage auxquelles elle est liée, accroît la maîtrise tant instrumentale que stratégique et conceptuelle d'un domaine de politique publique par un acteur donné.

Ces différentes ressources sont partiellement interdépendantes, ainsi, par exemple, les ressources matérielles permettent d'acquérir des ressources de savoir, ou, à un niveau individuel, les ressources temporelles (longévité) permettent d'acquérir des ressources de savoir et des ressources

sociales (voire des ressources politiques). L'interdépendance est aussi à prendre en compte entre les ressources détenues par les différents acteurs afin de ne pas se cantonner à une vision substantialiste du pouvoir : la détention de certaines ressources est moins déterminante en elle-même que parce qu'un acteur est le seul à les détenir ou parce qu'un acteur ne peut agir sans le soutien d'un autre détenant des ressources qu'il ne possède pas. Les ressources ont une forte dimension relationnelle ce qui renvoie à une vision interactionniste du pouvoir. Soulignons aussi que ces ressources ont une valeur plus relative qu'absolue : il est nécessaire de comparer les ressources entre les acteurs afin de comprendre leur capacité d'action, le fait d'avoir plus de ressources que les autres acteurs est un élément aussi important que la nature et la quantité des ressources détenues. De plus, la détention des ressources en elles-mêmes n'est pas synonyme de pouvoir : « si le pouvoir repose sur le contrôle des ressources, il n'y a pas de pouvoir sans la capacité d'utiliser les ressources qui en sont la source et sans incitation à le faire » (Imbeau, Couture, 2010, p. 43). Et le pouvoir repose non seulement sur la capacité de faire mais aussi de faire faire et d'empêcher de faire. Enfin, l'analyse des ressources doit intégrer la durée puisque les ressources détenues et leur valeur relative varient (parfois fortement) dans le temps.

L'analyse des ressources sur lesquelles peut s'appuyer un acteur individuel nécessite d'effectuer un travail sociographique se fondant sur des données permettant de retracer sa trajectoire sociale et professionnelle (notices biographiques, CV, page personnelle sur la Toile, articles de presse, récits, entretien biographique...). Ce travail permet non seulement de retracer les positions occupées mais aussi de comprendre l'acquisition de ressources d'expertise individuelles liées à la formation et à l'accumulation de savoirs et d'expériences sur un enjeu donné, et de ressources sociales et politiques reposant sur la structuration progressive de réseaux d'interconnaissances autour d'un individu donné.

Les ressources accumulées par un acteur déterminent sa capacité d'action publique et la représentation qu'il s'en fait ; elles conditionnent donc fortement les stratégies qu'il envisage et qu'il estime possibles. Mais l'analyse des ressources n'est pas suffisante pour comprendre l'orientation de l'action d'un acteur. De ce point de vue, la réponse de l'analyse stratégique dans le cadre de la sociologie des organisations n'est pas pleinement satisfaisante puisqu'elle met principalement l'accent sur les enjeux de pouvoir au sein d'une organisation. Autrement dit, les stratégies sont appréhendées principalement en termes de préservation et d'accroissement des ressources (sans que celles-ci soient beaucoup spécifiées). Cette approche ne prend donc que peu, ou pas, en compte la dimension cognitive.

Dimension cognitive et orientation des stratégies d'acteur

En effet, cette dimension, qui a fait l'objet d'un nombre important de travaux et de réflexions dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, apporte un éclairage fondamental pour la compréhension de l'orientation des stratégies d'acteur. Toutefois l'approche cognitive correspond à un corpus analytique moins homogène que l'analyse stratégique. Il est donc nécessaire de préalablement préciser le sens des notions utilisées avant d'identifier le contenu d'un système de représentation et, enfin, de poser la question de son opérationnalisation empirique.

Aux États-Unis les approches cognitives, qui « ont pris une grande importance depuis le milieu des années 1980 », peuvent être caractérisées comme « celles qui insistent sur le rôle des idées et de

l'apprentissage » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 209). Toutefois, cette caractérisation est clairement récusée par l'un des principaux représentants français de cette approche, Pierre Muller. Il considère que cette posture est à la fois risquée et en contradiction avec ce qu'il a pu observer. Le risque tient au fait que parler d'idées présente le danger inévitable de l'enfermement dans le débat stérile sur l'opposition entre idées et intérêts. De ses observations, il retient que les idées ne peuvent pas être considérées comme une variable isolable, distincte à la fois des intérêts et des institutions, ce en quoi il se démarque clairement de Peter Hall (2000). Au contraire, il lui semble nécessaire d'articuler étroitement idées, intérêts et institutions car « l'approche cognitive ne s'oppose pas à une approche fondée sur les intérêts et les institutions, puisqu'elle considère que les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'à travers la production des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 193). Comme le soulignait déjà Max Weber, il paraît nécessaire d'articuler étroitement les idées et les intérêts (les idées participent à la construction des intérêts, les intérêts contribuent à la cristallisation des idées) plutôt que de chercher à les isoler comme variables. La question est donc moins de savoir quelle est la variable explicative la plus pertinente, mais comment se combinent les différentes variables, ici en l'occurrence les ressources, les idées et les intérêts, pour comprendre les stratégies d'acteurs dans le cadre de l'action publique. Les approches cognitives sont celles qui intègrent les idées parmi les différentes variables explicatives, en leur donnant un poids plus ou moins important.

Toutefois, du fait de la diversité des approches cognitives, se pose la question de l'accord sur les termes et donc du vocabulaire à utiliser pour désigner la dimension cognitive de l'action publique, sans recourir à la notion d'idée parce qu'elle renvoie à l'opposition idées/intérêts que ces approches cherchent, dans l'ensemble, à dépasser. On peut distinguer quatre notions principales renvoyant aux quatre principales approches cognitives des politiques publiques.

La première, chronologiquement, est celle de référentiel de politique publique développée en France par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987)¹. Cette notion est utilisée par ces auteurs pour rendre compte d'un système de représentation commun à l'ensemble des politiques publiques en France. Il s'agit d'une vision du monde partagée, en référence à laquelle les acteurs de politiques publiques conçoivent les problèmes et élaborent des solutions. Inspirée par la conception gramscienne de l'idéologie, la notion de référentiel est étroitement associée à la domination d'un ensemble de valeurs et de normes élaborées et portées par des acteurs occupant une position clef dans les différentes politiques publiques sectorielles : les médiateurs. Ils construisent un type de « rapport au monde » comportant une dimension identitaire forte puisqu'un référentiel « fonde la vision qu'un groupe se donne de sa place et de son rôle dans la société. [...] Le processus de construction d'un référentiel est à la fois une prise de parole (production de sens) et une prise de pouvoir (structuration d'un champ de forces) » (Muller, 2003, p. 70). Pour Jobert et Muller, il existe un référentiel global qui structure l'ensemble des politiques publiques à une période donnée² et dans le cadre duquel s'inscrivent des référentiels sectoriels. Ceux-ci définissent les frontières des secteurs de politique publique et constituent les conceptions dominantes articulant le secteur au global. Tout référentiel a une double fonction : une fonction de décodage du réel, liée au travail d'interprétation des phénomènes observés à partir de cadres cognitifs, et une fonction de recodage, permettant de construire des modèles normatifs d'action concrète.

La deuxième notion est celle de système de croyances (*belief system*) développée par Paul Sabatier³. Elle s'inscrit dans une conception plus pluraliste de l'action publique, puisque cette notion est étroitement articulée à celle de coalition de cause (*advocacy coalition*) qui sera

développée dans la deuxième section. Pour Sabatier, « la prise de décision en matière de politique publique peut être comprise comme une compétition entre coalitions de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (*leaders* de groupes d'intérêts, agences administratives officielles, législateurs, chercheurs et journalistes) qui partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 227). L'action publique est le produit de conflits entre des systèmes de croyances défendus par des coalitions d'acteurs multiples. Il s'agit donc d'une vision moins intégrée des politiques publiques sur le plan cognitif que celle que sous-tend la notion de référentiel.

Il en va de même pour la troisième notion, celle de cadre cognitif de politique publique (*policy frame*), proposée par Martin Rein et Donald Schon (1991). Cette notion s'inscrit moins fortement que les deux précédentes dans une conception d'ensemble de l'action publique. À travers elle il s'agit avant tout, pour ces auteurs, de désigner « une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner un sens à une réalité complexe, afin de fournir un point de référence pour savoir analyser, persuader et agir » (p. 263).

La quatrième notion, celle de paradigme de politique publique (*policy paradigm*), proposée par Peter Hall (1993), se rapproche de celle de référentiel. En effet, elle est inspirée par l'analyse que fait Thomas Kuhn des révolutions scientifiques (1983) : un paradigme de politique publique correspond à un système de représentation dominant à une période donnée. Il s'agit d'un cadre global d'interprétation du monde reconnu comme « vrai » par la grande majorité des acteurs des politiques publiques. Peter Hall le définit plus précisément comme « un cadre d'idées et de standards qui spécifie, non seulement, les objectifs de la politique et le type d'instrument qui peut être utilisé pour les obtenir, mais également la nature même des problèmes qu'ils sont supposés affronter » (Hall, 1993, p. 279). Pour Pierre Muller, la différence entre les deux notions est relativement faible puisque « ce qui distingue le paradigme du référentiel concerne les conditions de leur invalidation : alors qu'un paradigme se verra invalidé, *in fine*, à travers l'épreuve de la vérification expérimentale, il n'en est évidemment pas de même pour ce qui concerne l'invalidation d'un référentiel qui reposera sur une transformation des croyances des acteurs concernés » (Muller, 2000, p. 194).

Ces notions, qui ont pour point commun de prendre en compte la dimension cognitive des politiques publiques, posent le problème d'être articulées à des conceptions différentes de l'action publique : conception en termes de domination d'un univers cognitif pour le référentiel et le paradigme ; conception en termes de concurrence et de conflit entre des systèmes cognitifs pour les systèmes de croyances et, à moindre degré, pour les cadres cognitifs. Malgré leur proximité se pose donc un problème d'utilisation de ces termes du fait de leur inscription dans des conceptions contrastées de l'action publique. Plutôt que d'opérer un choix, qui reviendrait à adhérer à une vision spécifique des politiques publiques, il est possible de recourir à une notion plus neutre : celle de système de représentation. La cohérence d'un système de représentation repose sur l'articulation entre trois dimensions permettant de décoder et de recoder le réel :

- des principes généraux qui définissent l'orientation d'ensemble d'une politique publique ;
- une grille d'interprétation de la réalité (décodage) correspondant à un diagnostic sur lequel se fonde cette orientation ;
- des raisonnements et des argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée de l'action

publique. Les raisonnements et les argumentaires relient aussi les principes généraux à des modes opératoires proposés. Ils sont donc au cœur de l'activité de recodage du réel qui vise à déboucher sur des actions concrètes.

Ces trois composantes des systèmes de représentation se retrouvent dans les notions présentées ci-dessus. Le référentiel est fondé sur des valeurs, autrement dit les « représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique », et des normes qui « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que les valeurs » (Muller, 2003, p. 64). Les valeurs et les normes, fortement articulées, participent à la construction des finalités de l'action publique sur la base d'un type de grille d'interprétation du réel. Deux autres niveaux de perception du monde sont pris en compte : les algorithmes et les images. Les premiers sont « des relations causales qui expriment une théorie de l'action », les seconds « des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes » (p. 64).

Paul Sabatier opère quant à lui une distinction entre un noyau dur (*deep core*) d'un système de croyances et un noyau superficiel propre à une politique publique (*near policy core*). Le premier est « composé de croyances très générales s'appliquant à la plupart des politiques publiques », le second comprend « des perceptions et des croyances normatives cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique » (Sabatier et Schlager, 2000, p. 227). S'il ne s'agit plus d'une différence entre valeurs et normes mais entre des niveaux de portée des valeurs et des normes, Sabatier désigne par là aussi des éléments cognitifs stabilisés qui orientent les propositions d'une coalition d'acteurs en matière de politique publique. Ainsi, les valeurs et les normes pour le référentiel, le noyau dur et le noyau superficiel pour les systèmes de croyance, ainsi que le paradigme de politique publique forment le soubassement cognitif des stratégies d'acteurs dans le cadre d'une (voire plusieurs pour le référentiel global) politique publique.

La notion de système de représentation intègre donc les différentes dimensions des paradigmes, des référentiels et des systèmes de croyances. Surtout, elle n'exclut ni une conception en termes de domination d'un système de représentation dans un secteur de politique publique donné, voire pour l'ensemble des politiques publiques (comme c'est le cas pour le référentiel global), ni une conception en termes de concurrence et de conflit entre des systèmes de représentation dans un domaine d'action publique. En fonction des périodes, des pays et des enjeux de politique publique on peut identifier des niveaux de systèmes de représentation (global et sectoriel par exemple) articulés, ou bien une diversité de systèmes de représentation en concurrence. De plus, comme il ne s'agit pas d'une notion se rapportant spécifiquement à l'action publique, elle est compréhensible au-delà des spécialistes du domaine, et évite de contribuer à la production, déjà assez proliférante, d'un jargon propre aux chercheurs de politiques publiques. Enfin, elle intègre le « tournant argumentatif » (« *argumentative turn* ») dans l'analyse des politiques publiques (Fischer et Forrester, 1993).

Ce « tournant » correspond à une double évolution : d'une part, l'intégration de la dimension argumentative dans l'analyse des politiques publiques ; d'autre part, l'analyse des logiques argumentatives dans les politiques publiques. À la suite de Giandomenico Majone (1989) en particulier, un certain nombre d'auteurs ont souligné que la production des politiques publiques correspondait aussi à une production d'argumentaires visant à emporter la conviction du plus grand nombre d'acteurs impliqués. Un tel déplacement d'objet correspond aussi à un déplacement de l'analyse vers celle des structures argumentatives et des logiques discursives visant à légitimer et à

faire accepter des représentations en matière d'action publique. C'est dans ce cadre qu'a été développée la notion de récit de politique publique, tout d'abord par Emery Roe (1994). La fonction des récits est de certifier et de stabiliser des hypothèses relatives à une décision publique, dans une situation d'incertitude et de conflit relatif. Ils ont une forme logique (avec un début, un milieu et une fin) et sont découpés en séquences temporelles qui s'enchaînent de manière causale. Les récits partent du présent pour décrire un ou plusieurs scénarios probables en fonction des décisions qui pourraient être prises. Comme le souligne Claudio Radaelli (2000), le rôle de ces récits est aussi d'exclure des possibles, soit en leur donnant la forme d'un scénario négatif (apocalyptique ou noir) mettant l'accent sur toutes les conséquences négatives d'une décision à laquelle on s'oppose, soit en les passant sous silence en ne les faisant pas apparaître sous la forme de récits (ce qui relève d'une logique de non-dit). Les récits ont donc pour fonction de favoriser et de légitimer une décision publique sur la base de la confrontation d'hypothèses. Ils ont cinq composantes principales : une analyse du passé, une analyse du présent, une tension dramatique prenant la forme d'un scénario négatif, un scénario positif et une conclusion (sous la forme d'un *happy end* en quelque sorte) qui fonde et légitime une décision en matière de politique publique et qui a vocation à imposer une façon de faire.

Le récit de la contrainte extérieure et la participation de l'Italie à l'Union économique et monétaire

Séquence 1 : L'analyse du passé :

la stabilité politique et l'identité démocratique de l'Italie reposent sur des acteurs externes (États-Unis, CEE) ;

l'Italie est au cœur de la construction européenne ;

l'appartenance de l'Italie à l'Union européenne fait l'objet d'un fort consensus depuis le traité de Rome.

Séquence 2 : L'analyse du présent :

le système politique italien n'est pas en mesure de produire un ajustement macroéconomique permettant son adaptation à la mondialisation ;

l'Union économique et monétaire est une étape fondamentale de l'intégration européenne.

Séquence 3 : Scénario négatif :

Si l'Italie ne fait pas partie de l'UEM il en découlera une crise politique et économique ainsi que la marginalisation de l'Italie au sein de l'Union européenne.

Séquence 4 : Scénario positif :

Le respect des critères de Maastricht permettra d'assainir les finances publiques et de réformer l'État ; ainsi l'Italie restera au cœur de l'intégration européenne.

Séquence 5 : Conclusion :

L'Italie doit à tout prix faire partie de la première vague de pays participant à l'UEM.

Les récits de politique publique débouchent sur des propositions d'action prenant la forme de modes opératoires et de choix de recours à tel ou tel instrument.

Si les différentes approches cognitives ont largement contribué à intégrer cette dimension dans la compréhension des stratégies d'acteurs des politiques publiques, il n'en reste pas moins qu'elles présentent quelques lacunes méthodologiques. L'analyse des systèmes de représentation se limite le plus souvent à celle des entretiens et de textes sans recours à des méthodes systématiques, ce qui tend parfois à leur donner un caractère très intuitif. Il s'agit là indéniablement d'une limite de cette approche qui aurait tout à gagner à s'appuyer sur une plus grande rigueur méthodologique. Sans prétendre donner ici « la » méthode d'analyse pertinente de la dimension cognitive des politiques publiques, on peut toutefois mettre en avant quatre grands défis méthodologiques pour ce type d'approche et esquisser des pistes de réponses à ceux-ci.

Le premier défi est celui de la constitution de corpus homogènes pour l'identification des systèmes de représentation. En effet, les matériaux discursifs disponibles sont multiples (entretiens, rapports, discours et prises de position dans des enceintes politiques ou administratives, interventions dans les médias, articles dans des revues et dans la presse spécialisée, ouvrages...), mais d'importance et de valeur inégales. Il est notamment nécessaire de constituer des sous-corpus⁴, à la fois par type de support pour tenir des effets liés au type de public auquel un acteur s'adresse, et par période pour tenir compte des effets de contexte temporel et des dynamiques diachroniques.

Le deuxième défi est celui du recours aux méthodes d'analyse de discours. Ces méthodes, largement développées dans le domaine de la linguistique et de la littérature, font l'objet de nombreux débats à propos de leur utilisation dans le domaine des sciences sociales. En effet, l'analyse lexicographique en particulier présente le risque d'un isolement des matériaux textuels par rapport aux locuteurs ainsi qu'aux contextes d'énonciation et de réception. En même temps, ces méthodes présentent l'intérêt d'objectiver, sur une base quantitative notamment, des composantes des systèmes de représentation. C'est pour cela notamment que Paul Sabatier a recours à des logiciels de codage des textes pour analyser le contenu des auditions des acteurs de politique publique, ou qu'Emery Roe déconstruit le texte de ses entretiens en énoncés établissant des relations causales, sur la base d'un codage informatisé. Un usage des outils informatisés d'analyse de discours est susceptible d'apporter une plus grande rigueur méthodologique à l'analyse des matrices cognitives, à trois conditions toutefois.

La première est de ne pas se limiter à une simple analyse statistique des données textuelles, mais de prendre en compte de manière plus large des systèmes de significations en articulant énoncés, énonciation et réception. Dans cette perspective, on peut tout particulièrement mentionner le logiciel Prospéro (Chateauraynaud, 2003) qui opère « un déplacement du centre de gravité de l'analyse automatique des textes » en « se plaçant aux points de jonction des textes et de leurs interprétations » (p. 17). De ce fait « il ne s'agit plus d'étudier des mots ou des discours pris pour eux-mêmes, mais des processus historiques, des controverses, des affaires, des crises, des polémiques » (p. 17-18). L'analyse proposée dans ce cadre, d'une part, cherche à « élucider la relation entre énoncé et énonciation » (p. 82), d'autre part considère les textes comme « des espaces de variations continues », comme des « dispositifs d'expression » (p. 82), comprenant quatre modalités dominantes. Un texte est tout d'abord un « espace de représentation » déployant un « univers d'êtres et de relations » (p. 82). C'est aussi un récit racontant une histoire et une

argumentation reposant sur des formes discursives spécifiques. Enfin, c'est un dialogue car « tout texte instaure une relation dialogique », ce qui permet de « redonner toute leur importance à l'énonciateur ainsi qu'au lecteur ou à l'auditeur » (p. 83). Cette approche, qui est celle « d'une sociologie pragmatique des dossiers complexes liant l'analyse des récits et des arguments à celle des transformations à l'œuvre dans les controverses, des affaires ou des crises » (p. 22), ouvre des perspectives heuristiques à l'analyse de la dimension cognitive des politiques publiques parce qu'elle prend en compte les différents modes d'existence publics des textes et des discours. De plus, il s'agit d'un outil fondé sur la constitution rigoureuse de corpus, pouvant être analysés et confrontés collectivement.

La deuxième condition au recours aux méthodes d'analyse des discours est de prendre en compte les stratégies discursives et argumentatives, en se posant notamment la question de ce qui donne de la légitimité et du poids à tel ou tel discours dans le cadre des politiques publiques. En particulier, les données chiffrées et la mise en avant de cas « exemplaires » (des *success stories* en quelque sorte) sont à prendre en compte.

La troisième condition est de ne pas isoler l'analyse des discours des aspects plus directement sociologiques, à savoir la production et la réception de ces discours par des acteurs sociaux, ce qui renvoie aux deux autres défis de l'analyse cognitive des politiques publiques.

Le troisième défi méthodologique est, en effet, celui de l'analyse des lieux de production et de diffusion des matrices cognitives, parfois désignés par l'expression « forums de politique publique ». On peut les définir comme les lieux de construction intellectuelle de l'action publique, où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique. Ces forums peuvent aussi être des espaces de débat et de controverse. Ils sont de différente nature : scientifiques (universités, laboratoires de recherche, colloques, séminaires...), administratifs (commissions officielles, structures de concertations, missions, rapports...), privés (*think-tanks*, cabinets de conseil, agences privées...) ou encore internationaux (institutions internationales en particulier). Ce sont des espaces où les experts sont particulièrement présents. Le repérage de ces lieux suppose de s'appuyer sur des entretiens permettant de comprendre les processus de diffusion des systèmes de représentation. Ils peuvent également être analysés à partir de matériaux discursifs, en portant notamment une attention aux références utilisées, aux citations, aux emprunts, etc. L'observation directe ou participante facilite la compréhension du fonctionnement des forums, dont les traces textuelles sont, par ailleurs, le plus souvent nombreuses. Reste à comprendre comment ces représentations sont reçues.

C'est là le quatrième, et dernier, défi : celui de l'analyse de leur appropriation par les acteurs, ce qui suppose de recueillir des matériaux biographiques permettant de retracer des trajectoires intellectuelles à partir de la formation (universitaire notamment) des acteurs et des interactions (rencontres et contacts jouant un rôle intellectuel structurant). Toutefois ce type d'analyse en termes de socialisation n'est pas suffisant : il faut y ajouter les gains ou les bénéfices que retirent les acteurs de leurs croyances. Ils ont, le plus souvent, de « bonnes raisons », correspondant à une rationalité subjective (Boudon, 1990), d'adhérer à un système de représentation.

Comment expliquer la domination du paradigme psychanalytique en matière de soins aux toxicomanes en France, de la fin des années 1970 au milieu des années 1990 ?

C'est à cette question que s'efforce de répondre Henri Bergeron (1999), dans un travail qui combine l'approche cognitive d'analyse des croyances collectives inspirée par Raymond Boudon et l'approche organisationnelle de l'action collective inspirée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Les raisons qu'il avance sont multiples.

Il met tout d'abord en avant la domination de la psychanalyse sur le marché des savoirs psychologiques dans les années 1970 et la légitimité scientifique dont elle bénéficie. Il parle à cet égard d'un processus de centralisation et de monopolisation de cette expertise qui a conduit à ce que l'approche -d'inspiration psychanalytique devienne la doctrine thérapeutique légitime. Elle poursuit l'objectif d'abstinence, qui est alors un « idéal sociétal normatif très prégnant » (p. 323). Dans ce contexte, et du fait de la mise en place d'un dispositif centralisé par l'État, cette expertise a exercé un véritable monopole pendant une quinzaine d'années. L'autonomisation progressive d'un couple d'acteurs, le bureau Toxicomanie de la Direction générale de la santé et les intervenants de terrain, a marginalisé les acteurs susceptibles de contester cette domination cognitive (notamment les collectivités territoriales qui dans d'autres pays européens ont joué un rôle important en faveur de politiques palliatives de réduction des risques reposant notamment sur le recours à la méthadone).

Henri Bergeron montre ensuite que le recours à une grille de lecture psychanalytique permet de combiner une éthique libertaire et un savoir clinique. Ce système de représentation est source de nombreux gains individuels pour les acteurs impliqués : il fournit une explication aux comportements erratiques des patients, il permet de prendre du recul par rapport à une population déstabilisante et participe d'une professionnalisation des soignants. Ces raisons permettent de comprendre pourquoi la plupart des acteurs impliqués dans cette politique publique ont adhéré aux propositions du paradigme psychanalytique, qui s'est peu à peu transformé en conviction pour une grande majorité d'entre eux.

Il souligne aussi la combinaison d'effets de position (la réduction progressive du type de population touchée par le dispositif de soins français et la faible présence dans celui-ci du type de public sur lequel s'est fondée l'argumentation en faveur du recours à la méthadone dans d'autres pays européens) et de disposition (l'enracinement des croyances est facilité par un environnement captif) qui contribue à entretenir la domination de ce système de représentation et à ne pas la remettre en cause, tout au moins jusqu'au début des années 1990.

Ces éléments cognitifs se mêlent à des logiques d'intérêts puisque la redéfinition de l'action publique vers la réduction des risques risquait non seulement de modifier la répartition des allocations financières, mais aussi de remettre en cause « la structure des relations de pouvoir qui s'étaient stabilisées pendant longtemps à l'intérieur des structures spécialisées » (p. 316).

Il est donc nécessaire d'articuler ressources, idées et intérêts pour comprendre l'orientation des stratégies d'acteurs.

Les finalités des stratégies d'acteurs

Prendre en compte la dimension cognitive permet donc de mieux comprendre l'orientation des stratégies d'acteurs et également les intérêts qu'ils poursuivent. Cette dimension n'est pas opposée à la dimension cognitive comme on l'a déjà souligné. Au contraire, elles sont étroitement imbriquées et articulées. Même si elles ont été ici analytiquement dissociées, elles sont à associer pour comprendre l'orientation des stratégies d'acteurs puisque idées et intérêts s'alimentent et s'influencent réciproquement : si, dans certains cas, les éléments cognitifs sont instrumentalisés pour légitimer des intérêts (et donc ne précèdent pas forcément l'action), les représentations participent aussi à la définition des intérêts.

La notion d'intérêt est souvent ramenée à celle d'intérêt matériel dans la perspective utilitariste de l'approche en termes de choix rationnel et d'*homo œconomicus*. Certes, les intérêts matériels (correspondant à des biens économiques quantifiables monétairement) jouent un rôle souvent important, mais ils sont loin d'être les seuls. Deux autres catégories d'intérêts sont à prendre en considération pour comprendre l'intervention d'acteurs dans l'action publique. Il s'agit tout d'abord des intérêts de pouvoir liés à une position occupée (politique, administrative, institutionnelle, dans une organisation, dans un parti, dans un groupe d'intérêts...). La prise en compte des intérêts positionnels de pouvoir est tout à fait essentielle dans le cadre d'une sociologie politique de l'action

publique, puisque la perspective de gains en termes de pouvoir ou la crainte de perte de pouvoir orientent aussi les stratégies d'acteurs. La prise en compte de la sociologie des élites conduit à analyser les politiques publiques en termes de lutte pour l'autorité légitime (Genieys, Smyrl, 2008). Le pouvoir, lié à la détention et à l'usage de ressources comme on l'a vu, n'est pas seulement un élément clef de compréhension de la capacité d'action des acteurs, c'est aussi un enjeu central poursuivi par les acteurs.

Enfin, il est nécessaire de tenir compte des intérêts liés à l'identité des acteurs. Comme l'a mis en évidence Alessandro Pizzorno (1990) à propos de l'action collective, une approche en termes d'intérêts et une approche en termes d'identité ne sont pas incompatibles si l'on part du postulat que, dans et par l'action, les individus cherchent aussi à (ré)affirmer une identité, en particulier dans un contexte d'incertitude des valeurs ou de remise en cause d'identités : « la situation d'action collective permet la fondation, ou la refondation, de l'identité qui [...] conduira [un individu] à donner sens à ses choix et à ses calculs » (p. 80). Il faut donc tenir compte de ce que Pizzorno appelle les « incitations normatives » qui « agissent sur le besoin de satisfaire des attentes que l'individu perçoit comme relevant de sa propre action ; ce sont des attentes pour que l'action se conforme à certaines normes morales » (p. 78). Les stratégies d'acteurs sont également orientées par ces incitations qui mettent en jeu l'identité d'un individu. Le fait d'agir en adéquation avec des valeurs auxquelles l'on croit peut représenter une motivation forte à intervenir sur un enjeu de politique publique. L'intérêt poursuivi relève alors de l'ordre du symbolique en articulant représentations et actions.

Ainsi, la prise en compte simultanée des ressources, des représentations et des intérêts offre une grille d'analyse compréhensive de l'orientation des stratégies d'acteurs dans le cadre des politiques publiques. Mais elle ne suffit pas à rendre compte sociologiquement de l'action publique : d'une part, parce que reste en suspens la question du repérage des acteurs ainsi que celle de l'analyse des acteurs collectifs, d'autre part parce que ces stratégies d'acteurs se déploient en interaction dans des contextes aux dimensions multiples.

Repérage des acteurs et analyse des acteurs collectifs

Pour le repérage des acteurs deux méthodes peuvent être combinées : la méthode positionnelle et la méthode réputationnelle. La première, renvoyant aux travaux de Charles Wright Mills sur l'élite du pouvoir (1956), part de la question : qui occupe des positions significatives en termes d'action publique dans les institutions politiques, administratives, sociales et économiques (Mills se focalisant sur les positions clefs occupées au niveau du pouvoir exécutif, du pouvoir économique et du pouvoir militaire) ? La seconde a été élaborée par Floyd Hunter dans son étude sur la structure du pouvoir à « *Regional City* » (Atlanta) (1953). Son objectif était de vérifier empiriquement le pouvoir d'influence de l'élite économique sur la vie politique. Dans un premier temps, il a constitué un échantillon de dirigeants considérés *a priori* comme les plus importants du fait de la position occupée dans des organisations locales et leur a demandé (dans le cadre d'entretiens directs) de dresser une liste de ceux qui, selon eux, gouvernent. Puis, dans un deuxième temps, Hunter a constitué un groupe de contrôle d'experts « représentatifs » des courants religieux, économiques et sociaux de la vie locale pour constituer une liste de personnalités influentes ensuite comparée à la première afin de repérer les recoupements. Cette démarche peut être utilisée utilement pour repérer les acteurs d'une politique publique à condition d'effectuer un nombre significatif d'entretiens et

d'éviter certains biais (notamment en ne faisant des entretiens qu'avec des acteurs d'un même réseau ou d'une même coalition). Toutefois le risque est grand de ne pas tenir compte d'acteurs qui, sans avoir participé directement, ont pu avoir un rôle indirect. Des entretiens avec des personnes ressources ayant une vision d'ensemble d'une politique publique sont de ce fait très utiles. Quoique non exemptes de biais, ces deux méthodes sont donc assez efficaces pour identifier les acteurs de la décision et de la mise en œuvre. Le repérage est plus problématique pour les acteurs de la construction des problèmes pour lesquels l'entrée par les positions est moins pertinente. Il faut alors notamment prendre en compte des arènes médiatiques qui permettent d'identifier des acteurs qui ne participent pas à la décision ou à la mise en œuvre mais qui contribuent, directement ou indirectement, à mettre sur agenda public un problème : les journalistes et des individus (experts, intellectuels, acteurs politiques...) s'exprimant dans les médias. Ils correspondent à des acteurs intermittents de l'action publique. Enfin, il est également nécessaire d'avoir une démarche contrefactuelle afin de repérer des acteurs potentiels, mais qui ne participent pas effectivement à une politique publique donnée. Le repérage suppose alors un travail d'identification des enjeux d'une politique publique, ce qui permet ensuite de repérer les acteurs qui se positionnent et qui sont concernés par ces enjeux, même s'ils ne participent pas directement aux processus décisionnels et/ou à la concrétisation des politiques publiques. Le recours à la comparaison permet aussi de repérer des acteurs absents dans certains cas et présents dans d'autres. La présence et/ou l'absence de tel ou tel acteur pour la prise en charge d'un même enjeu de politique publique est en soi une question de recherche. Le travail de repérage doit donc aussi permettre d'identifier les acteurs intermittents et les acteurs « en creux ».

Un autre enjeu méthodologique à prendre en compte est celui de l'analyse des acteurs collectifs pour laquelle se posent deux questions : celle de la caractérisation de ces acteurs et celle de l'articulation entre individus et collectifs pour les trois dimensions analytiques distinguées précédemment (ressources, représentations, intérêts). Concernant leur caractérisation il est là aussi possible de partir de Fritz Scharpf (1997, p. 54-58). Il utilise la catégorie d'acteur composite (*composite actor*) comprenant, d'une part, les acteurs collectifs (*collective actors*) et les acteurs organisés (*corporate actors*). La différence principale entre les premiers et les seconds tient à l'existence d'une organisation permanente et autonome par rapport aux préférences de ses membres. Scharpf distingue aussi quatre types d'acteurs collectifs avec, d'un côté, ceux qui ont des préférences collectives (les associations et les mouvements) et ceux qui ne poursuivent que les préférences individuelles de leurs membres (les clubs et les coalitions). En reprenant les principaux critères de Scharpf (mais pas sa terminologie et sa typologie) nous parlerons ici d'acteurs collectifs pour désigner des acteurs organisés (de manière plus ou moins fortement formalisée) de façon à permettre d'agréger des ressources et/ou partageant un système de représentations et/ou poursuivant des intérêts ayant une dimension collective. Par rapport à Scharpf, nous excluons donc les coalitions qui renvoient plutôt, dans l'analyse des politiques publiques, à des formes de coordination entre des acteurs collectifs comme c'est le cas pour les coalitions de cause et nous intégrons dans cette catégorie les acteurs organisés (correspondant au mode d'organisation le plus fortement structuré et autonomisé). Il nous paraît surtout plus important de mettre en avant l'élaboration d'une typologie que les enjeux et les implications de la prise en compte des acteurs collectif ainsi caractérisés.

L'articulation entre individus et collectifs pose le moins de difficultés pour les ressources puisque, comme nous l'avons vu, en fonction des catégories de ressources, les unes sont plutôt collectives (ressources matérielles en particulier), les autres plutôt individuelles (ressources de

savoir, ressources politiques, ressources sociales et ressources temporelles). Par ailleurs, certaines ressources collectives ne sont pas sans liens avec des ressources individuelles puisqu'elles résultent de l'agrégation des ressources détenues par les individus qui composent un acteur collectif.

Plus problématique est l'articulation individuel/collectif au niveau des systèmes de représentation puisque se pose la question de leur cohérence. Cette cohérence peut déjà être limitée au niveau individuel, puisque « dès lors qu'un acteur a été placé, simultanément ou successivement, au sein d'une pluralité de mondes sociaux non homogènes et parfois même contradictoires, ou au sein d'univers sociaux relativement cohérents mais présentant, sur certains aspects, des contradictions, alors on a affaire à un acteur au stock de schèmes d'actions et d'habitudes non homogènes, non unifiés et aux pratiques conséquemment hétérogènes (et même contradictoires), variant selon le contexte social dans lequel il sera amené à évoluer » (Lahire, 1998, p. 35). La probabilité d'ambiguïtés, d'incohérences et de contradictions est encore plus forte au niveau collectif du fait des dissonances inhérentes à la circulation des représentations. « Parce qu'elle ne s'apparente jamais à une transmission matérielle, la transmission des idées est soumise à des phénomènes d'altérations et d'appropriations singulières » (Desage et Godard, 2005, p. 647). Ainsi, la prise en compte de la dimension cognitive ne doit pas partir du postulat de la cohérence *a priori* d'un système de représentation partagé mais, au contraire, prendre en compte ses multiples traductions, parfois divergentes ou contradictoires, au sein d'un acteur collectif.

L'articulation individuel/collectif est encore plus problématique au niveau des intérêts poursuivis, du fait des différences entre intérêts individuels et intérêts collectifs. Ceux-ci font l'objet d'un travail de construction, puisque ce sont en grande partie eux qui font exister des acteurs collectifs, ce qui renvoie au fait que les acteurs collectifs, contrairement aux individus, ne sont pas des donnés. Ils font l'objet d'une perpétuelle dynamique de construction/destruction. Se pose donc, en particulier, la question des éléments qui font exister un acteur collectif et celle du degré de structuration, d'intégration et donc de cohérence de cet acteur collectif. C'est en prenant en charge ces questionnements, tout en intégrant les ressources collectives et les systèmes de représentation (plus ou moins) partagés, qu'il est possible de comprendre l'orientation des stratégies collectives. Elles sont en effet fortement déterminées, non seulement par le type (et le nombre) de ressources, d'intérêts et de représentations qui constituent un acteur collectif, mais aussi par le degré de cohésion de cet acteur et des éventuels clivages et conflits qui le traversent. Par conséquent, il faut s'intéresser à la fois au processus de construction d'intérêts collectifs et de stratégies collectives ainsi qu'au mode d'organisation collective, donc aux interactions interindividuelles au sein des collectifs structurés ou en voie de structuration. En termes de méthode, cela signifie qu'il n'est pas forcément opportun de se limiter aux entretiens et à l'analyse des productions discursives car l'observation directe (et/ou participante) permet aussi de comprendre la dynamique de structuration/déstructuration des acteurs collectifs de l'action publique, en prenant en compte les interactions interindividuelles. Analyser la construction collective de l'action publique, ce n'est donc pas seulement analyser l'orientation des stratégies d'acteurs, mais aussi leurs interactions, au niveau individuel et au niveau collectif, et comment s'articulent les interactions entre ces deux niveaux.

Les interactions interindividuelles ont été analysées dans des traditions sociologiques fort différentes. La plus importante (et la plus utilisée dans des analyses de politiques politiques) est l'approche en termes de choix rationnel qui analyse les interactions à partir de la théorie de jeux. Elle met en avant, en s'appuyant sur le dilemme du prisonnier, le caractère sous-optimal des

interactions (jeu à somme négative) du fait de choix de stratégies non coopératives en situation d'interdépendance. Des jeux à somme nulle peuvent aussi résulter de marchandages. Ce cadre analytique a beaucoup de mal à rendre compte d'autres formes d'interactions (débouchant notamment sur des jeux à somme positive) qui nécessitent de prendre en considération des éléments qui lui sont extérieurs : des dynamiques d'institutionnalisation, de socialisation, de construction de sens partagé, d'apprentissage ou des formes d'échange reposant sur des biens autres que matériels (tels que l'échange politique entre l'État et les groupes d'intérêts que nous présenterons dans le chapitre 7). La prise en compte de la rationalité limitée des acteurs ainsi que du caractère fluctuant (voire aléatoire) de leurs stratégies, des ambiguïtés (voire des incohérences) de leurs représentations, de la diversité (voire de la contradiction) et de la labilité des intérêts qu'ils poursuivent conduit aussi à limiter la portée de la théorie des jeux, fondée sur le postulat de l'acteur rationnel, pour analyser les interactions entre acteurs individuels.

L'interactionnisme symbolique, qui cherche dans une perspective toute autre et dans une démarche méthodologique de type ethnographique, à rendre compte des dimensions symboliques des interactions interindividuelles n'est guère utilisé dans le cadre des analyses des politiques publiques, notamment parce que cette approche s'intéresse peu à ce que produisent ces interactions en termes d'action. Toutefois, il s'agit là d'une perspective permettant de comprendre des interactions entre individus dans le cadre d'une politique publique quand celle-ci fait l'objet d'une observation directe ou participante⁵.

La notion de configuration, développée par Norbert Elias et désignant le tissu des interdépendances entre individus⁶, est elle aussi assez rarement utilisée pour analyser l'action publique. Précisons qu'Elias rejette la notion d'interaction car selon lui elle est trop liée aux théories de l'action et à une conception de l'individu autonome (1985, p. 151). De ce fait, par rapport au cadre d'analyse développé dans ce chapitre, la notion de configuration donne peu de place à l'autonomie stratégique des acteurs, aux rapports de pouvoir et aux inégalités de ressources. Surtout, et c'est là la limite principale de ces trois cadres d'analyse (choix rationnels, interactionnisme symbolique, configuration), ils portent plus sur les interactions entre acteurs individuels que sur les interactions entre acteurs collectifs qui jouent pourtant un rôle plus déterminant dans l'action publique. C'est pourquoi nous allons présenter maintenant de manière plus détaillée deux notions centrées sur les interactions entre acteurs collectifs et plus spécifiques à l'analyse des politiques publiques : les réseaux d'action publique et les coalitions de cause.

L'analyse des interactions d'acteurs collectifs

Nous allons analyser les apports et les limites de ces deux notions, en nous demandant notamment quels éléments de compréhension et d'explication des interactions elles proposent et comment elles intègrent aussi les acteurs individuels. Nous commençons par les réseaux d'action publique, développés plus précocement, et par rapport auxquels se positionne l'approche en termes de coalitions de cause.

Les réseaux d'action publique

La notion de réseau d'action publique (*policy network*)⁷ est fondée sur l'idée que les politiques

publiques ne sont pas seulement produites par l'État mais par un ensemble plus large d'acteurs (publics et privés) en interaction. Comme l'écrit Patrick Le Galès (dans Le Galès et Thatcher, 1995) « les réseaux [d'action publique] sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » (p. 14). Cette définition générale met l'accent sur le caractère horizontal des réseaux d'action publique, sur la coopération entre des acteurs qui n'ont pas forcément des valeurs et des intérêts convergents et sur les organisations. En effet, à la différence des réseaux sociaux, qui ne concernent que des individus, les réseaux d'action publique sont fondés sur des acteurs collectifs organisés, formés d'individus. On peut ajouter à cette définition que, si les acteurs en interaction construisent le réseau, celui-ci a des effets en retour sur ces acteurs : « Les réseaux [d'action publique] impliquent l'institutionnalisation de croyances, de valeurs, de cultures et de formes particulières de comportement. Ce sont des organisations qui façonnent des attitudes et des comportements » (Marsh et Smith, 2000, p. 6). En effet, les réseaux d'action publique sont des institutions, au sens néo-institutionnaliste (cf. section suivante), qui prescrivent des rôles, créent des routines, répartissent des ressources, autrement dit qui structurent les stratégies d'acteurs.

Émergence et extension des conceptions en termes de réseaux d'action publique

Le succès et la diffusion de cette notion ne sont pas propres à l'analyse des politiques publiques. Comme le souligne Tanja Börzel (1998), on parle de réseaux non seulement dans plusieurs sciences sociales (en économie et en sociologie principalement), mais aussi en microbiologie (les cellules sont considérées comme des réseaux d'information), en écologie (avec la conceptualisation de l'environnement en termes de systèmes de réseaux) et en informatique (avec le développement des réseaux de neurones). Tout se passe comme si les réseaux étaient un outil adapté à l'analyse de la complexité croissante du réel (tout au moins de sa perception comme tel). De manière plus spécifique, dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, on parle de réseaux d'action publique depuis les années 1980, ce qui renvoie à un phénomène structurel de transformation des politiques publiques caractérisé par la multiplication des acteurs et des niveaux de l'action publique, ainsi que par l'interpénétration croissante du privé et du public. Autrement dit, les réseaux d'action publique cherchent à rendre compte de la construction des politiques publiques dans un contexte de perte de capacité d'action autonome de l'État, confronté à des demandes démultipliées et souvent contradictoires, du fait de la montée en puissance des acteurs locaux, transnationaux et privés.

La conception qui sous-tend la notion de réseau d'action publique est d'origine américaine (Jordan, 1990). Dès les années 1950 apparaît l'idée de l'existence de gouvernements intermédiaires (*subgovernments*) chez des auteurs comme Freeman. Il désigne par là le rôle décisif joué par les contacts réguliers entre un nombre relativement limité d'acteurs publics et privés (issus de groupes d'intérêts) dans la décision publique qui, de ce fait, doit être désagrégée en sous-systèmes d'interactions. L'importance de ce type de structuration a été, par la suite, soulignée à travers l'expression « triangles de fer » (« *iron triangles* »), forgée par Lowi (1969), pour souligner le caractère fermé des relations d'interdépendance entre trois types d'acteurs, pour chaque politique

sectorielle : une agence gouvernementale, la commission compétente du Congrès et le groupe d'intérêts dominant. Dans les années 1970, Heclo et Wildawsky insistent sur l'importance des liens entre un nombre restreint d'individus partageant des valeurs pour comprendre la production de l'action publique. Ces systèmes d'interactions personnalisées sont qualifiés de « communauté de politique publique » (« *policy community* »). Leurs travaux ont eu une influence décisive sur des recherches ultérieures, menées cette fois-ci par des auteurs britanniques, à partir de la fin des années 1970, qui ont alors recours directement à l'expression « réseau d'action publique » (« *policy network* »). Rhodes, notamment, met en avant l'existence de réseaux sectoriels, liés non seulement à des relations interpersonnelles mais aussi, et surtout, structurelles d'interdépendance entre des institutions pour comprendre les politiques publiques. La notion de réseau connaît un nouvel essor dans les années 1990, avec des recherches et des réflexions menées en Allemagne en particulier. Dans ce cadre les réseaux d'action publique sont considérés comme un mode de gouvernance particulier, différent à la fois de la hiérarchie et du marché (Börzel, 1998). Les réseaux reposent sur l'interdépendance étroite entre des acteurs publics et des acteurs privés (en cela, il s'agit d'un mode de gouvernance horizontal faiblement hiérarchisé) et cherchent, non seulement à prendre en charge des enjeux complexes, mais aussi les défaillances du marché par des formes de coordination négociées. Cette conception des réseaux d'action publique s'accompagne d'une approche qui combine néo-institutionnalisme et choix rationnels : l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Scharpf, 1997).

Les apports des approches en termes de réseaux d'action publique

En premier lieu les réseaux d'action publique sont un outil opératoire de comparaison des politiques publiques. Il est frappant de constater que de nombreux travaux relevant de cette approche proposent des typologies de réseaux afin de comparer les politiques publiques, soit entre différents secteurs à l'intérieur d'un même pays, soit, plus souvent, entre différents pays à partir des mêmes secteurs, voire, plus rarement, entre des niveaux locaux. Il ne saurait être question de rendre compte ici de l'ensemble de ces typologies. L'une des plus exhaustives est celle qu'a proposée Frans Van Waarden (1992). Il distingue onze types de réseaux d'action publique à partir de sept critères (les acteurs, les fonctions remplies, la structure, l'institutionnalisation, le mode d'interaction, la répartition du pouvoir et les stratégies de l'administration publique). Ces variations typologiques peuvent être synthétisées par la grille d'analyse proposée par David Marsh et Rod Rhodes (1995, p. 51-53). Selon eux, les différents types de réseaux d'action publique peuvent être situés le long du continuum dont les deux pôles opposés sont formés par les réseaux d'enjeux (*issue networks*) et les communautés de politique publique (*policy communities*). Ils sont distingués par trois grandes catégories de critères : la composition du réseau, son degré d'intégration et de cohésion, les rapports de pouvoir au sein de celui-ci. De ce fait, leur typologie n'a pas seulement une portée classificatoire mais aussi de description plus générale de l'action publique car elle fournit un ensemble de critères d'analyse des réseaux.

Cette grille correspond à deux déplacements significatifs dans le mode d'analyse des politiques publiques.

Tableau 4. Les critères d'analyse comparative des réseaux d'action publique⁸

Réseau

Communauté

Critères	d'enjeu	de politique publique
1. Composition du réseau		
Nombre participants	de Important	Restreint
Type d'acteurs	Ensemble des Acteurs acteurs étatiques concernés (administrations, ou élus) et groupes indirectement d'intérêts par un enjeu de (économiques politique et/ou publique. professionnels)	
Organisation des acteurs	Variable : les rapports Hiérarchisée : internes forte cohésion peuvent être interne conflictuels	
2. Intégration du réseau		
Fréquence et intensité des interactions	Variable	Forte
Continuité et institutionnalisation des interactions	Limitée	Forte
Consensus	Consensus sur l'orientation générale de l'action publique, sur les modalités d'inter-action et sur la légitimité des décisions prises	
3. Rapports de pouvoir		
Répartition des et	Inégalitaire variable,	Égalitaire et stable, inter

ressources

interdépendance dépendance forte
limitée

Structure
interactions

des Inégalitaire, Équilibrée,
jeu à somme jeu à somme
nulle positive

Le premier est la mise sur le même plan analytique des acteurs étatiques et des acteurs non étatiques. L'État est analysé de la même façon que les acteurs qui lui sont extérieurs. Il correspond à un ensemble composite d'acteurs étatiques concrets (politiques et administratifs) relevant de niveaux divers. La fragmentation de l'État est de ce fait au centre de l'analyse :

« Comme le concept d'industrie, celui de gouvernement est une abstraction. Le gouvernement n'est ni monolithique ou homogène, même s'il est fréquemment discuté ou analysé comme tel. Les ministères, les départements, les commissions et conseils – gouvernementaux et quasi gouvernementaux – ne diffèrent pas seulement par leurs fonctions – délibérative, régulatrice, adjudicative, entrepreneuriale –, elles ont aussi des objectifs multiples et divergents et poursuivent des stratégies différentes entrant souvent en conflit les unes avec les autres. »

Wright, 1988, p. 597-598.

Le second déplacement est la rupture nette avec la vision linéaire et séquentielle des politiques publiques. L'analyse ne part pas de l'une des phases de l'action publique mais des acteurs impliqués à titre divers par ces différentes séquences. L'action publique n'est plus conçue comme un enchaînement linéaire de séquences, mais comme le produit d'interactions multiples entre des acteurs divers et principalement collectifs.

L'approche en termes de réseaux d'action publique propose aussi un schéma général d'explication de l'action publique. L'idée centrale est que la forme du réseau d'action publique permet de comprendre le contenu de l'action publique considérée. La démarche la plus pertinente est de ce fait la démarche comparative qui permet de mettre en rapport des différences de politiques avec des différences dans la structure des réseaux d'action publique.

Forme des réseaux d'action publique et politiques industrielles

Atkinson et Coleman (1989) comparent les politiques industrielles des principaux pays de l'OCDE à partir des réseaux d'action publique repérés dans les différents pays considérés. Ils opèrent une distinction entre les politiques industrielles réactives (*reactive industrial policy*) « organisées autour des besoins immédiats de firmes spécifiques et visant à créer un contexte favorable aux investissements » et les politiques industrielles anticipatives (*anticipatory industrial policy*) « mettant l'accent sur des instruments d'action interventionnistes, intégrés les uns aux autres et visant des transformations structurelles ». L'une ou l'autre de ces politiques domine en fonction de la configuration du réseau et de la nature du secteur industriel. Ainsi, un réseau d'action publique dominé par l'État (*state directed*) dans un secteur industriel en expansion ou un réseau d'action publique corporatiste dans un secteur en déclin conduisent à la mise en œuvre de politiques anticipatives ; au contraire, les réseaux d'action publique de type pluraliste conduisent à des politiques réactives.

Si l'action publique peut être comprise à partir des réseaux, il faut aussi être en mesure de rendre compte de la structuration de ceux-ci. Au cœur des réseaux d'action publique se trouve l'interaction entre des acteurs collectifs (mais aussi parfois individuels) interdépendants. C'est à partir de cet

élément central qu'est posée la question de l'explication des réseaux d'action publique. Pour Marsh et Rhodes la structure du réseau est la résultante de l'existence de ressources interdépendantes entre les acteurs du réseau. C'est donc la logique de l'intérêt qui permet d'expliquer son émergence. De même, pour Jordan (1990), l'existence d'un intérêt commun est l'élément qui caractérise un réseau d'action publique. À cela Van Waarden (1992) ajoute que la présence d'un réseau d'interaction stabilisé réduit les coûts de la transaction entre les acteurs et par là renforce la communauté d'intérêts entre participants.

L'explication par la seule logique de l'intérêt apparaît cependant insuffisante. La notion de réseau sous-entend une certaine stabilité de l'échange alors que l'intérêt (ou les intérêts) des participants peut se modifier rapidement. C'est pour cela que certains auteurs ont mis l'accent sur l'importance des valeurs communes dans la stabilisation de l'interaction. Ainsi, pour Jordan (1990), les communautés de politiques publiques (*policy communities*) se distinguent des autres réseaux par l'existence de valeurs partagées. Il s'agit donc d'une forme de réseau plus intégrée. L'interdépendance entre acteurs a été également soulignée par le recours à la notion de communauté épistémique (*epistemic community*). Pour Haas, il s'agit d'un réseau présentant quatre traits caractéristiques :

« 1) une série de croyances normatives partagées, entraînant la même logique d'action basée sur des valeurs communes à chacun des membres du réseau ;

2) des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leur domaine d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis ;

3) des notions validantes partagées – c'est-à-dire des critères définis entre eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine ;

4) un mode opératoire commun, c'est-à-dire des pratiques communes. »

Haas, 1992, p. 3.

Dans ce cas, les acteurs du réseau parlent le même langage, se comprennent mutuellement et connaissent la logique d'action de chacun parce qu'ils partagent un même système de représentation. La stabilité de l'interaction est mieux assurée et les stratégies coopératives dominent, ce qui permet un jeu à somme positive. L'intensité de l'interaction favorise une socialisation partagée qui renforce la communauté de valeurs.

L'explication de la structuration des réseaux suppose aussi d'effectuer une analyse interne des acteurs organisés :

« Nous avons besoin d'en savoir plus sur le processus de prise de décision à l'intérieur des organisations ; sur la façon dont les acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux décident d'utiliser et d'exploiter leurs ressources en termes d'autorité, d'argent, d'expertise, d'information et d'organisation, en quelque sorte sur la façon dont leurs stratégies sont formulées. »

Wright, 1988, p. 611.

La structuration interne et les ressources des acteurs collectifs organisés permettent de comprendre leurs stratégies et par là leur mode d'insertion dans un réseau.

C'est donc l'articulation de l'analyse de la dimension infra-organisationnelle et de celle de la dimension interorganisationnelle, en tenant compte de leur évolution diachronique, qui permet de

comprendre la structuration d'un réseau d'action publique et le type d'échange non seulement matériel mais aussi politique⁹ qui le fonde. Une telle approche conduit aussi à donner un rôle central aux processus d'institutionnalisation. Ils concernent à la fois les acteurs (par exemple leur institutionnalisation dans le cadre d'un échange politique avec l'État) et leurs interactions (la création d'institutions contribuant à formaliser et à stabiliser le réseau). L'intégration d'une perspective d'analyse néo-institutionnaliste à l'approche en termes de réseaux permet de prendre en compte des logiques d'action résultant de l'institutionnalisation des acteurs collectifs (par l'émergence d'intérêts d'institution en particulier) et de l'interaction : l'institutionnalisation a pour corollaire une série de règles et de contraintes pour les acteurs impliqués. Elle crée aussi une expérience collective partagée renforçant la stabilité de l'interaction et sa perpétuation. La sédimentation institutionnelle de l'échange produit une dynamique spécifique d'interaction et forme une contrainte à la fois formelle et cognitive aux stratégies des acteurs du réseau d'action publique. Les règles institutionnelles, les modes opératoires dérivant des institutions et les représentations dont elles sont porteuses structurent l'interaction entre les acteurs d'une politique publique.

Les questions soulevées par les approches en termes de réseaux d'action publique

Les approches en termes de réseaux ont suscité de nombreux débats, en particulier en Grande-Bretagne. Ceux-ci ont permis de développer la notion de réseau d'action publique et ont donné lieu à des tentatives de dépassement.

Au cœur des débats sur les réseaux d'action publique se trouve la question de la portée théorique de la notion. Au-delà des ambiguïtés de sa définition, du fait de la grande diversité de ses usages, il a été souvent souligné que, d'une part, l'apport propre des réseaux est assez limité et, d'autre part, que son statut est plus celui d'une métaphore que d'un concept théorique. Sur le premier aspect on peut souligner le fait que l'approche en termes de réseaux doit beaucoup aux travaux néocorporatistes et néopluralistes et que ses fondements théoriques sont de façon croissante ceux du néo-institutionnalisme (dans ses différentes versions comme on le verra plus loin). Il ne s'agit donc pas d'un nouveau cadre d'analyse théorique des politiques publiques, mais plutôt, comme le souligne notamment Dowding (1995), d'une nouvelle métaphore dans la mesure où son usage est avant tout descriptif. Cette approche souffre donc d'un déficit explicatif « parce que les facteurs explicatifs, les variables indépendantes, ne sont pas des caractéristiques du réseau en lui-même, mais plutôt des éléments caractéristiques de composants internes au réseau. Ces composants expliquent à la fois la nature du réseau et la nature du processus de politique publique » (p. 137). De ce fait l'approche en termes de réseaux ne distingue pas clairement variables dépendantes et variables indépendantes, repose souvent sur des raisonnements circulaires et est contrainte de faire des emprunts à d'autres théories (théorie relationnelle du pouvoir et théorie des jeux notamment) explicatives. Par conséquent, selon Dowding (2001), qui est plutôt un tenant de l'approche en termes de choix rationnels, pour que l'approche en termes de réseaux puisse acquérir le statut de modèle théorique de portée générale, une plus grande formalisation et un recours à des méthodes quantitatives sont nécessaires.

Ce premier débat renvoie donc aussi à celui sur les méthodes autour de deux questions liées : quels sont les critères d'appartenance à un réseau d'action publique et comment déterminer

rigoureusement la structure de celui-ci ? La réponse à ces questions passe par la mesure de la densité des interactions entre acteurs de politique publique. C'est pour cela que certains auteurs (par exemple Laumann, Knoke, Kim, 1985) ont eu recours aux méthodes quantitatives et formalisées d'analyse des réseaux sociaux pour appréhender les réseaux de politique publique. Ces travaux, reposant sur l'usage de questionnaires, comptabilisent les contacts, les flux d'informations et d'autres ressources entre acteurs afin d'identifier les acteurs centraux et les acteurs périphériques, ceux qui jouent un rôle de récepteur, d'émetteur ou d'intermédiaire, donc les positions occupées par les différents acteurs, ensuite traduites sous la forme de graphes. Cette formalisation n'est cependant pas sans poser problème, tout d'abord parce qu'elle suppose des moyens de recherche importants (notamment pour l'envoi, le remplissage et le traitement des questionnaires), ensuite parce qu'elle n'est pas en mesure de rendre compte de l'ensemble des interactions, notamment de la dimension cognitive et des liens informels entre certains acteurs. Par conséquent, l'appréhension du contenu des interactions nécessite également le recours aux entretiens, et (dans la mesure du possible) à l'observation directe, afin de saisir les acteurs directement en interaction. On peut également remarquer que, souvent, ces travaux quantitatifs ne font que confirmer des hypothèses à base qualitative. Enfin, ils permettent surtout d'obtenir une photographie pertinente d'un réseau à un moment donné (face à un enjeu précis), mais rendent beaucoup plus difficilement compte de sa structuration et de ses transformations à moyen et à long terme.

Cet aspect renvoie à un troisième débat : celui du changement dans les réseaux d'action publique. L'existence d'un réseau implique une certaine stabilité dans l'interaction, il apparaît de ce fait le plus souvent comme un obstacle au changement dans l'action publique. Celui-ci est pourtant repérable, y compris dans des secteurs caractérisés par des réseaux d'interactions fortement stabilisés. L'explication du changement dans le cadre de cette approche est le plus souvent externe. Marsh et Rhodes (1995) mettent en avant quatre facteurs liés à l'environnement : le changement économique, l'idéologie du parti au gouvernement, l'évolution du savoir et les institutions transnationales (l'Union européenne en particulier). Mais si le changement vient de l'environnement, les réseaux d'action publique ne sont plus alors qu'un élément explicatif mineur.

C'est pour cela qu'il apparaît nécessaire de reconsidérer cet aspect très important. Remarquons tout d'abord que c'est probablement plus la pression au changement qui est externe au réseau que le changement en lui-même. Ainsi la mise sur agenda gouvernemental est un processus le plus souvent largement extérieur au réseau parce qu'il résulte d'interactions plus larges, avec des acteurs qui ne sont pas directement partie prenante d'une politique publique. L'approche par les réseaux d'action publique est de ce fait plus pertinente pour comprendre comment la mise sur agenda du changement débouche (ou ne débouche pas) sur de nouvelles actions publiques. En quelque sorte, c'est le contenu du changement, et non pas le changement en lui-même, qui peut se comprendre par les réseaux d'action publique. Enfin, le changement interne au réseau d'action publique peut aussi permettre de comprendre le changement dans l'action publique.

Changement dans le réseau et changement de politique publique : le cas des politiques d'assurance-maladie en France et en Allemagne dans les années 1990

La structuration des réseaux d'acteurs dans ces deux pays permet de comprendre les orientations dominantes en matière de maîtrise des dépenses d'assurance-maladie. En Allemagne, la configuration corporatiste du réseau a permis

la mise en place d'une maîtrise négociée (mise en place d'enveloppes de dépenses, extension de l'auto-administration à l'hôpital, renforcement de l'autonomie des caisses d'assurance-maladie...) ; en France, la configuration pluraliste, dominée par l'État, du réseau a conduit à une étatisation croissante suscitant des conflits récurrents (avec les médecins en particulier).

En Allemagne, on assiste toutefois, depuis 1992, à une remise en cause partielle de l'auto-administration. Si des éléments externes ont joué (tensions financières liées à la réunification), il faut aussi faire intervenir dans l'explication les transformations internes au réseau, en particulier les divisions internes à la représentation de la profession médicale et la remise en cause de la coalition d'intérêt entre médecins et industrie pharmaceutique. De plus a joué la stratégie suivie, lors de la réforme de 1992, par le ministre de la Santé (Horst Seehofer) qui avait tiré les leçons des échecs précédents : l'effet d'apprentissage interne au réseau est une autre condition du changement.

Le changement dans la politique publique est ainsi fortement dépendant des transformations internes au réseau d'action publique. Inversement, en France, la tentative du passage d'une régulation administrée à une régulation plus directement prise en charge par les acteurs non étatiques, dans la première moitié des années 1990, a connu un succès limité. On peut notamment l'expliquer par l'absence de conditions favorables au sein du réseau d'action publique. La forme du réseau d'interaction, ou plutôt son absence de transformation, apparaît ici comme un obstacle au changement. C'est pour cela que les politiques menées à partir de 1995 ont cherché à modifier la configuration du réseau en renforçant les compétences étatiques.

Hassenteufel, 1997.

Le changement dans l'action publique peut donc aussi s'expliquer par des transformations internes au réseau d'action publique, qui sont souvent la conséquence des politiques menées antérieurement : remise en cause d'interdépendances d'intérêts par une modification de la répartition des ressources, affaiblissement de certains acteurs et renforcement d'autres, émergence de nouveaux acteurs, changements stratégiques d'un (ou plusieurs) acteur(s) lié notamment à un processus d'apprentissage, modifications des fondements de l'échange entre certains acteurs, autonomisation de réseaux... Le changement dans l'action publique ne se réduit pas à l'adaptation d'un réseau à un nouvel environnement et le changement dans le réseau est souvent une condition décisive d'un changement ultérieur dans une politique publique.

À travers la question du changement se pose donc aussi celle des rapports entre un réseau et son environnement. Le problème majeur est ici le fait que l'approche en termes de réseaux tend souvent à isoler trop fortement le réseau de son contexte. Comme le soulignent Marsh et Smith (2000), il apparaît nécessaire de dépasser l'opposition entre le réseau et son contexte, en tenant compte du fait, comme nous l'avons déjà souligné, que le contexte, qui participe de la structuration d'un réseau et dans lequel il se réfracte (au moins partiellement), est également construit par les acteurs : « Tout ce changement externe est porté par les grilles de compréhension des acteurs et réinterprété par rapport aux structures, règles, normes et relations interpersonnelles au sein du réseau » (p. 9). C'est donc moins le contexte en lui-même qui est décisif que la manière dont les acteurs l'interprètent et l'intègrent à leurs stratégies. De plus, il se traduit par la présence plus ponctuelle d'autres acteurs, notamment pour la construction des problèmes publics et leur mise sur agenda. Enfin, des interactions au sein d'un réseau peuvent aussi avoir un effet sur le contexte. Mais cette articulation dynamique entre interaction d'acteurs et contexte, qui donne lieu à une approche qualifiée de « dialectique » des réseaux, conduit aussi à en fluidifier les frontières.

Cette question des frontières a également suscité un débat. En mettant l'accent sur les interdépendances et le partage de conceptions et de valeurs, l'approche par les réseaux d'action publique tend explicitement ou implicitement à assimiler action publique et réseau d'action

publique intégré. Or, dans un secteur donné, les conflits peuvent être importants. Un secteur d'action publique peut donc aussi être conçu comme une superposition de réseaux : dans un secteur peuvent exister plusieurs réseaux en conflit et en interaction. C'est ce à quoi renvoie la notion de coalition de cause (*advocacy coalition*), qui se distingue également des réseaux d'action publique par l'importance plus grande qu'elle accorde à la dimension cognitive.

L'approche en termes de coalitions de cause

Cette approche, largement liée à un auteur qui l'a forgée et diffusée : Paul Sabatier (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999), s'inscrit également dans une perspective d'analyse fondée sur les interactions d'acteurs. Elle part de deux postulats.

Le premier est le fait que les politiques publiques sont le produit d'interactions entre plusieurs coalitions d'acteurs. Il y a donc quatre niveaux d'analyse : les acteurs, les coalitions d'acteurs appelées coalitions de cause (*advocacy coalition*), le sous-système de politique publique (*policy subsystem*) et l'environnement. Les coalitions de cause sont composées, comme les réseaux d'action publique, d'acteurs publics et privés, qui agissent de manière coordonnée sur moyenne période (voire plus). Leur nombre est compris, en général, entre deux et quatre. Elles sont en interaction, en moyenne période (l'échelle d'analyse préconisée par Sabatier est la décennie), autour d'un enjeu de politique publique dont elles cherchent à orienter le contenu. Elles forment le sous-système de politique publique qui, pour être repérable, doit aussi présenter des éléments d'autonomisation, notamment l'existence d'institutions et d'acteurs spécifiques et spécialisés, ainsi qu'une expertise partagée. Un sous-système naît de la construction de nouveaux problèmes publics. Enfin, l'environnement est composé de paramètres stables et d'éléments conjoncturels. Les paramètres stables sont les attributs de base du problème, la distribution des ressources naturelles, les valeurs dominantes, la structure sociale et les règles constitutionnelles ; les éléments conjoncturels sont le contexte socioéconomique, l'état de l'opinion publique, la composition de l'exécutif et l'impact des décisions prises dans les autres sous-systèmes.

Le second postulat est le fait que les coalitions sont structurées par des systèmes de croyances (*belief system*) entraînant la défense de causes ; elles ont donc un fondement principalement cognitif¹⁰. Plus précisément, un système de croyance comprend trois niveaux articulés et hiérarchisés : un noyau dur (*deep core*) composé de croyances générales concernant la nature humaine, la hiérarchie des valeurs fondamentales (liberté, sécurité, pouvoir...), les principes de base de répartition entre groupes et les identités socioculturelles (ethniques, de genre, religieuses...) ; un noyau superficiel (*near core*) composé de croyances et de perceptions spécifiques à un domaine de politique publique, en particulier l'analyse du problème public, les objectifs de la politique publique, les groupes cibles, la place respective de l'État et du marché, la répartition des compétences en fonction des niveaux d'action étatiques, la participation des différents acteurs ; et des aspects secondaires (*secondary aspects*), renvoyant à des modes opératoires, c'est-à-dire les instruments à privilégier.

La politique du livre depuis les années 1970 peut être analysée comme le produit de l'interaction de deux coalitions : une coalition libérale et une coalition culturelle. La première coalition est formée principalement par des acteurs économiques : les grands distributeurs comme la FNAC, les grandes surfaces et de grands libraires. Pour les membres de cette coalition, le noyau dur est la croyance dans la supériorité du marché comme mode d'allocation des ressources et des richesses, le noyau superficiel qui en découle est l'idée selon laquelle le livre doit être vendu comme un autre produit selon les règles du marché. Cette coalition est de ce fait favorable à la vente libre du livre (y compris dans les hyper- et supermarchés) et à la liberté de son prix (aspects secondaires). L'autre coalition est composée des éditeurs littéraires (comme Grasset, Gallimard, Minuit...), de petits libraires, d'écrivains, d'intellectuels et d'acteurs politiques (de gauche notamment). Leur noyau dur de croyance repose sur l'idée que la culture doit échapper aux logiques commerciales et marchandes du fait de sa valeur sociale, par conséquent le livre est considéré comme un produit différent qui doit être soustrait au marché (noyau superficiel). Cette coalition a, de ce fait, défendu le principe du prix unique du livre (aspect secondaire), adopté en 1981, à la faveur de l'alternance politique.

Surel, 1997.

Par rapport aux réseaux d'action publique, l'approche en termes de coalitions de cause est plus rigoureuse dans ses définitions et dans les termes utilisés du fait de sa plus grande homogénéité. De plus, elle peut être déclinée en neuf hypothèses falsifiables concernant les coalitions, le changement et l'apprentissage (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999, p. 124). Elle offre aussi une vision plus complexe et moins consensuelle de l'action publique en mettant au cœur de celle-ci les oppositions entre coalitions de cause. Enfin, la question du changement est au cœur de cette approche. Sabatier, outre le rôle du contexte, met l'accent sur deux autres éléments, peu pris en compte par les réseaux. Il s'agit, en premier lieu, de l'importance des mécanismes d'apprentissage (*policy oriented-learning*) liés principalement à des évolutions dans les connaissances disponibles et à la confrontation entre les systèmes de croyance. Ainsi des échanges, sous la forme de débats dans des forums spécialisés, peuvent favoriser des changements progressifs (incrémentaux) dans les systèmes de croyance (au niveau des aspects secondaires, voire du noyau superficiel). En second lieu, Sabatier souligne le rôle d'intermédiaires (*policy brokers*) joué par certains acteurs individuels (notamment des experts, parfois aussi des hauts fonctionnaires), extérieurs aux coalitions et pouvant jouer un rôle d'arbitre, pour comprendre les interactions entre coalitions et le changement. De plus, ces intermédiaires peuvent aussi s'inscrire dans un processus d'apprentissage, ce qui favorise leur rôle en tant qu'agent de changement.

Cette approche n'est pas non plus sans susciter des critiques (Bergeron, Surel et Valluy, 1998, p. 215-220). Une première interrogation est suscitée par la prédominance donnée aux croyances par rapport aux intérêts. On peut reprocher à Sabatier de négliger les questions de la formation des croyances et l'articulation entre intérêt et dimension cognitive, les intérêts étant également susceptibles de structurer les croyances, comme on l'a vu. Ainsi l'approche propose une grille de lecture trop restreinte à la dimension cognitive de l'orientation des stratégies d'acteurs, même si Sabatier insiste sur la rationalité limitée des acteurs, et qui prend peu en compte la répartition des ressources entre les acteurs et entre les coalitions. Une deuxième limite tient au fait que l'analyse du changement, même si elle est plus poussée et plus systématisée que pour les réseaux, reste incomplète. Certes, les processus d'apprentissage et les acteurs intermédiaires permettent de saisir des transformations incrémentales, mais les changements plus importants (correspondant à un changement de coalition dominante) sont renvoyés à des facteurs extérieurs qui ne sont pas suffisamment articulés aux coalitions de cause. En effet, cette approche met surtout l'accent sur les conditions favorables au changement : des transformations dans l'environnement et le fait que les

membres des différentes coalitions sont d'accord pour considérer que le *statu quo* n'est plus acceptable. On peut également souligner que Sabatier a tendance à considérer que le sous-système est un donné, alors que la question de sa genèse, et donc aussi des coalitions de cause et des systèmes de croyance, est fondamentale pour comprendre une politique publique.

De manière plus générale on peut s'interroger sur l'apport de ces deux notions en termes d'analyse des interactions. Remarquons, tout d'abord, que les interactions entre acteurs collectifs sont expliquées principalement en référence aux trois dimensions de l'analyse des acteurs développés dans la première section : interdépendance des ressources, représentations communes (la dimension cognitive étant plus fortement mise en avant par les coalitions de cause) et intérêts partagés. Toutefois des éléments supplémentaires sont apportés. Dans le cas des réseaux d'action publique l'accent a été mis de manière croissante sur les dynamiques d'institutionnalisation en intégrant les apports du néo-institutionnalisme que nous allons préciser dans la section suivante. Le cadre analytique des coalitions de cause prend en compte le rôle d'individus dans les interactions entre coalitions : les *policy brokers*. Ce cadre articule ainsi plus fortement interactions entre collectifs et acteurs individuels, même si on assiste depuis quelques années à un « tournant ethnographique » (Börzel, 2011) dans les analyses de réseau d'action publique afin de mieux prendre en compte les interactions entre individus. Ces deux cadres d'analyse soulignent aussi la nécessité d'appréhender les interactions de manière contextualisée comme nous allons le développer dans la section suivante. Enfin, on se posera la question de la portée plus générale de ces outils d'analyse, élaborés à partir d'études sectorielles nationales (politiques économiques et sociales dans le cas des réseaux, politiques environnementales et culturelles pour les coalitions de cause) ou infra-nationales, pour appréhender deux évolutions clefs des politiques publiques contemporaines entraînant une complexification croissante de l'action publique : la transversalisation (qui accroît les interactions entre domaines de politique publique) et la transnationalisation (qui accroît les interactions entre niveaux d'action publique). Réseaux et coalition de cause permettent-ils d'appréhender de façon satisfaisante la multiplication des acteurs de l'action publique contemporaine et la perte de cohérence qui en résultent souvent ?

Institutionnalisation, contextualisation et complexification des interactions

L'analyse en termes d'interactions doit donc intégrer une triple exigence : la prise en compte des effets des institutions (au cœur des approches néo-institutionnalistes), leur inscription dans des contextes (multiples et de nature différente) et sa capacité à rendre compte des évolutions à l'œuvre dans l'action publique contemporaine

Apports et limites du néo-institutionnalisme

L'analyse sociologique des institutions a connu un renouveau dans les années 1980 sous le label du « néo-institutionnalisme », expression utilisée pour la première fois par March et Olsen (1984) pour signifier à la fois le refus du béhavioralisme, dominant aux États-Unis dans les années 1950 et 1960, négligeant le rôle des institutions, et d'une approche juridique des institutions les réduisant à des règles formelles. Si l'objectif commun des travaux qui se rangent derrière ce label est de prendre en compte l'importance des institutions et d'analyser les effets qu'elles produisent sur les acteurs sociaux et, au-delà, sur la vie sociale, économique et politique, il ne s'agit pas d'un courant

unifié. On distingue habituellement, à la suite de Peter Hall et Rosemary Taylor (1997), trois variantes principales¹¹ : l'institutionnalisme des choix rationnels, l'institutionnalisme historique, et l'institutionnalisme sociologique. Si la première considère les institutions avant tout comme un contexte structurant les opportunités de choix stratégiques, les deux autres partagent une conception sociologique des institutions caractérisée par quatre éléments majeurs (Peters, 1999) :

tout d'abord une institution, qui peut être formelle (par exemple une assemblée parlementaire ou une direction administrative) ou informelle (par exemple un réseau social), « transcende les individus pour impliquer des collectifs dans des interactions structurées et prévisibles, basées sur des relations spécifiques entre les acteurs » (p. 18) et liées à des règles ;

le deuxième élément est la présence d'une certaine stabilité dans le temps (cet élément étant au cœur du néo-institutionnalisme historique qui met en avant la *path dependency*¹² – dépendance par rapport à un sentier balisé par les institutions préexistantes) ;

en troisième lieu, les institutions ont des effets structurants sur les comportements individuels, c'est-à-dire qu'elles exercent un certain niveau de contrainte, direct ou indirect, sur leurs membres (encadrement et contrôle de leurs pratiques, définition de rôles auxquels il est attendu que les individus se conforment en fonction de leur position dans l'institution...) ;

enfin, les membres d'une institution partagent, dans une certaine mesure, des valeurs, des représentations, voire une identité (les tenants du néo-institutionnalisme sociologique mettant l'accent sur l'existence de cultures institutionnelles partagées).

Les interactions d'acteurs, dans le cadre d'une politique publique, présentent des formes variables d'institutionnalisation. Si la notion d'institution permet de caractériser les interactions (à partir de critères tels que le nombre d'acteurs engagés dans ces interactions, le type de règles et de procédures qui encadrent les interactions, leur densité, leur stabilité...), c'est surtout un outil de compréhension puisqu'un des éléments communs des approches néo-institutionnalistes est de considérer que les institutions structurent les comportements individuels et, de ce fait, les interactions. Tout d'abord, les institutions permettent des anticipations réciproques, du fait de la régularité et de la prévisibilité qu'elles produisent au niveau des comportements. Elles contribuent ainsi à l'orientation des stratégies d'acteurs. Les institutions ont également des effets sur les ressources des acteurs, directement parce qu'une position institutionnelle est une ressource en soi, et indirectement parce que ces positions permettent d'accéder à d'autres ressources (matérielles, juridiques et temporelles en particulier). Par là, les institutions participent à la définition des intérêts, individuels et collectifs, puisqu'elles sont un des enjeux de l'action publique. Elles peuvent aussi contribuer à la construction de représentations partagées, facilitant les interactions, également liées aux formes de sociabilité que les institutions permettent¹³. Enfin, les institutions sécrètent des façons de faire et des pratiques communes favorisant la production de l'action publique.

La prise en compte des dynamiques d'institutionnalisation, résultant de compromis et d'accords passés entre différents acteurs, permet donc de comprendre la façon dont se structurent les interactions, du fait de leurs effets sur les stratégies, les ressources, les représentations, les intérêts et les pratiques des acteurs. Elle conduit aussi à tenir compte du temps long des politiques publiques (sur lequel ont particulièrement insisté les néo-institutionnalistes historiques) et donc à inscrire les travaux sur l'action publique dans une profondeur historique. Toutefois, la focalisation

sur les dimensions institutionnelles des interactions, dans une perspective néo-institutionnaliste, présente le risque de survaloriser leur cohérence, leur homogénéité et de négliger l'autonomie d'action stratégique des acteurs à l'intérieur même des institutions. Tout d'abord, il est nécessaire de ne pas occulter l'intensité des conflits et des oppositions entre certains acteurs : « les investissements et les engagements dont l'institution est ainsi concrètement le produit résultent d'intérêts et d'usages multiples » (Lagroye, Offerlé, 2010, p. 17). De ce fait « l'institué ne “pèse” pas sur les individus comme une force extérieure dont ils devraient seulement subir les exigences, même s'ils en éprouvent parfois le caractère contraignant » [*id.*], certains acteurs résistant à l'institutionnalisation ou cherchant à subvertir les institutions de l'intérieur. Ainsi « l'emprise que l'on attribue aux institutions doit toujours être pensée en référence à la variété des pratiques et des croyances de ses membres » [*ibid.*, p. 19]. Par ailleurs, les représentations des différents acteurs peuvent être fortement antagonistes, empêchant la construction d'un espace de sens partagé par un cadre institutionnel commun. Enfin, les interactions sont parfois peu stabilisées et soumises à des fortes variations qui les rendent peu prévisibles. Ce caractère aléatoire de certaines interactions peut être lié non seulement aux oppositions entre des acteurs fragmentés dotés d'une capacité d'action stratégique, mais aussi au contexte dans lequel elles s'inscrivent.

La contextualisation des interactions

Le terme « contexte » est l'une des nombreuses « boîtes noires » ou expression « fourre-tout » de l'analyse des politiques publiques, parfois utilisé pour désigner tout ce que l'on n'arrive pas à expliquer, notamment dans le cadre des analyses du changement dans l'action publique. Pourquoi alors le retenir ? Le contexte désigne tout ce qui est extérieur aux interactions entre les acteurs d'une politique publique (et qu'ils ne maîtrisent pas) tout en n'étant pas indépendant d'eux du fait de son caractère construit. Si un contexte correspond, en partie, à des éléments mesurables et objectivables comme on va le voir, il forme aussi une représentation mentale. Le contexte renvoie à ce sur quoi les acteurs ne pensent pas voir de prise et qu'ils perçoivent donc comme une contrainte, sur laquelle ils n'ont pas de pouvoir d'action direct. En même temps, le contexte est en partie porté et construit par des acteurs des politiques publiques qui vont chercher à imposer une représentation en termes de contrainte, par exemple un ministre des Finances pour la contrainte budgétaire. Enfin, il faut souligner que certains acteurs parviennent parfois à modifier le contexte, ce qui, à nouveau, souligne son caractère socialement et politiquement construit, en produisant de nouvelles connaissances, en élaborant de nouvelles techniques, en modifiant des règles constitutionnelles ou en parvenant à peser sur l'agenda politique.

On peut distinguer six grands types de contextes qui ont un impact sur l'ensemble de l'action publique. Les trois premiers (contexte sociodémographique, étatique et scientifique) sont relativement stables à moyen terme (quelques années) ; les trois derniers (contexte économique, politique, international) sont susceptibles de varier plus fortement sur une courte période (quelques mois) et ont donc une dimension plus conjoncturelle.

Le contexte sociodémographique renvoie à des données objectivables, parce que mesurables, telles que la stratification sociale, la pyramide des âges, l'échelle des revenus, les structures familiales... Elles ont un impact indirect mais souvent fortement structurant sur l'action publique comme, par exemple, le vieillissement démographique pour les politiques en matière de retraite.

- Le **contexte scientifique et technique** renvoie aux connaissances disponibles (et accessibles aux acteurs) sur un problème donné et aux instruments d'action publique techniquement possibles. L'état des savoirs et des techniques borne l'espace des possibles pour les instruments envisageables.
- Le **contexte étatique** renvoie aux règles du jeu, formelles (celles qui relèvent des textes constitutionnels notamment) et informelles, des institutions politiques et administratives. Le mode d'organisation et de fonctionnement de l'État – en termes de rapports entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, de hiérarchisation administrative, de rapports administration/politique, de mode de recrutement administratif, de profil du personnel politique, de structure du système de partis, de mode d'organisation des partis politiques, de rapports centre/périphérie... – a un impact très important, en particulier sur les processus décisionnels et sur la mise en œuvre des politiques publiques.
- Le **contexte économique** (taux de croissance, taux d'inflation, taux de chômage, situation budgétaire) joue principalement sur les possibilités de financement des politiques publiques et sur l'agenda.
- Le **contexte politique** renvoie au calendrier électoral (proximité ou non d'une échéance électorale), à la composition des gouvernements, à la structure des rapports de force parlementaire (importance de la majorité, degré de cohésion de celle-ci...), au niveau de popularité des gouvernants, à la présence ou à l'absence de mobilisations sociales, à l'état de l'opinion publique, aux priorités politiques du gouvernement, au poids politique de tel ou tel ministre, au traitement médiatique (on peut aussi parler de contexte médiatique)... Ces éléments pèsent plus particulièrement sur la mise sur agenda et la décision publique et contribuent aux fluctuations aléatoires de l'action publique comme l'illustrent les « Yo-Yo » de la politique de la ville depuis le début des années 1980, largement indexés au rythme des émeutes urbaines (Le Galès, 1995) et des changements gouvernementaux, ou la réactivité des élus à des faits divers tragiques pour les politiques pénales (mise sur agenda récurrente de projets de loi sur la récidive suite à des crimes commis par des récidivistes).
- Le **contexte international** renvoie à des événements internationaux ayant un impact sur les politiques publiques (par exemple la guerre du Kippour qui a suscité le premier choc pétrolier en 1973, dont l'impact a été fort, tant directement sur les politiques économiques et énergétiques, qu'indirectement du fait des contraintes budgétaires qu'il a entraînées sur l'ensemble des politiques publiques) ou à l'agenda des institutions internationales (cycle de négociations à l'OMC ou négociation sur le climat par exemple).

Les interactions entre niveaux et secteurs d'action publique

L'importance croissante de cette catégorie de contexte conduit surtout à prendre en compte directement les acteurs européens et internationaux qui participent à la construction des problèmes publics, à leur mise sur agenda et aux processus décisionnels. Les interactions d'acteurs ne se déroulent pas seulement au niveau national et à différents niveaux infranationaux, mais aussi à des

niveaux supranationaux (européens et internationaux). Or, ces interactions, que ce soit au niveau européen ou au niveau mondial, peuvent s'inscrire dans des négociations plus larges qu'une seule politique publique (tels les « paquets de négociation » lors de sommets européens, mettant en relation des politiques publiques très disparates). On voit donc par là qu'il est également nécessaire de prendre en compte les interactions entre politiques publiques. Cette exigence ne tient pas seulement à l'eupéanisation et à la transnationalisation de l'action publique contemporaine mais aussi à son caractère plus transversal. En effet, un nombre croissant d'enjeux de politiques publiques remettent en cause les frontières historiquement constituées des secteurs d'action publique¹⁴. Un des exemples les plus nets est fourni par l'enjeu de la défense de l'environnement qui concerne de très nombreux secteurs de politiques publiques : l'énergie, les transports, l'industrie, l'aménagement urbain, l'agriculture... On assiste de ce fait au développement de politiques intersectorielles (articulant des secteurs existants comme dans le cas de la politique de la ville), voire transsectorielles (englobant tous les secteurs existants comme dans le cas des politiques d'égalité homme-femme). Une sociologie politique de l'action publique doit donc intégrer les interactions entre niveaux et entre secteurs (interactions également liées aux processus de hiérarchisation politique entre enjeux de politique publique).

On peut de ce fait se demander si les réseaux et les coalitions permettent de rendre compte de cette complexification de l'action publique contemporaine qui s'accompagne de la multiplication des acteurs. Cette question a surtout été posée au niveau européen. Ainsi, pour Peterson (1995), la notion de réseau apparaît particulièrement appropriée pour analyser les politiques publiques européennes caractérisées par une grande diversité des acteurs, par l'importance des liens informels, par la forte personnalisation des interactions, par des phénomènes d'interdépendance multiples, par l'absence d'acteur central et par la multiplicité des arènes institutionnelles. Le recours à cet outil d'analyse a notamment pour mérite de permettre de prendre en compte l'ensemble des acteurs qui interviennent au niveau de l'Union européenne et d'ouvrir la voie à une analyse comparative des différentes politiques communautaires, à partir des modes d'interaction entre les différents acteurs européens de politiques publiques. Toutefois, il présente aussi plusieurs limites importantes (Kassim, 1994). Outre celles qui valent pour les réseaux d'action publique de façon générale, d'autres problèmes plus spécifiques aux politiques publiques européennes se posent : l'attention insuffisante portée à l'analyse sociologique des acteurs de ces réseaux, et la focalisation sur les arènes de politiques publiques (les espaces de négociation des compromis institutionnalisés) au détriment des forums (les lieux de construction intellectuelle des politiques où s'élaborent notamment des stocks de recettes de politiques publiques, susceptibles d'alimenter les décisions publiques et où est constituée l'information pertinente pour la conduite des politiques publiques). La notion de communauté épistémique met, quant à elle, justement l'accent sur les forums intellectuels, comme on l'a vu. Son application à l'Union européenne paraît d'autant plus pertinente que le poids des experts au niveau européen y est très visible, du fait des stratégies de recours aux experts déployées par la Commission en particulier (Robert, 2003), mais aussi par les groupes d'intérêts, et de la prédominance de l'usage du registre technique afin de dépolitiser les problèmes européens (Smith, 2004). Ainsi, parler de communautés épistémiques permet de mettre l'accent sur cette catégorie d'acteurs des politiques européennes qui circulent entre les niveaux nationaux et le niveau européen. Toutefois, le risque est alors de réduire l'analyse des politiques publiques européennes à celle des experts, en négligeant d'autres acteurs, en particulier les acteurs politiques nationaux, et donc par là d'en donner une vision singulièrement simplifiée. C'est notamment ce qui explique la proposition de recourir à l'outil des coalitions de cause (Sabatier,

1998). Mais il est possible de trouver de nombreux cas de politiques publiques européennes ne correspondant ni à l'existence d'un réseau, ni à celle de coalitions en interaction. Autrement dit, le degré de structuration d'une politique publique, en particulier au niveau européen, n'est pas forcément aussi élevé que le postulent ces deux approches qui partagent le fait de se focaliser un niveau (national ou infra-national) et sur un domaine de politique publique (caractère sectoriel des réseaux, sous-système de politique publique pour les coalitions de cause).

Les limites de la cohérence de l'action publique sont encore plus nettes quand on se place au niveau international. De plus en plus de politiques publiques sont construites collectivement par des acteurs multiples, publics ou privés, internationaux (institutions, ONG, experts, entreprises...), nationaux et locaux, ce qui rend plus complexe la structuration de systèmes d'interactions englobant les différentes dimensions de l'action publique, comme le montre l'exemple de la politique forestière internationale¹⁵.

Une écopolitique mondiale multiniveaux : la protection des forêts tropicales

La mise sur agenda international de la préservation des forêts tropicales a permis l'émergence d'un système d'information, de réflexion et d'évaluation reliant un nombre important d'acteurs significatifs du domaine forestier (États, organisations internationales, ONG, experts, industriels). Elle a entraîné une unification progressive des conceptions de l'aménagement forestier durable du fait de la circulation des idées par la mise en réseau des individus. Plus précisément, on a assisté à un jeu itératif entre organisations internationales, experts et ministères techniques, structuré par les ONG présentes à la fois sur le terrain local et au niveau international. Ce processus d'apprentissage collectif a débouché sur une façon de voir commune à propos de la forêt dense.

Ce processus a également favorisé le passage d'une opposition frontale au début des années 1990 à une politique de partenariat en moins de cinq ans. En effet, les industriels ont accepté de prendre en compte la conservation des forêts ; les ONG ont accepté de s'engager dans des activités de gestion forestière avec des compagnies privées. Ce partenariat s'appuie sur la définition d'indicateurs d'aménagement forestier durable, fondés non seulement sur les aspects économiques mais aussi sur les multiples usages des forêts, et sur la certification des forêts.

Ce processus a été impulsé par des conférences internationales, en particulier le sommet de Rio qui inclut les principes forestiers dans l'agenda 21, et la constitution d'un groupe intergouvernemental sur les forêts qui devient un forum international sur les forêts en 1997, puis un forum des Nations unies sur les forêts en 2000. Il a produit un travail d'identification des enjeux internationaux liés aux forêts, des rapports qui ont contribué à rendre le discours plus cohérent, et une clarification des rôles entre les institutions, les programmes et les comités qui ont foisonné. Ainsi ont été désignées des agences *leader* par programme. C'est notamment le cas de l'Organisation internationale des bois tropicaux (1986) qui a un rôle d'information, d'élaboration de critères d'action pour des projets d'aménagement conciliant commerce et conservation. Elle fixe l'objectif 2000 (accompagné d'un fonds) : en 2000 tous les bois tropicaux commercialisés doivent provenir de forêts gérées de manière durable. Dans ce cadre les experts jouent un rôle central (y compris dans la sélection des projets). L'OIBT joue donc un rôle *leader* en matière d'expertise et de financement de projets.

Cette structuration internationale favorise le « verdissement » du discours de la Banque mondiale qui se traduit par le souci de l'impact sur les forêts des projets qu'elle finance. De plus en plus les prêts octroyés sont conditionnés à la réforme des politiques forestières.

Toutefois les résultats sont partiels : le système n'est pas global (tous les acteurs ne sont pas impliqués), les différences sont fortes sur le terrain. Il s'agit plus d'opérations ponctuelles que de programmes de long terme et les financements sont relativement limités. De plus, les contraintes imposées par les institutions internationales (en particulier la Banque mondiale) ne sont opérantes que s'il existe une volonté politique en faveur de la conservation des forêts au niveau des États concernés. Enfin, il n'existe pas de convention internationale sur les forêts du fait du refus des pays du Sud et des pays à forte industrie du bois comme les États-Unis.

Du fait de cette diversité et de la fragmentation croissante des acteurs d'une politique publique, ainsi que de la multiplicité des objectifs pouvant conduire à des contradictions et des ambiguïtés au niveau des instruments, certains auteurs mettent en avant le « bricolage » de l'action publique.

Une action publique bricolée : les politiques de lutte contre le chômage

Elles reposent sur un bricolage statistique, du fait du flou et des incertitudes sur les outils de mesures, et sur un bricolage organisationnel lié à la fragmentation des acteurs, à la redéfinition fréquente des institutions et à l'empilement des instruments (ainsi une trentaine de contrats aidés ont vu le jour depuis le milieu des années 1980). Ce sont aussi des politiques ambiguës du fait des raisonnements en partie contradictoire qui les sous-tendent, des fréquentes variations des publics cibles et des contradictions entre des objectifs de court terme (faire baisser les statistiques mensuelles du chômage) et des objectifs de plus long terme (avoir une action structurelle sur le chômage). La réactivité des élus aux chiffres du chômage contribue aux fluctuations aléatoires de l'action publique et de ses ambiguïtés, l'annonce d'un nouveau dispositif précédant souvent la mise en œuvre du précédent.

Garraud, 2000.

L'instabilité, la faible maîtrise et les ambiguïtés (voire les contradictions) font souvent partie de l'action publique qui parfois s'apparente à un bricolage aléatoire d'activités hétérogènes portées par des acteurs multiples, fragmentés et fluctuants. C'est pour cela que des outils tels que les réseaux ou les coalitions de cause ne permettent pas de prendre en compte toute la complexité de l'action publique contemporaine. Elle nous paraît devoir être appréhendée de façon plus générale comme la résultante d'une superposition d'interactions impliquant des acteurs de nature variée (individuels et collectifs, étatiques ou non) en partie interdépendants. Pour la comprendre il nous semble nécessaire de combiner cinq niveaux d'interactions (sans préjuger de leur forme) : les interactions au sein des acteurs collectifs (afin de comprendre leur degré de structuration et leurs orientations stratégiques) ; les interactions entre ces acteurs collectifs autour d'un enjeu de politique publique (en prenant en compte la construction de cet enjeu et la mise en œuvre de l'action publique) ; les interactions entre acteurs nationaux, supranationaux et infranationaux ; les interactions avec les différents éléments de contexte et les interactions avec d'autres politiques publiques. La construction collective de l'action publique est le produit d'interactions plus ou moins fortement structurées, stables et cohérentes, superposant des niveaux multiples, plus ou moins fortement institutionnalisés, qu'il est possible de comprendre à partir des ressources, des représentations et des intérêts des différents acteurs impliqués, dont il est nécessaire d'analyser la structuration interne en prenant en compte les individus.

Références bibliographiques principales

BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J. (1998), « L'*Advocacy Coalition Framework*. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, 41, p. 195-223.

- DOWDING K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43 (1), p. 136-158.
- FRIEDBERG E. (1994), « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », dans F. PAVÉ (dir.), *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, Éd. du Seuil, p. 135-152.
- HAAS P. (1992), "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 49 (1), p. 1-35.
- HALL P. (1993), "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- HALL P., TAYLOR R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), p. 469-496.
- JORDAN G. (1990), "Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?", *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), p. 319-338.
- LAGROYE J., OFFERLÉ M. (dir.), (2010), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- LE GALÈS P., THATCHER M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan.
- MULLER P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207.
- PETERS G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The « New Institutionalism »*, Londres-New York, Pinter.
- SABATIER P., JENKINS-SMITH H. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", dans P. SABATIER (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 117-166.
- SABATIER P., SCHLAGER E. (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 209-234.
- SCHARPF F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism and Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- SUREL Y. (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, p. 161-178.

Études de cas

- ATKINSON M., COLEMAN W. (1989), "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, 19 (1), p. 46-67.
- BERGERON H. (1999), *L'État et la Toxicomanie. Histoire d'une singularité française*, Paris, PUF.
- GARRAUD P. (2000), *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.
- HASSENTEUFEL P. (1997), *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MARSH D. (dir.) (1998), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open UP.
- RADAELLI C. (2000), « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union

européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 255-275.

SMOUTS M.-C. (2001), *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po.

SUREL Y. (1997), *L'État et le livre*, Paris, L'Harmattan.

[1](#) - . On se reportera à Faure, Pollet et Warin (1995) pour une discussion approfondie de cette notion.

[2](#) - . Trois référentiels globaux se seraient succédé au cours du ^{xx}^e siècle : celui de l'équilibre (jusqu'à la seconde guerre mondiale), celui de la modernisation (jusqu'aux années 1970) et celui du marché. Plus qu'une vision commune fortement structurée faisant l'objet d'un consensus, il s'agit d'un espace de sens partagé qui en quelque sorte balise le champ des possibles concevables en matière de politiques publiques à une période donnée et dans un pays donné.

[3](#) - . On se reportera à Bergeron, Surel et Valluy (1998) pour une présentation de cette approche en français.

[4](#) - . Ce souci est notamment présent chez Pierre Muller qui s'est appuyé sur un dépouillement systématique de la presse professionnelle pour analyser le changement de référentiel dans le domaine agricole puis aéronautique ; de même Paul Sabatier se fonde sur l'analyse systématique du texte des auditions (*hearings*) des acteurs d'une politique publique devant des commissions parlementaires et/ou administratives.

[5](#) - . En France c'est surtout le cas pour des études de mise en œuvre, notamment pour analyser les interactions au guichet (Dubois, 1999).

[6](#) - . Norbert Elias l'illustre par la métaphore de la partie d'échecs : « toute action accomplie dans une relative indépendance représente un coup sur l'échiquier social, qui déclenche infailliblement un contrecoup d'un individu (sur l'échiquier social il s'agit en réalité de beaucoup de contrecoups exécutés par beaucoup d'individus) limitant la liberté d'action du premier joueur » (1985, p. 152).

[7](#) - . La traduction par « réseau d'action publique » est préférable à « réseau de politique publique » dans la mesure où la notion renvoie plus à la compréhension de la construction collective de l'action publique qu'à celle de la production étatique des politiques publiques.

[8](#) - . Nous reprenons ici, en l'adaptant, le tableau proposé par Marsh et Rhodes (1995, p. 53).

[9](#) - . La notion d'échange politique, élaborée par A. Pizzorno (1978), est développée dans le chapitre 7 car elle porte plus spécifiquement sur les interaction entre l'État et des groupes d'intérêts.

[10](#) - . Toutefois, comme le soulignent Sabatier et Jenkins-Smith (1999, p. 138-141), d'autres éléments favorisent la coordination des acteurs au sein d'une coalition : la perception des bénéfices de celle-ci, l'existence d'éléments contraignants pour garantir la cohésion de la coalition, la perception très négative de la coalition adverse et des coûts d'une victoire de celle-ci, l'existence d'interdépendances symbiotiques entre les acteurs.

[11](#) - . Les autres variantes sont moins utilisées pour analyser l'action publique. On peut également noter depuis les années 2000 une prolifération de néo-institutionnalismes plus ou moins nettement distingués : néo-institutionnalisme discursif, néo-institutionnalisme politique, etc ; qui s'accompagne d'une certaine dilution de la notion d'institution.

[12](#) - . Cette notion est présentée et analysée dans le chapitre 9 du fait de sa place prise dans les analyses du changement.

[13](#) - . C'est pour cela que l'observation (directe et/ou participante) paraît comme la méthode empirique la plus adaptée à la compréhension des institutions et de leurs effets sur les acteurs et leurs interactions.

[14](#) - . Comme le souligne Pierre Muller (2010), un secteur comprend trois dimensions constitutives : un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques, des institutions traduisant une division du travail administratif et des représentations exprimant des visions des problèmes à traiter et de solutions à y apporter.

[15](#) - . Les politiques de lutte contre le sida fournissent un autre exemple d'action publique fortement transnationalisée, multi-niveaux et traversée par des conflits importants du fait des nombreux acteurs qui y participent : institutions internationales (ONUSIDA...), bailleurs de fonds internationaux publics (programme UNITAID...), privés (fondation Bill et Mélissa Gates...) et nationaux (programme américain PEPFAR...), ONG (internationales, nationales et locales), firmes pharmaceutiques, chercheurs, professionnels de santé, du secteur social et de l'éducation, acteurs politiques et dans certains cas les Églises (Demange, 2010).

Chapitre 6

Les acteurs politiques

POUR LES PREMIERS ANALYSTES des politiques publiques, dans le cadre des *policy sciences*, seuls importaient les acteurs étatiques, plus précisément les hauts fonctionnaires et les acteurs gouvernementaux au cœur des processus décisionnels. Ce primat des acteurs étatiques, intimement lié à la notion même de politique publique, se retrouve dans les premiers travaux français d'analyse de l'action publique (Jobert et Muller, 1987). Cette vision restrictive des acteurs des politiques publiques a été remise en cause par la prise en compte, dans un premier temps, d'acteurs non étatiques, en particulier les groupes d'intérêts et les mouvements sociaux (qui seront analysés dans le chapitre suivant), puis, plus récemment, par des acteurs aux contours moins définis jouant un rôle d'intermédiaire entre acteurs étatiques et non étatiques (analysés dans le chapitre 8). Il a cependant été moins porté attention au fait que, dès les premiers travaux relevant des *policy sciences*, l'un des postulats fondamentaux de l'idéal type webérien de la bureaucratie a été remis en cause, à savoir la séparation stricte entre administration et politique :

« Le fonctionnaire authentique ne doit pas faire de politique, il doit “administrer”, avant tout de façon *non partisane*. Cela vaut aussi pour les fonctionnaires administratifs que l'on dit “politiques”¹, officiellement du moins, aussi longtemps que la “raison d'État”, c'est-à-dire les intérêts vitaux de l'ordre établi, ne sont pas en question. Le fonctionnaire doit exercer sa charge *sine ira et studio*, “sans colère et sans prévention”. Il ne doit donc pas faire précisément ce que l'homme politique, le chef aussi bien que ses partisans, doit toujours et nécessairement faire, à savoir lutter. Car la prise de parti, la lutte, la passion – *ira et studio* – sont l'élément de l'homme politique. Avant tout : du *chef* politique. L'action de *celui-ci* est ordonnée à un principe de *responsabilité* tout autre, tout à fait opposé à celui qui commande l'action du fonctionnaire. L'honneur du fonctionnaire consiste, quand les autorités qui sont au-dessus de lui s'obstinent, malgré ses remontrances, à lui ordonner quelque chose qui lui paraît erroné, dans sa capacité à exécuter cet ordre, sous la responsabilité de celui qui donne l'ordre, scrupuleusement et exactement, comme si cet ordre correspondait à sa propre conviction. »

Weber, 2003 (1919), p. 149-150.

L'analyse des politiques publiques part quant à elle, au contraire, de la prise en compte du rôle politique des hauts fonctionnaires en termes de participation à la construction de l'action publique. Cette orientation, particulièrement nette dans les travaux français portant sur le poids de la « technocratie » dans les politiques publiques, a conduit à mettre au second plan les acteurs politiques, au sens de *politics*, c'est-à-dire ceux qui participent directement à la compétition (avant tout électorale) conditionnant la détention des postes de gouvernants au sein de l'État. Les gouvernants et, de manière générale, les élus, sont souvent négligés dans les travaux sur les politiques publiques. La sociologie politique de l'action publique, au contraire, vise à rendre compte de leur rôle dans la construction collective de l'action publique dont ils sont pleinement partie prenante.

Ce chapitre part de la prise en compte de l'importance et de l'étroitesse des interactions entre

fonctionnaires et élus politiques qui partagent « la caractéristique d’être professionnellement spécialisés dans l’exercice des activités gouvernantes » (Eymeri, 2003, p. 47). Cette analyse permet de mieux cerner la place des hauts fonctionnaires, au sens de ceux qui exercent des fonctions dirigeantes au sein de l’appareil administratif, situés au sommet de la hiérarchie administrative (grades les plus élevés) et à l’interface avec le pouvoir politique², dans les processus de construction de l’action publique. La question de la politisation de la haute fonction publique conduit à poser plus généralement celle des articulations entre *policy* et *politics*, autrement dit à l’analyse du rôle des gouvernants et des élus dans les politiques publiques.

Les interactions entre administration et politique : le rôle des hauts fonctionnaires

Les interactions directes entre administration et politique concernent principalement les hauts fonctionnaires, qu’ils soient à la tête de directions administratives dépendant d’un département ministériel ou dans l’entourage proche d’un gouvernant (ministre ou responsable d’un exécutif local). Si l’on reprend la terminologie webérienne, ce sont des « fonctionnaires politiques » dont la caractéristique principale est d’être directement subordonnés au pouvoir politique, puisque ce sont les gouvernants (nationaux ou locaux) qui les nomment et mettent fin à leurs fonctions, de façon discrétionnaire. De ce fait ils sont nommés (et révoqués) non seulement sur la base des critères de recrutement administratif (la compétence attestée par la formation, les diplômes et l’expérience), mais aussi de critères politiques (au sens de *politics*, donc en termes de proximité partisane avec les gouvernants en place).

Le modèle historique de référence est ici celui des États-Unis et son célèbre « système des dépouilles » (« *spoils system* ») qui se met en place au début du XIX^e siècle. Le pouvoir de nomination du président fédéral concerne aujourd’hui environ 5 000 personnes ; celui des gouverneurs et des sénateurs au niveau des États, ainsi qu’à d’autres niveaux locaux, est également étendu. Il conduit à la nomination de personnes extérieures à l’administration, issues du secteur privé en particulier. En France, on parle plutôt de « système des dépouilles en circuit fermé » (Quermonne, 1991, p. 237) car, contrairement aux États-Unis, les gouvernants nomment très majoritairement des fonctionnaires de carrière, le plus souvent des hauts fonctionnaires issus des grands corps. Le nombre de postes concerné est moins important qu’aux États-Unis : il s’agit avant tout des 500 postes administratifs (préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d’administration centrale...) et des 200 postes de direction d’entreprises et d’établissements publics pourvus en Conseil des ministres. Cette politisation a été particulièrement rendue visible à partir de 1981 du fait des alternances politiques multiples depuis cette date. En Allemagne aussi les fonctions les plus élevées au sein de l’administration fédérale (secrétaire général d’un ministère fédéral et directeur de service d’une administration fédérale), soit environ 150 postes, sont attribuées directement par le pouvoir exécutif. On parle de ce fait de postes de fonctionnaires politiques (*politische Beamte*). Et, comme en France, il s’agit de hauts fonctionnaires de carrière. En revanche, le Royaume-Uni s’est longtemps caractérisé par une plus forte séparation entre haute fonction publique et gouvernement. Les postes les plus élevés de la hiérarchie du *Civil Service* (en particulier celui de *permanent secretary*, l’équivalent du poste de secrétaire général d’un ministère), ne s’obtiennent qu’à l’issue d’une carrière au sein de l’administration, les nominations à ces postes relevant d’une instance administrative (et non du gouvernement), le *Senior Appointment Selection Committee*, présidé par le

chef du *Civil Service*. Toutefois, l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979, ici comme pour d'autres domaines, marque une rupture importante. Désormais, le Premier ministre intervient directement dans le processus de nomination des secrétaires permanents et de leurs adjoints et peut décider de départs à la retraite anticipés et de renvois. Il en résulte une moindre prise en compte des logiques de carrières internes à l'administration, voire la nomination de non-fonctionnaires aux postes de secrétaire permanent, de chef de service ou de directeur d'agence administrative.

Se pose toutefois la question de savoir si ce pouvoir de nomination par les gouvernants correspond véritablement à un contrôle politique de l'administration. Pour y répondre on peut d'abord considérer le rapport à la politique des hauts fonctionnaires. Selon l'enquête de Luc Rouban (1998a), menée sur la période 1984-1995, 36 % des directeurs d'administration centrale font état d'un engagement politique, expression par laquelle il faut entendre des activités militantes au sein d'un parti et/ou des activités au sein de clubs, de syndicats... Ce chiffre traduit le fait que l'appartenance à un parti est loin d'être le cas majoritaire et que, de manière générale, il n'est pas possible pour les gouvernants, du fait du nombre de postes à pourvoir (aux États-Unis encore plus qu'en France), de ne recruter que des fonctionnaires politiquement proches. D'autres logiques entrent ainsi en jeu, en particulier des réseaux d'interconnaissance internes à l'administration dans le cas de la France, liés aux « *policy activists* » (*lobbyists*, experts...) aux États-Unis. Ce sont alors des logiques sociales, souvent liées à des lieux de formation partagés (grandes écoles en France, universités de l'*Ivy League* aux États-Unis) et à des origines sociales proches, qui prennent le pas sur des logiques politiques au sens strict. Enfin, l'accent mis sur les dynamiques politiques ne doit pas occulter le rôle que jouent les critères de compétence.

Ces éléments permettent de comprendre l'autonomie de certains groupes de hauts fonctionnaires dans le cadre de la conduite des politiques publiques, exerçant ce que l'on appelle alors un « pouvoir technocratique ». Cette expression renvoie à deux éléments principaux : d'une part la neutralité vis-à-vis du politique, d'autre part la détention d'une compétence qualifiée de technique (administrative, économique, juridique...). Le technocrate est de ce fait en quelque sorte la quintessence du fonctionnaire webérien. Mais, en même temps, il exerce un pouvoir (*kratos*), il représente alors plutôt la figure inversée de celle du politique, que le technocrate supplante par le pouvoir qu'il exerce (Dubois et Dulong, 1999). « Technocratie » s'oppose donc aussi à « démocratie » et renvoie à un conflit de légitimité. On comprend alors qu'en fonction des époques et des acteurs qui l'utilisent et de l'usage qui en est fait, le terme peut être connoté positivement (par exemple par les tenants d'une troisième voie dans les années 1930 refusant le clivage gauche/droite et les jeux parlementaires) ou au contraire négativement (en opposant le technocrate au peuple, la technocratie à la démocratie, de façon souvent démagogique, voire populiste). La dénonciation de la technocratie est indéniablement une figure de rhétorique politique très prisée dans les démocraties contemporaines³, surtout dans le contexte de remise en cause de l'interventionnisme étatique.

Malgré ces usages multiples et contrastés qui rendent problématique le recours à la notion de « technocratie », celle-ci a néanmoins une certaine pertinence dans le cadre de l'analyse des politiques publiques pour appréhender le rôle dominant que jouent des hauts fonctionnaires dans la conduite de l'action publique. Ce phénomène a été très visible lors des Trente Glorieuses, période de fort interventionnisme étatique porté tout particulièrement par les hauts fonctionnaires, notamment en France. Dans les années 1960 certaines politiques publiques, parmi les plus emblématiques de la modernisation étatique impulsée par le régime gaullien, ont été portées par des

grands corps⁴. Ils dominent un grand nombre de politiques sectorielles par une présence forte au niveau politique (au sein des cabinets ministériels), au niveau administratif (direction et sous-direction des administrations centrales) et au niveau des entreprises publiques, voire privées (par le pantouflage), souvent en position de monopole ou de quasi-monopole dans un secteur donné.

Les « grands projets » industriels

Ils correspondent au développement d'instruments technologiques à l'initiative de l'État, qui confie un projet industriel à une excroissance de son administration (entreprise publique en général). On peut en donner plusieurs exemples : la modernisation des Télécoms, le développement de la filière nucléaire civile, Concorde et Airbus, le TGV...

Ces grands projets industriels sont pilotés par une élite administrative homogène pour laquelle le projet d'État devient l'affaire d'un (grand) corps technique ; c'est le cas des ingénieurs des Télécoms dans le pilotage du grand projet Télécom ; des ingénieurs de l'Armement pour le Concorde ou encore des « X-Mines » pour le nucléaire (Simonnot, 1979). Les responsables du grand projet ont une proximité forte au pouvoir politique du fait de la place des membres du corps dans les cabinets ministériels et les directions administratives concernées.

L'autonomie dans le pilotage de ces grands projets est garantie, tout d'abord, par un statut juridique dérogatoire créant un hybride administration-entreprise (par exemple le Commissariat à l'énergie atomique, EDF, la Direction générale des télécommunications...). Ces statuts combinent les avantages de l'administration (autorité régalienne, absence de contraintes de court terme, disponibilité d'un personnel jouissant du plein-emploi) et de l'entreprise. Ils permettent aussi de bénéficier d'un financement préaffecté levant les contraintes de l'annualité budgétaire (pour la Direction générale du téléphone cela se traduit par l'inscription d'une enveloppe au 7^e plan, la création de sociétés financières du téléphone, l'accès aux marchés financiers internationaux...). Il faut ajouter le rôle dominant reconnu à l'hybride administration-entreprise dans la direction du grand projet puisque les industriels sont subordonnés dans leur stratégie au *leader* du grand projet. C'est par exemple le cas de la DGT par rapport à la CGE et à Thomson dans la mesure où elle constituait l'essentiel de leurs débouchés. C'est pour cela qu'Élie Cohen parle de « colbertisme *high-tech* ». À travers cette expression, il souligne le caractère moderniste de la politique des filières industrielles reposant sur l'innovation technologique et le rôle décisif de l'impulsion étatique. L'innovation est permise par une articulation forte avec des organismes de recherche publics qui permet d'organiser le transfert technologique (par exemple les liens entre la DGT et le CNET, ou entre le CEA, EDF et Framatome). L'État ne garantit pas seulement un statut et un financement dérogatoires mais aussi un débouché grâce à la commande publique et au soutien massif à l'exportation. La logique est toutefois colbertiste, dans la mesure où la finalité n'est pas prioritairement marchande ou financière mais politique. En particulier joue la volonté d'indépendance nationale, en remédiant à une situation de dépendance technologique et industrielle. Le projet doit aussi servir de vitrine moderniste au gouvernement.

Cohen, 1992.

Ces exemples correspondent à la gestion autonome d'un secteur d'activité par un groupe de hauts fonctionnaires, appartenant au même (grand) corps. Ce mode de domination de politiques publiques par un groupe d'acteurs administratif est emblématique des années 1960 et de la première moitié des années 1970 (Thoenig, 1987). Toutefois, un certain nombre d'évolutions tendent à le remettre en cause, suscitant de multiples interrogations autour de la « fin des technocrates » (Rouban, 1998c). En effet, trois évolutions semblent aller dans ce sens. Il faut, tout d'abord, évoquer le « tournant néolibéral » des politiques publiques (Jobert, 1994) qui correspond à une remise en cause de la légitimité de l'intervention étatique, ce qui saperait le pouvoir des hauts fonctionnaires. On peut également mettre en avant le caractère plus transversal de l'action publique qui érode le pouvoir de grands corps techniques qui se sont affirmés sur la base d'une logique sectorielle. Enfin,

et peut-être surtout, on assiste à une multiplication des acteurs de l'action publique, notamment du fait de la décentralisation et de l'approfondissement de l'intégration européenne, qui conduit à mettre en cause le monopole exercé par des grands corps sur des domaines de politiques publiques. Ces évolutions indéniables ne conduisent cependant pas *ipso facto* à un déclin inéluctable du rôle des hauts fonctionnaires en France, lesquels se sont également adaptés à ces transformations, comme le montre le domaine de la protection sociale où l'on assiste à l'affirmation d'une nouvelle élite de hauts fonctionnaires.

L'affirmation d'une élite administrative du « Welfare »

Ce constat résulte d'une analyse sociographique et décisionnelle des acteurs ayant occupé des postes de direction administrative dans deux domaines, la politique d'assurance-maladie et la politique en matière de prestations familiales, entre 1981 et 1997. Ce panel de hauts fonctionnaires a été choisi en fonction d'indicateurs de position fondés sur les deux critères institutionnels qui caractérisent l'élite politico-administrative au sein de l'État français : l'appartenance à un cabinet ministériel et l'occupation d'un poste de direction d'administration centrale. L'étude des trajectoires a permis d'identifier un sous-groupe qualifié d'élite du *Welfare* pour deux raisons majeures : son homogénéité et son rôle dans l'orientation des politiques d'assurance-maladie et en matière de prestations familiales.

Plusieurs traits caractérisent cette quarantaine de hauts fonctionnaires et soulignent leur homogénéité. Tout d'abord, les énarques occupent une place prépondérante. Plus finement, un autre trait distinctif est l'accumulation d'une capacité d'expertise et de savoir. Le passage dans certains corps spécialisés en lien avec la protection sociale s'avère central : il s'agit de la Cour des comptes (principalement la V^e chambre qualifiée de « chambre sociale ») et, dans une moindre mesure, de l'Inspection générale des affaires sociales. Non seulement ces institutions remplissent un rôle de creuset pour les candidats aux postes de membres de cabinets ministériels et de directeurs d'administration centrale, mais aussi elles jouent comme un lieu de socialisation aux systèmes de représentation dominants. Ensuite, on peut mettre en avant leur longévité dans le secteur, qui se traduit par l'occupation de positions multiples (conseiller technique et directeur de cabinet, directeurs ou sous-directeur d'administration centrale ou de caisse, président d'une commission administrative, directeur d'agence spécialisée...). Il en résulte, d'une part, une capacité d'intervention importante dans la définition des politiques publiques du secteur, et, d'autre part, une autonomie relative par rapport aux acteurs politiques. Les liens interpersonnels, qui se traduisent notamment par une estime mutuelle assez forte, jouent également un rôle structurant. Quelques figures marquantes de hauts fonctionnaires structurent des réseaux informels qui ont contribué à la formation de cabinets et de générations de hauts fonctionnaires, sur la base de liens interpersonnels plus que de proximités politiques.

Enfin, ces hauts fonctionnaires sont tous porteurs d'un système de représentation partagé que l'on peut formuler de la façon suivante : pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis. Ces acteurs sont tous attachés aux principes fondateurs de la Sécurité sociale française tout en privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale. Ils mettent l'accent sur les responsabilités de l'État en matière de protection sociale, en se fondant sur une critique du paritarisme (gestion de la Sécurité sociale par les syndicats et le patronat). Cette affirmation du rôle de l'administration par rapport aux caisses de Sécurité sociale constitue un leitmotiv récurrent qui s'affirme très fortement depuis 1981. Ces conceptions se traduisent très nettement dans le plan Juppé adopté en 1996, largement issu de réflexions émanant de la direction de la Sécurité sociale, dont le rôle s'est fortement affirmé au cours de la période. Un glissement d'une logique d'égalité vers une logique d'équité est également perceptible. On retrouve la même logique dans l'évolution des prestations familiales et dans la mise en place de la couverture maladie universelle.

Au total, cette recherche met en évidence la structuration progressive, au cours de la période étudiée, d'un groupe de hauts fonctionnaires, au profil sociologique commun, aux conceptions partagées et jouant un rôle central dans l'élaboration des politiques sanitaires et sociales par-delà les alternances politiques, nombreuses au cours de cette période. En effet, dans les deux secteurs de la protection sociale étudiés, des éléments de forte continuité sont clairement repérables dans la conduite des politiques publiques. On peut également mentionner le rôle direct qu'ont joué un certain nombre de ces hauts fonctionnaires dans la définition d'outils de politique publique. Il s'agit, par exemple, du budget global hospitalier (associé largement à la figure de Jean de Kervasdoué alors qu'il était directeur des hôpitaux), de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé (pour laquelle Gilles Johanet, alors directeur de la Cnam, a joué un rôle clef), ou bien encore de l'assurance-maladie universelle, devenue couverture maladie universelle (du fait du rôle pionnier joué par un petit groupe de hauts fonctionnaires). Ces mesures ont été discutées et élaborées

au sein de la haute fonction publique avant d'avoir été mises en place à des périodes correspondant à des contextes politiques particuliers. Le plus souvent elles sont reprises et mises en place par des hauts fonctionnaires qui sont plus proches d'un autre camp politique. La qualification d'« élite du *Welfare* » renvoie donc à l'homogénéité d'un groupe de hauts fonctionnaires qui se définit par des propriétés sociales et professionnelles communes et des orientations d'action partagées (matrice cognitive unifiée) ainsi que par sa capacité à intervenir dans les processus décisionnels.

Genieys et Hassenteufel, 2001 ; Genieys, 2005.

Si les grands corps sectoriels font preuve d'une forte capacité d'adaptation aux transformations de l'action publique, il n'en reste pas moins que ces évolutions ont complexifié les rapports entre administration et politique qui ne peuvent pas se réduire au simple contrôle d'une catégorie d'acteurs de l'action publique sur l'autre. En fin de compte, ce sont plus les interdépendances qui sont notables. Elles peuvent être appréhendées à l'aide de la notion de « politisation fonctionnelle ».

Dans le cadre d'une étude portant sur les hauts fonctionnaires allemands depuis 1970, Renate Mayntz et Hans Ulrich Derlien (1989) distinguent deux modalités de politisation : la politisation partisane et la politisation fonctionnelle. La première renvoie à l'appartenance à un parti politique et plus généralement à la proximité partisane, la seconde à la prise en compte de la dimension politique de leurs activités, c'est-à-dire les enjeux de pouvoir, les conflits et les contraintes politiques pesant sur les politiques publiques. La politisation fonctionnelle se traduit aussi par le fait que les compétences politiques sont considérées par les hauts fonctionnaires comme une condition nécessaire à l'occupation de postes élevés de responsabilité administrative. Surtout, cette politisation fonctionnelle « implique une plus grande sensibilité des hauts fonctionnaires à la prise en compte de la faisabilité politique et entraîne une sorte d'autocontrôle politique des hauts fonctionnaires sous la forme de l'anticipation des réactions du gouvernement et du Parlement dans leurs propositions de mesures de politiques publiques et de textes législatifs » (p. 402). Cette forme de politisation, loin d'être spécifique à l'Allemagne, détermine fortement la capacité d'action publique des hauts fonctionnaires. Elle les conduit à intégrer l'ensemble des enjeux, y compris politiques (et pas seulement juridiques, techniques ou financiers) d'une politique publique afin de permettre une prise en compte par le pouvoir politique de leurs propositions. Ainsi, dans les directions administratives les plus puissantes (comme la direction du Trésor en France),

« les hauts fonctionnaires comprennent la logique du politique au double sens du terme puisque, *cum-prehendere*, ils la prennent avec eux, l'insèrent dès l'amont de la décision, l'intègrent dans leur réflexion préparatoire et sont ainsi en mesure d'aller jusqu'au bout de cette préparation, car ce qu'ils produisent n'est pas un exposé d'hypothèses, un avant-projet technique à retravailler par le cabinet mais « le produit final » qui sort des services en bonne et due forme décisionnelle en ayant « intégré tous les paramètres » administratifs – aspects techniques, juridiques, financiers, procéduraux, etc. – et politiques – depuis la mise en cohérence avec la « politique générale du gouvernement » jusqu'aux aspects de « politique politicienne » liés aux équilibres internes à la majorité en passant par l'organisation de la couverture médiatique, les anticipations quant aux répercussions sur la cote de popularité du Premier ministre ou encore les effets possibles sur la « crédibilité » de la France dans le monde. Par ce travail, les hauts fonctionnaires exercent un rôle objectivement pré- ou quasi politique ».

Eymeri, 2003, p. 73.

De ce fait, « la prescription de rôle de l'administrateur loyal est bien de "faciliter le travail de choix" du politique en lui désignant le plus clairement possible "la bonne solution" » (p. 71).

La politisation fonctionnelle est liée à plusieurs évolutions actuelles des politiques publiques. Tout d'abord, la transversalité de l'action publique contemporaine accroît les interactions entre hauts fonctionnaires et gouvernants, les hauts fonctionnaires et « leur » ministre devant faire bloc pour l'emporter dans le cadre de la négociation interministérielle. L'anticipation des dimensions politiques (électorales, partisans, en termes d'opinion publique, institutionnelles, etc.) et des réactions des autres ministres joue de ce fait un rôle stratégique majeur. En second lieu, les réformes managériales des administrations, en ayant notamment pour objectif de centrer l'activité des hauts fonctionnaires vers le pilotage stratégique et de les rendre plus responsables de l'action du pouvoir politique en place, contribue à rendre l'activité administrative plus fonctionnellement politisée. Le cas britannique illustre clairement le lien entre nouveau management public et politisation croissante de la haute fonction publique (Clifford et Wright, 1998). Enfin, l'affirmation des gouvernements locaux participe du même processus.

Les hauts fonctionnaires intègrent le politique dans l'ensemble de leurs réflexions et propositions, mais aussi de leurs actions. La politisation fonctionnelle se traduit également par la prise en charge d'une activité de négociation avec des acteurs non étatiques, en particulier des groupes d'intérêts, afin, à la fois, d'anticiper des réactions aux projets de politique publique émanant du gouvernement, d'agir sur celles-ci, de maximiser les chances de succès de la politique gouvernementale et, en fin de compte, de faire accepter des changements de l'action publique par un public le plus large possible. Les hauts fonctionnaires participent ainsi à la légitimation politique des politiques publiques en contribuant à la production des compromis politiques, au sein du gouvernement, avec les parlementaires, les partis et les groupes d'intérêts.

La politisation fonctionnelle contribue indéniablement au brouillage des frontières entre administration et politique et traduit le fait que les hauts fonctionnaires jouent un rôle de gouvernant en interaction avec des élus. Il nous faut maintenant analyser la participation de ces derniers à la construction collective de l'action publique afin de poser plus largement la question de l'articulation *policy/politics*.

Les élus dans la construction de l'action publique

La différence principale entre les hauts fonctionnaires et les acteurs politiques tient au fait que ces derniers sont engagés directement dans la compétition électorale pour occuper des postes de gouvernants au niveau national et local. C'est pour cela que nous les désignerons principalement par le terme d'élus. L'élection représente une ressource à la fois spécifique et décisive pour cette catégorie d'acteurs (même si elle n'est pas la seule comme nous le verrons) pour intervenir dans la construction de l'action publique ; elle est aussi un déterminant fort des stratégies poursuivies par ces acteurs dans le cadre des politiques publiques.

Les ressources des acteurs politiques

L'élection représente en effet une ressource déterminante pour deux raisons principales. La

première tient au fait qu'elle confère une légitimité supérieure aux autres acteurs en termes d'expression d'un intérêt général (ou tout au moins des intérêts d'une majorité). Même si plusieurs éléments peuvent affaiblir cette ressource de légitimité (faible participation à l'élection, résultat serré voire contesté de celle-ci, cote de popularité mesurée par les sondages...) il n'en reste pas moins que seul un élu du suffrage universel peut prétendre s'exprimer au nom des citoyens. Symboliquement, le point de vue de l'élu « pèse » donc plus que les autres acteurs. Il occupe de ce fait une fonction de « généraliste » qui lui donne un rôle important dans la construction des problèmes en enjeux collectifs et dans la définition des cadres (cognitifs, budgétaires, institutionnels, territoriaux...) de l'action publique (Douillet, Robert, 2007). En second lieu, l'élection donne accès à des positions clefs pour la construction de l'action publique : des positions exécutives et des positions législatives. Elles permettent un accès privilégié à l'élaboration de l'agenda (national ou local) et aux processus décisionnels. L'importance de ces positions n'est toutefois pas uniquement liée aux résultats des élections mais aussi à l'architecture institutionnelle du pouvoir politique national (rapport entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, organisation du pouvoir exécutif, rapports gouvernement/administration...) et local (degré d'autonomie des pouvoirs locaux, rapports entre exécutifs locaux et assemblées locales, compétences et moyens administratifs des autorités locales...). De ce fait les élus sont à même de jouer un rôle clef dans l'action publique, en particulier ceux occupant les positions politiques les plus importantes (chef de l'exécutif) et cumulant des ressources nombreuses (également liés au charisme personnel, à une image politique, à une carrière politique longue, à l'occupation de postes politiques multiples – cumul de mandats en particulier –, à la direction d'un parti...) : les *leaders*. Toutefois, l'accent mis sur de tels acteurs politiques majeurs présente le risque de verser dans une vision héroïque négligeant d'autres aspects expliquant la construction de l'action publique par des acteurs politiques.

On peut le voir à travers les débats, outre-Manche, sur le rôle de Margaret Thatcher dans les changements qu'ont connu les politiques publiques britanniques dans les années 1980 (Moon, 1995). Les risques de survalorisation du rôle de ce *leader* en se focalisant sur lui ont été soulignés. En particulier, la dimension contextuelle (tant économique que politique) du « thatcherisme » a été mise en évidence (Marsh, 1994), tout comme l'existence de précédents antérieurs à son arrivée au pouvoir. Ces éléments conduisent à poser des questions d'ordre méthodologique. En effet, pour cerner rigoureusement le rôle d'un *leader* politique, il faut non seulement parvenir à démêler l'écheveau du conjoncturel et du structurel, mais aussi, et surtout, rendre compte de ses conceptions en matière d'orientation de l'action publique ainsi que de son appréciation des contextes d'action et de la « faisabilité politique » (May, 1986). Le recueil d'un matériau⁵ permettant de reconstituer une trajectoire personnelle faite de processus d'accumulation de ressources, de socialisation intellectuelle et d'expériences multiples s'avère donc nécessaire. Il est surtout indispensable d'appréhender le *leader* en interaction, en prenant en compte le rôle de son entourage (dans le cas de M. Thatcher, les *think-tanks* néoconservateurs) et de ses soutiens. La notion de *leadership* s'avère de ce fait plus opératoire puisqu'elle renvoie à un système d'interactions fortement structuré autour d'un élu doté d'un ensemble de ressources diversifiées (politiques, positionnelles, sociales, économiques...) lui permettant d'occuper une position dominante. Elle permet de prendre en compte la « configuration sociale » dans laquelle s'inscrit un *leader* « perçu et présenté comme indispensable à la poursuite de relations bénéfiques, institué comme un garant d'un système qui assure à tous les joueurs (du moins le croient-ils) leur maintien dans des jeux imbriqués, la préservation ou l'amélioration de leurs positions, la satisfaction de leurs intérêts vitaux et la

légitimation de leurs pratiques et des valeurs auxquelles ils sont attachés » (Lagroye, 2003a, p. 53). Autrement dit, un *leader* n'existe que parce qu'il est en mesure de mobiliser une équipe autour de lui qui va largement contribuer à atteindre des buts politiques, notamment à travers certaines décisions de politique publique. Il faut donc pleinement intégrer le fait que « l'entreprise politique est toujours une entreprise collective quel que soit son degré de personnalisation » (Sawicki, 2003, p. 82). Comme les autres acteurs des politiques politiques les élus sont à analyser en interaction et de manière contextualisée comme le montre l'exemple de la réforme militaire de 1996.

« Leadership » présidentiel et réforme militaire de 1996

La réforme militaire de 1996, dont l'élément essentiel est le passage à l'armée de métier (et donc la suppression du service militaire obligatoire), apparaît comme une décision de politique publique fortement liée au choix personnel du président de la République, Jacques Chirac, puisqu'elle allait à l'encontre de l'institution militaire et remettait en cause un certain nombre de compromis majeurs qui la régulaient (notamment l'armée mixte).

Toutefois, la dimension personnalisée de la réforme doit être atténuée par la prise en compte de quatre éléments. Il s'agit tout d'abord des rôles conférés au président de la République, en particulier la pratique institutionnalisée du « domaine réservé » dans le cadre du système présidentiel de la V^e République qui donne une forte autonomie d'action au Président pour la politique de défense et la politique extérieure. Le caractère personnalisé de la décision est d'autant plus fort que l'on se situe dans les deux domaines de politique publique qui renvoient à la « monarchie nucléaire » instituée par le général de Gaulle.

Il faut également tenir compte de l'existence d'un entourage présidentiel très hiérarchisé et très homogène car largement issu du cabinet d'Alain Juppé, lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères. Il s'agit du « clan des diplomates », dont la figure principale est Dominique de Villepin, secrétaire général de l'Élysée et auparavant directeur de cabinet d'Alain Juppé et défenseur convaincu de la professionnalisation de l'armée.

La conjoncture politique du début de l'année 1996 a également joué un rôle important. L'affaiblissement du Premier ministre suite au mouvement social de novembre-décembre 1995 et la nécessité de réaffirmer la capacité d'action de l'exécutif ont largement contribué à mettre sur agenda cette réforme qui n'était pas clairement annoncée dans le cadre de la campagne présidentielle de 1995. Enfin, la réforme a été rendue possible par le fait que, depuis le début des années 1990, les compromis institutionnalisés au sein de la Défense avaient été fragilisés par l'internationalisation de la politique militaire et par la réduction des moyens budgétaires.

Irondelle, 2011.

Pour comprendre le rôle des élus dans l'action publique il faut aussi tenir compte des orientations spécifiques que poursuivent leurs stratégies du fait de leur inscription dans la compétition électorale et plus largement dans la lutte pour la détention et/ou la conservation du pouvoir politique.

Les logiques électorales de l'action publique

Pour analyser ces orientations on peut partir de la distinction que propose R. Kent Weaver (1986) entre trois motivations des acteurs politiques pour agir sur les politiques publiques appelle : la « *good policy* » (adopter une politique parce que les acteurs politiques pensent qu'elle est bonne et nécessaire sans se préoccuper de ses effets électoraux), le « *credit claiming* » (la recherche de gains électoraux) et la « *blame avoidance* » (l'évitement de sanctions électORALES). La première logique

n'a pas vraiment fait l'objet de travaux spécifiques (et Weaver ne la développe pas dans son article), elle suppose de déployer une approche cognitive centrée sur l'apprentissage d'un domaine de politique publique par des acteurs politiques clefs en termes d'expérience (directe et indirecte) et de socialisation intellectuelle. La seconde motivation a été surtout développée par l'approche en termes de choix rationnels. Elle part du postulat que les partis politiques mènent des politiques publiques afin de maximiser les votes. Prolongeant les analyses pionnières d'Anthony Downs (1957), ces travaux se sont surtout intéressés aux politiques en matière de transferts sociaux. Ils mettent en évidence l'orientation de ces politiques vers l'électeur médian afin d'obtenir le gain électoral maximal et l'existence de variations conjoncturelles dépendant de la proximité ou non d'une échéance électorale (*political business cycle*). Ainsi, Robert Franzese (2002), s'appuyant sur une large gamme d'études, souligne que les dépenses publiques de transfert sont significativement plus élevées les années d'élections, ce qui conduit à un déficit supplémentaire et à un accroissement de la dette publique. Mais, en élargissant la perspective au-delà des dimensions financières, on constate que les effets de l'horizon électoral sur l'action publique sont ambivalents (de Maillard, 2006). Dans certains cas, « la proximité d'une échéance peut conduire des gouvernements à hâter la mise en œuvre d'un dispositif afin de pouvoir en retirer des bénéfices politiques » (p. 48-49). Il donne comme exemple la généralisation de la police de proximité à l'approche de l'élection présidentielle de 2002 ; au niveau local cette dynamique se traduit notamment par l'accélération de la réalisation d'un équipement public afin de l'inaugurer à la veille des élections. À l'inverse, la proximité d'élections peut aussi conduire à repousser des décisions afin d'éviter une sanction dans les urnes.

C'est sur cette troisième motivation (*blame avoidance*) que Weaver met l'accent. Son argument central repose sur le fait que « les électeurs sont plus sensibles à ce qu'on leur a fait qu'à ce que l'on fait pour eux » (p. 373)⁶. Ce « biais négatif » dans le comportement électoral est également lié au déclin des identifications partisans (volatilité croissante du vote) et au fait que les électeurs ont tendance à avoir un vote plus rétrospectif (portant sur les politiques passées) que prospectif (espoirs placés dans les programmes et les promesses électorales). Surtout, joue le caractère plus ou moins concentré des bénéfices et des coûts. Dans un contexte global de pression à la maîtrise des dépenses publiques, un nombre croissant de politiques publiques a un coût concentré et visible à court terme (en particulier pour certains groupes) et un bénéfice diffus et peu visible à moyen et long terme. Ces deux aspects permettent de comprendre que les périodes préélectorales soient plutôt des périodes de non-décision. C'est ce que montre, par exemple, le cas des nombreux plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale adoptés en France dans les années 1980 dans un contexte de déficits sociaux structurels. En effet, aucun de ces plans, au coût concentré, car comprenant des augmentations de cotisations et/ou des diminutions dans la prise en charge de prestations, n'a été adopté moins d'un an avant une échéance électorale importante (Palier et Surel, 2001).

La non-décision n'est cependant pas la seule option possible pour éviter le risque d'une sanction électorale, d'autant plus que celle-ci peut aussi être produite par l'inaction, notamment lorsqu'un gouvernement a été élu sur un programme de changement bénéficiant à des clientèles électorales⁷. Weaver dresse une liste d'autres stratégies possibles (p. 384-390) : limiter l'agenda (retirer un enjeu potentiellement coûteux de l'agenda), redéfinir l'enjeu (afin de rendre le coût de sa prise en charge moins visible), différer les effets d'une décision (en reportant la mise en œuvre au-delà de l'échéance électorale), déléguer la décision à des instances non politiques (à des agences indépendantes ou par la mise en place d'instruments automatiques), trouver un bouc émissaire (en

imputant la responsabilité de décisions impopulaires à l'héritage du gouvernement précédent ou à des éléments extérieurs), produire un consensus (afin de répartir le blâme sur le plus grand nombre d'acteurs politiques)⁸.

L'analyse des dimensions électorales de l'action publique présente le double intérêt de prendre en compte, d'une part, des données issues de la sociologie électorale (motivations des électeurs) et, d'autre part, les caractéristiques des systèmes politiques dans le cadre desquels sont menées les politiques publiques. Ainsi, Weaver souligne que le choix entre stratégie de *credit claiming* et de *blame avoidance* dépend du nombre de partis en compétition pour l'exercice du pouvoir, le bipartisme conduisant à privilégier l'évitement de la sanction électorale du fait de la concentration de la responsabilité sur un parti. De la même façon influent la composition des gouvernements (coalition ou non), l'importance de la prééminence de l'exécutif, le degré de centralisation du système politique. Les dimensions électorales ne peuvent pas être isolées d'autres aspects liés à l'organisation et au fonctionnement des régimes politiques et ses effets sont multiples et ambivalents. Ajoutons que l'administration de la preuve en ce domaine nécessite d'apporter des éléments empiriques sur la façon dont les acteurs politiques se représentent les coûts et les bénéfices électoraux d'une politique publique, ce qui n'est pas sans poser des problèmes méthodologiques.

L'action publique comme ressource politique

L'analyse des dimensions électorales dans l'action publique conduit à mettre en évidence la place que celle-ci occupe dans la compétition pour le pouvoir politique. Elle est liée au fait que les politiques publiques sont en elles-mêmes des ressources politiques contribuant à la légitimité des élus.

Les politiques publiques comme mode de légitimation politique

L'analyse de la légitimation politique sur la base de politiques publiques suppose de mettre l'accent sur la dimension symbolique de l'action publique. De ce point de vue, les mots comptent autant, sinon plus, que les résultats concrets des politiques dans la mesure où, comme l'a souligné Edelman (1977), il est parfois plus important pour les gouvernants de montrer qu'ils se préoccupent d'un problème que d'agir sur ce problème. Les travaux qui s'inscrivent dans cette perspective prêtent une attention particulière aux stratégies discursives (vocabulaire, expressions, connotations, argumentations, figures de rhétorique...) déployées par les acteurs politiques dans le cadre des politiques publiques comme on l'a vu dans le chapitre 1.

Ce cadre d'analyse permet d'appréhender l'action publique comme une dimension clef de la légitimation politique dans un régime démocratique. Les politiques publiques sont un élément essentiel de l'un des fondements de la démocratie représentative : la responsabilité politique. Son exercice suppose en effet que l'électeur puisse imputer des décisions et des réalisations à un élu, sinon la procédure électorale perd son sens : pourquoi élire des gouvernants s'ils ne décident pas et/ou s'ils ne sont pas responsables de réalisations concrètes ? L'imputation politique joue ici un rôle essentiel.

Ce mécanisme relève du registre symbolique puisqu'il se base sur des discours et sur des mises

en scène de soi de la part des élus. Le discours d'imputation fonctionne sur la base d'attributions causales comme l'a montré Christian Le Bart au niveau municipal (1992) et au niveau national (1990). Ces attributions causales fonctionnent à la fois dans un sens positif (un maire ou un chef de gouvernement s'impute la responsabilité de telle politique et surtout de ses effets) et négatif (les opposants attribuent les effets d'une politique à un responsable politique clairement identifié). Elles s'exercent tout particulièrement à propos d'indicateurs statistiques et de données chiffrées renvoyant à des politiques publiques ayant une forte visibilité dans l'espace public : taux de chômage, nombre de crimes et délits, taux de croissance économique, situation budgétaire de la Sécurité sociale... Dans un sens positif les gouvernants vont se prévaloir d'indicateurs favorables (« J'ai fait diminuer la délinquance » pour un ministre de l'Intérieur à propos d'indicateurs comptabilisant les crimes et délits), dans un sens négatif les opposants vont utiliser d'autres indicateurs pour mettre en cause les gouvernants (« Le gouvernement est responsable de l'augmentation du chômage »). L'un des effets de ces discours d'imputation est d'ailleurs de susciter des polémiques sur le type d'indicateurs mobilisés, leur construction et leur mode de calcul.

Surtout, ces deux types d'attributions causales ont pour point commun de faire fonctionner un double mythe : celui de la capacité d'action des acteurs politiques, ayant des responsabilités exécutives (locales ou nationales), sur les politiques publiques (mythe du décideur politique) et sur la société (mythe du changement socioéconomique impulsé par la politique). Ce double mythe est essentiel à la démocratie représentative puisqu'il légitime la compétition électorale dans ses fondements mêmes.

L'imputation fonctionne également à partir d'autres mécanismes. On peut notamment mentionner la production législative. Dans un régime politique dominé par l'exécutif (comme la V^e République), les ministres cherchent à attacher leur nom à des lois dont ils ont l'initiative. Cette logique d'imputation s'est accélérée, comme le traduit la multiplication par quatre du nombre annuel de lois votées depuis 1958 (avec une augmentation de 50 % depuis 1995) en France. On peut faire l'hypothèse que cette « inflation législative » n'est pas sans lien avec la perte de la marge d'action des gouvernants (en matière budgétaire en particulier) du fait de l'intégration européenne, mais aussi de la mondialisation et de la décentralisation. Il s'agit par là de réaffirmer la capacité d'action des élus dans un contexte où celle-ci est sérieusement érodée. Il en résulte une multiplication de lois principalement déclamatoires qui se limitent à affirmer des principes et des déclarations d'intention sans forcément prévoir les modalités et les instruments de mise en œuvre concrète. L'effet d'affichage symbolique prime alors clairement sur l'action publique effective.

L'imputation repose, enfin, sur le recours à la communication qui permet de mettre en scène publiquement les élus. Ce recours est particulièrement visible au niveau local dans le cadre de processus de construction politique de territoires qui permettent à la fois de produire une image positive d'un territoire local et de valoriser l' élu qui l'incarne parce qu'il dirige l'exécutif local.

Montpellier, une ville dynamique, reflet de son maire

Dans le cas de Montpellier, une image dynamique et entrepreneuriale de la ville est construite à partir des années 1980 sur la base de campagnes publicitaires axées sur le développement (par exemple « Montpellier la surdouée »), de la médiatisation d'opérations de développement urbain (par exemple port Marianne pour relier la ville à la mer), de la

visibilisation de nouvelles institutions tournées vers l'avenir (par exemple la création de la technopole), de l'organisation de manifestations culturelles (par exemple le festival de musique classique), de la valorisation de succès sportifs (par exemple la présence en première division nationale des équipes de sports collectifs)... Cette production d'images positives valorise implicitement et explicitement le maire de Montpellier, Georges Frêche, dont le rôle décisionnel est soigneusement mis en scène à travers les différents supports de communication locaux (bulletin municipal, presse locale, affichage...).

Nay, 1994.

L'attention prêtée aux stratégies discursives, au vocabulaire et à la dimension symbolique conduit à analyser la légitimation politique des politiques publiques à partir des discours de justification qui l'accompagnent. Ces dernières années, la rhétorique de la démocratisation a pris une importance croissante pour légitimer l'action publique. On peut donner l'exemple des réformes administratives depuis les années 1980, qui s'appuient de façon croissante sur la référence à l'usager dans le cadre d'une orientation démocratique et participative (Warin, 1997) : affirmation des droits de l'usager, émergence de la figure de l'usager citoyen, appel à la participation des usagers à la production des politiques publiques par la mise en place de structures de concertation... La démocratisation est parfois inscrite dans l'intitulé même des lois (par exemple la loi sur la « démocratie sanitaire » adoptée en 2002, qui accroît les droits du patient dans le système de santé). Le déploiement de ces termes et de ces discours vise à produire de l'acceptabilité politique. Cette construction de l'acceptabilité politique renvoie plus largement au recours à une large palette de techniques politiques comme le montre l'exemple du pacte de relance de la ville de 1996, créant les zones franches urbaines.

Construction de l'acceptabilité politique et mise en place des zones franches urbaines

Cette mesure, pourtant largement contestée au sein d'arènes spécialisées de la politique de la ville, a pu être adoptée grâce au déploiement tant de discours produisant un contexte d'urgence (thème du « plan Marshall » pour les banlieues et de la « fracture territoriale ») et dénonçant la technocratie (parce que réticente aux zones franches) que d'outils de politiques publiques spécifiques facilitant l'acceptation de la mesure (en particulier le caractère expérimental, réversible et volontaire du dispositif). Cet exemple permet également de voir en quoi l'acceptabilité politique d'une politique publique dépend aussi de ses fondements cognitifs, autrement dit de sa capacité à offrir une grille de lecture simple du problème à traiter (ici celui des banlieues).

Rasmussen, 2002.

Aborder ainsi les politiques publiques permet de souligner qu'elles n'existent pas sans toute une série de dispositifs de légitimation politique qui permettent leur acceptation. Ce travail de légitimation est tout particulièrement le fait des élus parce qu'il représente une ressource dans la compétition politique.

Les politiques publiques peuvent aussi être appréhendées comme une ressource politique permettant d'affirmer une identité partisane ou idéologique, dans une logique de démarcation vis-à-vis de concurrents politiques comme le montre l'exemple de la « troisième voie » portée par Tony Blair et le New Labour en Grande-Bretagne (Lewis, 1999). Le dépassement de l'alternative entre l'État et le marché, qui est au cœur de ce discours politique, s'appuie notamment sur des notions telles que celles de « responsabilité », d'« égalité des chances » et d'« intégration ». Cette identité politique, mise en scène comme « nouvelle », est rendue visible et affichée à travers des politiques publiques emblématiques.

La réforme du NHS, emblème de la « troisième voie »

C'est le cas notamment de la politique de santé qui, au début des années 1990, avait vu l'introduction de « quasi-marché » dans une logique de concurrence. Le gouvernement Blair a maintenu des éléments de cette réforme (notamment l'autonomisation des prestataires de soins et la séparation entre acheteur de soins et producteur de soins) tout en substituant une rhétorique de la coopération et du partenariat à la rhétorique de concurrence, emblématique des années Thatcher puis Major. Lors du premier mandat de Tony Blair, l'accent est mis sur les soins primaires (ce qui se traduit par la transformation des cabinets de généralistes en groupes de soins primaires – *primary care groups* – visant à une prise en charge des patients conjointement avec les professions paramédicales), sur la qualité des soins (ce qui conduit au développement de l'évaluation de la performance des acteurs de soins) et sur le rôle des patients comme consommateurs de soins (par rapport aux médecins sur lesquels repose le fonctionnement de la concurrence dans le marché interne de la santé mis en place en 1991). Ainsi, la dimension du marché est rendue moins visible, sans que pour autant ses mécanismes soient fondamentalement remis en cause. Par ailleurs, l'accroissement du budget de la santé est présenté comme un « investissement » social à long terme et non pas comme une dépense publique supplémentaire.

Ce discours et cette politique ont permis à la fois de marquer une rupture avec les conservateurs et le refus d'un retour à une régulation administrée et centralisée caractérisant le système de santé des années 1970 et renvoyant au travaillisme traditionnel.

Greener, 2003.

Les acteurs politiques investissent des enjeux et des mesures permettant d'activer ou de réactiver des identités politiques à des fins de polarisation et donc de positionnement dans le cadre de la compétition partisane. En France, dans les années 1980, les nationalisations puis les privatisations ont joué ce rôle d'enjeu clivant. Mesure phare du programme commun de la gauche, les nationalisations ont été opérées rapidement après 1981, en faisant l'objet d'une priorité politique claire. Incarnant la rupture politique sur le plan économique, elles ont concerné de larges secteurs de l'économie (en particulier dans le domaine industriel et bancaire) et ont été réalisées à 100 % pour en accroître la portée symbolique. Elles ont de ce fait joué le rôle de marqueur identitaire principal, tant pour le parti socialiste que pour le parti communiste, ce qui explique l'intensité de l'opposition qu'elles ont suscitée de la part des partis de droite (notamment à l'Assemblée où a été déclenchée une véritable « guérilla parlementaire »). Il en a aussi résulté que les privatisations ont été érigées au rang de priorité principale par la droite parlementaire lors de la campagne électorale des élections législatives de 1986. La rapidité et l'importance des privatisations de 1986 reflètent symétriquement celles des nationalisations de 1982 et visent tout autant à symboliser le changement politique. Une analyse similaire, pour cette période, peut être faite pour l'impôt sur les

grandes fortunes instauré à la suite de l'alternance politique de 1981 et supprimé après celle de 1986. Ces mesures perdent toutefois de leur portée politique dans les années 1990, à partir du moment où la gauche ne remet pas en cause les privatisations après 1988 et la droite la (re)création de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), après son retour au pouvoir en 1993. À la suite de l'alternance de 1997, la semaine de 35 heures devient un nouvel enjeu clivant. C'est la mesure sociale et économique emblématique du gouvernement Jospin qui fait l'objet d'une remise en cause progressive après le retour de la droite au pouvoir en 2002 et l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007. Cette analyse diachronique montre que certains enjeux et certaines mesures font l'objet, pendant une période particulière, d'un fort investissement partisan car elles permettent de mettre en scène publiquement la polarisation politique dans un contexte politique donné. On comprend ainsi les effets des alternances politiques sur l'action publique : elles concernent principalement les domaines de politique publique dont les enjeux ont été fortement politisés (de Maillard, 2006).

Au-delà du contexte électoral, il faut souligner que, de manière générale, ce sont des enjeux et des mesures susceptibles à la fois de rencontrer un large écho public et de se prêter à une grille de lecture politique qui font de manière prioritaire l'objet d'une politisation partisane. Il s'agit le plus souvent de mesures immédiatement lisibles, à la technicité relativement faible, faisant écho à des préoccupations immédiates d'un grand nombre de citoyens (emploi, croissance, insécurité, impôt...) et susceptibles d'effets visibles à court terme. Le cas des politiques familiales le montre assez bien.

La politisation des politiques familiales

Historiquement la famille est, en France, une composante importante des principales doctrines politiques, en particulier celles de la mouvance de la droite catholique. La politisation des enjeux familiaux renvoie plus largement à celle de la question religieuse, des rapports entre l'État et la société, entre l'individuel et le collectif. La Révolution française marque de ce point de vue une étape majeure avec la laïcisation de mariage et l'institution du divorce en 1792 (aboli sous la Restauration en 1816). Le ^{xix}^e siècle est marqué par des affrontements politiques récurrents sur la question de l'indissolubilité du lien matrimonial, principe porté par la droite catholique, auquel s'opposent les républicains défenseurs des droits individuels. Cette polarisation s'atténue après la première guerre mondiale avec la prééminence des conceptions natalistes, dans un contexte de dénatalité, puis de menace de guerre, ce qui permet de comprendre l'instauration assez consensuelle d'une politique familiale à la fin des années 1930.

La famille devient de nouveau un enjeu clivant dans les années 1970 autour de la question de la place de la femme, en particulier en ce qui concerne son égalité de droits avec l'homme et la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle. À la fin des années 1990, la polarisation s'effectue en particulier sur la question des droits familiaux des homosexuels (mariage, adoption) comme le traduisent la virulence et l'intensité des débats parlementaires pour la loi instaurant le Pacte civil de solidarité (PACS).

Commaille et Martin, 1998.

La prise en compte des élus, plus précisément de leurs ressources, de leurs stratégies et de la façon dont ils font des politiques publiques des ressources politiques conduit à poser la question plus large de la place de la politique (*politics*) dans les politiques publiques (*policies*).

Les dimensions politiques de l'action publique

La question *Does politics matter* ? occupe une place centrale dans les travaux intégrant la dimension politique dans l'analyse des politiques publiques, largement focalisés sur la question de l'impact des partis politiques sur l'action publique.

Partis politiques et politiques publiques

La réponse à la question *Do parties matter* ? s'est d'abord fondée sur des indicateurs quantitatifs portant, en particulier, sur le niveau de dépenses publiques, le niveau de dépenses sociales, le taux d'imposition, le taux d'inflation ou le niveau de chômage. Des séries chronologiques concernant ce type de données ont été corrélées à l'orientation partisane des gouvernements. Comme l'a souligné Klaus von Beyme (1984), cette approche peut faire l'objet d'une triple critique. Tout d'abord, la mesure de la variable politique par le parti au pouvoir conduit à négliger toute une série d'autres éléments explicatifs : la structure institutionnelle du pouvoir (qui détermine la capacité d'action du gouvernement), l'existence de coalitions majoritaires, l'attitude de l'opposition, le contexte socioéconomique, le rôle des groupes d'intérêts auxquels sont liés les partis (en particulier les syndicats pour les partis sociaux-démocrates)... Le deuxième ordre de critique repose sur la mesure des *outputs* : ces indicateurs quantitatifs ont pour double inconvénient de ne pas rendre compte des éléments non quantifiables de l'action publique et de se limiter à un nombre restreint de politiques publiques (les politiques macroéconomiques et de protection sociale principalement). Enfin, les résultats empiriques obtenus ne permettent pas d'établir de corrélation nette entre *output* de politique publique et parti politique au pouvoir. Ainsi Burstein et Linton (2002), à partir d'une revue détaillée, de ces travaux soulignent que seule la moitié d'entre eux concluent à l'existence d'un lien significatif entre partis et politiques publiques.

Le rôle limité des partis politiques a également été mis en avant par les travaux mettant en évidence le poids plus important de l'opinion publique. Son impact a été essentiellement analysé aux États-Unis à partir de deux notions : celle de consistance et celle de congruence (Gerstlé, 2003, p. 862-867). La première mesure la correspondance entre la distribution des opinions (opinion majoritaire) et des nouvelles orientations de politiques publiques, la seconde, plus précise et plus pertinente, vise à rendre compte d'un changement de politique publique consécutif à un changement de l'opinion publique. Dans cette perspective, Benjamin Page et Robert Shapiro (1983), qui ont travaillé sur 357 cas de changements de l'opinion sondagière américaine entre 1935 et 1979, concluent à un niveau de congruence de 2/3 – autrement dit, dans les deux tiers des cas le changement d'opinion mesuré se traduit par un changement correspondant dans la politique publique concernée. Ils mettent aussi en avant le fait que lorsque l'enjeu est saillant, le niveau de congruence est supérieur à 85 %. Enfin, ils soulignent que plus le changement d'opinion est important, plus la congruence est probable, confirmant en cela d'autres travaux.

Ces approches, américaines essentiellement, qui concluent à un impact significatif de l'opinion publique sur l'orientation des politiques publiques, ont suscité des critiques de plusieurs ordres (Gerstlé, 2003, p. 867 *sq.*). On peut tout d'abord mentionner les critiques d'ordre méthodologique

du fait des biais liés notamment à la sélection des cas, à l'agrégation des réponses et à l'omission d'autres variables. Viennent ensuite les critiques liées aux modes de prise en compte de l'opinion publique, en particulier le fait que l'attention et l'intérêt porté aux politiques publiques ainsi que le degré de connaissance et de compréhension de celles-ci par les personnes interrogées est le plus souvent faible et variable. Enfin, troisième ordre de critiques, il faut également tenir compte du fait que les gouvernants (et d'autres acteurs des politiques publiques) cherchent à agir sur l'opinion publique, en particulier en rendant saillants certains enjeux de politique publique qui vont alors structurer les débats publics. De ce point de vue, les sondages ne sont pas seulement un outil de mesure de l'opinion mais aussi une ressource utilisée par les gouvernants pour agir sur les représentations des citoyens et légitimer des choix.

D'autres travaux (Schmidt, 1996 ; Balme et Brouard, 2005) ont permis d'affiner la mesure du rôle des partis politiques, notamment par la prise en compte de la composition des gouvernements et par celle du type de démocratie (majoritaire ou non). De nouveaux indicateurs d'*outputs* (par exemple le taux d'employés dans le secteur public ou la part de celui-ci dans l'économie) ont également été construits.

Privatisations, orientation partisane et composition des gouvernements

L'analyse comparative des privatisations d'entreprises publiques opérées dans les années 1980 conduit à deux résultats principaux. Le premier est la différence sensible entre gouvernements de gauche et gouvernements de droite, la probabilité de privatisations étant nettement plus forte dans ce second cas. Le second résultat est le fait que, plus un gouvernement compte de partis en son sein, moins les privatisations seront importantes. Plusieurs effets jouent alors un rôle de frein : un effet modérateur des partis médians qui ont de plus fortes chances d'être représentés au sein du gouvernement, un effet d'embouteillage de l'agenda puisque chaque parti membre de la coalition veut imposer ses mesures phares, un effet de veto pour les politiques publiques affectant la clientèle électorale d'un parti au gouvernement. Ainsi, à contexte économique égal et à orientation idéologique similaire, la probabilité de privatisations passe de 75 % à 25 % selon que le gouvernement compte un ou trois partis en son sein.

Boix, 1997.

Il n'en reste pas moins que ce type d'analyse ne permet pas d'appréhender de façon satisfaisante le rôle des partis politiques. Tout d'abord, un parti politique doit aussi être analysé en interaction (Mulé, 1997) : interactions externes (avec d'autres partis, avec les structures gouvernementales, avec les assemblées législatives, avec les administrations, avec des groupes d'intérêts...) et interactions internes (afin de prendre en compte le fonctionnement interne du parti politique). Cette perspective conduit notamment à prendre en compte les formes d'échanges qui existent entre acteurs spécialisés d'une politique publique (experts, groupes d'intérêts, hauts fonctionnaires) et les acteurs politiques.

Les interactions entre acteurs partisans et acteurs spécialisés dans le cadre de la politique du logement

L'analyse que fait Philippe Zittoun (2001) des politiques de logement en France offre un exemple éclairant de la façon dont les experts d'un domaine de politique publique alimentent les acteurs partisans. Plus précisément, il parle d'un processus d'échange de type don/dette entre acteurs politiques et acteurs spécialisés d'une politique publique, qui fonctionne principalement en période électorale. Les acteurs spécialisés fournissent des mesures, des argumentaires et des analyses que les acteurs politiques utilisent dans le cadre de la compétition électorale à la fois pour se légitimer (congruence avec l'identité politique portée par le parti) et pour se démarquer de leurs adversaires. En échange, les acteurs politiques contractent une dette qui sera acquittée en cas d'accès au pouvoir, sous la forme de la satisfaction de revendications portées par les acteurs spécialisés et par le renforcement de leur position et de leurs ressources. Dans le cas de la politique du logement, cet échange est particulièrement visible parce que, d'une part, il existe deux coalitions d'acteurs spécialisés concurrentes (l'une interventionniste/universaliste, l'autre libérale), d'autre part les partis politiques, comme dans la plupart des domaines d'action publique en France, n'ont pas d'expertise propre. On peut notamment mentionner les propositions socialistes en 1981, inspirées par les travaux d'une commission Logement, ou la proposition de prêt à taux zéro, faite par Jacques Chirac en 1995, et découlant des travaux de Pierre-André Perissol.

Ensuite, la différenciation partisane peut opérer à un niveau plus fin que l'orientation générale d'une politique publique, notamment au niveau des instruments utilisés et des publics cibles.

Politiques d'ajustement de l'État-providence et alternances politiques

L'étude des politiques sociales menées en France entre 1993 et 2000 montre, à la fois une forte continuité, en dépit de l'alternance politique de 1997, autour de la maîtrise des dépenses de protection sociale afin de respecter les critères de convergence puis du pacte de stabilité, de lutter contre le chômage et d'adapter la Sécurité sociale aux changements démographiques ; et des différences dans les modalités concrètes de ces politiques. Elles sont tout d'abord visibles au niveau des outils fiscaux utilisés pour le financement de la protection sociale : le gouvernement Jospin a plus recours à la CSG, les gouvernements Balladur et Juppé aux impôts indirects (taxes). On peut ensuite souligner que les gouvernements de gauche sont plus réticents à adopter des mesures concernant le secteur public (retraites des fonctionnaires ou budget des hôpitaux par exemple). Par ailleurs, les gouvernements de gauche ont plus recours aux conditions de ressource en mettant l'accent sur des mesures en faveur des plus démunis (couverture maladie universelle, mise sous condition de ressource des allocations familiales puis diminution du montant maximal des réductions d'impôts liées aux enfants). Enfin, ces différences se reflètent à travers la transformation de mesures adoptées par un gouvernement d'un autre bord : c'est le cas pour la mise en place de fonds de pension pour les retraites (les fonds de pension individuels exemptés de toute imposition votés par la majorité de droite en 1997 sont remplacés par des « plans inter-entreprises » négociés collectivement et soumis aux cotisations retraites) et la prise en charge des personnes âgées dépendantes (le gouvernement Jospin crée l'allocation personnalisée d'autonomie plus liée aux conditions de ressources de la personne âgée et au montant plus élevé que la prestation sociale dépendance, mise en place en 1996 par le gouvernement Juppé, qu'elle remplace).

Levy, 2001.

Il faut aussi tenir compte du fait que, pour des mesures impopulaires, les partis dont le programme et l'idéologie en sont les plus proches ne sont pas forcément les plus à même de les faire adopter ; alors que les contraintes sont moins fortes pour les partis qui en sont plus éloignés. Comme le rappelle Fiona Ross (2000, p. 162),

« il existe un vieil adage associé à la visite de Nixon en Chine en 1972 : la probabilité est forte pour que les dirigeants considérés comme les plus proches d'un enjeu politique délicat soient les

plus contraints. La capacité d'action politique est d'autant plus forte qu'une action suscitant des craintes est peu probable. Lorsque des mesures de politiques publiques impopulaires sont sur l'agenda, la marge de succès est la plus grande pour ceux dont on attend le moins qu'ils agissent ».

Ross, 2000, p. 162.

Ainsi, seul un président aussi ouvertement anticomuniste que Nixon pouvait se rendre en Chine sans être taxé de faiblesse vis-à-vis du communisme (contrairement à un président démocrate). Si cette logique de « Nixon va en Chine » (« *Nixon goes to China* ») a été mise en avant pour la politique étrangère (notamment avec le cas récurrent des faucons qui font la paix car eux seuls ne peuvent être taxés de faiblesse), elle a peu été prise en compte pour les politiques publiques. Elle permet cependant notamment de comprendre, à rebours des travaux quantitatifs, pourquoi des gouvernements de gauche adoptent des mesures de restructuration de l'État-providence allant à l'encontre d'une partie de leur électorat (Ross, 2000). Les gouvernements de gauche, même lorsqu'ils se réclament d'une « nouvelle » gauche modernisatrice, sont en effet moins suspects de remettre en cause fondamentalement les systèmes de protection sociale du fait du lien, ancré dans les représentations collectives, entre partis sociaux-démocrates et État-providence. Par ailleurs, ils sont plus en mesure de bâtir des coalitions *ad hoc* permettant, d'une part, de diluer les risques de sanction électorale en impliquant d'autres partis ; d'autre part, de contrôler les groupes d'intérêts les plus à même de se mobiliser contre ces mesures et de satisfaire, en contrepartie, d'autres revendications. Fiona Ross prend l'exemple de l'adoption en 1996 du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* sous le mandat de Bill Clinton. Cette loi, qui réduit les responsabilités et les financements fédéraux dans le domaine social, a été soutenue par la forte majorité républicaine au Congrès car elle allait dans leur sens. Il en va de même pour la réforme de l'assurance-maladie allemande adoptée en 2003 par un gouvernement de gauche (SPD-Verts) avec le soutien de l'opposition chrétienne-démocrate. La responsabilité politique de la réforme a été endossée par une « grande coalition » ponctuelle, ce qui a fortement restreint la capacité d'intervention des différents groupes d'intérêts (Hassenteufel, 2004).

Toutefois, ce type d'explication ne vaut que pour certaines mesures de politiques publiques et n'est pas toujours pertinent, y compris pour la restructuration de l'État-providence, comme le souligne Fiona Ross (2000) avec le cas de l'échec du gouvernement Prodi en Italie à faire adopter des coupes dans les dépenses de protection sociale du fait de l'opposition du parti communiste, alors membre de la coalition au pouvoir. Ces difficultés à cerner le rôle des partis politiques dans l'action publique conduisent à analyser la place de la politique dans l'action publique au-delà du cadre partisan en s'appuyant sur la notion de politisation.

Politisation et dépolitisation de l'action publique

Celle-ci peut être prise dans deux sens : au sens restreint, elle renvoie à l'inscription des politiques publiques dans la compétition politique démocratique analysée dans la section précédente ; dans un sens plus large, elle renvoie à la prise en charge d'une politique publique dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique : sphère gouvernementale, enceintes parlementaires, organisations partisans et espaces médiatiques principalement. Analyser la politisation des politiques publiques ne se réduit donc pas au repérage des enjeux de politiques publiques qui font l'objet d'affrontements politiques ni à

l'étude de la mise sur agenda politique de problèmes : il s'agit plus largement de s'intéresser à la façon dont les politiques publiques sont requalifiées dans les différents lieux du politique⁹.

La politisation d'un enjeu de politique publique peut alors être le produit d'une mobilisation d'acteurs en position de prétendants, cherchant à modifier le rapport de forces au sein d'un réseau de politiques publiques, dans la mesure où la déspecialisation et la détechnicisation d'un enjeu permettent de trouver des alliés extérieurs au réseau (Baumgartner et Jones, 1993). C'est ce que montre le cas de la politique de protection maladie en France. Les experts administratifs et scientifiques (économistes de la santé en particulier), auteurs de rapports critiques sur les politiques menées, cherchent, à partir de la fin des années 1980, à modifier les rapports de forces qui structurent le réseau d'acteurs de cette politique, en participant de façon croissante aux arènes médiatiques et en déployant des discours de dénonciation de « l'inertie » des acteurs politiques sur les enjeux de santé. Cette dynamique d'interpellation du politique favorise la politisation du thème de la réforme du système de santé, qui s'opère notamment, à la faveur d'une conjoncture politique favorable (élection présidentielle, cinquantième anniversaire de la création de la Sécurité sociale...), au moment du plan Juppé, à l'automne 1995 (Pierru, 2007). La politisation renvoie alors à un processus plus large de publicisation auquel contribuent non seulement des acteurs politiques mais aussi des mobilisations, des prises de parole d'experts, les médias et des événements singuliers. Comme l'a mis en avant John Kingdon (1984), l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité ne résulte pas seulement des flux politiques mais de leur conjonction avec le flux des problèmes et celui des politiques publiques.

On voit par là que l'action publique est traversée par des dynamiques permanentes de politisation et de dépolitisation. Celle-ci s'opère par diverses procédures parmi lesquelles, tout d'abord, la technicisation. Elle correspond au déplacement d'enjeux de politiques publiques d'arènes publiques vers des forums techniques. La technicisation renvoie à la fois aux lieux du débat (faiblement publicisés), aux intervenants (peu nombreux et dotés de fortes compétences spécialisées par rapport à l'enjeu de politique publique) et au type d'arguments échangés (situés sur un registre technique). C'est ce que montre l'exemple de la réforme du code pénal : « l'essentiel des choix s'effectue en commission des lois, peu de parlementaires sont mobilisés par le sujet, il s'agit majoritairement de juristes professionnels, enfin, les arguments échangés relèvent souvent de la technique juridique » (Poncela et Lascoumes, 1998, p. 218). La dépolitisation par la technicisation est particulièrement marquée au niveau européen du fait des stratégies déployées par la Commission européenne pour faire prédominer un traitement technique des enjeux, en mobilisant ses ressources d'expertise interne et des experts extérieurs qui lui sont liés (Robert, 2003 ; Smith, 2004). On peut également remarquer que les politiques locales font l'objet d'une standardisation croissante du fait de la professionnalisation des milieux décisionnels locaux (élus, fonctionnaires, collaborateurs) et de la circulation accélérée de façons de faire, d'instruments, de principes d'action (« partenariat », « développement durable », « projet », « gouvernance »...) visant à produire du consensus (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2007). Ainsi, la dépolitisation passe aussi par la production d'un consensus politique, sur la base de principes présentés comme neutres mais le plus souvent polysémiques et ambigus, dont la nécessité a été renforcée par le développement des politiques publiques contractuelles et multiniveaux impliquant un grand nombre d'acteurs. Dans ce cas, la dépolitisation peut aller de pair avec une importante publicisation, mettant en scène le caractère partenarial et négocié de l'action publique (de Maillard, 2000).

Enfin, la dépolitisation peut résulter du recours à des instruments discrets et/ou automatiques.

Les premiers sont des instruments dont l'usage a une faible visibilité dans l'espace public, du fait notamment de leur complexité et de leur apparente neutralité.

Le raisonnement en masse salariale, un instrument discret de la politique de rigueur budgétaire

Apparu dans les années 1960 à des fins de connaissance et de prévisions des dépenses salariales de l'État, cet instrument technique, au mode de calcul très complexe et monopolisé par la direction du Budget, devient, à partir de la fin des années 1970, un outil silencieux de maîtrise des dépenses publiques. Il permet, en effet, de restreindre la part négociable annuelle des hausses de salaires dans la fonction publique d'État et de stabiliser les dépenses de personnels sans passer par une réforme administrative d'envergure modifiant les règles et les structures, bien plus visible et donc par là risquant fortement de rencontrer des oppositions. La technicisation passe par la diffusion d'un instrument dont l'apparente neutralité obscurcit les enjeux de la politique publique, qui devient en quelque sort invisible, et en minimise les coûts politiques potentiels. La diffusion du raisonnement en masse salariale est l'un des éléments permettant au parti socialiste au pouvoir de masquer le tournant « néolibéral » 1982-1983, aux antipodes du programme électoral de 1981, qui suppose notamment la rigueur budgétaire.

Bezès, 2004.

Les seconds sont des instruments aux effets automatiques, sans décision véritable, du fait de la définition de critères précis à partir desquels s'enclenche un dispositif d'action publique. La mesure, prétendument « objective », prévaut alors sur la négociation politique. On assiste, par là, à un déphasage entre la temporalité de l'action publique et la temporalité de la compétition politique, ce qui est d'ailleurs l'un des effets recherchés.

La dépolitisation progressive de la politique de la ville

Le processus de dépolitisation apparaît au cours des années 1990 avec la mise en place d'instruments automatiques focalisés sur certains quartiers, à partir de critères stricts, dans une logique de discrimination positive territoriale. Il s'agit tout d'abord de la mise en place de la « nouvelle bonification indiciaire » en 1992 qui permet une meilleure rémunération des agents de la fonction publique travaillant dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Viennent ensuite les zones franches urbaines, dont les avantages fiscaux concernent les entreprises de quartiers ayant un fort indice synthétique d'exclusion. Enfin, la mise en place de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en 2004, dont le rôle principal est la destruction et la reconstruction de logements, renforce encore l'objectivation de cette politique au détriment de sa logique contractuelle initiale. « En moins de dix ans, la politique de la ville est passée d'un régime contractuel à un régime d'agence dont les subventions sont accordées aux projets des collectivités locales en regard de critères qui revêtent, pour la circonstance, les aspects les plus objectifs (nombre de démolitions et de reconstructions, qualité du projet social et du projet de relogement) et dont les crédits sont "sanctuarisés", mis à l'écart de l'aléa budgétaire » (Estèbe, 2004, p. 65).

Le caractère automatique des instruments vise notamment à dessaisir les acteurs politiques de la décision dans une logique d'atténuation des coûts politiques liés à une politique publique comme l'avait déjà souligné Weaver (1986). La diffusion d'instruments automatiques et discrets s'inscrit dans une tendance plus générale de l'action publique contemporaine : celle de la délégation de la

production de normes d'action publique à des acteurs non étatiques dans le cadre de forums et d'institutions techniques, telles les agences (Jobert, 2003). Cette logique entre en tension avec l'affirmation de la responsabilité politique, élément clef de légitimation des élus par l'action publique comme on l'a vu et mis à mal par la transnationalisation de l'action publique.

L'analyse des rapports entre *policy* et *politics* conduit donc à mettre en avant à la fois les dynamiques temporelles de l'action publique, étroitement liées au rôle joué par les acteurs politiques, au niveau de la construction des problèmes, de leur mise sur agenda et des processus décisionnels, et les différentes temporalités à l'œuvre dans une même politique publique. Elles se traduisent notamment par des disjonctions entre la temporalité de la décision et celle de la mise en œuvre, résultant d'arbitrages intertemporels (Siné, 2005) et des fortes discontinuités dans la présence des acteurs politiques qui, à certains égards, peuvent être considérés comme des acteurs intermittents des politiques publiques, ce qui explique aussi le caractère variable et réversible de la politisation de l'action publique. De manière plus générale, ce chapitre a cherché à souligner le fait que les acteurs politiques ne peuvent pas être isolés des autres acteurs des politiques publiques, notamment des groupes d'intérêts que nous allons maintenant analyser.

Références bibliographiques principales

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (2006), « *Does ideology matter ?* Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », dans L. ARNAUD, C. LE BART et R. PASQUIER (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, p. 11-31.

BALME R., BROUARD S. (2005), « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 33-50.

BAUMGARTNER F., JONES B. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

BEYME K. VON (1984), "Do Parties matter ? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System", *World Politics*, 19 (4), 1984, p. 5-29.

DOUILLET A.-C., ROBERT C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 71, p. 2-24.

EDELMAN M. (1977), *Political Language: Words That Succeed and Policies that Fail*, New York, Institute for the Study of Poverty.

EYMERI J.-M. (2003), « Frontières ou marches ? De la contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique », dans J. LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.

GERSTLÉ J. (2003), « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, 53 (6), p. 859-885.

MAILLARD J. de (2006), « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, n° 25, p. 39-53.

MOON J. (1995), "Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher", *Governance*, 8 (1), p. 1-25.

MULÉ R. (1997), "Explaining the Party-Policy Link. Established Approaches and Theoretical Developments", *Party Politics*, 3 (4), p. 493-512.

PALIER B., SUREL Y. (2001), « Le politique au prisme des politiques publiques », *Espaces Temps*, 76-77, p. 52-67.

SCHMIDT M. (1996), “When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy”, *European Journal of Political Research*, 30 (3), 1996, p. 155-183.

SINÉ A. (2005), « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique », *Politiques et management public*, 23 (3), p. 19-40.

WEAVER R.K. (1986), “The Politics of Blame Avoidance”, *Journal of Public Policy*, n° 6, p. 371-398.

WEBER M. (2003 [1919]), *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte.

Études de cas

BEZÈS P. (2004), « Rationalisation salariale dans l’administration française. Un instrument discret », dans P. LASCOUMES et P. LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 71-122.

BOIX C. (1997), “Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisans Responses and Divided Governments”, *British Journal of Political Science*, 27 (3), p. 473-496.

COHEN E. (1992), *Le colbertisme « high-tech »*. *Économie des Telecom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel ».

COMMAILLE J., MARTIN C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard.

ESTÈBE P. (2004), « Les quartiers, une affaire d’État, un instrument territorial », dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 47-70.

GENIEYS W., HASSENTEUFEL P. (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l’émergence d’une élite du Welfare », *Revue française des affaires sociales*, 55 (4), p. 41-50.

GREENER I. (2003), “The Three Moments of New Labour’s Health Policy Discourse”, *Policy and Politics*, 32 (3), p. 304-316.

IRONDELLE B. (2011), *La réforme des armées en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE BART C. (1990) « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l’élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40 (2), p. 212-229.

— (1992), *La rhétorique du maire entrepreneur*, Bordeaux, Pedone.

LEVY J. (2001), “Partisan Politics and Welfare Adjustment: the Case of France”, *Journal of European Public Policy*, 8 (2), p. 265-285.

LEWIS J. (1999), « New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la troisième voie », *Lien social et politique*, 41, p. 61-70.

MARSH D. (1994), “Explaining ‘Thatcherite’ Policies: Beyond Uni-dimensional Explanation”, *Political Studies*, 43 (3), p. 595-613.

NAY O. (1994), « Les enjeux symboliques du développement local : l’exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management publics*, 12 (4), p. 51-69.

PIERRU F. (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant.

PONCELA P., LASCOUMES P. (1998), *Réformer le code pénal. Où est passé l'architecte ?*, Paris, PUF.

RASMUSSEN J. (2002), « Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines », dans J. Fontaine et P. Hassenteufel (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 211-232.

ROSS F., "Beyond Left and Right: The New *Partisan* Politics of Welfare", *Governance*, 13 (2), p. 155-183.

THOENIG J.-C. (1987 [1973]), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.

ZITTOUN P. (2001), « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 51 (5), p. 683-706.

1 - . Max Weber distingue en effet les « fonctionnaires spécialisés » des « fonctionnaires politiques » qui « se laissent en règle générale reconnaître extérieurement au fait qu'ils peuvent à tout moment être arbitrairement mutés et congédiés » (p. 142).

2 - . À cette définition fonctionnelle et positionnelle, il faut ajouter une définition sociologique en termes d'élite sociale issue des lieux de formation les plus prestigieux (en France l'ENA et d'autres grandes écoles comme l'École polytechnique et l'École des mines, Oxford et Cambridge au Royaume-Uni, les universités de la Ivy League aux États-Unis...).

3 - . Avec de multiples déclinaisons : dénonciation des « énarques », des « eurocrates »... Rappelons aussi que « technocrate » est une des (nombreuses) insultes proférées par le capitaine Haddock (*Le crabe aux pinces d'or*, p. 55).

4 - . Les grands corps forment la strate supérieure, très restreinte (quelques milliers de personnes) des hauts fonctionnaires en France. Ils se caractérisent par une hypersélection (pour faire partie d'un grand corps, il faut sortir bien classé de l'ENA ou d'une grande école d'ingénieurs) ; par une forte cohésion interne (du fait des liens étroits entretenus par leurs membres, de l'autogestion du corps et d'un fort sentiment d'appartenance à une même élite) ; par l'accès privilégié aux postes les plus élevés au sein de l'État (direction des administrations d'État, cabinets ministériels...) et en dehors (dans les sphères politiques et économiques notamment) ; enfin par un important prestige social. On distingue les grands corps administratifs (Conseil d'État, Inspection des finances, Cour des comptes, corps diplomatique, corps préfectoral, administrateur civil des Finances...) des grands corps techniques (ingénieurs des Mines, ingénieurs des Ponts et Chaussées, ingénieurs des Télécommunications, ingénieurs de l'Armement...).

5 - . Entretiens, archives, mémoires, biographies, autobiographies...

6 - . Il met d'ailleurs en exergue de son article une citation attribuée à Louis XIV : « À chaque fois que j'octroie un office, je crée cent mécontents et un ingrat. »

7 - . On peut même parfois parler de « *blame claiming* » lorsqu'un élu fait de l'impopularité d'une réforme qu'il propose un élément attestant de son courage politique et de légitimation du bien-fondé de celle-ci, comme l'illustre la réforme des retraites menée par Nicolas Sarkozy en 2010. On voit avec ce cas de figure que la distinction *credit claiming/blame avoidance* peut être assez ténue.

8 - . Les élus peuvent aussi mettre en avant que l'inaction est aussi coûteuse que l'action : c'est la stratégie que Vis et Van Kersbergen (2007) qualifient de « *damned if you do, damned if you don't* » (p. 165).

9 - . De manière plus générale la politisation peut être considérée comme « une requalification des activités sociales les plus diverses » (Lagroye, 2003b, p. 360) à laquelle les acteurs politiques ont un intérêt important car « non seulement cette politisation peut être constituée comme ressource dans leurs activités spécifiques (campagnes électorales, conflits avec des rivaux ou des associés rivaux, acquisition d'une notoriété accrue, capacité à s'approprier la responsabilité de manifestations auxquelles est assignée une signification politique, etc.), mais encore elle contribue à accréditer la croyance en la nécessité de l'action politique et en la légitimité supérieure de cet ordre d'activités ; ce faisant, elle les grandit eux-mêmes, elle ennoblit leur rôle social » (p. 367).

Chapitre 7

Les acteurs non étatiques : des mouvements sociaux aux intérêts organisés

ALORS QUE LES *POLICY SCIENCES* correspondent à une vision stato-centrée des politiques publiques, à la même période (après la seconde guerre mondiale) se diffuse, toujours aux États-Unis, une autre approche de l'action publique qui, à l'inverse, insiste sur le rôle d'acteurs extérieurs à l'État : l'approche pluraliste. Elle s'inscrit dans la continuité de travaux menés depuis le début du ^{xx}^e siècle sur l'importance (et les dangers) du *lobbying* aux États-Unis (Courty, 2006, p. 6-11). Les auteurs pluralistes mettent en évidence la capacité d'influence politique des représentants de groupes sociaux et économiques, qualifiés le plus souvent de groupes de pression (*pressure groups*) mais aussi parfois de groupes d'intérêts (*interest groups*). Ils distinguent clairement ces groupes de l'État. Ainsi, pour Truman (1951), leur émergence résulte soit de la différenciation de la société liée à l'intensification de la division du travail (une nouvelle activité professionnelle spécialisée génère une organisation), soit de perturbations économiques et sociales menaçant des groupes qui s'organisent alors collectivement pour se défendre.

Toutefois, l'approche pluraliste tend à négliger les modes d'organisation internes des groupes d'intérêts ou de pression, pourtant essentiels à la compréhension des interactions avec l'État, comme Max Weber le soulignait déjà à travers la notion de *Verband*. Il le définit comme une organisation structurée, présentant des formes d'encadrement des comportements collectifs et des dirigeants, s'intégrant à des relations sociales externes (en particulier avec les autorités publiques). Le mode d'organisation, et donc d'encadrement des comportements collectifs, n'est pas sans effet sur le type de relation qui s'instaure avec l'État. Pour comprendre cette dimension externe de l'activité des groupes d'intérêts, il est nécessaire de prendre en compte leurs dimensions internes (Davis et Wurth, 1993) : leurs ressources, leurs formes organisationnelles et leurs modes d'action, qui peuvent être très diversifiés. Cette diversité est d'ailleurs quelque peu occultée par les notions de groupe de pression et de groupe d'intérêts¹. De ce fait, il est plus pertinent de raisonner à partir d'un continuum, allant des mouvements sociaux aux intérêts organisés en passant par les entreprises, voire des acteurs individuels, afin de rendre compte des différences de ressources, d'organisation, d'institutionnalisation et de modes d'action des acteurs non étatiques. Cette façon de procéder permet aussi d'échapper à l'enjeu que représente la qualification des groupes et des intérêts, soit pour légitimer des pratiques et des organisations, soit au contraire pour les disqualifier (Michel, 2003, p. 5-6).

La prise en compte de la dimension interne de ces acteurs non étatiques conduit aussi à séparer moins fortement État et groupes d'intérêts parce que l'État peut jouer un rôle déterminant dans la structuration des groupes d'intérêts, comme l'ont notamment mis en avant les analyses corporatistes (Hassenteufel, 1990b). Un de leurs apports majeurs est d'avoir mis l'accent sur le rôle de l'État dans le processus d'organisation collective des intérêts. Tout d'abord, l'État intervient en reconnaissant un groupe d'intérêts, ce qui lui donne un accès aux autorités publiques mais aussi une

série de droits (par exemple une représentation institutionnelle) et de moyens (sous la forme de subventions en particulier). L'État participe aussi à la structuration des groupes d'intérêts par le rôle qu'il leur confère dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. La gestion de la protection sociale illustre bien cet aspect. Dans les régimes de protection sociale d'inspiration bismarckienne (assurances sociales), comme en France et en Allemagne, cette gestion est assurée par les représentants des salariés et du patronat. Leur rôle dans la mise en œuvre renforce l'institutionnalisation et la bureaucratisation des groupes d'intérêts qui y sont impliqués. Le processus d'institutionnalisation influe ainsi sur la définition même des intérêts défendus par les organisations.

L'approche corporatiste permet, de ce fait, de rompre avec une définition purement béhavioriste de l'intérêt : un intérêt n'est pas simplement le produit de la structure économique et sociale comme chez Truman ; c'est aussi le fruit d'un travail d'élaboration, de définition et de délimitation effectué par des représentants. Ainsi peut s'opérer un déplacement de problématique par rapport au pluralisme puisque l'on passe d'un questionnement en termes d'influence à un questionnement en termes de représentation. L'idée selon laquelle c'est aussi le représentant qui constitue le groupe représenté n'est pas propre au corporatisme puisqu'on la retrouve déjà dans le *Léviathan* hobbesien. Elle a été développée dans de nombreux travaux sociologiques sur la représentation, notamment dans sa dimension de construction identitaire. Les représentants fixent l'identité du groupe représenté, en précisent les contours, en légitiment l'existence et au total le font exister comme collectif unifié (Hassenteufel, 1991).

Il est donc important de s'intéresser aux processus de construction et de définition des intérêts collectifs qui sont loin de simplement refléter des groupes sociaux (Offerlé, 1994). Les intérêts collectifs se construisent à la fois dans le cadre d'interactions avec l'État, comme le produit d'un travail d'élaboration et de définition par des représentants, ainsi que par rapport aux ressources, à la capacité d'action du groupe et aux choix stratégiques qui en résultent. On peut l'illustrer par l'exemple des médecins de ville en Allemagne et en France, deux pays où ce groupe présente des caractéristiques professionnelles tout à fait comparables mais où les intérêts collectifs ont été construits différemment.

La construction des intérêts collectifs de la profession médicale en France et en Allemagne

En Allemagne, la représentation des médecins s'est construite autour de l'identité du médecin de caisse, c'est-à-dire du médecin intégré au système de protection sociale ; en France autour de l'identité du médecin libéral, libre notamment de fixer ses tarifs. Historiquement, les intérêts des médecins allemands ont été construits et définis dans le cadre du système d'assurance-maladie, le syndicalisme médical s'étant structuré à la suite de la mise en place des assurances sociales par le chancelier Bismarck ; en France, ils l'ont été contre ce système, mis en place plus tardivement (dans les années 1920), dans un contexte politique et institutionnel (régime parlementaire) plus favorable qu'en Allemagne à la prise en compte des revendications des médecins. C'est l'organisation syndicale (en l'occurrence les premiers syndicats médicaux, dominés par les médecins des villes industrielles en Allemagne, là où le système d'assurance-maladie était le plus développé, par une élite médicale parisienne en France), placée dans un contexte sociopolitique différent, qui contribue de façon décisive à la définition de l'intérêt collectif du groupe. En Allemagne prédomine la revendication du droit à la négociation collective et de la représentation institutionnelle des médecins ce qui entraîne l'acceptation du tiers payant et de tarifs collectifs ; en France la « Charte de la médecine libérale », adoptée en 1927 et faisant toujours office de texte de référence pour la plus grande partie des syndicats de médecins, repose sur les principes de la liberté de fixation des tarifs (et donc le refus du tiers payant), le paiement à l'acte et le libre choix.

L'accent mis sur l'importance des processus de construction des intérêts conduit ainsi à souligner la diversité des intérêts mis en avant par les représentants collectifs. Samuel Finer (1958) a proposé de distinguer groupes de défense d'avantages matériels et groupes promotionnels d'idées ou de propagande. Cette distinction pose, d'une part, le problème d'opposer dimension matérielle et dimension idéelle alors que ces deux dimensions sont étroitement liées ; d'autre part, elle ne permet pas de rendre compte de façon satisfaisante de la diversité des intérêts collectifs construits, pris en charge et défendus par des représentants. Il est plus pertinent de distinguer trois grandes catégories de groupes d'intérêts, à partir de leurs modes de définition des intérêts collectifs qu'ils cherchent à représenter : les groupes catégoriels qui représentent des intérêts exclusifs, les groupes de conviction qui représentent des intérêts inclusifs et les groupes territorialisés qui représentent des intérêts sur un territoire spécifique. Les premiers renvoient à des intérêts définis par rapport à des groupes : pour appartenir à l'organisation collective, il est nécessaire de faire partie d'un groupe (socioprofessionnel en général) dont l'organisation précise les contours. Les syndicats professionnels forment le cas le plus courant. Parfois les groupes sont définis négativement comme l'illustre le cas des mouvements de « sans » – sans logement, sans-papiers, chômeurs... – apparus en France depuis la fin des années 1980 (Mouchard, 2002). Les seconds (groupes de conviction) se fondent sur la référence à des valeurs à vocation universelle : tout individu se reconnaissant dans ces valeurs peut devenir membre de l'organisation collective. Ces organisations s'appuient, le plus souvent, sur des matrices cognitives plus structurées et plus affirmées que les groupes catégoriels. Il s'agit, par exemple, des mouvements de défense des droits de l'homme, de la mouvance altermondialiste, des mouvements de défense des consommateurs... Enfin, les groupes territorialisés se constituent à partir de la défense d'un espace donné et délimité et non pas dans un cadre national comme les groupes exclusifs, ou international comme les groupes inclusifs. Il s'agit, en particulier, de mouvements de défense d'un milieu naturel ou de contestation d'un projet d'aménagement, parfois qualifiés de mouvement NIMBY (pour « *Not in my backyard* » : « Pas dans mon jardin »).

L'enjeu central de l'analyse de ces acteurs très divers est donc l'articulation entre leurs dimensions internes et les dimensions externes (interactions avec les autres acteurs de l'action publique), ce qui suppose de partir de la sociologie de ces acteurs collectifs.

Les modes d'intervention dans l'action publique

Notre point de départ est l'analyse des ressources des acteurs, analyse qui permet de comprendre le recours à différents modes d'actions publics, en s'appuyant sur les apports de la sociologie de l'action collective.

Les ressources collectives des groupes d'intérêts

Les ressources des groupes d'intérêts ne peuvent pas se comprendre indépendamment de l'État

puisque une partie d'entre elles est attribuée par ce dernier. Mais si la reconnaissance par l'État confère de nouvelles ressources, cette reconnaissance s'explique par la détention d'autres ressources par un acteur collectif non étatique.

Il s'agit tout d'abord des ressources politiques qui reposent en premier lieu, pour les organisations défendant des intérêts exclusifs, sur leur capacité à représenter un groupe. De ce fait, les différentes marques de représentativité d'une organisation collective (nombre d'adhérents, résultats électoraux dans le cadre d'élections professionnelles, sondages...) sont fortement valorisées. L'image du groupe dans l'opinion publique joue de manière plus générale un rôle important, certaines actions collectives sont de ce fait parfois orientées directement vers la construction d'une image positive afin de donner une nouvelle légitimité à l'organisation.

Changer l'image du patronat : du CNPF au Medef

En 1998, le Conseil national du patronat français (CNPF) prend le nom de Mouvement des entreprises de France (Medef) dans le cadre d'un changement de statut, de dirigeant (Ernest-Antoine Seillière succède à Jean Gandois) et de stratégie (rupture avec le paritarisme à travers la volonté de décentralisation de la négociation collective et de « refondation sociale »). Ce changement correspond aussi à un changement d'image. Il s'agit tout d'abord d'abandonner le terme « patronat », renvoyant à la lutte des classes et au ^{xix}^e siècle, et de le remplacer par la référence à « l'entreprise », qui renvoie à la performance et à la communauté de destin entre entrepreneurs et salariés ainsi qu'au « mouvement », ce qui permet de donner une image plus dynamique orientée vers l'avenir et non plus vers le passé. Ce changement de nom, décidé avec une agence de publicité, s'accompagne d'un nouveau logo figurant trois visages représentant le dirigeant, le salarié et l'actionnaire sur fond de couleurs françaises et européennes et d'une nouvelle localisation (déménagement dans un bâtiment plus moderne et transparent incarnant la volonté d'ouverture). On peut l'analyser comme le « lancement d'une nouvelle marque », permettant de donner une nouvelle image aux entreprises comme acteur politique, ce que résume la formule de « parti libéral de l'entreprise » pour désigner l'organisation patronale.

Woll, 2006.

Pour les représentants d'intérêts inclusifs, les ressources politiques reposent plus sur le degré d'acceptation et de reconnaissance des valeurs au nom desquelles ils s'expriment et se positionnent. Mais la capacité à se prévaloir de valeurs fortement légitimes joue également pour les représentants de groupes socioprofessionnels : on peut prendre comme exemple la légitimation des revendications de la profession médicale au nom du droit à la santé et des patients, plus qu'au nom des intérêts matériels des médecins, moins susceptibles de susciter l'adhésion d'une opinion publique plus large du fait des revenus assez élevés des membres de ce groupe professionnel.

Les groupes d'intérêts cherchent aussi à s'appuyer sur des relais politiques reposant sur des proximités personnelles et/ou idéologiques, des liens électoraux et des liens financiers. La première catégorie de liens conférant des ressources politiques se traduit parfois par la détention de mandats parlementaires ou locaux par des représentants d'intérêts collectifs, comme ce fut longtemps le cas pour des syndicalistes membres de partis sociaux-démocrates (Hassenteufel, 1995). Plus rarement, des groupes d'intérêts se transforment en partis politiques : c'est le cas, historique, du parti travailliste britannique fondé par les syndicats de salariés ; plus récemment, on peut mentionner le mouvement politique « Chasse, pêche, nature et traditions », issu d'associations

de chasseurs et de pêcheurs, qui a obtenu des mandats locaux et de députés européens. Il est en revanche plus fréquent que des représentants d'intérêts collectifs donnent des consignes de vote en faveur de tel ou tel candidat. Toutefois, ces liens sont le plus souvent peu visibles, informels et personnalisés du fait de la tension entre la défense de l'intérêt général et la représentation de groupes particuliers².

La dimension électorale joue surtout pour deux raisons, d'une part parce que le groupe représenté forme une clientèle électorale numériquement importante (ainsi les viticulteurs dans les zones viticoles), d'autre part parce qu'il est présumé avoir la capacité d'influencer un grand nombre d'électeurs (c'est le cas pour les médecins supposés pouvoir peser sur le vote de leurs patients et, plus généralement, de tous les groupes en rapport avec un nombre important de clients comme les buralistes ou les chauffeurs de taxis). L'influence (réelle ou supposée) sur le vote est une ressource politique décisive.

Ces liens peuvent, enfin, prendre la forme du soutien financier d'un groupe d'intérêts à un parti politique. Ce type de soutien se manifeste, en particulier, au niveau du financement des campagnes électorales. Le cas américain est exemplaire de ce point de vue avec les *Political Action Committees* mis en place au début des années 1970 et dont les flux financiers ont été multipliés par vingt entre 1976 et 1996. Dans ce cas, les ressources politiques reposent sur les ressources matérielles (en l'occurrence financières) de l'organisation collective.

Pour l'ensemble de ces organisations et mouvements non étatiques les ressources militantes sont également très importantes car c'est sur elles que repose la capacité à mener des actions collectives susceptibles d'avoir un impact sur les autorités publiques. Il s'agit là d'un type de ressources spécifique à cette catégorie d'acteurs qui est à la fois à l'origine de ressources matérielles (par le biais des cotisations des adhérents), de ressources de légitimité (l'importance de la base militante confère une légitimité à un mouvement social) et de ressources politiques (à travers notamment la multi-appartenance de militants, membres à la fois d'organisations défendant des intérêts collectifs et d'un mouvement politique).

La détention de ressources politiques, de ressources militantes et/ou de ressources matérielles favorise la reconnaissance par l'État, elle-même génératrice de nouvelles ressources. Ainsi, en France, ce processus de reconnaissance se traduit notamment par l'attribution d'un label de représentativité qui permet une sélection étatique des groupes d'intérêts (Mény, 1986). Il s'accompagne d'importantes prérogatives juridiques : le droit de signer des conventions collectives pour les syndicats de salariés ; le droit de signer les conventions médicales pour les syndicats médicaux... Il permet aussi l'obtention de diverses aides matérielles : mises à disposition de fonctionnaires et de locaux pour les syndicats de salariés ; subventions aux syndicats agricoles dans le cadre de la gestion de la politique d'aide à la modernisation ; fonds destinés à la formation médicale pour les syndicats de médecins, affectation d'un fonds spécial de financement public égal à 0,1 % des prestations familiales à l'Union nationale des associations familiales (Unaf)... L'État joue ainsi un rôle décisif dans le processus d'institutionnalisation des groupes d'intérêts qui s'accompagne de ressources d'expertise, déterminantes pour l'intervention dans l'action publique³.

L'Union nationale des associations familiales, créée en 1942, est une institution semi-publique régie par la loi qui lui confère un mandat de représentation de l'ensemble des familles françaises et placée sous la tutelle du ministre chargé de la famille. À ce titre elle dispose de ressources matérielles importantes par l'affectation d'un fonds spécial (public) représentant 7, 56 millions d'euros en 2002. De ce fait elle a pu développer dès les années 1950 des outils spécifiques d'analyse de la situation des familles et de l'efficacité des politiques familiales : mise en place de « budgets types », évaluation du coût de la rentrée scolaire, création d'observatoires locaux de la famille... Ces outils lui permettent de donner des fondements scientifiques à ses revendications (notamment la revalorisation des allocations familiales). L'Unaf s'appuie aussi sur la mobilisation de chercheurs spécialistes de la famille (sociologues, anthropologues, économistes, juristes...) à travers la mise en place d'une revue scientifique, l'organisation de colloques, de séminaires et de journées d'études, le développement de pôles d'études associatifs en coopération avec d'autres structures, le recrutement de responsables possédant un profil et une formation d'experts...

Minonzio et Vallat, 2006.

Les ressources des acteurs collectifs organisés dépendent donc (plus ou moins) fortement de l'État et les différents types de ressources sont interdépendants. Ainsi, les ressources matérielles (d'origine étatique ou non) peuvent renforcer les ressources militantes par les incitations sélectives offertes aux adhérents à titre individuel, afin de contrecarrer les comportements de passagers clandestins (Olson, 1978). Enfin, l'analyse des ressources permet de comprendre les modes d'action des groupes d'intérêts qui en dépendent fortement.

Le répertoire de l'action collective

La notion de répertoire de l'action collective, forgée par Charles Tilly (1984), permet non seulement d'analyser historiquement la transformation des formes de l'action collective, mais aussi de mettre en évidence l'importance du choix collectif d'un mode d'action au sein d'un répertoire historiquement situé. Ce répertoire est aujourd'hui fortement diversifié et combine notamment des modes d'action hérités du répertoire du mouvement ouvrier et de celui des « nouveaux mouvements sociaux ». Pour le présenter il est nécessaire, tout d'abord, de distinguer les modes d'action directs des modes d'action indirects : les premiers visent à peser directement sur les autorités publiques et s'inscrivent dans le cadre d'une interaction étroite avec des acteurs étatiques, alors que les seconds sont destinés prioritairement à une opinion publique élargie susceptible de peser sur les autorités publiques. Il est également possible de distinguer les modes d'action qui s'inscrivent dans des stratégies d'influence et ceux qui s'inscrivent plutôt dans des stratégies de contestation. Avant de présenter les sept principaux modes d'action formant le répertoire d'action publique des groupes d'intérêts contemporains, trois remarques préalables s'imposent. Tout d'abord, le choix du mode d'action ne dépend pas seulement de la stratégie adoptée par une organisation collective dans un contexte donné et par rapport à un enjeu de politiques publiques, mais aussi des ressources dont il dispose. Ensuite, le choix d'un mode d'action n'est pas exclusif : la plupart du temps les groupes d'intérêts combinent plusieurs modes d'actions (dans la durée ou simultanément). Enfin, ces modes d'action s'articulent différemment avec les séquences de l'action publique : certains renvoient directement à des séquences spécifiques, d'autres correspondent à plusieurs séquences.

Le **lobbying** (mode d'action direct dans une logique d'influence). Il s'agit là du mode d'action le plus fortement mis en avant dans les analyses pluralistes parce qu'il correspondait au mode d'action dominant des groupes d'intérêts aux États-Unis. La

notion de *lobbying* renvoie prioritairement à des contacts directs entre des représentants d'intérêts collectifs et des élus afin d'influencer la décision publique. Ces contacts sont non seulement formalisés (dans le cadre d'auditions par des commissions parlementaires, d'entretiens avec des ministres ou de consultations officielles par l'administration), mais aussi informels (discussions téléphoniques, petits déjeuners, déjeuners ou dîners, réceptions mondaines, loisirs partagés...). Le *lobbying* repose donc principalement sur des ressources politiques (accès direct aux élus et aux gouvernants). Toutefois, les ressources d'expertise et les ressources matérielles jouent également un rôle important. Les premières permettent aux groupes d'intérêts qui en disposent de fonder leurs revendications sur des bases plus légitimes (par la production de données chiffrées notamment, conférant une apparence d'objectivité et de scientificité) et de présenter des propositions susceptibles d'être adoptées telles quelles, sous la forme d'amendements parlementaires ou de décrets pré-rédigés par exemple. Les ressources financières facilitent l'établissement de liens d'interdépendance avec des partis politiques, par le financement des campagnes électorales, en vue de la prise en compte, au niveau politique, des revendications et des positions d'un groupe d'intérêts, ou par l'octroi de « cadeaux » à des élus (voyages, invitations à des manifestations sportives ou culturelles prestigieuses...). Les ressources financières permettent, enfin, le recours à des acteurs spécialisés dans le *lobbying* : entreprises d'affaires publiques, cabinets de conseil en *lobbying*, cabinets d'avocats, entreprises de relations publiques, etc., ce qui traduit clairement la professionnalisation de cette activité. Dans le cas français, les entreprises proposant des services de *lobbying* à leurs clients, apparues dans les années 1990, constituent un marché émergent, sur lequel se positionnent des grandes firmes internationales qui ont ouvert des bureaux parisiens (Grossman et Saurugger, 2004, p. 524).

La **négociation** (mode d'action direct dans une logique d'influence). L'interaction est ici plus large et moins personnalisée que pour le *lobbying*, le nombre d'acteurs impliqués étant plus important (participation de plusieurs groupes d'intérêts notamment), de plus, ceux-ci sont en général représentés par des délégations collectives. La participation à la négociation est liée aux ressources juridiques : c'est parce qu'un groupe d'intérêts est reconnu par les autorités publiques qu'il est convié à la table de négociations. Mais les ressources politiques jouent un rôle fondamental car non seulement elles sont à l'origine de la reconnaissance par les autorités publiques, mais aussi elles déterminent le poids de l'organisation collective dans le processus de négociation.

L'action conflictuelle (mode d'action direct dans une logique de contestation). Sa forme la plus courante est la grève, mode d'action emblématique du mouvement ouvrier. Si, historiquement, la grève relève plus du système de relations professionnelles que des politiques publiques à proprement parler, elle concerne aujourd'hui principalement l'État, notamment en France, du fait de la plus grande conflictualité sociale dans le secteur public (secteur où, en Europe de l'Ouest, le taux de syndicalisation est en général le plus élevé) que dans le secteur privé. Il s'agit, de ce fait, de plus en plus un mode d'action direct dans le cadre d'une interaction conflictuelle entre des fonctionnaires ou des salariés du secteur public et l'État. On peut d'ailleurs remarquer que des professions libérales (médecins, avocats...) ont de plus en plus recours à ce type d'action. La

ressource principale est ici la ressource militante qui détermine la capacité de mobilisation du groupe (également liée à sa légitimité et à ses ressources matérielles). Historiquement, d'autres modes d'action conflictuels sont venus s'ajouter à la grève parmi lesquels le boycott, le blocage des routes (par les transporteurs routiers ou les agriculteurs), la destruction de biens (production agricole, saccage de bureaux par exemple), les sabotages, etc.

L'action juridique (mode d'action direct dans une logique de contestation) est un mode d'action beaucoup plus récent qui s'inscrit dans un mouvement plus général de juridicisation de l'action publique. La multiplication des possibilités de recours (au niveau national et aussi de plus en plus au niveau européen), ainsi que l'extension de la sphère d'influence du droit, donnent de nouvelles armes aux groupes d'intérêts pour s'opposer à des décisions publiques. Il s'agit là d'un mode d'action qui se déploie plus au moment de la mise en œuvre des politiques publiques que lors de la décision. Il peut aussi viser la mise sur agenda d'un enjeu à la faveur d'un procès. Le recours juridique repose avant tout sur des ressources d'expertise en matière de droit, ce qui s'accompagne de transformations dans les profils socioprofessionnels de certains représentants (Michel, 2003). Il en résulte à la fois une inscription croissante d'enjeux de politiques publiques dans le registre du droit et l'intervention accrue d'instances judiciaires nationales et supranationales : cour d'appel, tribunal administratif, Conseil d'État, Conseil constitutionnel, Cour de justice européenne...

L a **manifestation** (mode d'action à la fois direct et indirect dans une logique de contestation). Il s'agit d'un mode d'action qui peut correspondre à une interaction directe dans le cadre d'un conflit avec une autorité publique (conflit salarial dans la fonction publique, refus d'une mesure concernant une catégorie de fonctionnaires...) ou, plus largement, dans le cadre d'un mouvement de contestation d'une décision publique (manifestation d'avril 1984 contre la réforme de l'école privée, manifestations de novembre-décembre 1995 contre le plan Juppé de réforme de la Sécurité sociale, manifestations du printemps 2003 contre la réforme des retraites du gouvernement Raffarin...). Toutefois, ce mode d'action vise aussi à s'adresser à l'opinion publique : par la manifestation, il s'agit de donner une visibilité à un groupe et à ses revendications ainsi que de montrer la capacité de mobilisation d'une organisation (d'où les discordances systématiques entre autorités publiques et représentants de mouvements sociaux sur le nombre de manifestants) (Fillieule, 1996). Comme pour les actions conflictuelles, que les manifestations accompagnent fréquemment, les ressources militantes sont nécessaires. Influent aussi les ressources politiques et les ressources matérielles.

Les **actions symboliques** (mode d'action indirect dans une logique de contestation) s'inscrivent dans le répertoire d'action des « nouveaux mouvements sociaux ». Il s'agit d'un mode d'action regroupant un nombre restreint de militants visant à produire des effets symboliques par la signification des actes accomplis et des cibles visées. La médiatisation est fortement recherchée par ce type d'action. Les déclinaisons en sont multiples : *sit-in*, *die-in* (symboliser un nombre de victimes en se couchant par terre), grève de la faim à laquelle ont notamment recours des sans-papiers (Siméant, 1998), désobéissance civile (par exemple les actions d'arrachage d'OGM), occupation de locaux

à forte portée symbolique (immeubles de luxe vides occupés par le mouvement Droit au logement, occupation de caisses des Assedic par des mouvements de chômeurs...), présence sur des lieux symboliques (par exemple des militants écologistes qui s'enchaînent au passage d'un train transportant des déchets radioactifs), chaînes humaines, destruction ou vente à perte de produits agricoles... Plus que les autres modes d'action, les actions symboliques concernent l'émergence de problèmes et la mise sur agenda. Par ce type d'actions, dont les formes se démultiplient, les mouvements et les organisations impliqués visent à alerter l'opinion publique sur un problème et/ou un enjeu jusqu'alors faiblement visible. Le recours aux actions symboliques est souvent le fait de groupes à faibles ressources, car elles en nécessitent peu. Il joue un rôle particulièrement important pour les politiques publiques liées aux enjeux environnementaux, ce qui correspond à l'héritage des nouveaux mouvements sociaux.

Les **prises de position publiques** (mode d'action indirect dans une logique d'influence). Elles visent l'opinion publique en s'appuyant, tout comme les actions symboliques et les manifestations, sur les médias. Les formes sont là aussi très diverses : entretiens dans les différents médias, conférences de presse, campagnes publicitaires, sites Internet... Les prises de position publiques sont facilitées par l'organisation d'événements susceptibles de rencontrer une large audience médiatique : congrès ou assemblée générale d'une organisation (dont la médiatisation, permettant de donner plus d'écho aux positions, programme et revendications d'un groupe d'intérêts, est souvent liée à l'invitation d'élus ou de gouvernants comme c'est le cas fréquemment pour les congrès de la FNSEA, l'assemblée générale de la Mutualité française ou les conférences annuelles de la famille pour l'Unaf) ; universités d'été (telle celle du Medef fortement médiatisée du fait d'invités connus), contre-sommets (à l'occasion de sommets internationaux comme ceux du G8 ou de l'OMC), forum social et européen du mouvement altermondialiste... Ce type d'action repose principalement sur des ressources politiques (qui vont rendre les discours produits recevables par les médias) et, dans une moindre mesure, sur des ressources matérielles (permettant l'organisation d'événements médiatisés ou de campagnes médiatiques). Elles concernent l'ensemble des séquences de l'action publique, toutefois plus la mise sur agenda et la décision que la mise en œuvre.

Tableau 6. Le répertoire d'intervention des groupes d'intérêts dans l'action publique

Modes d'action directs	Ressources clés	Séquence concernée
<i>Lobbying</i>	Politiques	Décision
	Financières	Mise sur
	Expertise	agenda
Négociation	Juridiques Politiques	Décision
Action conflictuelle	Militantes Politiques	Décision Mise en œuvre

Action juridique	Expertise (juridique)	Mise en œuvre Mise sur agenda
Manifestation publique	Militantes Financières Politiques	Décision Mise sur agenda
Action symbolique	Militantes Politiques	Mise sur agenda Mise en œuvre
Prises position publiques	de Politiques Financières	Mise sur agenda Décision

Le choix d'un (en général plutôt de plusieurs) mode d'action ne dépend pas seulement des ressources, sur lesquelles nous avons mis l'accent afin de souligner l'importance de la dimension interne pour comprendre les intérêts organisés et les mouvements sociaux dans le cadre de l'action publique, il est aussi étroitement lié aux interactions avec les acteurs étatiques, interactions qui structurent les stratégies collectives orientées notamment vers l'accumulation de ressources d'action publique.

Les interactions avec les acteurs étatiques : dépasser le débat pluralisme/corporatisme ?

Les travaux pluralistes se sont centrés sur la question de l'influence des groupes d'intérêts sur la décision publique à partir d'une analogie entre le système politique et le marché. Les groupes de pression sont présentés comme étant en situation de concurrence permanente entre eux afin de peser sur la décision. Celle-ci est ouverte et, du fait de la diversité des groupes, leur poids varie en fonction des enjeux et des alliances qu'ils sont en mesure de nouer entre eux et avec les élus. Il en résulte une vision en termes d'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*) garantissant la satisfaction du plus grand nombre : « Le pouvoir politique est par définition dispersé dans une société démocratique moderne et la domination durable d'un groupe est empêchée par l'émergence permanente de nouveaux contre-pouvoirs, c'est-à-dire de groupes en opposition au groupe dominant. Il existe un très grand nombre de groupes qui se mobiliseront dès que l'un de leurs intérêts sera menacé » (Grossman et Saurugger, 2006, p. 60-61).

Cette vision a été contestée à partir de la fin des années 1960 (Mac Farland, 1987), tout d'abord par les « néopluralistes », qui ont mis en avant les fortes inégalités de ressources entre groupes d'intérêts, ce qui conduit à relativiser l'ouverture des processus décisionnels aux différents acteurs non étatiques, sur la base du constat du poids prépondérant de groupes dotés de ressources plus importantes⁴, en particulier les groupes d'intérêts économiques représentant les intérêts des employeurs de secteurs de production économique importants ou de certaines professions très organisées (médecins, agriculteurs, avocats...). La perspective néopluraliste a, ensuite, conduit à s'intéresser aux mouvements sociaux apparus, à partir de la fin des années 1960, notamment pour faire contrepoids à ces intérêts fortement organisés (mouvements de consommateurs, associations

de défense de l'environnement, associations de patients...) et qui, dans certains secteurs de politique publique, ont cherché à modifier les relations de pouvoir établis en participant aux interactions.

L'ouverture de la décision publique à un grand nombre de groupes d'intérêts a également été remise en cause par ceux qui, comme Lowi (1969) en particulier, ont mis en avant l'existence de relations stabilisées entre des élus, des segments et de l'administration et un nombre réduit de groupes d'intérêts formant des triangles de fer (*iron triangles*). Ces critiques ont contribué à mettre en avant la distinction entre groupes inclus (*insiders*) et groupes exclus (*outsiders*) (Maloney, Jordan et Mac Laughlin, 1994).

Un autre élément du débat suscité par le pluralisme est la question de l'autonomie de l'État, certains auteurs pluralistes ayant tendance à négliger la capacité d'action autonome des acteurs étatiques, qui résulte notamment des conflits et oppositions entre groupes d'intérêts conduisant à leur (relative) neutralisation.

Toutefois, la critique la plus systématique et la plus directe a été développée par les auteurs corporatistes à la suite de Philippe Schmitter (1974). Il oppose deux grands types de représentation des intérêts à partir de six variables : le degré de concentration de la représentation (c'est-à-dire l'étendue des intérêts et des groupes représentés), la nature de l'adhésion (obligatoire ou volontaire), le degré de concurrence (existence ou non de monopoles), le degré de centralisation de l'organisation, son degré d'institutionnalisation et la nature des intérêts défendus. L'existence de modes de représentation des intérêts qu'il qualifie de néocorporatiste (sous la forme de groupes monopolistiques fortement institutionnalisés et centralisés, représentant des intérêts socioéconomiques ou professionnels larges, parfois à adhésion obligatoire) le conduit à mettre en cause la vision pluraliste des politiques publiques comme résultat de la compétition ouverte et libre entre des multiples groupes exerçant une pression sur l'État. De plus, Philippe Schmitter ne limite pas l'étude du rôle des groupes d'intérêts dans l'action publique à la séquence décisionnelle puisqu'il souligne l'importance de la place des organisations corporatistes dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le (néo)corporatisme recèle toutefois la même ambiguïté que le pluralisme : il s'agit à la fois d'un mode d'analyse de l'action publique (plus précisément des interactions entre acteurs étatiques et non étatiques) et d'un outil de description de la représentation des intérêts. Ce dernier aspect a été largement privilégié.

Pluralisme et corporatisme comme outils descriptifs

Les premiers travaux (néo)corporatistes, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, ont cherché à identifier des situations nationales et sectorielles correspondant au néocorporatisme, qualifiées respectivement de macrocorporatisme et de mesocorporatisme (ou corporatisme sectoriel), ce qui a débouché sur des typologies permettant de classer des pays et des secteurs en fonction de leur degré de corporatisme et de pluralisme le long d'un continuum. Dans ce cadre, l'Autriche a été souvent analysée comme un cas paradigmatique de néocorporatisme.

Le « partenariat social » autrichien, cas type de néocorporatisme

Dans ce pays la représentation des intérêts correspond strictement aux critères définis par P. Schmitter : elle est fortement concentrée, monopolistique (il n'y a qu'une seule confédération syndicale et une seule organisation patronale), institutionnalisée (du fait de l'existence de chambres de droit public à adhésion obligatoire) et centralisée. Ces groupes d'intérêts en situation de monopole ont un poids prépondérant dans l'action publique, tant dans la décision que dans la mise en œuvre des politiques publiques. On parle le plus souvent de « partenariat social » pour désigner la prise en charge de la politique macroéconomique et des politiques sociales par la confédération des syndicats autrichiens (ÖGB) qui domine la chambre des travailleurs, et la chambre patronale. Le fonctionnement du régime néocorporatiste autrichien repose non seulement sur des facteurs historiques (héritage des Habsbourgs, souvenir cuisant de la violence des conflits politiques de l'entre-deux-guerres, contexte spécifique de l'après-seconde guerre mondiale), mais aussi sur des facteurs politiques. Les représentants des salariés ont des liens privilégiés avec le parti social-démocrate (SPÖ), parti dominant au pouvoir (seul ou dans le cadre de coalitions) quasiment sans interruption depuis la guerre ; les représentants patronaux avec le parti conservateur (ÖVP). Ces liens se traduisent par d'importants cumuls de fonctions politiques (y compris ministérielles) et de représentation des intérêts.

Marin, 1985 ; Hassenteufel, 1990a.

À l'autre pôle est en général situé le cas des États-Unis, paradigmatique du pluralisme.

Pluralisme de la représentation des intérêts aux États-Unis et modes d'influence de la décision publique

La prolifération des organisations depuis les années 1960, due notamment aux nouveaux mouvements sociaux (organisations de défense de l'environnement, organisations féministes, organisation de défense des droits des minorités...) qui ont eux-mêmes suscité l'émergence de groupes visant à leur faire contrepoids (les organisations fondamentalistes notamment) est un constat largement partagé par les analyses portant sur les groupes d'intérêts aux États-Unis. Un autre facteur de cette évolution est le développement des politiques publiques fédérales et étatiques qui a entraîné l'organisation des publics concernés et des mobilisations collectives, en vue de la prise en charge de nouveaux enjeux par les différentes autorités publiques. La défense des animaux en offre un exemple tout à fait significatif (Cigler et Loomis, 2002). Plus de 400 associations de défense de droits des animaux se sont créées afin d'obtenir la réglementation et l'arrêt des expérimentations sur telle ou telle espèce. Cet exemple traduit aussi la tendance à la spécialisation des groupes sur des enjeux de plus en plus ciblés. Il est également révélateur de la dynamique de création en réaction de nouvelles organisations : dans ce cas, le mouvement *Putting People First* afin de faire prévaloir les apports des expérimentations pour les hommes sur la défense des droits des animaux, qui a été de plus en plus fortement prise en compte par les autorités publiques.

Si la pratique du *lobbying*, sous la forme de l'action auprès d'élus, est restée prédominante, on assiste depuis les années 1970 à une professionnalisation et à une sophistication des modes d'action ainsi qu'au développement du recours à d'autres modes d'action : l'action juridique et l'action contestataire en particulier (Schlozman et Tierney, 1986, p. 365). Il en découle une diversification tant des modes d'action que des cibles d'action des groupes d'intérêts, comme le montrent les enquêtes menées dans les années 1990 (Nownes et Freeman, 1998). En ce qui concerne les modes d'action, a été mis en avant le développement du suivi et de veille de l'action des gouvernants et des autres autorités publiques (*monitoring*), qui suppose des ressources d'expertise et matérielles, le financement des campagnes électorales (apparu dans les années 1970 avec la création des *Political Action Committees*), la mobilisation à la base (*grass-roots lobbying*) s'appuyant sur des moyens accrus, l'action juridique et le recours aux médias. Ces différents modes d'action sont venus étoffer le *lobbying* plus traditionnel (contacts avec des élus et des gouvernants, auditions, propositions de textes législatifs...). Ils correspondent aussi à une multiplication des cibles : non seulement les pouvoirs législatifs (Congrès et parlements des États), mais aussi les pouvoirs exécutifs (présidence, gouverneurs),

administratifs (agences fédérales) et judiciaires (tribunaux).

La configuration de la représentation des intérêts aux États-Unis reste donc dominée par un fort pluralisme du fait de la prolifération des intérêts organisés et par des modes d'action faisant prévaloir le *lobbying* (même s'ils se diversifient) centrés sur la décision, la construction de problèmes publics et la mise sur agenda.

Le positionnement de la France a fait l'objet de débats nombreux. Certains auteurs (notamment Birnbaum, 1982) ont mis en avant le poids de l'État et la forte fragmentation de la représentation des intérêts pour conclure à l'inadéquation du modèle corporatiste pour la France. Mais d'autres travaux, portant plus spécifiquement sur certains secteurs de politique publique, ont mis en évidence l'existence des « corporatismes sectoriels ».

Le rôle de la FNSEA dans la politique agricole française : un cas de corporatisme sectoriel

La modernisation de l'agriculture française a été portée par un groupe de jeunes agriculteurs, la plupart issus de l'ouest de la France et de la Jeunesse agricole catholique, qui prennent la direction du Centre national des jeunes agriculteurs puis de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles. Ce sont des agriculteurs de taille moyenne exploitant eux-mêmes leurs terres, cherchant à moderniser leur outil et à agrandir leurs surfaces. Leurs conceptions modernistes (décloisonnement culturel et social de la paysannerie, participation à l'expansion économique, définition de l'exploitation agricole comme une entreprise, recours au progrès technique) rencontrent un écho très favorable auprès du gouvernement après 1958. Il soutient le CNJA (par une reconnaissance institutionnelle, des subventions, des mises à disposition de personnel) et s'appuie sur lui pour faire accepter la modernisation de l'agriculture. La loi d'orientation agricole est négociée, en 1960, entre l'état-major du CNJA et les sommets de l'exécutif. La profession prend alors elle-même en charge la modernisation du secteur, en échange les représentants font accepter la politique publique et l'appliquent dans le cadre des chambres de l'agriculture, ce qui permet le renforcement du syndicat qui s'affirme comme le représentant quasi unique de la profession agricole. C'est par exemple le syndicat qui décide de l'attribution des primes et des aides, ce qui crée une forte incitation à la syndicalisation.

Il s'agit donc d'un cas de corporatisme sectoriel avec un acteur professionnel quasi monopolistique, fortement institutionnalisé, qui oriente la politique publique et prend en charge une partie de sa mise en œuvre.

Jobert et Muller, 1987.

Au-delà des débats comparatifs qu'elle a suscités, l'approche corporatiste a surtout permis d'articuler deux questionnements (trop) souvent dissociés dans les travaux sur les groupes d'intérêts, en particulier dans les travaux pluralistes (Davis et Wurth, 1993) : un questionnement interne renvoyant à la sociologie de l'action collective (Neveu, 2005) et un questionnement externe renvoyant aux politiques publiques.

L'échange politique

En effet, dans la plupart des travaux corporatistes l'articulation entre logiques internes et logiques externes est au cœur de l'analyse. La première est une logique de l'adhésion et de la participation, centrée sur les rapports entre les dirigeants du groupe et les adhérents ; la seconde est une logique de l'influence et de la participation, centrée sur les interactions entre les groupes

d'intérêts et d'autres acteurs, en particulier l'État. Les groupes corporatistes privilégient la logique externe : ils sont principalement orientés vers l'interaction avec l'État et avec d'autres groupes dans le cadre des politiques publiques et leurs différentes séquences – mise sur agenda, formulation des problèmes, décision, mise en œuvre... Toutefois, cette logique s'articule avec la logique interne dans la mesure où l'interaction avec l'État structure, comme on l'a vu, l'organisation. L'institutionnalisation du groupe, son renforcement matériel et organisationnel lui permettent de peser sur l'adhésion en offrant notamment des biens sélectifs à ses membres : postes, aides matérielles, rétributions diverses... Cette articulation est maximale lorsque l'État met en place des institutions monopolistiques de représentation à adhésion obligatoire.

Par là le néocorporatisme et le corporatisme sectoriel peuvent se comprendre comme le produit d'un échange politique. Il s'agit d'un échange portant sur « le consensus social ou l'ordre social », reposant sur des biens politiques (légitimité, paix sociale, prévisibilité, institutions...) supposant la capacité des acteurs organisés qui s'y engagent à en garantir la stabilité (Pizzorno, 1978, p. 279). Pour un groupe d'intérêt, s'engager dans un tel échange permet, d'une part, d'obtenir la satisfaction de revendications par la garantie d'une position prééminente dans les processus décisionnels, d'autre part, en participant à la mise en œuvre des politiques publiques, de renforcer sa structuration interne par les ressources institutionnelles et matérielles qu'il obtient de l'État. Sa ressource principale est sa légitimité : c'est parce qu'un groupe apparaît fortement représentatif et défendant des valeurs socialement partagées qu'il peut obtenir une place privilégiée dans une politique publique. S'engage alors un jeu à somme positive : la reconnaissance du groupe d'intérêts renforce sa représentativité et sa légitimité auprès de ses adhérents puisqu'il est en mesure d'obtenir satisfaction sur un certain nombre de revendications et d'offrir plus de biens sélectifs à ses membres (et à ses dirigeants). La contrepartie offerte par le groupe d'intérêt est l'acceptation de concessions (par exemple la modération salariale pour les syndicats ou la limitation de leur activité pour les agriculteurs) et surtout la garantie de l'absence de conflits ou de contestation de la politique publique décidée et mise en œuvre. Il offre du soutien politique et du consensus. Pour l'État, la garantie d'accès à la décision, l'attribution d'une position institutionnelle privilégiée et de ressources matérielles à un groupe d'intérêt permet un renforcement de sa connaissance du secteur (du fait notamment de la capacité d'expertise de celui-ci), facilite l'acceptation de la politique publique (absence de contestation) et garantit la mise en œuvre des décisions et des objectifs de la politique publique concernée. L'échange politique produit donc de la légitimité (le groupe d'intérêts est légitimé par l'État comme interlocuteur représentatif et comme défendant des revendications susceptibles d'être prises en compte ; les politiques publiques sont légitimées par l'acceptation du groupe d'intérêt représentant le public cible : salariés, agriculteurs, médecins, familles...), de la confiance (l'État satisfait des revendications, le groupe d'intérêts accepte les décisions publiques et garantit l'absence de conflictualité), de la prévisibilité, et du consensus.

L'articulation des logiques internes et externes, dans le cadre d'un échange politique, permet non seulement de comprendre la mise en place et la stabilisation des régimes néocorporatistes ou des corporatismes sectoriels, mais aussi leur affaiblissement. En effet, à partir du moment où l'un ou les deux partenaires n'est plus en mesure de garantir l'un des termes de l'échange, le néocorporatisme est progressivement remis en cause. Du côté de l'État, la satisfaction de revendications centrales des groupes d'intérêts est rendue plus difficile par un contexte économique modifié (tournant néolibéral et contraintes budgétaires accrues) et par l'eupéanisation et/ou la transnationalisation des politiques publiques qui diminue son rôle autonome. Du côté du groupe

d'intérêt engagé dans l'échange, le problème vient avant tout de la difficulté à garantir l'absence de contestation et la légitimation de la politique publique. Une forte contradiction entre logiques internes et externes est alors à l'œuvre : pour le groupe d'intérêts dominant il devient de plus en plus difficile de soutenir des politiques publiques pesant directement sur ses membres (réduction des prestations sociales, restructuration du secteur nationalisé, diminution de l'activité...) et suscitant des contestations internes débouchant parfois sur la création de nouvelles organisations remettant en cause la représentativité et donc la légitimité de l'organisation dominante. La contestation peut aussi provenir de l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques se positionnant sur des nouveaux enjeux (environnement, féminisme, démocratie, régionalisme...), ce qui sape également la légitimité du groupe d'intérêts dominant. Ces contradictions croissantes permettent d'expliquer l'érosion du corporatisme en termes d'échange politique impossible ou du moins de plus en plus problématique et partiel.

L'érosion du néocorporatisme autrichien

L'analyse de l'évolution des politiques publiques en Autriche depuis le début des années 1980 montre une érosion nette du mode de régulation néocorporatiste : l'affaiblissement interne et politique des groupes d'intérêts corporatistes conduit à une réduction de leur poids dans l'action publique.

On peut tout d'abord noter une désaffection des adhérents, en particulier du côté syndical. Elle se traduit par une érosion régulière du taux de syndicalisation (passé de 64 % en 1984 à 54 % en 1994) et par une baisse spectaculaire du taux de participation aux élections dans les chambres de travailleurs (30 % en 1994 contre 65 % en 1984). Une même évolution est sensible pour les chambres patronales (52 % en 1995 contre 70 % en 1985).

Surtout, ces organisations corporatistes font l'objet d'attaques virulentes de la part de deux formations politiques en plein essor dans les années 1990 : les écologistes (7 % des suffrages aux élections législatives d'octobre 1994) et le parti « libéral » – en fait un parti national-populiste – (22, 5 % des voix à ces mêmes élections et qui est entré au gouvernement en 2001). Dans les années 1980 les écologistes se sont fortement opposés aux organisations corporatistes et aux deux partis dominants lors du référendum sur la mise en service de la centrale nucléaire de Zwentendorf et lors du projet de construction d'un barrage hydroélectrique près de Vienne (Hainburg), ce qui traduit le décalage croissant entre un système de représentation des intérêts à base industrielle et des structures économiques et sociales de plus en plus postindustrielles. Le parti libéral quant à lui axe fortement son discours sur la dénonciation de la confiscation de la démocratie par les « partenaires sociaux » institutionnalisés, cumulant les postes et les revenus. Cette thématique populiste à forte tonalité antiélitiste est un des principaux éléments d'explication de l'essor spectaculaire de ce parti dans les années 1990. Il demande notamment la suppression de l'adhésion obligatoire aux chambres. Ses listes ont fortement progressé tant dans les chambres de travailleurs (14,5 % des suffrages en 1994) que dans les chambres patronales (21,5 % des suffrages en 1995).

Ces évolutions politiques, ainsi que le choix de la priorité accordée à partir de 1985 à la lutte contre le déficit budgétaire et à l'intégration européenne, ont conduit à une autonomisation croissante de l'État dans la conduite des politiques économiques et sociales. En témoignent notamment le plan d'austérité budgétaire adopté à la fin de l'année 1994, fortement contesté tant du côté syndical que du côté patronal ; la réforme des retraites ou encore l'évolution de la politique familiale. Il en découle aussi un rôle croissant du Parlement et un déclin du nombre de députés cumulant leur mandat avec celui de représentant d'un groupe d'intérêts qui devient inférieur à 50 % à la fin des années 1980.

Crepaz, 1994.

En cela l'échange politique, qui articule les deux dimensions interne et externe des groupes d'intérêts, est également un outil d'analyse du changement, dimension négligée par l'approche pluraliste. Les apports analytiques de l'approche corporatiste sont donc importants, mais la notion

de corporatisme (et encore plus de néocorporatisme) pose le problème de renvoyer à la fois à une catégorie descriptive et à une catégorie analytique. C'est probablement ce qui explique un relatif déclin des travaux renvoyant à cette approche depuis la fin des années 1990, dans un contexte d'érosion des modes de représentation et d'interaction corporatistes. Un autre facteur est sa moindre pertinence pour analyser la représentation des intérêts au niveau européen et international.

Européanisation et transnationalisation des groupes d'intérêts

Le nombre de groupes d'intérêts intervenant auprès des institutions européennes s'est fortement accru au fur et à mesure du processus d'intégration, en particulier au cours des années 1980, avec la mise en place de l'Acte unique et l'extension des politiques publiques européennes qu'il a entraînée. On estime aujourd'hui leur nombre à environ 2 400 (Grossman et Saurugger, 2006, p. 186-187). Ce nombre masque toutefois de fortes différences quant à la nature de ces groupes. Il faut tout d'abord distinguer les « eurogroupes » qui fédèrent des organisations nationales au niveau européen⁵. Ils sont plus de 900 à être reconnus comme tels par la Commission. La prédominance de représentants d'intérêts économiques est marquée puisqu'ils forment les deux tiers d'entre eux ; 15 % des eurogroupes représentent des groupes professionnels (syndicats, professions libérales, etc.) ; les autres se mobilisent au nom d'autres types d'intérêts collectifs concernant la citoyenneté, l'environnement, la culture, le développement... (Greenwood, 2003). Parmi les autres groupes d'intérêts (environ 1 500) qui interviennent auprès des institutions européennes, on trouve des organisations regroupant directement des entreprises (environ 500), des entreprises multinationales (environ 350), des groupes d'intérêts nationaux qui ont un bureau de représentation à Bruxelles (170)⁶, des représentants de territoires infranationaux (170)⁷, des cabinets de conseil en *lobbying* (environ 150), des groupements internationaux plus larges (tels Greenpeace ou Attac)... Au total, on estime habituellement qu'environ 10 000 personnes travaillent pour les groupes d'intérêts présents auprès des institutions européennes. Il s'agit d'un personnel fortement spécialisé et professionnalisé.

L'importance des interactions entre des groupes d'intérêts (surtout économiques, nationaux et européens) et la Commission a été soulignée très tôt par les travaux néofonctionnalistes (Haas, 1958). L'interdépendance entre ces deux catégories d'acteurs joue en effet un rôle important dans la dynamique d'engrenage permettant le processus d'intégration. Dès sa mise en place, la Haute Autorité de la CECA a recherché l'appui de groupes d'intérêts parce qu'ils apportent trois types de ressources : des ressources d'expertise (du fait de la spécialisation des groupes d'intérêts qui détiennent en particulier des informations clefs sur les situations nationales), des ressources opérationnelles (du fait de leur rôle de relais pour la mise en œuvre des politiques communautaires au niveau national) et des ressources politiques (puisque le soutien de groupes d'intérêts peut donner une plus grande légitimité à l'intervention communautaire). De ce fait la Commission a cherché à favoriser la structuration d'eurogroupes en leur attribuant des ressources matérielles et en les associant à la production des politiques communautaires dans le cadre de la comitologie. Les groupes d'intérêts émettent des avis sur les propositions de la Commission dans le cadre des comités consultatifs ; ils sont associés à la mise en œuvre des politiques communes (en particulier de la PAC) dans le cadre des comités de gestion ; ils participent à l'élaboration de normes techniques dans le cadre de comités de réglementation et ils sont impliqués dans l'élaboration des

propositions législatives de la Commission ainsi que des livres blancs ou verts, dans le cadre de comités *ad hoc*. À cela s'ajoute leur présence dans de nombreux séminaires, conférences, ateliers de travail dans le cadre desquels ils sont associés à l'identification de nouveaux enjeux susceptibles d'être mis sur l'agenda européen. Enfin, ces interactions relativement formalisées n'excluent pas des contacts plus informels et bilatéraux relevant d'une logique de *lobbying* direct afin de peser sur les positions de la Commission. La forte association des groupes d'intérêts aux différentes étapes de la construction des politiques publiques européennes (mise sur agenda, formulation, mise en œuvre) s'inscrit dans un échange politique qui, au final, favorise le renforcement du processus de communautarisation des politiques publiques par la structuration d'acteurs qui y sont favorables. Cette dynamique a des effets d'engrenage, non seulement au niveau des politiques publiques, mais aussi au niveau du développement des groupes d'intérêts européens puisque plus le nombre d'enjeux traités au niveau européen augmente, plus l'incitation à s'organiser au niveau européen se renforce.

C'est aussi le cas pour des organisations placées dans un rapport de forces défavorable au niveau national (comme les groupes de défense de l'environnement, les associations de consommateurs, les mouvements féministes...). Celles-ci interviennent en particulier auprès du Parlement européen qui est devenu une cible croissante pour les groupes d'intérêts de manière générale, du fait du renforcement de ses compétences, de la structuration d'intergroupes⁸ et de leur audition par les commissions parlementaires. De plus, l'élection des parlementaires au mode de scrutin proportionnel (favorisant la représentation européenne de partis minoritaires sur le plan national, comme les écologistes) et la sociologie des députés européens (en moyenne plus féminisés et plus jeunes que leurs homologues nationaux) permettent une meilleure prise en compte des positions des groupes d'intérêts en situation de faiblesse au niveau national et peu entendus par la Commission. L'investissement du Parlement dans les questions environnementales et sociales, ainsi que dans la défense des minorités et des consommateurs, tient, enfin, à une logique de démarcation afin de s'affirmer vis-à-vis des autres institutions européennes.

Il en découle un relatif rééquilibrage du rapport de forces entre groupes d'intérêts au niveau européen. Les néofonctionnalistes, mais aussi les néo-institutionnalistes, ont mis l'accent sur la prédominance des groupes d'intérêts économiques en particulier pour l'adoption de l'Acte unique et la réalisation du grand marché, faisant prédominer les normes de concurrence et de la compétitivité sur l'ensemble des politiques publiques européennes. En effet, la mise sur agenda de l'Acte unique a plutôt été le fruit d'une alliance entre la présidence de la Commission et des groupes de réflexion proches d'intérêts économiques, et sa mise en place a entraîné un fort développement du *lobbying* (Mazey et Richardson, 2002). Le poids des intérêts économiques ne doit cependant pas être surestimé comme le montrent les exemples des banques dans le cas de la mise en place de l'Union économique et monétaire et de l'industrie pharmaceutique dans le cas de la construction de l'Europe du médicament.

Les limites de l'influence des groupes d'intérêts économiques : le cas des banques et du médicament

Dans les deux cas, on observe plutôt un positionnement réactif des groupes d'intérêts européens du fait de leurs difficultés à agréger les intérêts de leurs membres, divisés en fonction de leur degré d'internationalisation et de leur

appartenance nationale. Un nombre significatif de firmes des deux secteurs privilégie l'intervention au niveau national, plus facilement maîtrisable. Il en résulte plutôt une dynamique d'adaptation au processus de mise en place de l'Union économique et monétaire et de construction d'une Europe du médicament.

Grossman, 2003 ; Hauray, 2006.

De plus, depuis les années 1990, un certain rééquilibrage s'opère en faveur des consommateurs, des femmes, de l'environnement et des salariés. Il est lié non seulement au rôle croissant du Parlement et de la CJCE, auprès de laquelle les mouvements féministes et écologistes en particulier ont multiplié les recours pour mettre en cause des politiques menées au niveau national au nom de principes européens⁹, mais aussi à la volonté de la Commission de combler son déficit de légitimité, mis en évidence notamment lors des scandales de la fin des années 1990 qui ont conduit à la démission collective de la commission Santer en 1999 sous la menace d'un vote de censure du Parlement. On assiste aussi au développement d'une action collective au niveau européen (Balme et Chabanet, 2002) comme le montre le cas de la mobilisation européenne contre la fermeture de Renault-Vilvorde, qui a conduit à l'adoption d'une jurisprudence sur la concertation au sein des comités de groupe européens pour les multinationales transférant des emplois au sein de l'Union européenne, et la marche européenne des chômeurs en 1997 qui a contribué à inclure l'emploi dans le traité d'Amsterdam.

Ces évolutions ont, comme au niveau national, rendu les échanges politiques entre la Commission européenne et certains groupes d'intérêts, dont elle a favorisé l'émergence, de plus en plus problématiques. La multiplicité des acteurs collectifs organisés au niveau européen a également contribué à dépasser le débat entre approche corporatiste et approche pluraliste en privilégiant un questionnement portant sur la participation de ce type d'acteurs à la construction collective d'actions publiques multiniveaux. Cette perspective conduit à prendre en compte également des acteurs non étatiques organisés internationalement, en particulier les ONG et les entreprises multinationales.

Les ONG sont caractérisées par les éléments suivants : un regroupement de personnes privées pour assurer un dessein non lucratif, un statut associatif, une indépendance vis-à-vis des États, des institutions internationales et des entreprises, l'adhésion à des valeurs démocratiques et surtout le caractère transnational de leur activité (Ryfman, 2009, p. 26). Si leur nombre total est impossible à évaluer précisément, il est en tout cas très important (probablement plus de 100 000 à l'échelle de la planète) et a connu une croissance continue, depuis la seconde guerre mondiale en particulier. Les ONG sont aujourd'hui le plus fortement organisées et développées autour de trois enjeux internationaux de politiques publiques : le développement, l'humanitaire et l'environnement. Il s'agit de trois enjeux qui se recoupent de plus en plus et qui renvoient aux principaux domaines de politiques publiques internationales : politiques économiques, politiques migratoires, politiques de santé et politiques environnementales. Les ONG participent à la fois à la mise sur agenda d'enjeux internationaux, aux processus décisionnels et à la mise en œuvre de programmes d'action internationaux. Sur le premier aspect, on peut prendre pour exemple la mise sur agenda des négociations à l'OMC de la question du droit pour les pays du Sud de fabriquer et de commercialiser des médicaments génériques destinés à lutter contre les effets du sida. Elle est liée à la mobilisation d'ONG telles *Oxfam*, *Médecins sans frontières*, *Act up* à l'occasion du procès

intenté en 1997 par une quarantaine de laboratoires pharmaceutiques au gouvernement sud-africain accusé d'avoir fait voter une loi pour importer des génériques. La mise sur agenda international d'enjeux de politiques publiques repose souvent sur la mobilisation collective d'ONG, qui s'est intensifiée depuis la fin des années 1990 à l'occasion de sommets internationaux ou de réunions des institutions économiques internationales (sommets de l'OMC en particulier) du fait de la structuration de la mouvance altermondialiste. Par ailleurs, un grand nombre d'ONG sont impliquées dans des interactions étroites, souvent institutionnalisées, avec des institutions internationales. Elles se manifestent, d'une part, par la concertation et la participation à des conférences internationales, ce qui permet un accès à la décision et, d'autre part, à travers l'implication dans la mise en œuvre de programmes internationaux, notamment dans le domaine de la santé (par exemple l'implication d'ONG humanitaires dans des programmes internationaux de santé publique) et de l'environnement. Des échanges politiques sont donc également à l'œuvre au niveau international.

Les ONG ne sont pas les seuls acteurs non étatiques à jouer un rôle dans les politiques publiques internationales. Il faut également souligner celui joué par les entreprises multinationales. Si les premières d'entre elles datent du ^{xvii}^e siècle, leur nombre s'est très fortement accru depuis la fin du ^{xix}^e siècle, et plus encore ces dernières décennies puisqu'on peut en compter plus de 70 000. Les investissements directs à l'étranger représentent environ 15 % du PIB mondial, elles contrôlent les deux tiers du commerce international et, en 2000, 29 d'entre elles faisaient partie du classement de la CnuCED des 100 entités les plus riches du monde (la mieux classée étant Exxon-Mobil classée 45^e juste derrière le Chili et devant le Pakistan). Leurs stratégies et leurs choix ont donc un impact considérable sur l'emploi, la production, les ressources financières et le niveau technologique des États. Du fait de leur poids économique et financier, elles constituent des *lobbies* puissants et actifs, à la fois au niveau national, de l'Union européenne et des institutions internationales (en particulier économiques comme l'OMC). Elles pèsent un poids important sur la fixation de normes internationales, par exemple en matière comptable (rôle central des cinq grands – « *the big five* » – cabinets internationaux d'audit financiers), en matière de contrôle prudentiel des banques (rôle de JP Morgan relayé par les grands établissements financiers internationaux) en matière de qualité (normes ISO établies dans le cadre d'une agence internationale mêlant étroitement acteurs publics et privés) et en matière technique (informatique, téléphonie mobile...) sans que pour autant les acteurs publics (notamment européens) soient absents (Dudouet, Mercier et Vion, 2006). Comme pour l'analyse des groupes d'intérêts au niveau européen le poids international des intérêts économiques ne doit pas être surévalué comme le montrent les limites du lobbying industriel sur les accords multilatéraux d'environnement du fait des clivages entre firmes, de faiblesses organisationnelles et du caractère variable de leur influence (Orsini, Compagnon, 2011).

Les mouvements sociaux et les groupes d'intérêts sont bien des acteurs à part entière des politiques publiques mais leur poids dans celles-ci ne peut se comprendre qu'en interaction comme le soulignent les travaux sur les conséquences des mouvements sociaux (Chabanet, Giugni, 2010). Au-delà de problèmes méthodologiques que pose ce type de questionnement (comment mesurer un impact ? comment dégager un lien de causalité univoque ?...), la littérature souligne que ce sont moins les ressources des acteurs collectifs non étatiques et leurs stratégies en elles-mêmes que le contexte politique dans lesquelles elles se déploient (ainsi que l'état de l'opinion publique et la couverture médiatique) qui permettent d'appréhender l'impact des mobilisations sur l'action publique. Par ailleurs celui-ci n'est pas seulement à analyser en termes d'*outputs* quantifiables mais

aussi en termes culturels (manières de penser les problèmes) et de modalités de traitement des enjeux de politique publique (recours accru à la concertation et à la délibération collective, inclusion de nouveaux groupes...) en intégrant la longue durée (Dupuy, Halpern, 2009).

Références bibliographiques principales

- BALME R., CHABANET D. (2002), « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans BALME R., CHABANET D. et WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 21-120.
- CHABANET D., GIUGNI M., (2010), « Les conséquences des mouvements sociaux », dans FILLIEULE O., AGRIKOLIANSKY E. et SOMMIER I. (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestation dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, p. 145-161.
- COURTY G. (2006), *Les groupes d'intérêts*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- DAVIS F., WURTH A. (1993) "American Interest Group Research: Sorting Out Internal and External Perspectives", *Political studies*, 41 (3), p. 435-452.
- DUPUY C., HALPERN C. (2009), « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 55 (4), p. 701-722.
- GREENWOOD J. (2003), *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- GROSSMAN E., SAURUGGER S. (2006), *Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.
- MAC FARLAND A. (1987), "Interest Groups and Theories of Power in America", *British Journal of Political Science*, 17 (2), p. 129-147.
- MAZEY S., RICHARDSON J. (2002), « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêts dans l'Union européenne », dans R. BALME, D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 123-162.
- MÉNY Y. (1986), « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, 39, p. 483-494.
- NEVEU E. (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères » (3^e éd.).
- OFFERLÉ M. (1994), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».
- PIZZORNO A. (1978) : "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict", dans C. CROUCH et A. PIZZORNO (dir.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol. 2, New York, Holmes and Meier, p. 277-298.
- SCHMITTER P. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, p. 86-131.
- TRUMAN D. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf.

Études de cas

CIGLER A., LOOMIS B. (2002), *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press

(6^e éd.).

CREPAZ M. (1994), "From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria", *Comparative Politics*, 27 (1), p. 45-65.

GROSSMAN E. (2003), « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, 53 (5), p. 737-760.

HASSENTEUFEL P. (1997), *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

HAURAY B. (2006), *L'Europe du médicament. Politique – expertise – intérêts privés*, Paris, Presses de Sciences Po.

MARIN B. (1985), "Austria. The paradigm Case of Liberal Corporatism?", dans W. GRANT (dir.), *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke, Mac Millan, p. 89-125.

MINONZIO J., VALLAT J.-P. (2006), « L'Unaf : crise et transformations de la représentation des intérêts familiaux en France », *Revue française de science politique*, 56 (2), p. 205-226.

NOWNES A., FREEMAN P. (1998), "Interest Group Activity in the States", *The Journal of Politics*, 60 (1), p. 86-112.

SCHLOZMAN K., TIERNEY J. (1986), *Organized Interests and American Democracy*, New York, Harper and Rows.

WOLL C. (2006), « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action patronale », *Revue française de science politique*, 56 (2), p. 255-279.

1 - . Un autre problème, d'ordre sémantique, tient au fait que le terme « groupe » renvoie à la fois aux représentants (groupe de pression ou groupe d'intérêts) et aux représentés (les groupes sociaux).

2 - . La visibilité de liens politiques directs n'est pas forcément dans l'intérêt d'un parti politique, qui risque d'être stigmatisé comme défenseur de tel ou tel intérêt particulier, ni dans celui du groupe d'intérêts, qui risque la marginalisation en cas de victoire électorale du camp politique opposé. Ce refus d'hypothéquer l'avenir explique que les principaux groupes d'intérêts français ne donnent pas de consignes de vote, préférant rendre publiques des revendications et des préoccupations sur lesquelles les partis politiques et les candidats sont ainsi amenés à se positionner.

3 - . Cette expertise n'est d'ailleurs pas forcément interne aux groupes d'intérêts, elle peut aussi reposer sur le recours à des experts mis au service d'une cause défendue par une organisation à travers le financement d'études (permis par des ressources financières). L'expertise est d'ailleurs une ressource d'une importance croissante pour les groupes d'intérêts, dans le contexte de l'intégration européenne et de la mondialisation.

4 - . Comme le soulignait déjà Elmer Schattschneider en 1960 : « il y a une fausse note dans le paradis pluraliste : le chœur des anges chante avec un fort accent de classe supérieure » (p. 35).

5 - . Parmi les plus importants on peut mentionner l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (créée en 1958), le Comité des organisations professionnelles agricoles (également créé en 1958), le Centre européen des entreprises publiques (créé en 1961), le Bureau européen des unions de consommateurs (créé en 1962) et la Confédération européenne des syndicats (créée en 1973).

6 - . Au niveau national ils cherchent à peser sur les positions défendues par les ministres au niveau européen ; ils interviennent également auprès des représentants de leur État au Coreper et des fonctionnaires nationaux participant aux groupes de travail des Conseils des ministres européens.

7 - . Ils sont, de façon croissante, impliqués dans des interactions directes avec la Commission pour négocier des fonds structurels dans le cadre de la politique régionale européenne. Ils disposent de bureaux de représentation et d'une représentation institutionnelle au sein du Comité des régions européennes.

8 - . Il s'agit de regroupements informels de députés de tous bords sur un thème précis (santé, fiscalité, audiovisuel...). Leur activité principale est d'organiser des réunions et des débats publics auxquels peuvent facilement participer et intervenir les groupes d'intérêts.

9 - . L'un des exemples le plus connu est le cas Defrenne contre Sabena, concernant l'obligation de départ à la retraite anticipée des hôtesses de l'air de la compagnie belge. La plaignante, soutenue par une avocate belge défendant la cause des femmes, a estimé que cette pratique contrevenait au principe d'égalité des salaires inscrit dans l'article 119 du traité de Rome. Les débats

suscités par ce cas (qui a entraîné deux arrêts de la CJCE, le second reconnaissant l'applicabilité directe de l'article 119) ont permis la structuration d'un groupe d'acteurs favorable à la cause des femmes au niveau européen et à la mise en place d'une législation européenne cherchant à garantir un traitement égal entre hommes et femmes.

Les acteurs intermédiaires des politiques publiques

COMME ON L'A VU dans le chapitre précédent, la distinction entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques est à plusieurs égards artificielle du fait des liens étroits qu'entretiennent, dans certains cas, des groupes d'intérêts avec des acteurs administratifs. Ce brouillage des frontières de l'État est accentué par le rôle que jouent dans l'action publique d'autres acteurs, aux contours plus flous, dont la caractéristique principale est d'être situés entre le public et le privé. Pour les désigner, on utilisera ici, à la suite notamment d'Olivier Nay et d'Andy Smith (2002), la catégorie, relativement large, d'acteurs « intermédiaires¹ ». Elle renvoie au rôle d'interface de ces acteurs, non seulement entre des acteurs privés et des acteurs publics, mais aussi entre des univers institutionnels sectorisés, entre des niveaux d'action publique (infranationaux, nationaux et supranationaux), ou encore entre les forums et les arènes de politique publique (ce qui renvoie plus spécifiquement aux experts comme on le verra). Leur affirmation s'inscrit dans une triple évolution des politiques publiques : la remise en cause des secteurs à travers le développement d'actions publiques transversales (comme par exemple les politiques liées aux enjeux environnementaux ou la politique de la ville), la multiplication et l'enchevêtrement des niveaux (infra- et supranationaux), enfin le développement des politiques procédurales fournissant des cadres d'interaction : contractuels, partenariaux, participatifs...

Dans un premier temps, nous verrons comment caractériser de manière générale ces acteurs, puis nous analyserons plus spécifiquement le rôle des experts, qui forment un groupe particulièrement important d'acteurs intermédiaires dans l'action publique, et celui de l'évaluation qui a permis le renforcement de ces acteurs.

Éléments de caractérisation générale des acteurs intermédiaires

Olivier Nay et Andy Smith (2002) définissent les acteurs intermédiaires par trois éléments. Ils mettent tout d'abord en avant leur capacité à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés (p. 12). Ce sont avant tout des médiateurs entre des institutions, dont ils sont parfois situés à la marge. Ils sont en mesure de se poser en relais entre des groupes, milieux et organisations dont les intérêts divergent, mais qui sont interdépendants, et de mobiliser des partenaires. Ils soulignent, ensuite, leur maîtrise de la pluralité de rôles sociaux et de connaissances. Enfin et surtout, ils sont caractérisés par la prise en charge d'un double rôle (p. 13-15). Le premier est la production d'arguments et de représentations communes, ce qui renvoie à la dimension cognitive de la médiation qualifiée d'activité de « généraliste ». Elle est fondamentalement liée à la capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation...). Concrètement, c'est une activité en plusieurs temps : réunir et comprendre les points de vue différents, les faire circuler, trouver des éléments et un langage communs afin de produire des analyses partagées et une intelligibilité commune. Cette activité se déploie principalement dans le cadre des forums de politique publique (c'est-à-dire les espaces de

production intellectuelle de l'action publique). Le second rôle correspond au travail d'élaboration de compromis et de solutions acceptables par tous, ce qui renvoie à la dimension stratégique de la médiation qualifiée d'activité de « courtier ». Le rôle endossé est ici celui d'un entremetteur qui permet l'échange entre les parties, c'est-à-dire une entente sur les termes de l'échange et les bénéfices (matériels et/ou symboliques) de celui-ci. L'activité de courtier se situe au niveau des arènes décisionnelles des politiques publiques.

Cette double figure, du généraliste et du courtier, qui caractérise l'acteur intermédiaire, n'est pas nouvelle. La sociologie des organisations a mis en évidence les acteurs relais, chargés des interactions entre une organisation et son environnement (Crozier et Friedberg, 1977, p. 166 sq.). Bifaces, puisqu'ils sont à la fois les représentants de l'environnement auprès de l'organisation et de l'organisation auprès de l'environnement, ils ont aussi un rôle de réducteurs d'incertitudes. Un des exemples pris par M. Crozier et E. Friedberg est celui des associations de parents d'élèves. Haroun Jamous (1969) parle, lui, de marginaux sécants pour caractériser des acteurs à la marge de certains milieux (professionnels, sociaux, politiques) et à l'interface de plusieurs d'entre eux, ce qui leur permet, dans certains contextes, de jouer un rôle clef dans la décision publique, à l'instar du professeur Robert Debré, acteur central de la réforme des études médicales et des structures hospitalières de 1958 comme on l'a vu dans le chapitre 3. La sociologie des sciences a, quant à elle, développé les notions de porte-parole, de passeur et surtout de traducteur pour désigner des acteurs mettant en relation des univers scientifiques distincts et produisant du sens partagé à partir de processus d'hybridation cognitive (Callon, 1986).

Dans le cadre de travaux portant spécifiquement sur les politiques publiques, on trouve aussi des notions renvoyant à des acteurs intermédiaires. Mentionnons, tout d'abord, les « médiateurs » (Jobert, Muller, 1987). Ce sont les acteurs qui élaborent le référentiel sectoriel, déclinant dans un domaine spécifique de l'action publique le référentiel global, et qui par là jouent un rôle d'acteur sectoriel dominant. Notons toutefois que chez ces deux auteurs il s'agit, d'une part, essentiellement d'acteurs collectifs, et que, d'autre part, ce sont soit des hauts fonctionnaires, soit des groupes d'intérêts dans les exemples qu'ils développent. Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith (1999) parlent de courtiers (*policy brokers*) pour mettre en évidence le rôle d'intermédiaire joué par certains acteurs individuels (notamment des experts, parfois aussi des hauts fonctionnaires), extérieurs aux coalitions et pouvant jouer un rôle d'intercesseurs, pour comprendre les interactions entre des coalitions de cause. De plus, ces intermédiaires sont des vecteurs de processus d'apprentissage favorisant le changement. De manière plus spécifique, Jean-Pierre Gaudin (1999) parle de « missionnaires de la négociation » dans le cadre des politiques publiques contractuelles. Ils endossent eux aussi un double rôle : celui de projeteur (renvoyant au travail de négociation politique et à la formulation d'un projet collectif) et celui de médiateur social chargé de la maïeutique de l'interaction (p. 185).

Par rapport à ces différentes notions, celle d'acteur intermédiaire nous apparaît plus pertinente car moins spécifique que celles que nous venons de mentionner. Elle est associée à toute une série de qualités qui permettent d'en brosser un portrait général : l'acteur intermédiaire

« est d'autant plus en mesure d'intercéder entre des institutions qu'il dispose d'une capacité d'interprétation des règles qui régissent localement les rencontres entre les milieux institutionnels ; qu'il peut s'affranchir (momentanément) des dépendances horizontales et verticales que son statut lui impose ; qu'il sait utiliser des règles et endosser des rôles propres aux différents milieux dans lesquels il intervient ; qu'il parvient à mobiliser et contrôler les images

légitimes des groupes et des univers qu'il met en contact ; qu'il est en mesure de s'appuyer sur une référence à une "grandeur" faisant appel à un principe universel ou à un intérêt général. Il privilégie généralement l'arrangement sur le conflit, l'accommodement par rapport à la règle et l'adaptation au contexte de la situation. »

Nay et Smith, 2002, p. 17.

La notion d'acteur intermédiaire permet aussi d'appréhender les opérateurs de transferts de politiques publiques. David Dolowitz et David Marsh (1996, p. 343) définissent le transfert comme « le processus par lequel un savoir sur des politiques publiques, des structures administratives, des institutions, etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit ». Les trajectoires professionnelles des acteurs opérant des transferts internationaux se déroulent à des niveaux multiples (internationaux et nationaux) avec des allers-retours et des chevauchements fréquents qui permettent d'accroître leur capacité stratégique : « La scène internationale [...] multiplie les possibilités de double jeu pour le plus grand profit de ces contrebandiers, courtiers ou *compradores* dans l'ordre symbolique, qui savent exploiter au mieux l'incertitude et les approximations des échanges internationaux, afin d'accroître leur marge de manœuvre » (Dezalay et Garth, 2002, p. 3). Le national et le transnational sont étroitement interdépendants : la diffusion de modèles et de normes est liée à une double dynamique jointe d'exportation et d'importation : « L'essor du marché de l'import-export symbolique repose à la fois sur une demande suscitée par les guerres de palais des pays importateurs et une offre alimentée par la compétition internationale pour l'exportation des expertises et des savoirs d'État » (p. 27). Parler d'acteurs intermédiaires permet de dépasser la distinction entre acteurs transnationaux exportateurs et acteurs nationaux importateurs, à maints égards artificielle, tant les passerelles, les allers-retours, les interactions et les interdépendances sont nombreux.

Ils se distinguent donc des autres acteurs des politiques publiques par le fait qu'ils ne correspondent pas aussi nettement que ceux analysés dans les chapitres précédents à des acteurs collectifs institutionnels (administration, gouvernement) ou organisés (groupe d'intérêts, parti). En effet, les acteurs intermédiaires sont plus souvent des acteurs individuels dans la mesure où ils correspondent à des fonctions (par exemple celles de chef de projet, de coordonnateur de projet, d'agent de développement local, d'agent de médiation, de préfet, de commissaire européen...) et/ou à des trajectoires personnelles liées à des origines sociales, une formation diversifiée, des positions multiples occupées dans des institutions variées et à des niveaux différents de l'action publique, plusieurs formes d'engagement, l'accumulation de savoirs pluridisciplinaires. Si l'on peut parler dans un certain nombre de cas de professionnalisation de l'intermédiation, voire d'institutionnalisation de celle-ci à travers l'existence d'arènes institutionnelles qui remplissent une fonction d'intermédiaire, comme par exemple le SGCI (devenu SGAE) entre Paris et Bruxelles (Eymeri, 2002), la diversité des ressources d'un acteur (ressources de savoir, ressources politiques, ressources sociales, ressources matérielles) apparaît comme l'élément décisif parce que ce sont elles qui déterminent sa capacité à occuper des positions multiples, à opérer des montées en généralité et à se situer à l'interface des interactions. Empiriquement, l'analyse de cette catégorie d'acteurs suppose non seulement le recueil d'un matériau biographique mais aussi d'étudier les lieux et les espaces d'interaction au sein desquels ils se déploient².

Il existe toutefois un type d'acteurs plus collectif qui peut correspondre, dans certains cas, aux

Les experts, acteurs intermédiaires des politiques publiques ?

Soulignons, pour commencer, que les experts ne sont pas des acteurs spécifiques aux politiques publiques. Historiquement, l'expert a tout d'abord été défini comme un individu doté de compétences et/ou d'un savoir-faire spécialisé, ce qui renvoie à des univers professionnels comme en témoignent les figures de l'expert-comptable, de l'expert médical ou encore de l'expert géomètre. Ces experts d'un domaine professionnel peuvent être amenés à produire des jugements dans d'autres espaces, notamment dans le domaine juridique (par exemple le rôle des experts dans les procès). À la fin du XVIII^e siècle apparaît la figure du savant expert tirant sa légitimité des avancées de la science (Delmas, 2001, p. 15). Mais ce n'est qu'à partir du moment où l'État ou un autre acteur des politiques publiques (en particulier les groupes d'intérêts) font appel à des experts que ceux-ci deviennent des acteurs des politiques publiques. La définition des experts ne repose donc pas seulement sur la détention d'un savoir spécialisé, fondé sur des compétences et des catégories de jugement spécifiques, mais aussi sur le mandat qui leur est conféré correspondant à une « situation d'expertise ». Celle-ci a été définie comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » (Cresal, 1985, p. 3). Une conjoncture problématique renvoie à une situation que les parties prenantes ne parviennent pas à résoudre ; elles font alors appel à un tiers non partie prenante de la situation qui émet des appréciations et des recommandations visant à contribuer à la prise de décision. Par conséquent, « relève de l'expertise la mise en œuvre d'un savoir – quel qu'il soit (économique, juridique, historique, moral, sociologique, philosophique...) – et/ou d'un savoir-faire, aux fins de remédiation sociale (directe ou indirecte ; au sens large), et qui se traduit par un diagnostic, un avis, des propositions (pouvant prendre des formes diverses) » (Delmas, 2001, p. 22).

Cette définition « non positiviste » et interactionniste de l'expertise a quatre conséquences majeures. La première est de considérer, à la suite des travaux du Cresal, « qu'il n'y a pas d'expert sans situation d'expertise » (Cresal, 1985, p. 4). L'expert n'existe pas en soi, par des propriétés intrinsèques, mais uniquement en situation, du fait d'un appel qui lui est lancé par des acteurs de politique publique : « tout un chacun peut, dans un contexte donné, être défini comme expert. Le travail intellectuel auquel il se livre ne devient expertise que dans des conditions concrètes d'exercice mettant en jeu un système de rapports socio-institutionnels » (p. 4). La compétence d'expert résulte donc d'un travail de construction sociale et politique par lequel des acteurs ou des groupes d'acteurs établissent une délimitation entre experts et non-experts qui leur permet d'être placés en situation pour être appelés par des acteurs de politique publique, en particulier par des acteurs étatiques.

La deuxième conséquence est qu'un expert est un intermédiaire entre un espace de savoir (qui peut être un forum de politique publique) et un espace décisionnel (une arène de politique publique) : l'expert « se situe entre deux champs : l'essence de l'expert n'est pas de maîtriser une compétence – c'est le lot du savant, du scientifique ou du chercheur – mais d'exporter un savoir et une légitimité acquis dans le champ scientifique pour fonder des décisions sur des questions disputées dans le champ politique » (Joly, 2005, p. 118). Autrement dit, il est « placé entre le pôle intellectuel et le pôle politique » (Delmas, 2001, p. 25) et participe aux deux univers dont il assure l'interface. En cela, l'expert a un rôle de médiateur entre les lieux de production des connaissances

et les lieux de pouvoir.

Troisième conséquence, les productions d'expertise correspondent à des savoirs pratiques. Les connaissances produites sont orientées vers la décision publique, elles ont pour finalité des traductions concrètes dans le cadre des politiques publiques. Il s'agit donc de savoirs pragmatiques que peuvent s'approprier l'ensemble des acteurs d'une politique publique. L'expertise ainsi définie relève d'une « science de l'agir » (Delmas, 2001, p. 22).

Enfin, dernière conséquence, il découle de cette caractérisation que les experts ne peuvent pas être analysés isolément mais en interaction avec d'autres acteurs de politiques publiques.

Les experts en interaction

L'analyse des acteurs comme intermédiaires en interaction peut s'appuyer sur la distinction, souvent reprise, élaborée par Jürgen Habermas (1973) entre trois modèles : le modèle décisionniste, le modèle technocratique et le modèle pragmatique. Le premier modèle (décisionniste) repose sur la distinction webérienne du savant et du politique. Le politique fait appel au savant pour éclairer sa décision. Le savoir produit par l'expert est subordonné au pouvoir décisionnel du politique qui tient ou ne tient pas compte de l'expertise produite à sa demande. Ce type d'articulation entre expertise et décision publique renvoie à l'idéal type de l'expertise de service dont la caractéristique est triple :

« Le mandataire, qui est aussi le décideur, se prévaut d'un ensemble de compétences et de responsabilités propres, dans le domaine de l'action ; la mission requise de l'expert relève d'un autre univers, posé comme séparé, celui des savoirs dont l'application demandée est l'usage de la mesure dans l'établissement d'un diagnostic technique sur une question de fait ; la situation d'expertise est définie comme un processus décisionnel supposant un arbitrage, pour lequel la mission technique est vue comme un préalable à visée purement informative. »

Théry, 2005, p. 313-314.

L'autonomie du politique par rapport à l'expertise est donc grande. Celle-ci est de nature technique et a pour finalité de produire des données visant à réduire l'incertitude sur les faits afin d'éclairer la décision. L'expert apporte des éléments de connaissance de nature technique alimentant et informant les acteurs politiques qui fixent les objectifs. L'expertise contribue ainsi à fixer le cadre des options possibles parmi lesquelles les décideurs vont trancher.

Le deuxième modèle, le modèle technocratique, correspond à la situation inverse : celle du primat des experts sur les acteurs politiques. Les décisions sont prises par les experts au nom de leurs compétences techniques et de leur savoir scientifique et simplement exécutées par les acteurs politiques. Alors que dans le modèle décisionniste l'expertise est subordonnée au politique, dans le modèle technocratique le politique est subordonné aux experts. L'expertise n'est plus alors simplement technique mais aussi « instituante », dans la mesure où elle construit des problèmes publics correspondant à des objets d'action, définit des normes d'intervention et effectue des choix de valeurs (Castel, 1985). « L'expert instituant » se distingue ainsi nettement de « l'expert mandaté » qui correspond au premier modèle d'interactions que distingue Habermas. Ce deuxième modèle d'interactions renvoie à des situations où un groupe d'experts (plus rarement un expert unique) a réussi à monopoliser les savoirs pertinents et les compétences techniques dans un

domaine de politique publique, ce qui lui permet de jouer un rôle primordial au niveau de la décision. Elle se retrouve en particulier lorsque l'expertise est une ressource centralisée par l'État, comme l'a illustré le cas français avec le rôle clef de certains grands corps d'État dans des politiques sectorielles dans les années 1960 comme on l'a vu dans le chapitre 6. Le modèle technocratique ne correspond pas seulement à la période des Trente Glorieuses marquée par l'accroissement de l'intervention de l'État, il connaît des traductions plus actuelles, notamment au niveau international.

L'existence d'un « *Washington consensus* » (Dezalay et Garth, 1998) parmi les experts économiques travaillant pour les institutions économiques internationales s'inscrit, à certains égards, dans ce modèle. Cette expression a été forgée par l'économiste américain John Williamson pour désigner les politiques imposées aux pays d'Amérique latine en situation de crise financière ; elle renvoie à l'idée que les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) basées à Washington sont porteuses d'un même discours économique d'inspiration néolibérale visant à réduire la part des dépenses publiques, à valoriser la régulation par le marché et le secteur privé, à libéraliser les échanges et la circulation des capitaux et à privilégier la rigueur monétaire. Ce discours est repérable tant dans l'abondante production de rapports de ces institutions que dans le contenu des plans d'ajustements structurels proposés aux pays ayant recours à leurs financements.

L'expression « *Washington consensus* » a toutefois suscité des interrogations sur la solidité et l'étendue de ce consensus. Des travaux plus récents ont souligné que ce consensus n'allait plus de soi au sein même de ces institutions qui, de façon croissante, sont aujourd'hui contraintes de tenir compte des conséquences sociales de leurs recommandations économiques (Graz, 2003, p. 53). Par exemple, face aux critiques mettant en avant les effets négatifs en termes de développement de la pauvreté et d'évolution de la morbidité et de la mortalité des mesures préconisées par institutions de Bretton Woods, la Banque mondiale en particulier a infléchi son discours en prenant plus directement en compte la protection sociale, auparavant totalement négligée. Plus récemment, des interrogations de plus en plus nombreuses ont été soulevées sur l'inadaptation des institutions de Bretton Woods au nouveau contexte économique mondial (décollage économique de pays à revenus intermédiaires comme la Chine ou l'Inde qui continuent à recevoir des prêts), à propos des difficultés à conclure le cycle de négociation en cours sous l'égide de l'OMC (cycle de Doha entamé en 2001) et sur leur incapacité à remédier aux déséquilibres entre pays riches et pauvres (enjeu central des mobilisations altermondialistes dont ces institutions sont la cible privilégiée). Du fait de cette mise en débat de l'expertise internationale, le modèle technocratique perd en pertinence au profit du troisième modèle d'Habermas : le modèle pragmatique.

Il renvoie le plus nettement au rôle d'intermédiaires des experts qui ont pour rôle principal d'alimenter le débat public. Ce modèle fait intervenir une troisième catégorie d'acteurs : celle des citoyens qui, grâce à une expertise largement diffusée (et donc plus transparente), participent à la formulation des enjeux et aux discussions sur les options envisageables dans un domaine d'action publique. La décision politique est alors conçue comme le produit de discussions collectives et les experts ont un rôle d'intermédiaires entre les citoyens et les acteurs politiques. Le cadre d'ensemble des politiques publiques est pluraliste alors que le modèle technocratique correspond à une situation de double monopole (de l'expertise et de la décision). Le rôle des experts est un rôle de publicisation des politiques publiques selon trois modalités principales : la mise en visibilité de nouveaux enjeux d'action publique, la mise en débat de ceux-ci et la diffusion élargie de l'expertise.

La première modalité renvoie principalement aux incertitudes croissantes concernant un certain nombre de domaines de politique publique, en particulier ceux qualifiés de « nouveaux risques » : nouveaux risques sanitaires (sida, maladies nosocomiales...), nouveaux risques alimentaires (ESB, OGM...), nouveaux risques climatiques (effets du réchauffement planétaire, effet de serre...), nouveaux risques environnementaux (pollution automobile, antennes de téléphonie mobile...), nouveaux risques liés au travail (amiante...), etc. Par rapport à ceux-ci, les experts jouent souvent un rôle de « lanceurs d'alerte » (Chateauraynaud et Torny, 1999) contribuant à la construction de nouveaux problèmes publics et à leur mise sur agenda.

La deuxième modalité, à savoir la mise en débat croissante des enjeux de politique publique, est liée à la mise en place de nouveaux forums de politique publique tels que les commissions, comités, observatoires, conseils, états généraux, « grenelle », etc. Ils s'inscrivent dans un nouveau type d'expertise : l'expertise de consensus (Théry, 2005). Deux éléments la distinguent de l'expertise de service (qui renvoie au modèle décisionniste) et de l'expertise technocratique (ou monopolistique et instituant). Tout d'abord, « les spécialistes n'y sont qu'un élément d'une mission d'expertise plus large, incluant d'autres acteurs, et à travers eux d'autres références que la compétence technique : élus, directeurs d'administration, industriels et mêmes parfois représentants des usagers, des consommateurs, etc. » (p. 316). Le modèle pragmatique de l'expertise de consensus correspond donc à une ouverture de l'expertise et à une diversification des compétences et des savoirs mobilisés pour la décision publique. C'est pour cela que ces forums peuvent être qualifiés d'hybrides (Callon et Rip, 1991) du fait de l'hétérogénéité des savoirs, des compétences, des ressources et des intérêts qu'ils embrassent. D'une certaine façon, on peut dire aussi que l'expertise devient plus collective et collégiale puisque le mandat confié à ces nouveaux forums concerne un ensemble d'acteurs divers. Surtout, « la spécificité de ce type d'expertise est d'organiser procéduralement la confrontation et l'ajustement entre des acteurs aux compétences différentes. La commission est l'instance d'une délibération et d'une négociation entre ces acteurs, dans la perspective de parvenir à un consensus entre les différents référentiels qu'ils incarnent » (Théry, 2005 p. 317). Il en résulte deux conséquences : d'une part, une hybridation des rôles pour les experts qui ne sont pas simplement des spécialistes chargés de donner un avis informé mais bien des acteurs intermédiaires chargés de produire un sens partagé (généralistes) et des compromis entre des intérêts divergents (courtiers) ; d'autre part une procéduralisation croissante de l'expertise qui articule trois principes : le contradictoire (confrontation des savoirs et des intérêts), la transparence (publicisation de l'expertise) et l'indépendance des experts (Joly, 2005, p. 136-138). Elle conduit à donner aux experts un rôle central dans la production de compromis entre les connaissances disponibles, les attentes des différents acteurs et les procédures permettant d'établir des normes publiques.

Ce rôle croissant d'intermédiaire des experts s'inscrit dans une tendance plus large observable dans les politiques publiques actuelles : la tendance à la délégation de responsabilité des acteurs politiques vers d'autres acteurs de politique publique. Elle accompagne une dynamique d'externalisation de l'expertise sous la forme du recours croissant à des experts extérieurs à l'administration (consultants privés notamment), du développement de financements de projets et de la mise en place de nouvelles instances présentées comme extérieures à l'État : en particulier les agences, mais aussi les observatoires et les comités d'experts permanents. Ce « recours à l'externalisation peut offrir au politique une voie de dépolitisation des problèmes. [...] Il permet aussi d'anticiper les conflits politiques, par exemple en confiant aux experts le soin de donner des

avis supposés objectifs qui départageront les thèses en présence. Le conflit politique se trouve ainsi déplacé, permettant à chacun des protagonistes de garder la face » (Jacob et Genard, 2004, p. 153-154). Par là, la position de retrait des acteurs politiques contribue à l'affirmation du rôle des experts dans l'action publique contemporaine. De même, au niveau européen les multiples groupes d'experts jouent un double rôle d'apport de savoirs et de prénégociation facilitant l'élaboration ultérieure de compromis politiques, à partir du cadrage des problèmes qu'ils opèrent (Robert, 2010).

Y participe aussi le fait que l'expertise est une ressource de plus en plus recherchée par l'ensemble des acteurs de politique publique. Le phénomène le plus net ici est celui du recours croissant aux experts de la part d'acteurs non étatiques. Se développent de ce fait des formes de contre-expertise, notamment sur les enjeux environnementaux et sociaux. On peut ainsi mentionner, dans le cas français, l'émergence d'une contre-expertise dans le domaine nucléaire avec la constitution en 1976 du Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire associant scientifiques, syndicalistes et militants écologistes. D'autres structures ont contribué, par la suite, à la structuration d'une expertise contestant l'expertise nucléaire d'État : des laboratoires universitaires, des organismes indépendants comme la CRII-Rad et des bureaux d'études sur les questions énergétiques. Plus récemment, à la fin des années 1990, s'est constituée aussi une contre-expertise économique autour d'associations comme Attac et la fondation Copernic en lien avec des mobilisations sociales contestant l'orientation « néolibérale » des politiques économiques et sociales. Le développement de ces formes de contre-expertise contribue à la pluralisation de l'expertise et, au-delà, à la mise en débat croissante de l'action publique.

La troisième modalité de publicisation de l'expertise, à savoir sa diffusion dans des espaces publics, renvoie à la circulation accrue de l'expertise par divers canaux publics, médiatiques en particulier, mais aussi sous la forme de publications (papier et surtout sur la toile) élargies. S'opère ainsi une socialisation accrue des savoirs qui transitent de façon croissante d'espaces savants vers d'autres espaces sociaux.

Les experts jouant un tel rôle d'acteurs intermédiaires des politiques publiques occupent le plus souvent des positions multiples entre le monde savant et l'univers politico-administratif (voire politique ou des groupes d'intérêts) comme le montre l'exemple des « nouveaux géographes ».

La multipositionnalité des experts : les « nouveaux géographes » dans la politique d'aménagement du territoire

Dans les années 1970 se développe une nouvelle approche de la géographie fondée sur l'idée que les territoires sont des espaces structurés par des flux économiques et démographiques. Ce nouveau paradigme, qualifié de « socioterritorial », s'appuie sur des méthodes quantitatives et se concrétise par une cartographie (qualifiée de chorématique) qui transforme des données statistiques en schémas spatialisés. Les porteurs de cette approche (qui se réclament d'une « nouvelle géographie ») ont progressivement investi trois types de positions : positions savantes (postes universitaires et de recherche, revues, publications...), positions administratives et politiques (comités scientifiques, commissions, cabinets ministériels, postes administratifs...), positions de consultants (création de cabinets de conseil en aménagement du territoire produisant des données statistiques cartographiées). Ce cumul de positions triangulaire, emblématisé par la figure de Roger Brunet – à la fois directeur de recherche au CNRS, fondateur de la revue *L'espace géographique* (dans laquelle sont investis dès sa création en 1972, aux côtés d'universitaires, des hauts fonctionnaires de la Datar), membre du cabinet du ministre de la Recherche de 1981 à 1984, directeur d'un réseau de recherche (le Gip Reclus créé en 1984) qui comprend à la fois des laboratoires universitaires, des collectivités territoriales et des ministères – leur a permis de développer des liens étroits avec la Datar (qui se traduit

par une monopolisation des ressources financières contractuelles consacrées aux études) et de définir l'espace du pensable en matière de politique d'aménagement du territoire. « Ce système place en son centre des "managers" de la science qui monopolisent et centralisent les ressources nécessaires à la perpétuation de leur savoir : financements et reconnaissance. L'hégémonie de certains groupes de savants repose sur leur capacité à entretenir un paradigme temporellement "indispensable" et ses débouchés : tel est l'enjeu du système triangulaire » (Massardier, 1996, p. 169). On assiste ainsi à une interpénétration croissante et à la mise en place de liens informels nombreux entre acteurs savants et acteurs administratifs (au sein de la Datar) formant progressivement un réseau d'experts à l'initiative de colloques et de publications qui permettent de légitimer et de diffuser des conceptions partagées orientant l'action publique en matière d'aménagement du territoire à partir des années 1980.

Les experts jouent donc un rôle de passeurs de l'univers académique vers le milieu politico-administratif mais aussi entre différents niveaux d'action publique comme le montre le cas des experts dans la politique de la ville ou de certains économistes de la santé.

L'intermédiation entre le local et le national : les experts dans la politique de la ville

C'est avec la mise en place des procédures de développement social urbain (DSU) que l'expertise a été diffusée dans le cadre de la politique de la ville sous la forme de production de diagnostics et d'évaluations ainsi que par la mise en place d'observatoires socio-urbains. Les villes ont fait appel à des experts ayant une visibilité nationale (R. Castro, P. Estèbe, A. Bauer...) et qui sont en relation avec les administrations centrales pour bénéficier d'éléments de décodage complémentaires de la politique gouvernementale. En même temps ces experts fournissent des informations aux acteurs du centre en repérant des dispositifs émergents. Ainsi « l'activité de l'expert joue en double sens : elle offre la possibilité à l'échelon national de trouver des débouchés pour tester et diffuser de nouvelles recettes d'action et, aux acteurs locaux, souvent municipaux, l'occasion d'acquérir ou de renforcer leur visibilité nationale » (p. 68).

Rouzeau, 2004.

Un transfert transnational : des HMO au marché interne

Au début des années 1980, le professeur Alan Enthoven (ancien conseiller du secrétaire d'État américain à la Défense sous la présidence Johnson) était considéré comme l'un des principaux experts américains en économie et gestion des systèmes de santé. En 1984, il passe plusieurs semaines en Angleterre à la demande d'un groupe hospitalier. Dans son rapport, publié en 1985, Alan Enthoven proposait de créer un « marché interne » fondé sur l'expérience américaine pour accroître l'efficacité du *National Health Service* britannique, la satisfaction du patient et l'innovation au sein du système de soins tout en préservant les principes fondateurs de financement par l'impôt. Chaque autorité sanitaire de district fonctionnerait comme une entreprise nationalisée libre d'acheter des prestations médicales à d'autres districts, au secteur privé ou à des fournisseurs placés en situation de concurrence. Le modèle de référence d'Enthoven était la *Health Maintenance Organization* américaine dont il est un grand spécialiste. Ses propositions ont influencé directement le comité de révision du NHS en 1988, même si le gouvernement, en donnant une plus grande indépendance aux fournisseurs du NHS (*NHS Trusts*), est allé plus loin que les propositions d'Enthoven. En effet, le *NHS and Community Care Act*, voté en 1990, a créé un véritable marché interne des soins à l'intérieur duquel les DHAs et les GPs *fundholders* achètent des soins au nom des patients en passant des contrats auprès des *NHS Trusts* (hôpitaux publics devenus autonomes).

Les experts comme acteurs intermédiaires des politiques publiques peuvent non seulement être analysés à titre individuel (en mettant l'accent sur la diversité de leurs ressources et sur leur multipositionnalité) mais aussi de manière plus collective du fait d'espaces de structuration de l'intermédiation.

La structuration collective de l'expertise

La notion anglo-saxonne de *think-tank*³ renvoie à l'existence de lieux d'intermédiation par l'expertise. Il s'agit d'organisations définies comme « relativement autonomes [...] par rapport à l'État, aux partis politiques et aux groupes d'intérêts » (Stone, 2004, p. 3) ayant une activité d'information, de réflexion et de recherche sur des enjeux de politique publique. L'autonomie des *think-tanks*, que ceux-ci mettent fortement en avant pour se démarquer des autres acteurs (Medvetz, 2010), est moins financière (ils peuvent être financés en grande partie par l'État ou par d'autres acteurs de politiques publiques : partis, groupes d'intérêts, entreprises...) qu'intellectuelle (volonté d'indépendance dans les choix des enjeux analysés et des positions adoptées) et juridique (statut de droit privé, de fondation en général). Ils correspondent à des forums de politique publique non étatiques, plus ou moins spécialisés. Leur rôle est avant tout un rôle d'intermédiaires entre des espaces de savoir et de connaissances d'un côté et, de l'autre, des espaces publics et politiques puisque leur activité centrale est de formuler des nouveaux enjeux et problèmes ainsi que de diffuser des conceptions visant à orienter l'action publique. Les *think-tanks* participent ainsi au cadrage et au formatage des débats publics sur les politiques publiques par une activité intense de diffusion (publications papier ou sur la Toile) de textes, de prises de position publiques de leurs membres (dans les médias en particulier) et de contacts directs avec des acteurs des politiques publiques (en particulier décisionnels). Ce sont aussi des lieux où se rencontrent experts, acteurs politiques, acteurs administratifs, groupes d'intérêts, généralistes, etc. Leur mode d'influence sur les politiques publiques est donc indirect par la production de ressources cognitives (informations, argumentaires, raisonnements, orientations, concepts, recettes d'actions, définitions d'instruments d'action publique...) dont peuvent se saisir d'autres acteurs des politiques publiques (étatiques ou non) pour renforcer la légitimité intellectuelle de leurs prises de position et de leurs interventions dans le cadre de l'action publique. Ce sont ainsi des réservoirs à idées dans lesquels peuvent puiser l'ensemble des acteurs des politiques publiques. Ils participent par là, de manière plus générale, à la définition d'un air du temps intellectuel qui imprègne plus ou moins fortement l'action publique.

On considère en général que le premier *think-tank* structuré est apparu en Grande-Bretagne en 1884 avec la création de la *Fabian Society* qui prônait l'instauration du socialisme de manière graduelle⁴. Son objectif était de peser sur le climat intellectuel de l'époque, en particulier au niveau du parti travailliste avec lequel des liens importants s'établissent, en publiant des brochures et des ouvrages ainsi qu'en organisant des séminaires et des discussions publiques. En 1927 est créée aux États-Unis la *Brookings Institution*, souvent considérée comme le prototype du *think-tank* moderne car indépendante intellectuellement et politiquement et orientée vers le conseil à l'État (Smith, 1991), tout comme l'est l'autre modèle de *think-tank* : la *RAND Corporation*, fondée en 1948. C'est aux États-Unis que le développement des *think-tanks* est le plus important, du fait notamment de

l'autonomie des parlementaires vis-à-vis de leur parti et d'une fiscalité qui favorise le développement des fondations privées. En France c'est surtout après la seconde guerre mondiale qu'apparaissent des structures de réflexion orientées vers les politiques publiques. On peut en particulier citer le club Jean-Moulin qui a joué un rôle clef dans la diffusion du projet « planificateur » au début des années 1960 (Dulong, 1997, p. 148-152).

L'influence des *think-tanks* sur le soubassement intellectuel de l'action publique se fait surtout sentir à partir des années 1960-1970 avec l'émergence d'instituts et de fondations prônant des principes libéraux (en particulier sur le plan économique) en réaction au keynésianisme dominant depuis l'après-seconde guerre mondiale. Une des premières manifestations est, au Royaume-Uni, en 1955, la création de l'*Institute for Economic Affairs* prônant les idées de Hayek et visant, comme la *Fabian Society*, mais dans un sens opposé, à peser sur le climat intellectuel imprégnant les politiques publiques. À partir du milieu des années 1970 les *think-tanks* se sont multipliés au Royaume-Uni (Stone, 1996). De nouvelles structures comme le *Center for Policy Studies* (créé en 1974) et le *Adam Smith Institute* (créé en 1976) ont largement contribué à définir l'agenda politique des années Thatcher marquées par la privatisation et la libéralisation de l'économie et plus largement la redéfinition de la place de l'État dans l'action publique. Un mouvement comparable est repérable aux États-Unis, avec notamment la création en 1973 de la *Heritage Foundation*, qui, avec d'autres *think-tanks*, tels le *American Enterprise Institute for Public Policy Research* ou la *Hoover Institution*, contribuent à la réorientation des politiques économiques et sociales des années Reagan (amorcée dès les années 1970). La multiplication des *think-tanks* libéraux est également sensible en France avec la création du club de l'Horloge ou de l'institut La Boétie. Cette mobilisation intellectuelle de la « nouvelle droite » libérale a entraîné à partir de la fin des années 1980 la mise en place de *think-tanks* cherchant à s'y opposer, soit en développant une troisième voie visant à concilier socialisme et libéralisme – on peut citer l'*Institute for Public Policy Research* au Royaume-Uni ou la fondation Saint-Simon en France – soit en développant une critique frontale des idées libérales – on peut citer la fondation Copernic en France.

Cette structuration collective de l'expertise revêt des formes différentes en fonction des contextes nationaux de politique publique même si on assiste à une floraison de *think-tanks* depuis les années 1990 avec les transitions démocratiques et la transnationalisation de l'expertise (Stone, 2004). Ainsi leur nombre et leur importance sont moindres en France du fait du rôle des lieux de réflexion internes à l'État et des structures de recherches publiques qui donnent un poids prépondérant à l'expertise d'État. On peut aussi remarquer que par rapport aux États-Unis, les *think-tanks* britanniques et surtout allemands⁵ sont plus fortement liés aux partis politiques.

Certaines institutions internationales peuvent aussi être considérées comme des lieux de structuration collective de l'expertise proposant des modèles de politiques publiques, des instruments d'action et des argumentaires permettant de légitimer des orientations. Ces trois aspects correspondent à un pouvoir d'influence indirect par une expertise collective institutionnalisée.

Les institutions économiques internationales sont ainsi des producteurs et des diffuseurs de modèles d'action correspondant à des propositions de réforme de politique publique. Ces modèles ne sont pas seulement théoriques, ils s'appuient le plus souvent sur un cas national qui devient, dans le discours de ces institutions, un modèle de référence dont il faudrait s'inspirer. On peut donner l'exemple du modèle de système de retraite à trois piliers élaboré par la Banque mondiale : un premier pilier public offrant une retraite de base ; un second pilier reposant sur des assurances

collectives ; un troisième pilier individuel et privé. Le Chili, qui a mis en place ce modèle sous l'influence d'experts transnationaux, a de ce fait fréquemment servi de cas de référence. Les principes néolibéraux se traduisent donc dans le domaine de la protection sociale par des modèles de politiques à la fois élaborés et incarnés par des cas nationaux (Hassenteufel et Palier, 2001).

Ces institutions internationales produisent aussi des argumentaires permettant de légitimer l'adoption de mesures de politique publique. On peut distinguer ici ce qui relève de la production de données qui permettent de justifier une mesure de la rhétorique qui fonde les discours de légitimation. Sur le premier aspect, il convient de souligner que ces institutions sont de grandes productrices de données chiffrées qui permettent d'objectiver leurs propositions et leurs recommandations. Dans certains cas, on assiste même à l'émergence de quasi-monopoles dans la production de données statistiques internationales : c'est par exemple le cas de l'OCDE pour les dépenses de santé (Pierru et Serré, 2001). Pour le deuxième aspect, ces institutions déploient une rhétorique mettant l'accent sur l'absence d'alternative à la voie néolibérale dans le cadre de la mondialisation. Ce discours peut être analysé comme un véritable « catéchisme » (Hibou, 1998) du fait de son caractère hautement performatif, confinant au messianisme. C'est un type de discours qui cherche à exercer une influence en lui-même et qui s'appuie sur de multiples procédés visant à en accroître la portée : la simplification de la réalité par des raisonnements réducteurs, la répétition de formules aisées à mémoriser, le dualisme (opposition entre les « bonnes » et les « mauvaises » politiques, entre le « vrai » et le « faux »), le recours fréquent à un registre de langage très normatif.

De plus certaines institutions de coopérations économiques ont d'autres compétences importantes : un rôle de prêteur conditionnel (en contrepartie de l'adoption de programme de réformes économiques) pour le FMI et la Banque mondiale, l'adoption de règles multilatérales avec un système de sanctions, décidées par l'organe de règlement des différends, pour les États qui ne les respectent pas, dans le cadre de l'OMC. Au cumul de ressources d'expertise importantes s'ajoutent la capacité d'imposer des programmes d'action et la capacité à les mettre en œuvre, pour la Banque mondiale en particulier (La Branche, 2005).

Au-delà du cas des institutions économiques, on peut mentionner le Groupe international sur l'évolution du climat (qui a reçu le prix Nobel de la paix en 2007), impliquant plusieurs milliers de scientifiques, créé à l'initiative de l'ONU et de l'Organisation météorologique mondiale en 1988 pour faire la synthèse des recherches sur le lien entre émissions de gaz à effet de serre et modifications du climat. Son premier rapport, publié en 1990, a joué un rôle décisif dans l'adoption de la convention sur le climat lors du sommet de la Terre à Rio en 1992 ; le second, datant de 1995, a permis la signature du protocole de Kyoto en 1997 entraînant l'engagement d'un nombre croissant de pays à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit là d'une structure réunissant des experts scientifiques clairement orientée vers les acteurs gouvernementaux, qui approuvent un « résumé pour les décideurs » au poids politique certain.

On peut, enfin, mentionner une troisième forme de structuration collective d'une expertise jouant un rôle d'intermédiaire, non plus entre des forums et des arènes (comme les *think-tanks*) ou entre des niveaux d'action publique (comme les institutions internationales), mais entre le privé et le public. Il s'agit des cabinets de conseil. Ils sont, en effet, porteurs d'un savoir spécialisé, à l'origine comptable. Ces cabinets ont connu un essor considérable dans le monde anglo-saxon et ont été les vecteurs de la diffusion des principes et des instruments du management des entreprises privées vers le secteur public, dans le cadre des réformes administratives menées depuis le début des années 1980. L'avènement de la « nouvelle gestion publique » est étroitement lié aux cabinets de

consultants qui, dans les pays anglo-saxons principalement, ont été fortement associés à l'élaboration du contenu des réformes et à leur mise en œuvre (Saint-Martin, 2000).

La place incertaine des experts dans l'action publique

Les analyses récentes du rôle des experts dans l'action publique mettent l'accent sur deux évolutions principales : d'une part le rôle croissant des experts (parfois qualifié d'expertisation des politiques publiques), d'autre part l'affirmation du modèle pragmatique par rapport aux deux autres modèles distingués par Habermas. Il semble toutefois nécessaire de s'interroger sur les limites de ces deux phénomènes.

Tout d'abord, on peut mettre en avant un double mouvement de contestation des experts fondé, d'une part, sur la dénonciation de leur manque d'indépendance (par rapport à l'État mais aussi par rapport à des groupes d'intérêts privés), d'autre part sur le caractère non démocratique de l'expertise. Le premier aspect renvoie à la proximité entre experts et décideurs, donc à l'autonomie des experts comme acteurs intermédiaires. Ce mode de contestation de l'expertise dans certains domaines, comme le nucléaire (cas des effets de Tchernobyl en France), la sécurité alimentaire (cas de la vache folle) ou la santé (cas de la transfusion sanguine ou de l'autorisation de mise sur le marché de médicaments) a conduit à une plus grande transparence (déclaration publique des conflits d'intérêts), à une diversification et une collégialité accrues de l'expertise ainsi qu'à de nouvelles procédures tant au niveau du recrutement (élargissement de la procédure de sélection des experts, prise en compte des différentes écoles de pensée, appels d'offres, prédominance du critère de compétences) que des modalités de production de l'expertise (principe du contradictoire, prise en compte des opinions minoritaires, publication de l'ensemble des débats...) (Joly, 2005, p. 138-146).

L'autre mode de contestation de l'expertise se fait au nom des publics concernés et intéressés ou plus largement des citoyens. Il conduit à remettre en cause la frontière entre experts et « profanes » porteurs d'un savoir non scientifique mais d'expériences pratiques et concrètes liées à un enjeu de politique publique. Sont ainsi mises en avant des formes d'expertise profanes plus subjectives car basées sur un vécu personnel. Elles prennent souvent une dimension collective par la mobilisation associative (associations d'usagers, de riverains, de victimes, etc.) produisant un autre type de savoir et de discours. Il en résulte « une déstabilisation de la démarcation entre spécialistes et non-spécialistes, savants et profanes (souvent représentants d'une autorité morale, essentiellement d'associations) étant associés au sein de diverses instances d'expertise » (Delmas, 2001, p. 32-33). La catégorie même de l'expert se trouve ainsi de plus en plus diluée.

On peut aussi souligner la persistance des modèles technocratique et décisionniste. La pluralisation de l'expertise, qui caractérise le modèle pragmatique, ne s'impose pas systématiquement, surtout dans les secteurs de politique publique marqués par la prédominance de hauts fonctionnaires monopolisant une expertise technique comme le montre le cas des risques industriels (Bonnaud, Martinais, 2010). Les limites sont également nettes pour les débats publics fortement encadrés par les autorités publiques qui définissent les termes des débats. Il s'agit souvent de rendre acceptables des mesures par l'information, voire l'éducation (comme le traduit le recours fréquent au terme « pédagogie ») des citoyens. L'articulation entre démocratie participative et communication, sur la base de la mise en scène des propositions et de la transparence, est forte. L'objectif principal est de désamorcer les conflits en « rassurant » et en délégitimant les

oppositions. Au final, il s'agit de produire du consensus sans remise en cause de la logique de projet initiale (Rui, 2004). Ainsi, deux formes fréquentes de manipulation des « forums hybrides » associant experts, citoyens, acteurs administratifs, acteurs politiques, associations, etc. sont repérables :

« La première vise à utiliser le forum hybride comme un dispositif facilitant la préparation de décisions dont les décideurs pressentent qu'elles risquent d'être controversées : pour anticiper des réactions imprévisibles, ils trouvent bon de donner la parole, d'ouvrir les microphones, mais en ayant programmé leur fermeture, une fois les informations utiles obtenues. La seconde est plus cynique : le forum hybride est réduit à un simple outil de légitimation. Les décideurs consultent, donnent la parole, mais en se gardant bien de tenir compte de ce qui est dit et de ce qui est proposé. Dans les deux cas, la parole est concédée, mais des mesures sont prises pour qu'elle ne vienne rien changer au cours des décisions et pour que soit réprimée toute tentative d'organiser l'émergence de nouvelles identités. Dans les deux cas, il s'agit de faire parler pour mieux faire taire, au lieu de traquer des paroles inattendues pour leur donner du poids. »

Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 211.

La fermeture est également nette pour les agences sanitaires qui, malgré des procédures garantissant la transparence, ont plutôt renforcé une expertise scientifique dominée par la profession médicale (Benamouzig et Besançon, 2008).

La persistance du modèle décisionniste est également nette. Elle se manifeste tout d'abord par le contrôle que le pouvoir politique continue à exercer sur le choix des experts et par les formes d'encadrement de l'expertise (en France notamment par le biais des lettres de mission adressées aux auteurs d'un rapport commandé par une autorité publique). Surtout, on peut toujours repérer des formes multiples d'instrumentalisation politique de l'expertise. Elle se traduit tout d'abord par son usage comme mode de légitimation d'une décision préalablement prise au niveau politique. Dans ce cas, l'expertise ne fait que renforcer un choix antérieur et le pare des vertus de la scientificité et de la neutralité. Ensuite, l'expertise peut faire l'objet d'une utilisation avant tout symbolique quand elle ne débouche sur aucune décision aux effets concrets. On peut citer ici le cas de la politique du gouvernement Jospin (1997-2002) en matière de retraites qui a surtout consisté à publier des rapports (rapport Charpin, rapport Teulade) et à mettre en place un Comité d'orientation des retraites chargé d'un travail permanent de réflexion et d'information sur la situation des retraites⁶. Enfin, les acteurs politiques ont également recours à l'expertise comme ballon d'essai : à travers elle il s'agit de tester et de mesurer la recevabilité et l'acceptabilité de telle ou telle mesure de politique publique par les réactions qu'elle suscite auprès des intéressés, et plus largement dans les médias et dans l'opinion publique sondagière. On se trouve alors dans le cadre de ce qu'Irène Théry appelle l'« expertise d'engagement » : l'expert ne doit pas seulement proposer une analyse mais aussi s'engager publiquement dans des propositions pour l'action sous la forme d'un avis rendu public.

« Cet avis, pour le décideur politique, a une fonction stratégique. Le rédacteur d'un rapport n'est rien de plus (rien de moins non plus) qu'un esquif momentanément un peu voyant sur la mer de la démocratie d'opinion. Lancé aux avant-postes sur les vagues du débat public, il va servir essentiellement de test : c'est l'expert signal. Du port, on observa les grains qu'il prend sur la tête, ou à l'inverse les doux zéphirs de l'adhésion qu'il aura su éveiller et puis, si le temps s'y prête, les politiques se jeteront à l'eau. »

C'est donc aussi un moyen de faire accepter progressivement une mesure. Ces différents cas de figure, assez fréquents, manifestent tous le contrôle de la décision par les acteurs politiques qui restent maîtres de l'usage qui sera fait par la suite de l'expertise qui fait plutôt office de stock de recettes pour l'action publique dans lequel puisent les acteurs politiques décisionnels en fonction de leurs priorités et du contexte.

Le recours à l'expertise joue un rôle particulièrement important au niveau européen. La Commission s'appuie fortement sur des ressources d'expertise pour s'affirmer comme un acteur clef. Ces ressources tiennent tout d'abord à la proportion élevée de fonctionnaires de rang A (près du tiers) en son sein. Ils ont de nombreuses missions d'étude, d'expertise et de recherche pour alimenter la réflexion préparant les initiatives de la Commission. Cet important travail de réflexion se traduit par une production abondante de rapports et de documents, notamment les Livres verts (documents de réflexion sur un domaine spécifique) et les Livres blancs (qui contiennent des propositions d'action communautaire, souvent en réponse à des questions soulevées dans un Livre vert). Surtout, ces ressources d'expertise sont également externes du fait de l'importance du recours à des experts extérieurs à la Commission, notamment dans le cadre des groupes d'experts qu'elle constitue (plus d'un millier). Cette stratégie n'accroît pas seulement la capacité d'expertise de la Commission, elle lui confère aussi une plus grande légitimité par rapport aux États pour se saisir d'un enjeu qu'elle souhaite prendre en charge ; elle lui permet, de plus, de dépolitiser les problèmes en les technicisant, de sélectionner les acteurs légitimes à partir de leurs compétences, d'encadrer les discussions avec les États et de mobiliser des soutiens (du fait des interdépendances et de la socialisation réciproque) qui jouent un rôle de relais des conceptions de la Commission au niveau national (Robert, 2003).

Les thèses de l'expertisation des politiques publiques et de l'avènement d'un modèle pragmatique (collectif, pluraliste et public) de l'expertise doivent donc être nuancées en soulignant les difficultés, pour les experts, à jouer un rôle d'intermédiaire dans le cadre des politiques publiques. Le même type d'interrogation peut être soulevé à propos de l'évaluation qui vise à associer plus étroitement l'expertise à la production de l'action publique.

L'évaluation comme affirmation de l'expertise ?

La mise en place d'outils d'évaluation correspond à une volonté d'intégrer l'expertise à l'action publique afin d'en améliorer l'efficacité dans la logique de rationalisation portée par les *policy sciences* en articulant savoir et décision. Après en avoir présenté les différentes modalités, nous verrons que l'évaluation occupe une position limitée dans l'action politique, ce qui met à nouveau en lumière les incertitudes du rôle des experts.

Les transformations de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques s'est d'abord développée aux États-Unis dans le cadre de la concurrence entre le pouvoir législatif (Congrès) et le pouvoir exécutif (Président). Dès la fin du

xix^e siècle se sont superposés deux débats : celui du contrôle des activités administratives par le Congrès, dans la mesure où l'administration dépend étroitement de l'exécutif du fait du système des dépouilles, et celui du contrôle du processus budgétaire puisque c'est la principale compétence du Président au niveau de la politique intérieure. La création d'une agence fédérale, le *General Accounting Office*, en 1921, répond à la demande du Congrès de pouvoir contrôler l'action du Président. Son rôle initial était de vérifier que les programmes que lui demandait d'approuver l'exécutif étaient réalisés sans gaspillage et/ou malversation, dans une logique de contrôle. C'est donc la problématique de la responsabilité (*accountability*) qui est centrale et non pas celle de l'efficacité des politiques publiques. De ce fait on peut considérer que l'essor véritable de l'évaluation de l'action publique date des années 1960. Il est à relier à la volonté de transformation sociale d'un certain nombre de gouvernements (plutôt de gauche), favorisée par la croissance économique et la croyance généralisée dans le progrès. L'évaluation apparaît dans ce contexte comme un des instruments privilégiés du développement de l'action volontariste de l'État en lui donnant une assise scientifique. L'aptitude de l'appareil d'État à définir les grandes lignes d'action devait être accrue par le développement des capacités d'analyse et par une stratégie permettant de surveiller et de mesurer l'impact des actions et des programmes publics. L'évaluation était donc avant tout considérée comme une aide à la décision et plus généralement à l'action publique, dans la logique des *policy sciences*. Ce développement de l'évaluation est sensible aux États-Unis sous la présidence de Lyndon Johnson (au milieu des années 1960), dans le cadre de grands programmes réformistes comme la « guerre à la pauvreté » et la « nouvelle société », mais aussi de l'échec du *Program Planing Budgeting System*. En 1972, le Congrès dote le *General Accounting Office* d'une mission d'évaluation des politiques publiques. Les commandes administratives d'évaluation se multiplient, tandis que se structure un milieu professionnel de l'évaluation, à partir des *Graduate Schools of Public Policy*, installées dans plusieurs grandes universités américaines (Spencehauer, 2003, p. 38).

En France, l'évaluation s'est développée plus tardivement. Si, sous la IV^e République, un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait été créé auprès de la Cour des comptes, c'est la conception du contrôle juridique, portée par le Conseil d'État, et du contrôle de gestion, portée par la Cour des comptes, qui a longtemps prévalu. L'évaluation a été très progressivement introduite en France dans le cadre de l'importation de méthodes américaines, en particulier le PPBS (Spencehauer, 1999). Elle se traduit à la fin des années 1960 par la mise en place d'un dispositif interministériel de rationalisation des choix budgétaires (RCB). Le développement véritable de l'évaluation en France ne date que des années 1980, à la suite du constat de l'échec de la RCB. Il se traduit par la mise en place de structures d'évaluation dans plusieurs secteurs de politique publique, notamment dans l'enseignement avec la création du Conseil national d'évaluation des universités en 1985 et d'une Direction de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation en 1987. Une nouvelle impulsion est donnée à la fin des années 1980 dans le cadre de la politique de modernisation de l'État menée par le gouvernement dirigé par Michel Rocard. Ainsi, en 1990, sont créés le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE)² et le Fonds national de développement de l'évaluation. Parallèlement, certaines politiques publiques mises en place au cours de cette période s'accompagnent de la création de dispositifs d'évaluation tels la Commission nationale d'évaluation du RMI ou le Comité d'évaluation de la politique de la ville ; par ailleurs plusieurs ministères se dotent de structures d'évaluation. On peut mentionner la création de la Direction des

études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) au sein du ministère de l'Environnement ; de la Direction de l'animation, de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (Dares) au ministère du Travail ; de la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (Drees) au ministère des Affaires sociales ; de la cellule Évaluation au sein de la Direction des affaires criminelles du ministère de la Justice... C'est également au cours des années 1990 et 2000 qu'au niveau parlementaire sont créés l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (1996)⁸ puis la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (1999), le Comité d'évaluation des politiques publiques rattaché à la commission des finances du Sénat (2000) ou encore l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (2002). Ces évolutions sont inscrites dans la Constitution par la révision de 2008 qui fait de l'évaluation une des missions du Parlement et de la Cour des comptes.

Cette diffusion généralisée de l'évaluation des politiques publiques ne concerne pas seulement le niveau national mais aussi les niveaux infranationaux et européen. En France, c'est en particulier le cas pour le niveau régional, impulsé notamment par l'évaluation obligatoire des contrats de plan État-région à partir de 1994. Par ailleurs, un certain nombre de collectivités locales (régionales surtout) ont, de manière autonome, développé des activités d'évaluation à partir du début des années 1990 (Fontaine, 1996). Au niveau européen, dès 1960, les programmes de recherche communautaire font l'objet d'une évaluation systématique. En 1983 est créée une unité spécialisée dans l'évaluation au sein de la Direction générale de la recherche (DG XII). Mais, c'est surtout la politique des fonds structurels qui a conduit au développement de l'évaluation systématique des programmes européens financés dans ce cadre, à partir de la fin des années 1980.

Cet essor de l'évaluation s'est accompagné d'une diversification des modalités d'évaluation. La forme prédominante est celle de l'évaluation que l'on peut qualifier de technocratique. Ce type d'évaluation vise principalement l'efficacité de l'action étatique. Les critères retenus sont avant tout économiques et financiers ; il s'agit de mesurer des résultats et d'analyser des effets dans une logique largement quantitative, ce qui explique que l'on parle aussi souvent d'évaluation gestionnaire ou managériale. L'objectif primordial est de vérifier la bonne utilisation des ressources allouées. Ces évaluations s'inscrivent étroitement dans la logique de la politique publique qu'elles sont chargées d'évaluer. L'évaluation n'a de sens que par rapport aux objectifs définis par les décideurs étatiques, elle est fortement encadrée par l'administration. Il s'agit d'une évaluation prise en charge par des experts, destinée aux décideurs, portant sur les résultats concrets d'un programme d'action publique et visant à en corriger des dysfonctionnements sans remettre en cause ses finalités. On peut aussi parler d'évaluation technique puisqu'elle a pour effet de donner une légitimité scientifique à une politique publique. Le rôle des experts renvoie alors au modèle décisionniste.

Il en va différemment de l'évaluation participative apparue plus récemment (Duran et Monnier, 1992). Ici, la finalité n'est pas seulement économique et financière mais aussi politique. L'évaluation répond alors également à une volonté d'approfondissement de la vie démocratique : l'État doit devenir responsable de ses actions devant les citoyens. L'exercice de cette responsabilité suppose de ce fait des instances d'évaluation indépendantes de l'État. Il s'agit, dans ce cadre, de faire porter des jugements de valeur sur les politiques publiques, y compris sur leurs objectifs : c'est là une différence forte avec l'évaluation technocratique puisque l'évaluation peut être amenée à redéfinir les finalités de l'action publique, en fonction du déroulement du processus de mise en œuvre. Au cœur de ce mode d'évaluation se trouve donc l'idée qu'elle doit être un support au débat

public permettant la détermination des objectifs.

Il correspond également à une volonté d’ouverture de l’administration vers le public, par une prise en compte du point de vue des ressortissants d’une politique publique. Les participants à l’évaluation sont de ce fait multiples, ce qui lui donne un caractère pluraliste et plus démocratique. Il est parfois question d’une évaluation « émancipatrice » lorsqu’il s’agit, à partir de l’évaluation, de donner du pouvoir à la société civile en lui conférant une capacité d’action nouvelle par sa participation à l’évaluation en l’amenant à devenir un acteur clef de la politique publique.

Ce type d’évaluation peut être aussi conçu comme un lieu de négociation itératif et interactif. L’évaluation est itérative car elle doit permettre de corriger l’action publique dans le cadre d’un processus d’apprentissage. Il y a ici en quelque sorte une circularité de l’action publique puisque l’évaluation, fondée sur la mise en œuvre, alimente aussi la décision publique. Sur la base de l’évaluation une politique publique se nourrit de la correction des erreurs passées dans le cadre d’une dynamique d’apprentissage incrémentale. Cette évaluation est également interactive puisque plusieurs évaluateurs, voire plusieurs modes d’évaluation, sont confrontés. Le processus est collectif et pluraliste. Le rôle assigné aux experts est ici celui d’un acteur intermédiaire.

Tableau 7. Les deux pôles de l’évaluation

	Évaluation technocratique (interne)	Évaluation participative (externe)
Évaluateurs	Experts	Experts + élus + représentants du public (pluralisme)
Finalité de l’évaluation	Efficacité	Responsabilité
Légitimité de l’évaluation	Scientifique	Politique
Rapports commanditaires/évaluateurs	Contrôle	Autonomie
Destinataires de l’évaluation	Décideurs (administration, politiques)	Public
Contenu de l’évaluation	Données quantitatives	Données qualitatives (procédures)
Effets sur la politique publique	Correction	Apprentissage
Rôle des experts	Appui (modèle décisionniste)	Intermédiaire (modèle pragmatique)

Cette opposition renvoie plus aux principes guidant l'évaluation qu'à ses modalités concrètes observables empiriquement. Pour préciser la place de l'évaluation dans l'action publique, il est donc nécessaire de déplacer le regard.

Quelle place pour l'évaluation dans l'action publique ?

Notre propos ici n'est pas de faire une évaluation de l'évaluation⁹ mais de pointer les enjeux liés aux usages multiples de l'évaluation dans le cadre des politiques publiques.

Dans le cas français les observateurs, membres des instances officielles d'évaluation ou non, convergent pour souligner la portée limitée de l'évaluation de politiques publiques sur l'action publique elle-même. Ce constat avait été fait pour le dispositif interministériel mis en place en 1990, ce qui a conduit à la réforme de 1998. La mise en place, dans ce cadre, du CNE, même si elle a relancé la dynamique de l'évaluation au niveau central par une plus forte intégration au Commissariat général au Plan (CGP), ne conduit pas à modifier substantiellement ce constat (Hespel, 2002), d'autant plus qu'en 2006 le CGP a laissé la place au Centre d'analyse stratégique plus orienté vers la réflexion stratégique que vers l'évaluation. Plus précisément, on peut mentionner quatre aspects de l'évaluation des politiques publiques, telle qu'elle est pratiquée en France (au niveau national principalement), qui limitent ses effets directs sur l'action publique.

Le premier aspect est celui du contrôle de l'évaluation par le commanditaire, ce qui limite fortement la dimension participative. Ainsi, l'évaluation se cantonne le plus souvent aux modalités de mise en œuvre d'une politique publique sans questionner sa formulation et ses objectifs, dans une vision de l'action publique qui reste très balistique et hiérarchisée sur un mode vertical. Il en résulte un usage instrumental traduisant la prédominance du modèle technocratique d'évaluation. Ainsi, une évaluation de l'évaluation pluraliste, menée au milieu des années 1990, souligne le contrôle important exercé par le commanditaire qui impose sa rationalité et ses enjeux avant même le démarrage du processus. Les autres acteurs sont amenés à se positionner à partir d'un projet initial qu'ils ne contrôlent pas. La méthodologie suivie porte de ce fait fortement la trace des questionnements initiaux du commanditaire. Le formatage du processus d'évaluation par ce dernier est donc en forte contradiction avec le pluralisme affiché. Il en résulte que les objectifs de la politique publique à évaluer ne sont pas questionnés (Lascoumes, 1998). L'évaluation ainsi contrôlée et encadrée devient alors un outil au service d'une politique publique.

Le deuxième aspect, qui découle du précédent, est la faible articulation de l'évaluation avec la décision. Cette coupure entre décision et évaluation n'est pas seulement liée aux réticences du commanditaire à tenir compte de l'évaluation (qui peut aller jusqu'au refus du rapport d'évaluation), mais aussi à d'autres processus. On peut tout d'abord mentionner le découplage institutionnel fréquent entre instances décisionnelles et instances d'évaluation puisque, en général, sont mises en place des instances autonomes et séparées, ce qui contribue à entretenir un hiatus entre action et connaissance. De plus, l'accent est souvent plus mis sur le déroulement de l'évaluation que sur ses suites. Le décalage temporel entre l'évaluation et la décision est un autre élément important. En effet, la temporalité de l'évaluation est celle du moyen terme, alors que celle de l'action publique est parfois celle du court terme. La durée du processus d'évaluation fait souvent obstacle à sa prise en compte décisionnelle.

Ce hiatus tient aussi au contenu même des évaluations auxquelles plusieurs critiques sont souvent

faites. Il s'agit en particulier du caractère à dominante rétrospective et non pas prospective de leur contenu (autrement dit l'absence ou la quasi-absence de formulation de recommandations). Plus importantes encore sont les questions liées à l'accès aux informations disponibles par les évaluateurs, du fait notamment de la déconnexion entre certains observatoires et les dispositifs d'observation, et à la pertinence des indicateurs retenus. L'ambiguïté des résultats obtenus ainsi que la faible lisibilité de nombreux rapports (du fait de leur longueur, de leur technicité et de leur complexité) peuvent aussi faire obstacle à une bonne articulation avec l'action publique.

Un dernier aspect est la faible capitalisation de l'évaluation, liée à des redondances institutionnelles, à des évaluations similaires menées parallèlement de façon non coordonnée, à l'obsolescence de certains dispositifs, autant d'éléments qui s'inscrivent dans un phénomène plus large et bien connu : celui de l'amnésie administrative (Chanut, 2002, p. 10).

Il ne faudrait pas en conclure pour autant que les effets de l'évaluation sur les politiques publiques sont négligeables, il est probablement plus juste de dire qu'ils sont indirects plutôt que directs. On peut d'abord mettre en avant les effets d'apprentissage que génère l'évaluation auprès des acteurs des politiques publiques, et en particulier pour les acteurs non administratifs du fait de leur participation (même limitée) aux dispositifs.

On peut aussi remarquer que l'évaluation a des effets sur les acteurs des politiques publiques. Plus précisément, elle participe à des reconfigurations d'acteurs comme le montre le cas de certains conseils régionaux.

L'évaluation, élément d'affirmation des conseils régionaux comme acteurs de politique publique

La mise en place d'instances d'évaluation auprès de conseils régionaux au début des années 1990, notamment en Rhône-Alpes, en Bretagne et dans le Nord-Pas-de-Calais, s'inscrit dans les stratégies politiques des présidents de conseils régionaux. Les dispositifs d'évaluation sont pilotés par des équipes resserrées disposant d'un accès facile à la présidence. Leur apport principal est de participer à la construction de politiques publiques régionales, et donc de manière plus générale à la maturation politique des institutions régionales. Plus précisément, il s'agit souvent d'un des moyens permettant la remise en cause des arrangements politico-administratifs arrêtés par d'autres acteurs institutionnels (notamment nationaux et départementaux) et de veiller à l'application des choix de la Région et à la productivité de ses investissements. Ainsi l'évaluation en région ne sert pas seulement à la construction des politiques des régions, mais aussi à l'affirmation de celles-ci comme acteurs de politiques publiques.

Spencehauer et Warin, 2000.

L'évaluation fait également émerger de nouveaux acteurs : les professionnels de l'évaluation qui peuvent dans certains cas s'intégrer fortement à des dispositifs d'action publique, tels certains bureaux d'études pour la politique de la ville.

On peut, enfin, noter que l'évaluation tend à devenir de plus en plus un instrument d'action publique, par exemple dans le domaine de la santé avec les politiques, apparues dans les années 1990, axées sur le développement de la qualité de soins dans une logique d'amélioration de l'efficience. En France, elles se sont traduites notamment par le développement de l'évaluation de

la performance hospitalière dans le cadre du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), qui a conduit à la mise en place de la tarification à l'activité (T2A), et de l'accréditation des services hospitaliers.

L'accréditation, un outil évaluatif de la politique hospitalière

Dans le domaine hospitalier, la politique d'amélioration de la qualité des soins s'appuie notamment sur la mise en place d'outils d'accréditation et d'évaluation des services hospitaliers, en fonction de normes de qualité et de coût. La procédure d'accréditation est définie, dans le cadre de l'ordonnance du 24 avril 1996 portant sur la réforme de l'hospitalisation publique et privée, comme une « procédure externe visant à obtenir une appréciation indépendante sur la qualité d'un établissement de santé » à partir « d'indicateurs et de référentiels portant sur les procédures, les bonnes pratiques cliniques et les résultats ». La procédure a été, comme pour les références médicales opposables (RMO) et les recommandations de bonne pratique, confiée à une nouvelle Agence nationale d'accréditation et d'évaluation de la santé (ANAES)¹⁰, établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère en charge de la Santé, qui vient se substituer à l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale (ANDEM), créée en 1989. Ce changement institutionnel correspond à une double évolution : le passage à une conception plus globale de l'évaluation qui n'est plus seulement fondée sur des critères cliniques et médicaux, mais qui intègre les dimensions organisationnelles, sociales et économiques ; le renforcement des contraintes, ce que traduit en particulier le caractère obligatoire de la procédure d'accréditation des établissements hospitaliers. L'agence a, dans le cadre d'un manuel d'accréditation, défini un référentiel de qualité fondé sur une grille d'indicateurs établis dans trois domaines : le patient et sa prise en charge (information, dossier médical, organisation des soins) ; le management, la gestion et la logistique ; la qualité et la prévention.

Robelet, 1999.

De manière plus générale, l'évaluation s'inscrit dans un processus de managérialisation de l'action étatique (Bezes, 2008). L'évaluation de la performance des agents administratifs et des structures administratives, sous la forme de l'audit, du *benchmarking*, du contrôle de qualité, de la production d'indicateurs, de la diffusion de standards de bonne pratique, dans le cadre d'agences en particulier, sont en effet les outils privilégiés de la nouvelle gestion publique. Cette orientation a, en France, pris une forme plus globale avec la mise en œuvre, en 2006, de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (votée en 2001) qui marque le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Ce changement se traduit par la mise en place d'enveloppes de crédits globalisés par programme (plus larges que les anciens chapitres budgétaires), l'application à l'État de principes inspirés de la comptabilité des entreprises et l'extension de l'évaluation des coûts et des résultats. Toutefois les limites du système d'objectifs et d'indicateurs mis en place par la LOLF sont importantes : nombre pléthorique faisant obstacle à une évaluation systématique, valeurs cibles irréalistes relevant plus de l'affichage que d'un souci d'amélioration de la performance, instabilité forte, faible pertinence... (Epstein, 2010, p. 243). Comme dans le cas britannique, le recours à l'évaluation comme instrument de politique publique s'inscrit plus dans une logique de contrôle étatique renforcé (Le Galès, 2004a) que d'une autonomisation de l'expertise et d'une publicisation de celle-ci.

Si l'expertise est aujourd'hui une ressource répandue, en tout cas de plus en plus recherchée par l'ensemble des acteurs des politiques publiques, le recours aux experts reste marqué par un contrôle politico-administratif important, ce que traduisent aussi les limites de l'évaluation pour laquelle

prédomine en fin de compte le modèle décisionniste. De manière plus générale, l'avènement d'acteurs intermédiaires se heurte à la persistance de logiques sectorielles portées par des acteurs administratifs, aux tensions entre la prise en charge d'un rôle de généraliste et la spécialisation, à la concurrence entre intermédiaires, à l'intervention d'acteurs politiques et aux inégalités de ressources entre acteurs. Ce n'est donc que dans certaines configurations singulières, en fonction de variables individuelles (trajectoires professionnelles et personnelles spécifiques) et d'un contexte favorable que des acteurs intermédiaires s'affirment et jouent un rôle clef dans l'action publique. C'est aussi ce qui permet parfois de comprendre des changements dans une politique publique, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant.

Références bibliographiques principales

- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éd. du Seuil.
- CHANUT V. (2002), « L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? », *Politiques et management public*, 20 (4), p. 1-31.
- DELMAS C. (2001), « Pour une définition non positiviste de l'expertise », dans D. DAMAMME et T. RIBEMONT (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers politiques », p. 11- 43.
- DURAN P., MONNIER E. (1992), « Le développement de l'évaluation en France : nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 235-262.
- HABERMAS J. (1973 [1968]), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.
- JOLY P.-B. (2005), « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », dans O. BORRAZ, C. GILBERT et P.-B. JOLY, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique, Cahiers du GIS. Risques collectifs et situations de crise*, n° 3, Grenoble, Publications de la MSH-Alpes, p. 117-174.
- LASCOUMES P. (1998), « Pratiques et modèles de l'évaluation », dans M.-C. KESSLER, P. LASCOUMES, M. SETBON, J.-C. THOENIG (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, p. 23-34.
- NAY O., SMITH A. (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », dans O. NAY et A. SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 1-21.
- ROBERT C., « Expertise et action publique », dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 309-335.
- SPENLEHAUER V. (1999), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, 48, p. 95-128.
- STONE D. (2004), "Introduction: Think-Tanks, Policy Advice and Governance", dans D. STONE et A. DENHAM (dir.), *Think-Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester UP, p. 1-16.
- THÉRY I. (2005), « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, 60, p. 311-329.

Études de cas

DEZALAY Y. et GARTH B. (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Éd. du Seuil.

LA BRANCHE S. (2005) « La “bonne gouvernance” : l’expansion de l’expertise de la Banque mondiale au politique », dans L. DUMOULIN, S. LA BRANCHE, C. ROBERT et P. WARIN (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, p. 379-400.

LE GALÈS P. (2004a), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », dans P. LASCOUMES et P. LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 237-261.

MASSARDIER G. (1996), « Les savants les plus “demandés”. Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, n° 36, p. 163-180.

O'NEILL F. (2000), “Health: the ‘Internal Market’ and the Reform of the National Health Service”, dans D. DOLOWITZ (dir.), *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Philadelphie, Open UP, p. 59-76.

PIERRU F., SERRÉ M. (2001), « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et politiques*, 45, p. 105-128.

ROBELET M. (1999), « Les médecins placés sous observation. Mobilisations autour du développement de l'évaluation médicale en France », *Politix*, n° 46, 1999, p. 71-97

ROBERT C. (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, p. 57-78.

ROUZEAU M. (2004), « Les experts et la politique de la ville. Circulation des idées, mobilisation des connaissances et animation transactionnelle », dans S. JACOB et J.-L. GENARD (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éd. de l'université de Bruxelles, p. 65-80.

SAINT-MARTIN D. (2000), *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reforms in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford UP.

SPENLEHAUER V., WARIN P. (2000), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du travail*, 42, p. 245-262.

STONE D. (1996), “From the Margins of Politics: The Influence of Think-Tanks in Britain”, *West European Politics*, 19 (4), p. 675-692.

1 - . L'analyse qu'ils proposent dans l'ouvrage collectif qu'ils ont codirigé ne se limite pas à l'action publique, elle intègre aussi les activités politiques. La volonté commune des auteurs étant de « mener une réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relient différents “univers institutionnels” enchâssés dans l'espace politique, aux niveaux local, national ou européen » (p. 6).

2 - . L'observation directe, voire participante, est sur cet aspect d'un apport précieux, car elle permet d'appréhender en acte ces interactions.

3 - . Cette notion ne fait pas l'objet de traduction en français et ne figure pas, curieusement, dans l'index du *Dictionnaire des politiques publiques*. Littéralement il s'agit de « réservoirs à idées ». Nous garderons cependant le terme anglo-saxon, plus usité.

4 - . La prédominance des auteurs anglo-saxons sur ce thème conduit à négliger le rôle de certaines organisations qui, à cette même période, ont joué un rôle intellectuel. On peut citer, en Allemagne, le rôle du *Verein für Socialpolitik* dans la mise en place des assurances sociales dans les années 1880.

5 - . Dans ce pays, chaque parti a mis en place une fondation autonome, en partie financée par l'État. Les plus connues sont la *Friederich Ebert Stiftung* (liée au SPD) et la *Konrad Adenauer Stiftung* (liée à la CDU). En France, les *think tanks* en lien avec les

partis sont plus éclatés, plus éphémères et moins dotés en ressources.

[6](#) - . Ce comité joue toutefois un rôle important de cadrage des réformes par ses analyses prospectives sur lesquelles s'appuie le gouvernement comme ce fut le cas pour la réforme des retraites de 2010.

[7](#) - . Il est remplacé en 1998 par un Comité national de l'évaluation, qui travaille en liaison étroite avec le Commissariat général au Plan (devenu Conseil d'analyse stratégique en 2006).

[8](#) - . Il est cependant supprimé en 2000, après avoir eu une faible activité.

[9](#) - . Pour la France, elle a été effectuée par le Conseil national d'évaluation dans son rapport d'activité 2000-2002, qui n'a cependant pas eu de successeur...

[10](#) - . Elle est absorbée par la Haute Autorité en santé, créée en 2004. Celle-ci procède à l'évaluation des produits, des actes et des prestations de santé pour proposer leur remboursement ou leur déremboursement par l'assurance-maladie. Des agences d'évaluation de la qualité des soins, à l'instar du *National Institute for Clinical Excellence* britannique, ont été mises en place dans de nombreux pays européens depuis la fin des années 1990.

Les changements de l'action publique

« RÉFORME », « rupture », « renouveau », « refondation », « adaptation », « mutation », « transformation », « rénovation », « innovation », « nouveauté »... : les termes ne manquent pas dans le discours politique pour exprimer le changement dans l'action publique. La raison en est assez évidente : la capacité à agir sur la société et sur l'économie est au fondement même de la légitimité politique. Et c'est bien le changement qui atteste le mieux de cette capacité d'action du politique. L'omniprésence de la référence explicite ou implicite au changement dans le discours politique conduit à focaliser l'attention sur la mise sur agenda et sur la décision et donc à privilégier l'affichage politique de mesures de politiques publiques au détriment de leur mise en œuvre effective, qui peut en être très éloignée comme on l'a vu dans le chapitre 4. La mise en scène politique et médiatique du changement peut ainsi faire écran à l'analyse. La reprise par exemple du terme « réforme » accolé à de nombreuses lois amène à partir *a priori* de l'idée de l'existence effective d'un changement dans la politique publique concernée. Le premier enjeu de l'analyse du changement dans l'action publique est donc la mise à distance de la rhétorique et de la symbolique politiques.

On comprend de ce fait que les analyses du changement mettent largement l'accent, en particulier dans les travaux américains, sur les limites et les obstacles au changement. En témoignent notamment le succès, déjà ancien, de la notion d'incrémentalisme (Lindblom, 1959) et celui, plus récent, de la notion de *path dependence* (Pierson, 2000). Ces deux notions invitent à prendre en compte les différents éléments qui font qu'une politique publique change peu, voire pas du tout. Du point de vue théorique, ce sont donc principalement les phénomènes d'inertie qui ont fait l'objet d'une forte attention. Dans ce cadre, le changement, lorsqu'il se produit, est graduel et progressif, à l'opposé de la rupture ou du tournant mis en avant par des *leaders* politiques.

Il en découle que les débats, scientifiques mais aussi politiques et dans les médias sur le changement sont fortement polarisés par une série de dichotomies : entre changement et non-changement, entre dire et faire, entre affichage et mise en œuvre concrète, entre rupture brutale et transformation graduelle, entre changement endogène et changement exogène... Le défi lancé à l'analyse du changement dans l'action est de ce fait double. Il s'agit, tout d'abord, de dépasser ces dichotomies à plusieurs égards stérilisantes puisque le plus souvent changements et non-changements se mêlent et conduisent à des hybridations complexes (Fontaine et Hassenteufel, 2002), parce que le changement peut être symbolique avant d'être concret du fait de la dimension performative du discours politique (dire le changement pour le faire exister cognitivement par exemple), dans la mesure où parfois le changement s'opère plus au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la décision ; il faut aussi tenir compte du fait que les temporalités du changement s'entremêlent, que les dimensions du changement peuvent être multiples et contrastées et que les causalités du changement sont le plus souvent diverses, combinant des facteurs spécifiques à la politique publique et des facteurs qui lui sont extérieurs. Le deuxième défi consiste à proposer un modèle explicatif général du changement dans la mesure où une grande partie des travaux se focalise sur deux aspects : celui de l'intensité du changement (continuité ou non ?) et celui des

modalités du changement (rupture ou gradualisme ?) en négligeant donc la question du « Pourquoi ? » au profit de celle du « Comment ? ». Et lorsque la question de l'explication est posée, l'accent est le plus souvent mis sur un type de variable (institutionnelle, cognitive ou contextuelle) en négligeant les articulations entre les variables et surtout le rôle des interactions d'acteurs.

Pour relever ce double défi il est préalablement nécessaire de préciser quels sont les principaux paramètres permettant de cerner ce qu'est le changement dans l'action publique. Proposer un modèle explicatif du changement repose sur deux exigences principales qui seront ensuite développées : prendre en compte les différents obstacles au changement mis en évidence par les travaux néo-institutionnalistes en particulier et s'inscrire dans la perspective d'analyse de la construction collective de l'action publique, basée sur la mise en contexte dynamique des interactions d'acteurs. Elle permet, d'une part, de combiner les variables explicatives et, d'autre part, de s'inscrire dans une perspective multiniveaux tenant compte tout particulièrement du niveau européen.

Les paramètres du changement dans les politiques publiques

Pour analyser le changement il faut au préalable se poser une question en apparence simple mais en fait assez complexe : que signifie le changement d'une politique publique ? Pour y répondre il est nécessaire, d'une part, de distinguer les différentes dimensions du changement et, d'autre part, de spécifier l'échelle temporelle à l'aune de laquelle le changement est appréhendé.

Une grille d'analyse du changement

En effet, la première question qui se pose est celle de savoir ce qui change précisément dans une politique publique, autrement dit : quelles sont les dimensions du changement ?

On peut partir de la distinction, souvent utilisée, proposée par Peter Hall (1993) entre trois ordres de changement clairement hiérarchisés pour analyser les transformations de la politique économique britannique des années 1970 à la fin des années 1980. Pour lui, un changement de premier ordre correspond à un changement dans le mode d'utilisation d'un instrument de politique publique existant, à la lumière de l'expérience et de nouvelles connaissances ou pour l'adapter à un nouveau contexte (il donne comme exemple l'utilisation différente de l'instrument des taux d'intérêt). Le changement de deuxième ordre correspond à la création de nouveaux instruments de politique publique (il donne comme exemple la mise en place de nouveaux instruments de contrôle de la masse monétaire ou des dépenses publiques). Enfin, le changement de troisième ordre, le plus important et qui, pour Peter Hall, conditionne les deux autres, est celui des objectifs de la politique publique, c'est-à-dire son orientation générale et les conceptions qui la sous-tendent (le paradigme de la politique publique). Il donne comme exemple le passage de modes de régulation macroéconomiques d'inspiration keynésienne à des modes de régulation macroéconomiques d'orientation monétariste.

Ces distinctions sont très importantes pour deux raisons. Tout d'abord, elles mettent en évidence des différences de degré dans le changement : un changement de premier ordre est moins important

qu'un changement de troisième ordre. Ensuite, elles soulignent que changement et non-changement peuvent être étroitement mêlés : de nouveaux instruments de politique publique sont parfois mis en place et utilisés sans que pour autant les objectifs changent, comme ce fut le cas pour la politique monétaire britannique dans les années 1970. Toutefois, deux aspects de ces distinctions opérées par Peter Hall peuvent être discutés. Le premier est le fait que, dans son cadre d'analyse, les trois ordres sont emboîtés de façon assez hiérarchisée, le changement de troisième ordre entraînant nécessairement un changement de deuxième et de premier ordre (p. 279). On peut en effet se demander si les liens entre les différents ordres de changement ne sont pas plus complexes, notamment parce que, parfois, un changement de premier ordre ou de deuxième ordre entraîne un changement de troisième ordre, ce qui conduit à évaluer autrement l'importance relative des trois ordres. Surtout, Peter Hall néglige d'autres dimensions de changement qui peuvent jouer un rôle tout aussi déterminant. Il s'agit, tout d'abord, d'un changement au niveau des acteurs (émergence d'un nouvel acteur, affaiblissement ou renforcement d'un acteur, disparition d'un acteur...). Peter Hall souligne l'importance des déplacements des lieux de pouvoir (« *shift in the locus of authority* », p. 287), en l'occurrence, dans le cas qu'il analyse, l'affaiblissement du Trésor et l'affirmation d'économistes monétaristes dans le débat public, mais il n'en fait pas une dimension du changement, plutôt une variable explicative. Or, il s'agit souvent d'une dimension importante, une politique publique pouvant contenir la reconnaissance d'un nouvel acteur (par exemple les associations d'usagers dans un certain nombre de politiques publiques récentes) ou faire émerger un nouvel acteur institutionnel (par exemple les agences administratives), ajouter ou au contraire soustraire des ressources à un acteur, marginaliser un acteur en lui retirant toute reconnaissance publique... De plus, ce niveau de changement peut varier indépendamment des autres tout en étant susceptible d'avoir des effets potentiels sur les autres niveaux (y compris le changement dans les objectifs puisque, comme le souligne Hall lui-même, des changements dans les rapports de pouvoir peuvent favoriser l'affirmation d'un nouveau paradigme de politique publique).

En second lieu, les règles du jeu institutionnelles peuvent aussi être considérées comme une dimension importante du changement se distinguant des autres dimensions et dont elles peuvent varier indépendamment. Cette dimension du changement concerne les règles régissant les interactions entre acteurs, elle a donc des effets sur le recours aux instruments de politiques publiques (par qui ? dans quel contexte ? à quelles conditions ?...), sur les acteurs (répartition des ressources institutionnelles, positions occupées...) et sur la formulation des objectifs (par qui ? comment ? sous quelle forme ?...). On se situe ici au niveau des politiques procédurales.

Une autre dimension, occultée par Peter Hall peut-être du fait du type de politique publique sur lequel il s'appuie pour élaborer sa distinction, est celle des bénéficiaires d'une politique publique, autrement dit le public cible d'une politique publique ce qui renvoie plus largement aux effets d'une politique publique (*outcomes*). Il s'agit toutefois d'une dimension du changement beaucoup plus dépendante des précédentes (en particulier des objectifs mais aussi des instruments et de leur usage) et qui a moins d'impact sur d'autres dimensions que celle des acteurs, des règles d'interaction et des objectifs.

Ainsi, plutôt que de distinguer trois ordres de changement, nous proposons ici de mettre en avant quatre dimensions interdépendantes du changement. Parler de dimensions du changement permet, d'une part, d'échapper à une vision trop hiérarchisée des niveaux de changement et, d'autre part, de prendre en compte le critère d'indépendance des niveaux. En effet, à notre sens, une dimension du changement se caractérise par le fait qu'elle peut varier indépendamment des autres, tout en étant

susceptible d’avoir un impact potentiel sur les autres. Il s’agit donc d’une indépendance relative. Ces quatre dimensions correspondent aussi à des niveaux différents de l’action publique, comme le décrit le tableau ci-dessous.

Tableau 8. Quatre dimensions interdépendantes du changement

Dimension du changement	Niveau d'action publique	Impact potentiel sur les autres dimensions
Instruments (usage et création)	Modalités concrètes (mise en œuvre)	– Modification des interactions entre acteurs – Rend possible la reformulation des objectifs
Acteurs (renforcement/affaiblissement, émergence/disparition)	Politique (au sens de Polity : rapports de pouvoir)	– Usage et définition des instruments – Redéfinition du cadre institutionnel – Redéfinition des objectifs – Modalités d’usage et de définition des instruments
Cadre d’interaction (règles du jeu institutionnelles)	Institutionnel	– Redéfinition des positions et des ressources des acteurs – Modalités de définition des objectifs
Orientation de la politique publique (hiérarchie des objectifs et - système de représentation sous-jacent)	Cognitif	– Usage et définition des instruments – Redéfinition des positions et des ressources des acteurs

Cette grille d'analyse se distingue donc de celle de Peter Hall (dont elle s'inspire) par trois aspects principaux :

d'autres dimensions sont prises en compte (celle des acteurs et celle des cadres d'interaction) sans que soient pour autant abandonnées celles mises en avant par Peter Hall (instruments et orientation) ;

ces dimensions ne sont pas hiérarchisées (même si on voit que celle des instruments a moins d'impact potentiel que les trois autres), par conséquent l'orientation de la politique publique n'est pas considérée comme la dimension fondamentale puisque les acteurs et/ou le cadre d'interaction peuvent aussi avoir un impact sur l'ensemble de la politique publique ;

elle met l'accent à la fois sur l'indépendance relative des dimensions et sur leurs interdépendances réciproques.

Cette grille permet d'appréhender à la fois les principales dimensions des changements de l'action publique à l'œuvre en France depuis les années 1980 et leurs ambiguïtés.

Les dimensions des changements de l'action publique en France

Les premières analyses d'ensemble des transformations des politiques publiques en France ont été proposées par Pierre Muller (1992). En ce qui concerne l'orientation globale des politiques publiques, il met en avant l'avènement d'un nouveau référentiel, celui du marché, fondé sur les normes de la libre concurrence et des principes économiques s'inscrivant dans les conceptions néoclassique et monétariste. Il conduit au rejet de l'intervention de l'État et à l'imposition de politiques économiques d'austérité compétitive privilégiant la lutte contre l'inflation et l'action sur l'offre. Les principes liés au marché et à la concurrence seraient ainsi devenus l'alpha et l'oméga des politiques publiques, orientées prioritairement vers la recherche de compétitivité économique dans le cadre de l'intégration européenne et de la mondialisation.

Ce changement d'orientation de l'action publique est fortement articulé à un changement au niveau des acteurs caractérisé par la perte de centralité de l'État qui résulte de l'affirmation d'autres acteurs : les acteurs européens, les acteurs locaux et les acteurs privés.

En premier lieu, il faut souligner l'impact de la dynamique européenne liée à l'achèvement du « grand marché » en termes de liberté de circulation des capitaux et de libéralisation des secteurs industriels, énergétiques, de transport et de communication, puis de la mise en place de l'Union économique et monétaire. Elle s'est traduite par le transfert de la compétence de la politique monétaire au niveau européen (à la BCE) et la mise en place de contraintes fortes en matière de réduction des déficits publics dans le cadre du pacte de stabilité. De manière plus générale, la communautarisation d'un nombre croissant de politiques publiques depuis le milieu des années 1980 a entraîné une perte de contrôle direct de l'État sur l'action publique.

La deuxième dynamique est liée au processus de décentralisation par lequel les collectivités territoriales sont devenues des acteurs à part entière des politiques publiques. Elles se sont

autonomisées par rapport à l'État central du fait de la suppression de la tutelle *a priori* par le préfet et du transfert du pouvoir exécutif aux présidents de conseils généraux et régionaux. Surtout, elles se sont vu transférer un nombre important de compétences accompagnées de moyens administratifs (la fonction publique territoriale comprend plus de 1,5 million d'agents, soit près du tiers de l'ensemble des fonctionnaires) et financiers accrus (en 2004, les dépenses des collectivités territoriales représentaient près de 50 % des dépenses de l'État et plus de 70 % de l'investissement public [Le Galès, 2006, p. 309]).

La troisième dynamique contribuant à la perte de centralité de l'État renvoie au rôle croissant joué par des acteurs privés, en particulier les entreprises. La raison première en est le processus de privatisation d'entreprises publiques entamé entre 1986 et 1988 avec la privatisation de treize grands groupes dans le secteur bancaire (Paribas, Suez, Société générale, CCF...), le secteur industriel (Saint-Gobain, CGE, Matra...) et celui de la communication (TF1, Havas). Cette politique a été relancée après 1993 avec la privatisation de nouveaux groupes industriels (Rhône-Poulenc, Usinor, Pechiney, Renault) et financiers (BNP), puis celle plus progressive de services publics en réseau (France Télécom, EDF, GDF). Par conséquent l'emploi dans le secteur public a diminué de moitié entre 1985 et 2000. Par ailleurs, les participations financières de l'État (dans les anciens monopoles de service public en particulier) ont nettement baissé depuis 2002. Ainsi, près de 50 % des actions du CAC 40 en circulation appartiennent à des investisseurs institutionnels étrangers (Culpepper, 2006, p. 49).

Le rôle croissant des entreprises privées est également net aux niveaux territoriaux infranationaux (urbains et régionaux en particulier). La participation des acteurs économiques privés s'effectue notamment dans le cadre de la réalisation de grandes opérations d'aménagement conduites pour valoriser l'accélération des connexions avec le Bassin parisien (gares TGV ou aéroports), ainsi que par la construction de quartiers d'affaires internationaux (Euralille, Euroméditerranée...). On peut aussi mettre en avant l'intervention des groupes privés dans plusieurs domaines (câble, chauffage urbain, eaux, gestion des parkings, transport, traitement des déchets, etc.), du fait du recours au marché et à la délégation de services publics par les élus locaux des grandes villes, depuis le début des années 1980. « En raison de leur taille, de leurs ressources financières et humaines, de la connaissance très précise des problèmes que leur donnent leurs interventions en de nombreux sites, les grandes entreprises urbaines deviennent coproductrices de l'action publique urbaine » (Lorrain, 1995, p. 200).

L'intervention des acteurs privés concerne aussi des politiques régaliennes, telles les politiques de sécurité. On assiste dans ce domaine à l'émergence des entreprises privées de sécurité qui comptent plus de 100 000 agents, soit près du tiers des personnels de sécurité (Roché, 2004, p. 54). Elles jouent un rôle croissant dans la surveillance des espaces publics du fait du recours à leurs services de la part des collectivités territoriales. Par ailleurs, les acteurs privés jouent un rôle clé d'expertise auprès des acteurs locaux par la réalisation des diagnostics locaux de sécurité qui précèdent la signature des contrats locaux de sécurité et dans le domaine de la vidéosurveillance, en pleine expansion. Enfin, l'émergence des entreprises de sécurité modifie la position du système pénal du fait notamment du développement de dispositifs qui peuvent alimenter la police et la justice.

« Au total, les entreprises sont plus souvent présentes dans les espaces privés collectifs, mais aussi les rues, et orientent indirectement l'activité de la police (par les alarmes surveillées, les plaintes relayées vers les forces nationales) ; elles réalisent aussi des audits, prescrivent des

« réponses » aux collectivités locales, transporteurs, bailleurs, etc. De leur côté, les assurances orientent l'action des particuliers et leur propension à déposer plainte, donc leur usage du service de police. Le système judiciaire n'est pas privatisé, mais les firmes qui protègent ou assurent, qui influent sur les comportements de plainte et qui l'alimentent ainsi, jouent un rôle croissant. L'interpénétration entre organisations publiques et privées devient plus étroite. »

Roché, 2004, p. 56.

Cette multiplication des acteurs, résultant de l'eupéanisation, de la territorialisation, de la privatisation et de la transversalisation des politiques publiques, s'accompagne de la mise en place de nouveaux cadres d'interaction facilitant la coordination entre des acteurs multiples, publics et privés, situés à différents niveaux de l'action publique. Cette troisième dimension du changement s'inscrit dans une logique d'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996) correspondant à un processus adopté par l'État « pour peser sur la conduite des affaires publiques » en proposant « de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps », « destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts ». De ce fait « l'action publique est coconstruite de manière collective » (p. 600-601). Ces nouveaux modes de mise en cohérence de l'action publique déployés par l'État reposent en particulier sur la multiplication des instruments contractuels (quatrième dimension du changement) selon trois déclinaisons principales (Gaudin, 1999). Ils peuvent, tout d'abord, prendre la forme de documents d'orientation qui affichent une volonté générale de coopération et présentent une orientation d'action plus qu'ils ne détaillent des opérations à réaliser. Ils correspondent à des chartes d'intention et au début d'une coopération entre acteurs. Rentrent dans cette catégorie, par exemple, les contrats de développement local, les contrats de pays, ou encore les contrats d'animation culturelle. On peut ensuite mentionner les contrats de projet au caractère opérationnel plus affirmé. Ils s'inscrivent dans des procédures stabilisées et reposent sur des calendriers budgétaires précis et contraignants. Ils correspondent à des projets partagés par des acteurs publics et privés comme dans le cas des projets urbains. La troisième déclinaison est celle des contrats de programmation budgétaire et d'organisation de financements croisés à moyen terme, dont l'exemple le plus net est fourni par les contrats de plan État-région (devenus contrats de projet en 2006) portant sur le financement d'investissements lourds (routes et autoroutes, universités, hôpitaux, grands projets urbains, chemins de fer) sur cinq (ou sept) ans. Ces contrats impliquent de façon croissante non seulement l'État central et les régions, mais aussi les départements et les grandes villes. Derrière la variété de ces procédures, trois modalités se dégagent : une négociation explicite sur les objectifs qui s'inscrivent dans un projet transversal, un accord sur un calendrier opérationnel qui dépasse l'annualité budgétaire et le cofinancement des opérations par des acteurs multiples (Gaudin, 1999, p. 37).

Le développement de la contractualisation contribue à remettre en cause deux figures constitutives de l'État (Berrivin et Musselin, 1996) : celle de l'État comme producteur unique de la règle de droit (qui devient négociée) et celle de l'État comme garant de la mise en œuvre des règles (qui fait l'objet d'un suivi partenarial). Il n'est plus de ce fait le seul dépositaire de l'intérêt général qui devient une catégorie à remplir (et non plus une substance), un cadre d'interaction (et non plus un contenu). La construction d'un bien commun résulte désormais d'ajustements progressifs d'intérêts localisés différents et en partie divergents, dans le cadre de procédures peu finalisées mais structurant les interactions (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). On passe de politiques substantielles à des politiques processuelles, l'État définissant des procédures d'interaction pour

l'ensemble des acteurs impliqués par une politique publique au lieu d'être le producteur monopolistique de ces politiques publiques. Ainsi émergerait un « État animateur » (Donzelot et Estèbe, 1994) qui a plus recours au « faire faire » qu'au « faire ».

Les quatre dimensions du changement que nous venons d'identifier correspondent à une analyse du changement de l'action publique en termes de retrait de l'État et sont souvent synthétisées par la notion de gouvernance. De manière générale elle renvoie, d'une part, à des rapports horizontaux, faiblement hiérarchisés et peu institutionnalisés, entre des acteurs multiples, basés sur la négociation et la discussion ; d'autre part, à la construction collective de l'action publique à la fois par des acteurs étatiques et non étatiques (Benz, Papadopoulos, 2006). Toutefois, en s'appuyant sur la même grille d'analyse il est possible de mettre au jour une autre logique de transformation à l'œuvre, en apparence contradictoire avec le retrait de l'État mais en fait assez fortement articulé avec celle-ci : celle de la reconfiguration de l'État.

Au niveau de l'orientation des politiques publiques, soulignons la place croissante qu'occupe un autre paradigme : celui du risque, plus précisément l'importance donnée à la prise en charge de « nouveaux risques », liés notamment aux effets du développement exponentiel des activités humaines. À plusieurs égards, la prise en charge de ces nouveaux risques s'oppose à la logique de concurrence et de marché. Il s'agit, tout d'abord, des risques environnementaux qui correspondent à une dynamique qui concerne l'ensemble des politiques publiques dans une logique transversale de « développement durable » au nom du « principe de précaution » et de la « sauvegarde de la planète » pour les « générations futures ». Ensuite, la mise au jour de nouveaux risques sanitaires par des crises (sang contaminé, vache folle, amiante, hormones de croissance...) a entraîné l'élaboration d'une véritable doctrine de la « sécurité sanitaire » s'imposant comme une nouvelle obligation régaliennne (Benamouzig et Besançon, 2008, p. 288). Ajoutons que la reproblématisation de la pauvreté en termes d'exclusion correspond à la fois à la mise en évidence du caractère multidimensionnel du processus d'exclusion et à la définition d'une nouvelle forme de risque social. Il en a résulté la création de dispositifs rompant avec la logique d'assurance sociale au cœur du système française de protection sociale : création du RMI en 1988, mise en place d'un droit au logement en faveur des personnes très défavorisées (loi Besson au début des années 1990 puis, en 2007, le droit au logement opposable), la Couverture maladie universelle... De même, la prise de conscience de l'apparition d'un nouveau risque social lié au vieillissement permet de comprendre l'émergence d'une politique de prise en charge des personnes âgées sous la forme de la Prestation spécifique dépendance puis de l'Allocation personnelle d'autonomie, qui correspond à une extension de la couverture sociale par un système de solidarité collective (Frinault, 2005). Enfin, le développement de la petite et moyenne délinquance conduisant à des transformations du sentiment d'insécurité (Roché, 2006) a joué un rôle clef dans le développement de nouvelles politiques de sécurité axées sur la lutte contre des nouveaux risques renvoyant à la sécurité des biens et des personnes.

Les politiques publiques visant à prendre en charge ces « nouveaux risques » s'accompagnent d'une réaffirmation du rôle et de la responsabilité de l'État. C'est particulièrement net dans le domaine de la sécurité, mais on peut aussi souligner la dynamique d'étatisation de la Sécurité sociale avec le développement d'un « univers de la solidarité nationale » pour la couverture santé, les prestations familiales et la lutte contre l'exclusion, reposant sur des prestations universelles ou sous conditions de ressources, au financement de plus en plus fiscalisé, et marqué par l'affaiblissement du rôle des partenaires sociaux au profit de l'État (Palier, 2006, p. 221). Il en va

de même dans le domaine de la santé publique marqué ces dernières années par la mise en place de « plans » pilotés centralement par l'État (plan Cancer, plan Alzheimer...), l'affirmation du rôle central de l'État en matière de prévention dans la loi de 2004 (Bergeron, 2010) et le développement d'agences sanitaires apparaissant comme de nouvelles bureaucraties techniques renforçant la capacité d'expertise scientifique de l'État et en fin de compte ses prérogatives (Benamouzig et Besançon, 2005). De manière plus générale, la prise en charge de « nouveaux risques », pourtant souvent apparus à la faveur de crises mettant au jour les défaillances de l'État (sang contaminé, vache folle, canicule, amiante...) conduit au renforcement de l'image et du rôle de celui-ci comme gardien de la sécurité, sous de nouvelles formes (Borraz et Gilbert, 2008).

La perte de centralité de l'État doit donc être sensiblement nuancée comme le montre également l'importante adaptation des acteurs étatiques à la décentralisation. Ainsi, le rôle de coordination du préfet a été affirmé par la loi de 1992 (ATR) ainsi que sa place dans la négociation des contrats de plan État-région, dans la politique de la ville et pour la gestion des fonds structurels européens. On assiste aussi au renforcement du contrôle de légalité et de conformité sur les collectivités territoriales du fait de l'action croissante des chambres régionales des comptes et des tribunaux administratifs. À cela s'ajoutent les stratégies territoriales de l'État central qui, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) a, depuis 2007, modifié sa propre organisation territoriale en renforçant l'échelon régional au détriment de l'échelon départemental (création de nouvelles directions régionales, renforcement du rôle du préfet de région...) et en modifiant plusieurs cartes administratives (carte judiciaire, carte militaire...). On peut également mentionner la création des Agences régionales de l'hospitalisation auxquelles ont succédé en 2009 les Agences régionales de santé afin de renforcer la capacité de pilotage de l'offre de soins par l'État, l'impulsion donnée à la mise en place du « Grand Paris » et la création de nouveaux territoires tels les territoires d'interventions prioritaires en matière de politique de la ville (ZEP, quartiers DSQ, ZFU...) reposant sur la définition de priorités par l'État central et sur la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention.

Rappelons aussi que l'État central conserve le monopole de la production de la loi. C'est donc lui qui décide du transfert de compétences aux collectivités territoriales, transferts qui restent partiels (l'État conservant des compétences dans l'ensemble des domaines de politique publique) et qui se caractérisent par une forte fragmentation ainsi que de nombreux chevauchements entre collectivités territoriales, ce qui limite leur capacité d'action. L'État fixe également les règles du jeu en matière de fiscalité comme en témoigne la suppression de la taxe professionnelle, le principal impôt local, en 2009. L'augmentation des transferts de l'État a réduit l'autonomie financière des collectivités territoriales (leur taux de ressources propres est passé de 60 % au début des années 1990 à 50 % une décennie plus tard), prises en étau entre des dépenses qui se sont fortement accrues du fait des transferts de compétences et le contrôle renforcé du ministère des Finances (Le Galès, 2006, p. 323).

On peut, enfin, nuancer la portée de la contractualisation. Ainsi, en ce qui concerne la négociation des contrats de plan État-région (CPER), l'affichage en termes d'action publique conventionnelle, autour de référentiels partagés de contractualisation, de planification et de territorialisation, censés mettre à égalité État et régions dans la sélection des priorités territoriales, est soumis à des régulations financières qui peuvent s'en éloigner puisque l'État cherche aussi à imposer ses règles du jeu, tant par l'affirmation d'un « noyau dur » que financent les deux parties qu'en recourant à des règles de négociation des crédits en réalité floues et occultes (Leroy, 1999). De manière plus

générale, on peut souligner les limites des politiques partenariales, tant en termes de capacité à dépasser les logiques professionnelles sectorisées que de la participation des citoyens et de prédominance de logiques d’affichage et d’imputation de la part des élus locaux qui entrent en tension avec la coproduction de l’action publique (Maillard, 2000). Ces dernières années, on assiste à un déclin des contractualisations territoriales au profit d’interventions étatiques ciblées reposant sur l’appel à projet, dans le domaine de la politique urbaine (avec la politique de rénovation urbaine), des politiques économiques (avec les pôles de compétitivité), des politiques de recherche et d’enseignement supérieur (avec les pôles d’excellence dans le cadre du « grand emprunt ») et des politiques sociales (avec les dispositifs de réussite éducative notamment). Le financement sur projet s’accompagne de mise en place de nouvelles agences d’intervention *ad hoc* telles que l’Agence nationale de rénovation urbaine (Epstein, 2005), l’Agence nationale de la recherche, ou l’Agence pour l’innovation industrielle.

Les transformations en lien avec le référentiel du marché se sont donc opérées « à l’ombre de l’autorité hiérarchique de l’État » (Héritier, Lemkull, 2008) dont le périmètre et les effectifs ont pourtant été restreints avec les privatisations et la réduction des effectifs de la fonction publique dans le cadre de la RGPP. D’un côté l’État agit plus indirectement que directement, est plus en interaction qu’en action, délègue plus qu’il n’intervient directement, fixe des objectifs, oriente et incite plus qu’il ne met en œuvre lui-même ; de l’autre il renforce ses capacités de contrôle à travers le développement de l’audit, de l’évaluation, du *benchmarking*, du contrôle de qualité, etc., notamment dans le cadre des agences. Celles-ci forment des institutions plus autonomes parce que distinctes des administrations ministérielles classiques, et, en même temps, elles fournissent les instruments du pilotage à distance en précisant les finalités de l’action et déploient des outils de contrôle du respect de ces objectifs. Cette volonté d’orientation porte aussi sur les conduites individuelles avec la multiplication d’instruments incitatifs dans le domaine de la santé publique (Bergeron, 2010) ou de la consommation (Rumpala, 2009) par exemple. On peut donc aussi, de manière générale, parler de gouvernement à distance (Epstein, 2005b) par l’État.

Tableau 9. Les dimensions du changement de l’action publique en France

Situation initiale : Le « modèle français »	Caractérisation du changement Dimension du changement	Retrait de l’État (Gouvernance)	Reconfiguration de l’État (Gouvernement à distance)
Modernisation	Orientations	Référentiel du marché	Prise en charge de « nouveaux risques » (sécurité)
Haute fonction publique (acteurs technocratiques)	Acteurs	Entreprises (acteurs privés) Collectivités territoriales Institutions européennes	Gouvernants Experts Agences

Hiérarchiques (primauté de l'autorité étatique)	Règles institutionnelles	Concurrence/ Contrats- Partenariats (transversalité et horizontalité)	Pilotage à distance (autonomie et contrôle)
Intervention directe (sectorielle)	Instruments	Privatisation Procéduraux	Incitatifs Financement sur projet Évaluation -(performance)
Entreprises publiques			

Cette grille d'analyse conduit, en fin de compte, à souligner les ambiguïtés et les multiples facettes en partie contradictoires des changements à l'œuvre (Fontaine et Hassenteufel, 2002). L'orientation de l'action publique est devenue plus ouverte et incertaine, dans un contexte de multiplication des acteurs et des niveaux. Les transformations résultent le plus souvent de l'articulation et de l'hybridation de logiques multiples mêlant des éléments anciens et nouveaux, ce qui conduit aussi à prendre en compte les différentes temporalités pour appréhender le changement.

Les temporalités du changement

Dans le cadre des analyses du changement prédomine la distinction entre temps court et temps long qui renvoie soit à une articulation entre changement (soudain) et continuité (dans la durée) comme dans l'approche en termes d'équilibre rompu¹ – *punctuated equilibrium* – (True, Jones et Baumgartner, 1999), soit à une opposition entre deux types de changement : le changement par rupture brutale et le changement graduel. Cette modalité a été plutôt privilégiée dans les approches dominantes du changement : l'incrémentalisme tout d'abord, le néo-institutionnalisme ensuite. Cette dernière approche conduit à mettre en avant l'importance du temps long qui permet de mieux appréhender non seulement les causes, mais aussi les effets, et donc par là de caractériser de manière plus pertinente le changement.

Au niveau des causes, Pierson (2004, p. 82-90) distingue trois processus de longue durée à prendre en compte dans l'analyse du changement : l'effet cumulatif, l'effet de seuil et l'effet d'enchaînement. Le premier effet causal renvoie à des processus de changement très graduels, tels les changements démographiques ou les changements culturels qui n'ont un impact que sur la longue durée. Il n'en va pas de même pour les effets de seuil qui correspondent à une accélération du changement du fait d'une accumulation sur la longue durée. Dans ce cas des effets de long terme produisent des effets de court terme à partir du moment où un seuil est franchi, comme cela peut être le cas pour des déficits publics ou le nombre de chômeurs. Le changement mêle alors deux temporalités différentes. L'articulation des différentes temporalités est également présente quand s'opère un effet d'enchaînement à partir d'une cause initiale, l'enchaînement pouvant aussi correspondre à une accélération des temporalités. La prise en compte des effets d'enchaînement conduit aussi à intégrer la mise en œuvre dans l'analyse du changement. Comme le souligne Pierson, le changement peut résulter de l'enchaînement de séquences comme il l'a montré pour les politiques de retrait de l'État providence au Royaume-Uni et aux États-Unis (1994). Au cours des

années 1980 le retrait programmé (*programmatic retrenchment*), c'est-à-dire annoncé politiquement, n'a pas eu lieu (ou de manière limitée) ; en revanche un retrait systémique (*systemic retrenchment*) a été opéré, c'est-à-dire principalement des changements au niveau des acteurs (affaiblissement des acteurs soutenant l'État-providence, les syndicats en particulier) et des règles du jeu institutionnelles. C'est la mise en place de ces premières dimensions du changement qui a permis, dans un second temps, d'opérer une réduction des programmes sociaux. Le changement d'orientation n'intervient qu'à moyen terme, à l'issue d'un processus cumulatif. Ce type d'analyse conduit à abolir la distinction entre cause et effets puisque ce sont les effets cumulatifs de premières mesures qui deviennent des causalités de changements ultérieurs. Ainsi la prise en compte, nécessaire, du temps long permet d'intégrer pleinement la mise en œuvre à l'analyse, non seulement du fait des distorsions entre mise en œuvre et décisions, mais aussi parce que la mise en œuvre peut être source de changements.

Une autre conséquence de la prise en compte du temps long est son apport en termes de caractérisation du changement. En effet, celle-ci est étroitement liée à la période d'observation comme le montre de façon exemplaire le cas de la CSG : simple complément au financement de la Sécurité sociale au moment de sa création en 1991, c'est devenu le principal outil de financement du système de protection sociale français, permettant son étatisation croissante (Palier et Bonoli, 1999). Dans ce cas, la focale temporelle d'analyse adoptée modifie profondément l'appréciation de l'ampleur du changement (limité à court terme, fondamental à moyen terme).

La prise en compte des différentes temporalités apparaît nécessaire non seulement pour l'appréhension du changement, mais aussi pour une meilleure spécification de celui-ci. Toutefois, la perspective historique ne conduit pas pour autant à mettre uniquement en avant la forte continuité d'un certain nombre de politiques publiques. Elle permet aussi de voir comment se mêlent continuité et rupture. L'adoption d'une perspective historique permet donc non seulement de repérer des lignes de continuité par-delà les changements apparents, mais aussi de mieux identifier les éléments de transformation.

Le temps long, temporalité clef des politiques publiques, qui se distingue de la temporalité politique, bien plus courte, a été intégré principalement par les approches mettant en avant les obstacles au changement. La prise en compte de ceux-ci apparaît comme un autre préalable indispensable à l'élaboration d'un modèle de compréhension et d'explication du changement.

Obstacles et limites au changement

Les outils développés par l'analyse des politiques publiques pour appréhender le changement ont porté principalement sur les obstacles au changement qui sont de deux ordres : d'une part, ceux liés à la multiplicité des acteurs (au cœur de la notion d'incrémentalisme) ; d'autre part, les effets des choix passés (au cœur de la notion de *path dependence*).

Rationalité limitée et inertie des politiques publiques

La notion d'incrémentalisme a été développée par Lindblom (1959). Dans la suite de Simon, il appréhende les acteurs du processus décisionnel en termes de rationalité limitée. Il y ajoute toutefois deux éléments importants. Le premier est l'accent mis sur la multiplicité des acteurs, se

plaçant ainsi dans le cadre pluraliste, ce qui le conduit à appréhender les processus décisionnels en termes d'ajustement mutuel, de compromis négocié entre différents acteurs qui correspondent le plus souvent au plus petit dénominateur commun puisque la recherche du consensus est privilégiée. Le second est le postulat de la préférence des acteurs pour le *statu quo* du fait des aléas de l'information sur les conséquences des autres options ainsi que de leur absence de perspective et de vision d'ensemble :

« En temps ordinaire, et face aux problèmes complexes, un décideur public n'a pas les capacités de reconsidérer de façon systématique les objectifs globaux des politiques en question, les raisonnements ou les valeurs qui les ont justifiés ou l'ensemble des alternatives et des conséquences qui pourraient être -envisagées. Les décisions prises tendent, en conséquence, à être fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements qui sont déjà en vigueur. »

Jönsson, 2004, p. 259.

Comme le dit Lindblom, les acteurs se « débrouillent au mieux » (« *muddle through* ») pour résoudre les problèmes qui se posent à eux (plutôt que de réorienter une politique publique) en se cantonnant à un nombre limité de choix déjà connus et familiers.

C'est donc le caractère routinisé des processus décisionnels qui est mis en avant par l'approche incrémentaliste. Ils reposent sur des pratiques et des contenus établis de longue date comme le montre le cas des choix budgétaires (Wildawsky, 1979). En effet, ces derniers correspondent le plus souvent à la reconduction des choix des années précédentes, le changement ne portant que sur une part marginale ou résiduelle du budget voté chaque année : « le budget est incrémental. Incrémental dans ses résultats comme le montre la faiblesse des variations annuelles des crédits budgétaires et des dépenses et incrémental dans la décision budgétaire car, pour élaborer le budget, la négociation s'opère sur la base de variations par rapport aux crédits de l'année précédente et la plupart des dépenses sont reconduites presque automatiquement d'une année sur l'autre » (Siné, 2006, p. 113-114). Ce processus d'abord mis en évidence aux États-Unis concerne aussi de façon croissante la France comme le montre l'évolution du budget de l'État français depuis le milieu des années 1970.

La « grande pétrification » du budget de l'État français depuis 1975

La marge de manœuvre budgétaire s'est régulièrement réduite depuis le milieu des années 1970 sous l'effet de l'accroissement de la dette (qui entraîne une dépendance vis-à-vis des marchés financiers du fait de son financement par émission de titres), de la rigidification croissante des dépenses (notamment du fait des effets de cliquet et du poids du versement des pensions) et des prélèvements sur recettes qui privent l'État de ressources libres à allouer. À cela s'ajoutent deux autres processus : la normalisation et l'eupéanisation de la politique budgétaire. Le premier processus renvoie à l'adoption du paradigme néolibéral qui met l'accent sur la réduction des déficits publics, l'objectif prioritaire étant formulé en termes de solde budgétaire, et l'abandon de politiques de relance budgétaires conjoncturelles, dans un contexte de contrainte extérieure renforcée. Le second processus résulte de la formation d'un système d'action budgétaire européen dans le cadre de l'Union économique et monétaire (pacte de stabilité et de croissance) qui impose des normes budgétaires contraignantes (plafond de 3 % du PIB, procédure de surveillance et de sanction en cas de déficit excessif). Enfin, le développement d'une programmation pluriannuelle du volume de la dépense publique contribue à cette montée de l'incrémentalisme budgétaire, correspondant à une dynamique de plus en plus endogène et contrainte du budget.

Siné, 2006.

Il en résulte, pour Lindblom, que les processus décisionnels débouchent sur des changements très progressifs dans une logique de correction progressive des erreurs par apprentissage mutuel et par tâtonnements successifs. Le changement est donc nécessairement graduel, il se fait par petits pas sans remise en cause des fondements d'une politique publique. Cette idée de dépendance vis-à-vis des choix du passé a été reprise et approfondie par la notion de *path dependence*.

Le poids des choix passés : la « *path dependence*² »

Celle-ci a d'abord été utilisée dans le cadre de travaux économiques pour expliquer la non-adoption d'innovations technologiques (David, 1985). L'exemple dont part Paul David est celui du clavier QWERTY dont l'adoption initiale dans les années 1870 aux États-Unis est liée à des raisons contingentes, en particulier les problèmes liés à l'enchevêtrement des barres de frappe (une telle disposition du clavier permettait de réduire la fréquence des chocs entre les barres de frappe) et des considérations de marketing (les vendeurs pouvaient rapidement taper le nom de la marque initiale – *Type Writer* – dont toutes les lettres étaient rassemblées sur une seule rangée). Dès les années 1890 des progrès techniques ont permis de résoudre l'enchevêtrement des barres de frappe et ont entraîné la mise sur le marché de nouvelles dispositions de claviers, plus rapides et plus efficaces. Pourtant, c'est le clavier initial qui s'est imposé comme la norme standard à cette époque et qui l'est resté depuis. Pour expliquer l'adoption de ce clavier non optimal, David met en avant trois éléments. Le premier, et le plus important, est l'existence d'interdépendances fortes entre utilisateurs et producteurs. Dans ce cas, le fait que les premières méthodes d'apprentissage de la dactylographie se soient basées sur le clavier QWERTY a incité à la production de machines adoptant ce clavier. Cette interdépendance a largement favorisé la standardisation. À cela s'ajoutent les effets des économies d'échelle et le caractère quasiment irréversible de l'investissement initial dans la formation à la dactylographie et la production de masse des machines. Le changement de clavier aurait supposé des coûts importants, la modification des chaînes de production et un nouvel apprentissage. L'évolution technologique est donc verrouillée par un choix initial dont l'effet est démultiplié par des boucles de rétroactions positives (*positive feedbacks*) entraînant un mécanisme d'autorenforcement du sentier de dépendance initial.

Arthur (1994) a systématisé les conditions permettant d'expliquer qu'un choix technologique initial entraîne une irréversibilité croissante : des coûts fixes élevés entraînés par une nouvelle technologie, l'importance des effets d'apprentissage (un changement technologique nécessite l'apprentissage de nouveaux savoirs et de nouvelles compétences ce qui rend obsolètes des savoirs et des compétences acquises, par là le changement technologique contribue à bouleverser des hiérarchies professionnelles établies), l'existence d'interdépendances entre une technologie et son environnement (effet de coordination) et la dimension autoréalisatrice des anticipations adaptatives. Douglass North (1990) a mis en avant le fait que les effets contraignants des choix technologiques initiaux valaient plus généralement pour les institutions.

À partir de ces travaux d'économistes, Paul Pierson (1993, 1994, 2000, 2004) a clarifié la définition de la notion qui « renvoie à un processus dynamique entraînant des rétroactions positives (*positive feedbacks*) » (2004, p. 20). Il limite donc la *path dependence* à un processus d'autorenforcement d'un choix initial dont l'irréversibilité croît avec le temps. La notion de *path*

dependence permet donc d'expliquer le caractère fortement contraint des choix présents puisque le domaine du possible est verrouillé par l'existant, découlant d'un choix initial. L'accent est ainsi mis sur la difficulté à revenir sur celui-ci. Pierson a mis en lumière deux ensembles de raisons pour lesquelles ce processus joue un rôle plus important dans la sphère politique que dans la sphère économique. Le premier renvoie à quatre aspects fondamentaux de la vie politique qui la rendent particulièrement sensible aux mécanismes d'autorenforcement. Il s'agit tout d'abord du rôle de l'action collective qui repose sur des interdépendances fortes, des coûts initiaux élevés et sur l'existence d'anticipations adaptatives. Vient ensuite la forte densité institutionnelle de la vie politique : les institutions politiques structurent fortement les interactions entre acteurs. Le troisième aspect est le caractère cumulatif du pouvoir politique qui renforce les asymétries. Enfin, la politique se caractérise aussi par l'importance des ambiguïtés et de l'opacité qui favorisent la domination de systèmes de représentation figés.

Le deuxième ensemble de raisons que met en avant Pierson est le fait que les mécanismes de correction des choix initiaux existant en économie sont peu efficaces dans la sphère politique, du fait de l'absence de critères d'efficacité partagés, de la prédominance de l'horizon temporel du court terme (horizon électoral) et du biais en faveur du *statu quo* des institutions politiques découlant de règles de modification particulièrement rigides (par exemple l'exigence de majorités qualifiées ou de l'unanimité).

Si certains des arguments de Pierson peuvent être discutés (ainsi la rigidité des institutions politiques ou le caractère plus cumulatif du pouvoir politique par rapport au pouvoir économique), il s'agit avant tout ici de mettre en avant le fait que la notion de *path dependence* permet de comprendre l'importance du verrouillage (*lock in*) de certaines politiques publiques, en particulier les politiques de protection sociale sur lesquelles Pierson a principalement travaillé (1994, 1996). De même que pour les choix technologiques, l'importance des coûts fixes (investissement initial) et les interdépendances (effet de coordination) peuvent fortement verrouiller l'espace des possibles d'une politique publique. Pour le premier facteur d'irréversibilité, Pierson (1993) met en avant le cas des politiques d'infrastructures (communications, transports et logement) et de retraite qui se caractérisent par des coûts fixes particulièrement élevés.

La dépendance vis-à-vis du choix initial des systèmes de retraite par répartition

La logique de solidarité entre générations sur lesquels sont construits les systèmes de retraite par répartition (les actifs d'aujourd'hui paient pour les retraités d'aujourd'hui) rend quasiment impossible leur remise en cause sous la forme d'un système reposant sur une logique d'épargne individuelle (retraite par capitalisation : les actifs d'aujourd'hui financent leurs retraites de demain). Pour passer d'un système à l'autre il faudrait soit faire payer deux fois les cotisants actuels (pour les retraités et pour eux-mêmes), soit arrêter le versement des pensions de retraite. Aucune de ces solutions n'est envisageable politiquement et seul un changement limité (introduction de la capitalisation en maintenant un système de répartition moins généreux) est possible.

En ce qui concerne le deuxième facteur d'irréversibilité, commun avec le domaine économique, à savoir le verrouillage par les interdépendances générées par un choix initial, Pierson (1993) met l'accent sur les effets en retour des politiques publiques antérieures (*policy feedbacks*) qui peuvent avoir notamment pour effet de structurer des groupes d'intérêts, qualifiés de *constituencies*, dépendant de la politique publique existante. Ces groupes vont s'opposer au changement. Pierson

donne comme exemple les anciens combattants, les handicapés ou les retraités qui sont des groupes créés par des politiques publiques (pas de retraités sans systèmes de retraite par exemple) et fortement attachés à les défendre. Plus généralement, les rapports de pouvoirs existants peuvent verrouiller les choix possibles, un changement présentant le risque de remettre en cause des équilibres établis, en particulier la place privilégiée d'un acteur qui a progressivement accumulé des ressources pertinentes. C'est ce que montre le cas de la politique agricole du fait du poids acquis par la FNSEA (Fouilleux, 2002).

De plus, comme dans le domaine économique, les verrous cognitifs (préférence pour le passé du fait de la prévisibilité des situations établies et les effets d'apprentissage) interviennent aussi, comme l'avaient déjà montré les tenants de l'incrémentalisme. Surtout, les analyses de Pierson permettent de mettre en avant des verrous spécifiquement politiques : électoraux et institutionnels.

Il faut, en effet, tenir compte des dynamiques électorales et de la prédominance des logiques politiques d'évitement de la sanction par le vote (*blame avoidance*). Comme Weaver (cf. chapitre 6) Pierson (1996, p. 145-147), part du biais négatif des électeurs qui votent plus contre (un gouvernement qui prend des mesures allant à l'encontre de leurs intérêts) que pour (des promesses de changement auxquelles ils croient de moins en moins)³. De fait les politiques publiques ont souvent un coût concentré et visible à court terme (en particulier pour certains groupes) et un bénéfice diffus et visible à moyen et long termes comme l'illustre le cas des réformes des retraites depuis les années 1980. Les coûts en sont sensibles à court terme pour les électeurs (augmentation des cotisations, diminution du montant des pensions, report de l'âge de départ à la retraite...) alors que les bénéfices concernent un avenir lointain et un public non défini (préserver un système de retraite par répartition pour les générations futures). Cette tension est également sensible pour les politiques visant la préservation de l'environnement. Elles ont souvent un coût économique à court terme (augmentation du prix de l'énergie par exemple) pour un bénéfice concernant l'ensemble de la planète à un horizon d'un siècle ou plus (dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique par exemple). Ainsi, l'évitement de la sanction électorale, qui fait prédominer l'horizon temporel du court terme, favorise donc également le *statu quo* comme l'illustrent les difficultés d'adoption d'une taxe carbone.

Les verrous sont également importants pour les institutions politiques. Tout d'abord parce que leur densité est forte. Les effets d'irréversibilité découlant de la rigidité (*stickiness*) des institutions existantes sont particulièrement marqués. Ensuite, les institutions politiques offrent des possibilités à certains acteurs de s'opposer au changement par l'existence de « *veto points* ». C'est tout particulièrement le cas de systèmes politiques caractérisés par le bicaméralisme ou ceux permettant le recours au référendum abrogatif (exemple de la Suisse). Enfin, les biais en faveur du *statu quo* sont renforcés par des règles de majorité qualifiée ou d'unanimité. Ce lien entre institutions politiques et obstacles au changement a été systématisé par George Tsebelis (2002) à partir de la notion d'acteur veto (*veto player*). Il les définit comme des « acteurs individuels ou collectifs dont l'accord est nécessaire pour modifier le *statu quo*. Il en résulte que tout changement nécessite un accord unanime de tous les acteurs veto » (p. 19). Il en distingue deux types : les acteurs veto institutionnels dont la capacité à s'opposer découle de la Constitution (il donne comme exemple, pour les États-Unis, le Président et les deux chambres du Congrès dont l'accord est nécessaire pour adopter une loi) et les acteurs veto partisans (par exemple un parti majoritaire ou les partis membres d'une coalition gouvernementale). Le changement sera d'autant plus difficile que le nombre d'acteurs veto est grand, que leur distance idéologique est élevée et que leur cohésion

interne est forte. Plus précisément, Tsebelis met en évidence le poids des institutions politiques à partir de la mesure de l'impact des gouvernements de coalitions, des référendums, du fédéralisme, du bicaméralisme et des règles de majorité qualifiée sur le nombre d'acteurs veto. Sur le plan empirique, il prend le cas de la législation sur le travail et du budget pour démontrer le lien entre nombre important d'acteurs veto et continuité de l'action publique.

Ainsi, l'approche en termes de *path dependence* tout comme l'approche incrémentaliste mettent en évidence l'importance des obstacles au changement mais ne permettent pas de comprendre les changements, en particulier au niveau des acteurs, de l'orientation d'une politique publique et des règles du jeu institutionnelles. Il faut donc maintenant se pencher sur les analyses mettant en avant des variables explicatives du changement permettant de surmonter les obstacles au changement qui viennent d'être présentés.

Expliquer le changement dans l'action publique

Les approches cherchant à expliquer le changement mettent en évidence le poids de variables exogènes et/ou endogènes. Toutefois, en général, elles ne prennent pas suffisamment en compte les acteurs, pourtant nécessaire pour expliquer pourquoi, dans certains cas, les obstacles au changement sont surmontés pour transformer une politique publique.

Variables exogènes et variables endogènes

La plupart des analyses de politiques publiques, en particulier celles qui mettent en avant la forte continuité de l'action publique, soulignent le rôle du contexte dans le changement. Le raisonnement causal est le suivant : une modification du contexte ouvre une fenêtre d'opportunité qui permet la transformation d'une politique publique, le plus souvent sous la forme d'une adaptation à ce nouveau contexte. Une autre variante de ce modèle se fonde sur la survenance d'un choc exogène qui entraîne une rupture, plus ou moins brutale, à cause des effets déstabilisants sur la politique publique. Plus précisément, c'est généralement le contexte économique (ainsi le contexte budgétaire pour les réformes de la protection sociale) qui est mis en avant comme principale force de pression en faveur du changement. Toutefois, le contexte politique est également pris en compte, l'accent étant particulièrement mis sur le caractère propice au changement des lendemains de victoire électorale nette du fait de la légitimité qu'elle confère aux acteurs gouvernementaux bénéficiant d'un fort soutien partisan (Keeler, 1994), pour quelques mois tout au moins⁴. Plus récemment, l'accent a également été mis sur le rôle du contexte supranational dans le changement : européen pour les pays membres de l'Union européenne (ou pour ceux aspirant à le devenir) et/ou international (par exemple l'ouverture d'un cycle de négociations commerciales internationales, l'existence d'un accord international en matière d'environnement ou la pression exercée par telle ou telle institution internationale sur des pays extérieurs à l'OCDE en particulier). D'autres auteurs mettent en avant le poids décisif de contextes plus généraux. C'est le cas en particulier pour l'approche en termes de référentiel (Jobert, Muller, 1987) qui explique le changement d'une politique publique par un changement de référentiel global (concernant l'ensemble des politiques publiques). Celui-ci invalide les fondements cognitifs des politiques sectorielles qui doivent s'adapter au nouveau référentiel global. Cet ajustement entre la politique sectorielle et le nouveau référentiel global est opéré par des médiateurs (par exemple les agriculteurs modernisateurs du

CNJA pour la politique agricole au début des années 1960). Enfin, certains (cf. Capoccia, Kelemen, 2007), à la suite de Paul Gourevitch (1986), mettent en avant le rôle de conjonctures critiques (*critical junctures*) correspondant à des situations de crises ouvrant, momentanément, le champ des possibles du fait de la fluidité qu'elles produisent tant au niveau des institutions que des interactions entre acteurs et secteurs d'action publique.

Si l'ensemble des analystes s'accordent pour conférer un rôle au changement de contexte, tous ne se satisfont pas d'un type d'explication reposant avant tout sur des facteurs exogènes à la politique publique considérée. C'est pourquoi d'autres auteurs ont essayé de mettre en évidence des variables endogènes permettant d'expliquer le changement. Ce fut tout d'abord le cas des variables cognitives. C'est à nouveau l'analyse proposée par Peter Hall (1993) qui constitue ici la référence principale. Il met en avant le rôle des crises de paradigmes, c'est-à-dire la remise en cause des fondements cognitifs d'une politique publique par une accumulation d'anomalies (*policy failures*), autrement dit les effets non attendus d'une politique et surtout non expliqués par la conception qui la sous-tend.

« Le mouvement d'un paradigme à un autre qui caractérise les changements de troisième ordre repose le plus vraisemblablement sur une accumulation d'anomalies, l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique et l'échec de la politique préexistante qui favorisent un déplacement de la configuration de pouvoir de la politique publique et entraînent une concurrence étendue entre des paradigmes rivaux. Cette compétition peut déborder les limites de l'État et concerner plus largement l'ensemble de l'arène politique. Elle s'achève lorsque les tenants du nouveau paradigme stabilisent leurs positions de pouvoir dans la politique publique et sont alors en mesure de réaménager l'organisation et les modes opératoires standardisés du processus d'action publique ainsi que d'institutionnaliser le nouveau paradigme. »

Hall, 1993, p. 280-281.

L'exemple de la crise du paradigme keynésien fait, dans ce cadre, figure de cas de référence.

Le changement dans la politique macroéconomique britannique dans les années 1970-1980 : du paradigme keynésien au paradigme monétariste

Le changement a pour origine première des évolutions économiques dans les années 1970 dont la plus significative est la concomitance de la montée de l'inflation et de la stagnation de la croissance et de l'emploi. Outre son caractère intrinsèquement négatif, il s'agissait, de plus, d'une anomalie du point de vue de la théorie keynésienne du fait de la contradiction avec la courbe de Philips (relation inversée entre inflation et chômage). Il en découla une série d'erreurs de prévisions et des échecs économiques patents, en particulier le recours à un prêt du FMI en 1976 suite à la chute de la livre sterling. La légitimité du paradigme keynésien fut également érodée par les difficultés croissantes de la négociation collective avec les syndicats (rendant difficile une politique des revenus) et du contrôle des marchés financiers. Il en résulta un affaiblissement du Trésor, acteur traditionnellement dominant dans la politique macroéconomique, et un élargissement du débat public sur ce domaine majeur de politique publique. Les tenants du paradigme monétariste (des journalistes et des acteurs politiques plus que des économistes) purent alors de plus en plus le présenter comme une alternative crédible. Finalement, l'échec économique et social (avec « l'hiver du mécontentement » de 1978-1979) du gouvernement travailliste favorisa la nette victoire électorale des conservateurs, qui avaient endossé les principes économiques monétaristes pour s'opposer plus nettement, en 1979. Avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, l'autorité du Premier ministre (et de ses conseillers économiques acquis au monétarisme) s'est affirmée sur la politique macroéconomique au détriment du Trésor, ce qui a permis d'asseoir la

C'est donc l'invalidation des fondements cognitifs d'une politique publique par ses résultats concrets qui favorise le changement de conception d'ensemble sous-tendant l'action publique, porté par des acteurs cherchant à occuper une nouvelle position de pouvoir. Ainsi, l'approche à dominante cognitive de Peter Hall conduit à prendre en considération les acteurs comme autre variable importante du changement. Il en va de même pour l'approche en termes d'équilibre interrompu (*punctuated equilibrium*) qui fait du changement d'image de la politique publique (*policy image*) le facteur déclencheur du changement. L'image de la politique publique est définie comme un « mélange d'information empirique et d'appels émotionnels » (True, Jones et Baumgartner, 1998, p. 101). C'est donc lorsque la représentation dominante d'une politique publique est contestée que d'autres acteurs peuvent jouer un rôle dans la politique publique. Un des exemples analysé dans cette perspective est celui de l'énergie nucléaire civile aux États-Unis. Tant qu'elle s'appuyait sur une représentation dominante, associée au progrès économique et à l'expertise technique, la stabilité de la politique publique, conduite par un nombre réduit d'acteurs, était assurée. Cette configuration monopolitique a commencé à être remise en cause à partir du moment où des acteurs, au départ marginaux, ont été en mesure de diffuser une autre image associant l'énergie nucléaire au danger (d'accident) et à la dégradation de l'environnement (question des déchets en particulier) (Baumgartner et Jones, 1993, p. 59-82).

Ces approches à dominante cognitive reposent donc sur deux variables interdépendantes : celle des idées et celle des acteurs. Ces derniers ont été pris en compte de manière encore plus nette par les tenants du néo-institutionnalisme qui, comme on l'a vu dans la section précédente, mettent en avant le verrouillage des politiques publiques par les institutions existantes.

Pierson a mis l'accent sur le rôle des acteurs politiques dans le changement en s'appuyant sur le cas des politiques de protection sociale (1994). Il distingue trois stratégies, plus complémentaires qu'opposées, permettant d'atténuer le risque de sanction électorale. La première est celle de la dissimulation des réformes par une grande complexité technique (par exemple modifier le mode de calcul du montant des retraites au lieu de leur montant), l'introduction de changements à la marge (au niveau des instruments en particulier) et le déplacement dans le temps des effets (faibles effets à court terme et effets différés importants à moyen et à long terme). La deuxième est la stratégie de division des opposants potentiels en segmentant les effets des changements (par exemple réformer séparément les régimes de retraite du secteur public et du secteur privé). La troisième est la stratégie de compensation en offrant des contreparties à ceux qui supportent le coût du changement (par exemple allonger la durée de cotisation tout en permettant à certaines catégories de prendre leur retraite de manière anticipée). Cette analyse rencontre cependant deux limites : la première est le fait qu'elle se cantonne aux acteurs politiques, la seconde est que ces stratégies posent plusieurs problèmes : la dissimulation rend difficiles les mécanismes d'imputation pourtant nécessaires à la légitimation politique (comme on l'a vu dans le chapitre 7) tandis que les stratégies de division et de compensation peuvent conduire à rendre contradictoire le contenu du changement, voire à en annuler quasiment le contenu.

Cette question de l'analyse du changement malgré les obstacles institutionnels a été prise en

charge de manière plus systématique par Streeck et Thelen (2005) et les auteurs qu'ils ont réunis. Tout en s'inscrivant dans une perspective néo-institutionnaliste, ils soulignent l'impact que peuvent avoir des stratégies institutionnelles de changement graduel. Leur point de départ est une double critique des travaux institutionnalistes : d'une part, de leur biais « conservateur » parce qu'ils mettent plus l'accent sur les continuités que sur les changements et, d'autre part, du caractère réducteur de l'explication dominante du changement basée sur des éléments exogènes, en particulier l'idée d'un choc exogène qui va entraîner une rupture d'équilibre de la politique publique. Contrairement à la plupart des travaux incrémentalistes et néo-institutionnalistes, ils mettent en avant l'importance des changements qui surviennent par accumulation progressive d'ajustements souvent insensibles et invisibles. Cette modalité de changement est qualifiée de « transformation graduelle » (p. 9). Plus précisément, ils s'intéressent à la façon dont des changements dans les pratiques des acteurs interviennent dans un cadre institutionnel qui reste stable. Le changement graduel est donc le produit de transformations dans les logiques d'acteurs au sein des institutions existantes. Ils distinguent cinq modalités de changements graduels correspondant à des transformations importantes d'une politique publique.

La première est le déplacement (*displacement*). Il se fonde sur la redécouverte ou l'activation de façons de faire négligées ou marginalisées mais présentes à l'état latent au sein du système institutionnel existant. Deux exemples de ce type de changement graduel sont fournis par le chapitre de Colin Crouch et Marteen Keune (2005) dans l'ouvrage collectif cité ci-dessus : celui du changement économique en Hongrie à partir de la fin des années 1980 qui s'est appuyé sur les pratiques d'économie de marché développées depuis les années 1970 à l'ombre de l'économie d'État ; celui du tournant néolibéral de l'économie britannique au tournant des années 1970-1980 qui s'est notamment appuyé sur les pratiques du secteur financier qui avaient coexisté avec les pratiques keynésiennes. Une variante de cette modalité de changement est fournie par les cas d'importation de pratiques institutionnelles d'autres pays ou d'autres domaines. Ainsi les logiques de transformation endogènes sont favorisées par des éléments exogènes. Ces logiques endogènes sont portées par des acteurs dont « soit les intérêts sont entrés en contradiction avec les institutions et les pratiques existantes, soit parce qu'ils testent de nouvelles façons de faire au sein des institutions existantes, peut-être pour tenter de répondre à de nouvelles conditions extérieures qui émergent » (Streeck et Thelen, 2005, p. 21). Dans ce cas, ce sont donc des pratiques existant de façon latente, portées par des acteurs innovateurs dans un nouveau contexte, qui s'imposent dans des institutions existantes⁵, au sein desquelles s'opère un déplacement de logique dominante.

La deuxième forme de transformation graduelle est qualifiée d'empilement (*layering*). Elle se fonde sur l'adjonction d'un nouveau dispositif à la marge des institutions existantes dont l'importance s'accroît progressivement alors que les dispositifs dominants s'étiolent. Le mécanisme fondamental est celui de la croissance différentielle (*differential growth*) : forte croissance des nouveaux dispositifs, déclin graduel des dispositifs existants qui sont progressivement supplantés par les nouveaux. C'est ainsi que Bruno Palier (2005), dans un autre chapitre du même ouvrage, montre comment le système de protection sociale français a été progressivement transformé par la mise en place de nouveaux dispositifs reposant sur des critères de revenus (et non plus sur le travail), tels le RMI ou la CMU, et financés par l'impôt (et non plus les cotisations sociales) avec la mise en place de la CSG. Ces dispositifs ont été créés à la marge du système de protection sociale français reposant sur une logique bismarckienne (lien couverture/travail et financement par cotisations) ; ils ont progressivement pris une place

croissante, ce qui correspond à une libéralisation et à une étatisation de la Sécurité sociale.

La troisième modalité est la dérive (*drift*). Elle se fonde sur la non-adaptation délibérée d'un système institutionnel à un nouveau contexte : ce décalage entraîne l'affaiblissement croissant des institutions existantes qui sont alors progressivement supplantées par de nouvelles. Jacob Hacker (2005) met en avant cette modalité à travers le cas du système de santé américain qui a connu une nette privatisation du risque maladie depuis les années 1970, du fait d'une non-adaptation volontaire du système existant au déclin de la prise en charge au niveau des entreprises. Cette évolution est liée, d'une part, au coût croissant de la santé (que les entreprises ne veulent ou ne peuvent plus couvrir) et, d'autre part, à la précarisation de l'emploi. Il en résulte une croissance du nombre de personnes non couvertes collectivement : à savoir les salariés couverts ni par leur entreprise, ni par le système public (qui ne couvre que les pauvres, les handicapés et les personnes âgées). Il s'agit essentiellement de personnes faiblement qualifiées, souvent noires ou d'origine hispanique, dont l'emploi est instable. L'échec de la mise en place d'une assurance santé aux États-Unis (plan Clinton) au milieu des années 1990 a accentué cette évolution vers une privatisation de la santé sans changement majeur apparent, du fait de la non-adaptation volontaire du système existant.

La quatrième modalité est la conversion (*conversion*) qui correspond à la réorientation d'une institution existante vers de nouveaux buts et/ou fonctions. Ce processus découle de décalages existant entre des règles institutionnelles et leur application concrète. Il est favorisé par les ambiguïtés de ces règles (parce qu'elles résultent le plus souvent de compromis) et surtout par des changements de contexte. Dans son chapitre Jonah Levy (2005) montre qu'en France ce sont les institutions étatiques, auparavant orientées dans une logique interventionniste, qui ont été réorientées vers le marché. Le « tournant néolibéral » de l'économie française s'est opéré sans démantèlement des institutions « dirigistes » qui, d'une certaine façon, ont même favorisé le changement du fait des moyens d'action qu'elles offrent aux acteurs porteurs du changement.

La cinquième et dernière modalité est l'épuisement (*exhaustion*), c'est-à-dire l'autodestruction d'institutions existantes. Le processus est ici moins délibéré que pour la dérive, comme le montre le cas du système de préretraites allemand étudié par Christine Trampusch (2005) dans le même ouvrage. Ce système, créé dans un contexte de quasi-plein emploi, a bien fonctionné tant qu'il ne concernait qu'un nombre réduit de personnes (dans des industries en déclin) et qu'il ne correspondait pas à une aspiration collective. Avec le développement du chômage de longue durée et, surtout, la très forte croissance du chômage suite à la réunification allemande, ce système a été surutilisé, ce qui a entraîné son déclin du fait des effets négatifs de son mode de financement pesant fortement sur la compétitivité des entreprises.

Le principal mérite de cet ensemble très riche de recherches est de permettre de comprendre comment des changements s'opèrent malgré l'importance des verrouillages institutionnels, en mettant en avant le caractère progressif du processus de transformation des politiques publiques, en articulant dimensions endogènes et exogènes et en prenant en compte le rôle des acteurs et de leurs logiques d'action. Toutefois, trois limites de cette perspective d'analyse peuvent être mises en avant. La première est le fait qu'elle ne porte que sur une modalité de changement : le changement graduel ; la deuxième est le fait que la dimension descriptive semble prendre le pas sur la logique explicative comme le montre l'attention portée à la typologie⁶ des modes de transformation graduels ; enfin, si le rôle des acteurs est souligné, il ne fait pas l'objet d'un traitement systématique, remarque que l'on peut aussi faire à propos de l'approche en termes de paradigme ou

d'équilibre rompu.

Les explications centrées sur les acteurs

Dans un deuxième ouvrage, dirigé cette fois-ci avec James Mahoney, Kathleen Thelen (Mahoney, Thelen, 2010) introduit plus directement les acteurs en distinguant quatre catégories d'acteurs porteurs de changements à l'intérieur même des institutions : les acteurs insurrectionnels (représentant des groupes défavorisés), les acteurs symbiotiques (utilisant les institutions pour leurs propres fins), les acteurs subversifs (porteurs de changements de l'intérieur des institutions) et les acteurs opportunistes (aux préférences ambiguës). Le rôle transformateur de ces acteurs dépend de trois éléments : la puissance des acteurs veto, la capacité institutionnelle à appliquer les décisions et l'existence d'alliances avec d'autres acteurs. La distinction entre ces différentes catégories d'acteurs et la prise en compte de ces trois dimensions permet d'expliquer le type de changement (l'empilement est lié à des acteurs subversifs en présence d'acteurs veto forts et d'une faible capacité institutionnelle, la dérive à des acteurs symbiotiques en présence d'acteurs veto forts et d'une forte capacité institutionnelle, tandis que la conversion est expliquée par le rôle d'acteurs opportunistes en présence d'acteurs veto faibles et d'une forte capacité institutionnelle) mais pas le contenu du changement. Le statut des acteurs n'est pas exempt d'ambiguïté : à la fois variable dépendante (leurs stratégies dépendent des institutions) et indépendante (pour expliquer le type de changement). Enfin, ces acteurs ne font pas l'objet d'une analyse sociologique : ils sont caractérisés uniquement en fonction de leurs stratégies par rapport à l'institution dont ils font partie. Il apparaît donc nécessaire d'avoir une approche à la fois plus sociologique et permettant de rendre compte du contenu du changement pour expliquer le changement par les acteurs.

On peut distinguer ici les cadres d'analyse mettant l'accent sur des acteurs individuels de ceux portant sur des acteurs collectifs. Dans le premier cas on trouve principalement des travaux centrés sur le rôle d'acteurs intermédiaires : c'est le cas des marginaux sécants chez H. Jamous (cf. chapitre 4) et des *policy brokers* dans le modèle des coalitions de cause (cf. chapitre 6). Dans ce cadre l'accent est mis sur le rôle cognitif d'un acteur capable de produire des représentations acceptables pour les différentes coalitions. La production d'un tel consensus cognitif peut reposer sur des ambiguïtés, voire des contradictions comme Bruno Palier (2003) l'a souligné en parlant de « consensus contradictoire » à partir de l'exemple la Contribution sociale généralisée (CSG). Ce principe, qui modifie en profondeur le financement du système de protection sociale française, a pu être introduit parce qu'il était perçu différemment par les principaux acteurs impliqués : comme un moyen de renforcer le rôle de l'État pour les acteurs étatiques, comme un moyen de faire contribuer les revenus du capital pour les syndicats et comme un moyen de baisser la part du financement pesant sur le coût du travail pour les entreprises. L'analyse est un peu différente pour les *policy entrepreneurs* dont Kingdon (2003) souligne le rôle clef pour articuler les trois flux (des problèmes, de la politique publique et le flux politique) permettant d'ouvrir une fenêtre d'opportunité politique (cf. chapitre 3). Ces acteurs sont définis par un double rôle : celui de défenseur de propositions (*advocacy*) mais aussi de négociateur (*brokerage*) (p. 183). Pour être un entrepreneur de politiques publiques un acteur doit réunir trois qualités : des ressources importantes (notamment positionnelles et d'expertise), de la ténacité (autrement dit une continuité forte à la fois dans une politique publique et dans la défense d'une même proposition) ainsi que des capacités relationnelles et de négociation (p. 181).

Dans la plupart des cas ces acteurs intermédiaires élaborent des compromis (cognitifs et/ou stratégiques) ce qui correspond à un changement de moindre ampleur que celui lié à l'influence d'un acteur collectif imposant une vision du changement comme les médiateurs dans le modèle du référentiel (mais dans ce cadre, comme on l'a vu, le changement est plus expliqué par le changement de référentiel global que par les acteurs) ou les « nébuleuses réformatrices », mises en évidence pour les réformes sociales françaises au début de la III^e République (Topalov, 1999). Une nébuleuse possède trois propriétés des champs au sens de Pierre Bourdieu : des règles de langage et des principes de légitimation qui lui sont propres, la structuration d'un système de positions, des institutions spécifiques (en particulier les « congrès » dans ce cas) et reliées entre elles. Mais c'est un champ faible (ce qui explique le recours à la métaphore de la nébuleuse) du fait des limites de son autonomie et de son incapacité à assurer des carrières en son sein. Par conséquent, il est en quelque sorte à durée limitée (à la période 1880-1914 dans le cas analysé). Surtout, ces acteurs ne produisent pas directement le changement mais un « sens commun » qui s'impose aux acteurs décisionnels : « ils définissent les objectifs au nom desquels toute législation sera prise et tous les arguments en faveur des diverses solutions seront énoncés » (p. 472). Ils jouent donc un rôle cognitif clef pour l'orientation de l'action publique, à partir de leur construction des problèmes et de leur formulation de prescriptions d'actions.

C'est aussi le cas des acteurs programmatiques dont le rôle a été mis en évidence, à partir du cas des transformations des systèmes de protection maladie en Europe (Hassenteufel *et alii*, 2010). Ce type d'acteur collectif est plus fortement structuré autour d'un programme de changement d'ensemble de la politique publique, qu'une nébuleuse réformatrice et surtout détient des positions de pouvoir lui permettant de participer directement à la décision. Plus précisément, trois éléments caractérisent ces acteurs programmatiques. Tout d'abord ils partagent un programme de changement articulant des orientations nouvelles, la redéfinition des problèmes et des principes de légitimation, ainsi que des propositions d'action reposant sur la transformation des règles du jeu institutionnelles et l'introduction de nouveaux instruments. Ensuite, ils sont dotés de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique. Surtout, l'accroissement de leurs ressources est à la fois un enjeu du changement et une condition du changement puisque le renforcement de la position de pouvoir de ces acteurs leur permet de porter (et d'accentuer) le changement. Enfin (comme les *policy brokers*), ils s'inscrivent dans des processus d'apprentissage. On peut, à la suite de Peter May (1992) notamment, distinguer trois dynamiques d'apprentissage dans le cadre des politiques publiques : l'apprentissage instrumental, qui concerne la maîtrise des techniques et des instruments et qui renvoie en particulier à la phase de la mise en œuvre des politiques publiques ; celle de l'apprentissage social (*social learning*) que l'on pourrait qualifier aussi d'apprentissage cognitif puisqu'il concerne la grille de lecture des problèmes, les raisonnements sous-tendant l'orientation d'une politique publique et ses objectifs – il concerne donc la formulation des problèmes et leur mise sur agenda ; enfin, celle de l'apprentissage politique, qui pourrait aussi être qualifié d'apprentissage stratégique car il porte sur la faisabilité politique et surtout sur la capacité à maîtriser les interactions d'acteurs, ce qui renvoie aux processus décisionnels. Les acteurs porteurs du changement sont au cœur de ces dynamiques multiples d'apprentissage qui s'appuient notamment sur l'observation du passé et de cas étrangers ou relevant d'autres domaines de politique publique, sur l'expérimentation et l'évaluation, sur des échanges avec d'autres acteurs, sur la correction d'erreurs...

Il est alors possible de modéliser le lien entre changement et interactions d'acteurs à partir de la

distinction entre trois grandes catégories d'acteurs: les acteurs programmatiques, les acteurs veto et les acteurs intermédiaires. La présence ou l'absence de ces acteurs ainsi que leur nombre et leurs ressources peuvent être mis en relation avec le changement, le changement limité ou l'absence de changement sous la forme de sept cas de figure possibles.

Figure 1. Interactions d'acteurs et changement

Cas de figure n° 1 : absence d'acteurs programmatiques → absence de changement ou changement limité lié à des acteurs intermédiaires.

Cas de figure n° 2 : un groupe d'acteurs programmatique s'impose → changement conforme au programme.

Cas de figure n° 3 : un groupe d'acteurs programmatique échoue à s'imposer du fait du nombre et des ressources d'acteurs veto → absence de changement.

Cas de figure n° 4 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques sont en concurrence, l'un d'entre eux s'impose → changement conforme au programme du groupe programmatique qui s'impose.

Cas de figure n° 5 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques en concurrence se neutralisent → absence de changement.

Cas de figure n° 6 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques s'accordent grâce à un ou des acteurs intermédiaires → changement limité.

Cas de figure n° 7 : compromis entre un ou plusieurs acteurs programmatiques et un ou des acteurs veto du fait du rôle d'acteurs intermédiaires → changement limité.

Toutefois, comme on l'a souligné dans le chapitre 5 l'analyse des interactions d'acteurs doit être contextualisée. Le changement suppose un contexte favorable qui est non seulement extérieur à la politique publique (contexte financier et budgétaire, contexte macroéconomique, contexte politique, contexte sociodémographique, contexte international, contexte européen, impact d'autres politiques publiques...), mais aussi celui de la politique publique elle-même. Comme on l'a vu avec l'analyse de Peter Hall, l'existence d'éléments remettant en cause les politiques existantes (les *policy failures*, c'est-à-dire les anomalies et échecs des politiques passées qui favorisent les dynamiques

d'apprentissage) peut avoir un impact important. À cela s'ajoute la dynamique des enjeux prédominants dans une politique publique : l'adéquation entre le projet réformateur et l'enjeu dominant d'une politique publique (auquel il répond) est également une donnée capitale. C'est par ces différents éléments que l'on peut, par exemple, expliquer le « tournant néolibéral » des politiques économiques en France.

Le rôle des « économistes d'État » dans le « tournant néolibéral » en France

Ce changement des politiques économiques, qui s'opère dans les années 1982-1983, se traduit par de nouvelles priorités : la lutte contre l'inflation, l'amélioration de la compétitivité des entreprises (afin de réduire le déficit commercial), la limitation des déficits publics (dans le but de réduire le poids de la fiscalité et de la dette) et la défense de la monnaie (politique du « franc fort »). Il peut s'expliquer par le processus d'homogénéisation du milieu des « économistes d'État », c'est-à-dire des hauts fonctionnaires au sommet des administrations économiques. La direction du Budget et celle du Trésor, largement dominées par des inspecteurs des Finances, étaient traditionnellement, du fait de leur rôle, acquises aux principes monétaristes et de l'orthodoxie budgétaire libérale. Mais, dans les années 1960 et 1970, existaient d'autres lieux d'expertise économique au sein de l'État, notamment la Direction de la prévision, le service des études macroéconomiques de l'Insee et le Commissariat général au Plan, formant un milieu assez diversifié (y compris sur le plan statutaire du fait de la présence de nombreux contractuels), largement favorable aux principes macroéconomiques keynésiens.

À partir du milieu des années 1970 s'opère un processus d'homogénéisation du fait du poids croissant des administrateurs de l'Insee (passés par l'Ensaë, parfois aussi par l'École polytechnique), qui s'affirme par la promotion des thèmes de la « nouvelle économie » néolibérale, devenue dominante aux États-Unis, autour de la figure d'Edmond Malinvaud, à la tête de la Direction de la prévision puis de l'Insee. « Ainsi, la maîtrise d'un savoir strictement délimité et dont la qualité scientifique était avérée par, voire fondée sur, sa réputation internationale, a servi d'outil puissant de construction d'une identité professionnelle spécifique des économistes de l'administration, tant vis-à-vis des autres corps plus généralistes de hauts fonctionnaires que des économistes universitaires » (Jobert et Théret, 1994, p. 27). La Direction de la prévision et l'Insee sont progressivement dominés par ces économistes d'État néolibéraux et agissent désormais en forte harmonie avec les directions du Budget et du Trésor, tandis que le Plan décline et que les services des études économiques des autres ministères sont parmi les premières victimes de la rigueur budgétaire. Cette homogénéisation idéologique et professionnelle (avec le départ des contractuels) correspond à une véritable monopolisation étatique de l'expertise économique, autour des idées néolibérales, du fait aussi de la faiblesse de l'expertise économique extérieure à l'État (expertise syndicale, centres de recherche, journalistes, partis politiques...) et de la marginalité de l'économie universitaire (par rapport aux grandes écoles). Ainsi, ce sont des hauts fonctionnaires, les économistes d'État, qui ont fourni l'armature intellectuelle au tournant néolibéral, aux antipodes des 110 propositions du candidat François Mitterrand en 1981, en concentrant les ressources d'expertise économique et financière. Ce paradoxe apparent d'un néolibéralisme porté par une élite d'État s'explique avant tout en termes de pouvoir. Les politiques de désinflation compétitive et de rigueur budgétaire permettent d'asseoir le pouvoir du ministère des Finances sur l'ensemble des autres ministères et administrations. De plus, « par le jeu du pantouflage, de la privatisation bien maîtrisée, [les économistes d'État ont] conquis les sommets de l'économie » (p. 80), l'accroissement du domaine du marché offrant de nouvelles positions de pouvoir, fort lucratives.

Toutefois, l'adoption de ces politiques de « désinflation compétitive » est également liée à un ensemble d'éléments contextuels : l'échec de la relance keynésienne de 1981 (accroissement des déficits, affaiblissement de la monnaie, importance des niveaux d'inflation et de chômage...), le poids des contraintes européennes (en 1982 un débat très vif au sein du gouvernement porte sur l'éventualité d'une sortie du système monétaire européen, éventualité finalement rejetée) et l'impossibilité de l'adoption d'une voie social-démocrate « à la française » (du fait de la faiblesse des syndicats et de la complexité de leurs relations avec le parti socialiste, lui-même fortement divisé sur les options de politique économique et sociale).

On voit par là aussi qu'il est nécessaire d'inscrire l'analyse du changement dans une dynamique temporelle de moyen, voire de long terme : le changement ne se produit pas de manière instantanée du fait de l'importance des dynamiques d'apprentissage qui permettent la formulation d'un programme de changement cohérent (apprentissage cognitif), l'élaboration d'une stratégie politique efficace (apprentissage politique) et la correction au fur et à mesure des problèmes qui apparaissent au niveau de la mise en œuvre (apprentissage instrumental) ; du fait aussi de la dynamique de renforcement progressif des acteurs programmatiques par effet en retour du changement (en particulier quand il porte sur les acteurs et les règles d'interaction) ; et, enfin, du fait des contraintes institutionnelles, dont on a vu qu'elles pouvaient être surmontées par des transformations graduelles.

Il faut, enfin, prendre en compte les dynamiques supranationales à l'œuvre dans les processus de changement. Elles ne peuvent pas être réduites à des éléments de contexte mais doivent s'inscrire dans une analyse multiniveaux tenant compte à la fois des niveaux locaux, nationaux, européens et internationaux.

Les dynamiques transnationales de changement

Le poids considérable pris par les dynamiques transnationales, tant du fait du développement des politiques communautaires que de l'internationalisation des politiques publiques (dans le domaine économique, du fait de l'internationalisation des échanges, de la production et des capitaux, et de l'environnement en particulier) a conduit à appréhender le changement en termes de convergence.

Le changement par la convergence transnationale

La notion de convergence peut s'entendre de trois manières différentes. Elle renvoie tout d'abord aux effets (*outcomes*) des politiques publiques. La convergence est alors un résultat, *a posteriori*, de la mise en place de politiques publiques. Ensuite, la convergence peut signifier l'adoption de politiques publiques identiques dans plusieurs pays. La convergence concerne alors principalement le contenu des politiques publiques adoptées. Enfin, la convergence renvoie plus généralement à un processus dynamique de rapprochement entre des politiques publiques menées dans des pays (ou des territoires) différents. Cette convergence-processus concerne non seulement le contenu de l'action publique mais aussi ses modalités de production (cadres institutionnels, acteurs, instruments...) ; autre différence avec la convergence-contenu, elle peut correspondre à l'adoption de politiques fortement contrastées, voire opposées, qui permettent un rapprochement entre des systèmes d'action publique différents. Elle est susceptible de prendre plusieurs formes (Heichel, Pape, Sommerer, 2005) : celui de la réduction de la variance entre des politiques publiques (sigma convergence), celui du rattrapage de certains pays par d'autres (bêta convergence) et celui de la réduction de l'écart par rapport à un modèle (delta convergence). Ces sens différents (mais non opposés) de la convergence correspondent aux différentes dimensions d'une politique publique. Il apparaît en effet analytiquement nécessaire de décomposer l'action publique pour analyser la convergence (Bennett, 1990) puisque celle-ci, au sens de processus dynamique de rapprochement, ne concerne pas forcément les sept dimensions que l'on peut distinguer dans une politique publique⁷ :

Les objectifs de l'action publique. La convergence est d'ordre cognitif et renvoie aux modalités de construction du problème, de définition de finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique, et donc de légitimation de celle-ci.

Le contenu d'une politique publique. La convergence porte sur l'articulation entre objectifs et instruments, qui caractérise une politique publique à un moment donné.

Les instruments de l'action publique. La convergence concerne uniquement les outils adoptés et leur mode d'utilisation.

Le mode d'adoption d'une politique publique. La convergence porte sur les processus décisionnels et sur le type d'interaction entre acteurs d'une politique publique.

Le public d'une politique publique. La convergence concerne les ressortissants visés par une politique publique.

Les effets d'une politique publique. La convergence porte sur les résultats de la mise en œuvre de la politique publique en termes d'outputs.

Les acteurs dominants d'une politique publique. La convergence est ici plus transversale puisqu'elle concerne à la fois les acteurs jouant un rôle clef au niveau de la définition du problème, de l'orientation de la politique, de la formulation de son contenu, de son adoption et de sa mise en œuvre.

Si cette grille permet d'affiner des constats empiriques de convergence des politiques publiques, elle n'est pas suffisante pour comprendre comment et pourquoi s'opère cette convergence. Pour répondre à ces interrogations, qui renvoient aux causes (pourquoi ?) et aux conditions (comment ?) de la convergence, il est nécessaire de distinguer différents types de mécanismes de convergence (Holzinger et Knill, 2005). Ce travail peut être opéré à partir de trois dimensions de l'action politique : les normes (au sens de règles juridiques contraignantes), les problèmes (au sens d'enjeux et d'objets d'une politique publique) et les représentations (ce qui renvoie à la dimension cognitive).

La convergence normative est le plus souvent qualifiée d'harmonisation transnationale. Elle renvoie à l'adoption de normes juridiquement contraignantes par des institutions internationales (par exemple l'OMC) ou, plus rarement, par des acteurs privés, comme les firmes multinationales, qui ont pris en charge la formalisation de normes techniques internationales. C'est, toutefois, au niveau de l'Union européenne que cette dynamique est la plus forte du fait de l'importance des normes de nature législative (les directives qui doivent obligatoirement être transposées dans le droit national des États membres et les règlements qui s'appliquent directement) et exécutive (normes d'application) produites par les institutions européennes (le Conseil et le Parlement pour les premières, la Commission pour les secondes) et auxquelles doivent se conformer les États membres (sous peine de sanction).

La convergence fonctionnelle renvoie à la nature des problèmes à résoudre par les politiques publiques. Ce mécanisme de convergence a été particulièrement mis en avant par les travaux portant sur les effets fortement contraignants de la mondialisation économique. Au cœur de ces approches, on trouve l'idée que l'interdépendance des économies a considérablement érodé la capacité d'action des États-nations. Dans cette perspective (d'inspiration marxiste), les États n'ont pas d'autre possibilité que de s'adapter aux exigences d'un marché devenu mondial par des politiques publiques visant prioritairement à accroître la compétitivité des entreprises. La mondialisation a donc pour conséquence majeure de faire converger les politiques économiques et

de protection sociale : seule la voie du retrait de l'État-providence (*retrenchment*) est possible car c'est désormais la seule compatible avec les exigences d'un marché devenu mondial.

Sept propositions sur l'articulation entre globalisation et État-providence

1. La globalisation réduit fortement la capacité des gouvernements nationaux à poursuivre des politiques de relance budgétaire visant la croissance et le plein emploi. Le keynésianisme dans un seul pays n'est donc plus une option possible en matière de politique publique.
2. La globalisation conduit à une inégalité croissante dans les salaires et dans les conditions de travail du fait d'une flexibilité accrue (différenciation du marché du travail et décentralisation de la négociation collective). Il en résulte un « *dumping social* » qui se traduit par un nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail.
3. La globalisation exerce une pression vers une réduction du niveau de protection sociale en donnant la priorité à la réduction des déficits budgétaires et des impôts comme objectifs de politique publique.
4. La globalisation affaiblit les fondements idéologiques de la protection sociale, en sapant la solidarité au niveau national et en légitimant les inégalités de traitement.
5. La globalisation remet en cause les bases du partenariat social et du tripartisme en modifiant la balance des pouvoirs en faveur du capital et au détriment du travail et de l'État.
6. La globalisation contraint fortement les options de politique publique des États-nations en excluant de fait les options de gauche. En ce sens, on peut parler de fin des idéologies dans le domaine des politiques de protection sociale.
7. La logique de la globalisation s'oppose à la logique de la communauté nationale et de la démocratie politique. De ce fait les politiques sociales deviennent un enjeu de conflit majeur entre le capitalisme globalisé et l'État-nation démocratique.

Mishra, 1999, p. 15.

Ainsi, toute autre voie que la voie néolibérale est exclue : seules sont possibles des politiques d'« austérité compétitive » et de retrait de l'État-providence. En sapant la capacité d'action des gouvernements nationaux, la mondialisation produit une convergence néolibérale, considérée comme un phénomène économique et comme un phénomène idéologico-politique auquel il n'y a pas d'alternative, ce qui explique la référence fréquente à l'acronyme Tina, basé sur la célèbre formule de Margaret Thatcher pour justifier les changements qu'elle a impulsés : « *There is no alternative.* »

La convergence cognitive renvoie à des processus non contraignants résultant, tout d'abord, de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux. Les institutions internationales effectuent un travail de légitimation et d'objectivation de ces orientations, contenus et instruments de politiques publiques, par la production de rapports, de données comparatives dans une logique de classement et de *benchmarking*, de données statistiques, etc. Leur diffusion est assurée par une forte activité de publication, l'alimentation des médias en données, l'enrôlement d'experts, l'organisation de colloques, de réunions de travail ou de séminaires permettant de socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions qu'elles formulent. La convergence cognitive peut aussi correspondre, de manière plus horizontale, au mimétisme, ce qui renvoie à l'adoption non contraignante d'éléments

d'une politique publique mise en place dans un ou plusieurs autres pays, dans une double logique d'émulation et/ou d'inspiration, liée notamment à la diffusion de « modèles ». Ce processus est également lié à l'importation de contenus et d'instruments par des experts nationaux ayant une activité transnationale, dans une logique de transfert comme on l'a vu dans le chapitre précédent.

Ces différents mécanismes de convergence transnationale sont à l'origine de nombreux changements dans l'action publique, cependant les travaux qui se sont intéressés aux effets concrets de ces dynamiques mettent plutôt en évidence leurs limites, ce qui conduit à appréhender ces transformations de l'action publique en termes de traductions nationales (ou locales) de dynamiques transnationales, opérées par des acteurs intermédiaires le plus souvent. Le changement par la transnationalisation peut donc aussi être appréhendé à partir des interactions d'acteurs.

Les limites de la convergence :
le changement comme traduction

La question des effets des dynamiques de convergence a été principalement posée au niveau européen à travers la notion d'eupéanisation. Cette notion, apparue au début des années 1990, a été clarifiée conceptuellement par Claudio Radaelli (2001). Il définit l'eupéanisation comme un

« processus de construction (a) diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de savoir-faire et de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national ».

Cette définition lui a permis d'opérer des distinctions nettes entre l'eupéanisation et d'autres notions. Il distingue, d'une part, l'eupéanisation de la convergence, celle-ci n'étant qu'une conséquence possible de l'eupéanisation, tout comme l'harmonisation ; et, d'autre part, l'intégration européenne de l'eupéanisation, le premier processus étant un préalable au second. Ainsi l'eupéanisation renvoie aux effets de l'intégration européenne au niveau national et local.

L'apport de Claudio Radaelli ne réside pas seulement dans le fait de clarifier la notion, mais aussi de préciser les différents processus d'eupéanisation. En effet, il distingue trois grands types de processus. Le premier est qualifié de vertical ; il repose sur des relations hiérarchisées entre les institutions de l'Union européenne et le niveau national, ainsi que sur l'existence d'un modèle d'action clairement défini au niveau européen. Dans ce cas, l'eupéanisation est contrainte puisqu'elle est imposée par les institutions communautaires, le plus souvent sous la forme de règles juridiques de nature législative (directives et règlements). Claudio Radaelli ajoute que l'adaptation du niveau national à un modèle européen peut passer par des formes moins contraignantes, par des logiques de mimétisme en particulier (changement dû à la pression du nombre).

À l'inverse, le mécanisme d'eupéanisation horizontal « regarde l'eupéanisation comme un processus où il n'y a pas de pression pour se conformer à des modèles européens » (Radaelli, 2003, p. 41). Trois logiques sont possibles. Tout d'abord, l'eupéanisation peut reposer sur l'existence de directives « minimalistes » ou de réglementations non obligatoires qui vont apporter des solutions et des justifications aux acteurs nationaux du changement et donc accroître la légitimité de leurs revendications. Ensuite, l'eupéanisation peut s'effectuer à partir d'une convergence cognitive encouragée par de nouveaux modes de gouvernance créant « les préconditions pour la diffusion

d'idées communes et de paradigmes de politiques publiques » (p. 43) ainsi que par l'apparition de forums européens favorisant la socialisation aux bonnes pratiques et idées promues par l'Union européenne (Radaelli, 2001, p. 128). La dernière modalité d'eupéanisation horizontale s'appuie quant à elle sur la diffusion d'une nouvelle pratique de gouvernement reposant sur les réseaux. Il s'agit là d'une modalité assez ambiguë car, soit cette diffusion est initiée par l'Union européenne (la Commission en particulier) et dans ce cas il s'agit plutôt d'une eupéanisation verticale, soit on se trouve dans un cas de mimétisme, que Radaelli intègre pourtant au premier type de processus.

Enfin, Radaelli distingue un troisième mécanisme d'eupéanisation reposant sur des prérequis verticaux mais ayant des conséquences horizontales (Radaelli, 2003). Dans ce cas intermédiaire, l'eupéanisation est la conséquence de l'intégration négative et prend place en raison de modifications des structures d'opportunités liées à l'ouverture de marchés prescrite et imposée par l'Union. L'eupéanisation repose sur des règles contraignantes (directives, arrêts de la CJUE...), mais en l'absence de modèle européen à proprement parler. Il donne comme exemple les règles concernant la suppression de barrières commerciales, ce qui n'est pas sans ambiguïté puisque, dans ce cas, il existe bien un modèle européen : celui d'un marché unique et intégré, qui est l'objectif recherché par ce type de règle communautaire.

Cette typologie stimulante reste donc discutable malgré les enrichissements apportés progressivement par l'auteur. Elle pose surtout problème en raison de plusieurs ambiguïtés : ambiguïté de l'idée de modèle européen, ambiguïté sur la notion de mimétisme, ambiguïté sur le degré de contrainte et peut-être surtout ambiguïté de la distinction entre mécanisme vertical et mécanisme horizontal comme le souligne l'existence d'un type intermédiaire. On peut aussi remarquer que la définition de l'eupéanisation que propose Claudio Radaelli renvoie uniquement à des mécanismes verticaux (du niveau européen vers le niveau national) et néglige les niveaux infra-nationaux. C'est pourquoi, en nous appuyant sur la proposition du groupe dirigé par Bruno Palier et Yves Surel (EPPIE, 2007, p. 39), nous proposons de définir l'eupéanisation comme l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs⁸ induits par la construction européenne. Cette définition, outre sa concision et sa clarté, présente le double mérite d'englober tous les niveaux d'action publique et tous les types d'interactions entre ces niveaux (descendants, ascendants, horizontaux). En partant de cette nouvelle définition, il est également possible de proposer une autre typologie des mécanismes d'eupéanisation articulée aux mécanismes de convergence, en s'appuyant sur la proposition de Sébastien Guigner de distinguer l'eupéanisation par la norme et l'eupéanisation par les idées (Guigner, 2007).

Tableau 10. Mécanismes de convergence et types d'eupéanisation

Mécanisme de convergence	Niveau international	Niveau européen
Convergence normative	Harmonisation -internationale	Eupéanisation normative
Convergence fonctionnelle	Tina	Eupéanisation induite (engrenage)
	Transfert vertical	- Eupéanisation

Convergence	(diffusion)	cognitive	
cognitive	Transfert	(verticale	et
	horizontal	-horizontale)	
	(mimétisme)		

Plus que la mise au jour de ses différentes modalités, l'intérêt principal de la notion d'eupéanisation est d'articuler les différents niveaux de l'action publique en Europe, ce qui permet de mettre en évidence les limites de la convergence.

Tout d'abord, l'eupéanisation normative ne signifie pas harmonisation, comme le soulignent Green Cowles, Caporaso et Risse (2001) Ils partent de la distinction entre « *fit* » et « *misfit* », autrement dit entre congruence ou au contraire décalage entre les décisions prises au niveau de l'Union et les configurations nationales. Si les politiques nationales sont substantiellement différentes des normes communautaires, la pression au changement est très forte. Si, au contraire, les institutions ou les politiques nationales sont déjà conformes aux prescriptions posées par l'Union (ce qui s'explique parfois par le fait que ces mêmes politiques nationales ont servi de référence à la décision européenne), alors aucune pression adaptative n'est véritablement identifiable et la probabilité de changements de l'action publique imputables aux instances européennes est faible. Ils s'intéressent aussi au processus d'incorporation et de traduction des normes européennes par les acteurs nationaux. Tout dépend ici de ce qu'ils appellent des « prismes nationaux », c'est-à-dire l'ensemble des institutions, des dynamiques et des acteurs au sein des États membres qui sont affectés par la pression adaptative née du processus européen et qui sont susceptibles d'y réagir. Ils insistent, de ce fait, sur les mécanismes de traduction et les capacités de réaction qui caractérisent les acteurs nationaux et infranationaux confrontés aux instances européennes et objets de leurs actions. Ils mettent en avant la présence ou l'absence d'acteurs disposant d'une capacité organisationnelle ou de ressources institutionnelles suffisamment puissantes pour bloquer un processus de décision ou contribuer à la redéfinition des priorités et du contenu de l'action publique. Inversement, d'autres acteurs peuvent agir en faveur de la décision européenne. Pour Green Cowles, Caporaso et Risse, l'impact de l'intégration européenne correspond donc au rapport entre la pression adaptative exercée au niveau européen et la nature des prismes nationaux mobilisés.

Sur la base des études de cas qu'ils ont conduites, ils distinguent quatre cas de figure. Le premier est l'absorption, autrement dit l'adoption telle quelle des normes européennes dans les politiques nationales. Ce résultat correspond à deux situations différentes : soit les structures existantes et les politiques antérieures sont déjà conformes aux normes européennes, il n'y a alors qu'un changement à la marge ; soit la pression adaptative forte a été intégrée par les prismes nationaux et le modèle domestique s'est transformé pour se rapprocher des normes européennes. C'est donc seulement dans ce cas que l'on peut véritablement parler de convergence. En effet, dans le troisième cas de figure, correspondant à la « traduction » des directives ou des politiques communautaires dans les cadres nationaux, les normes européennes exercent une influence sur les politiques nationales, mais les acteurs nationaux interviennent pour atténuer ou transformer l'impact des décisions prises au niveau européen. Enfin, l'eupéanisation peut s'avérer nulle ou presque quand on observe une inertie des structures institutionnelles et des décisions publiques dans les États membres. Cette inertie tient principalement à la résistance des acteurs ou des sentiers institutionnels à toute forme d'influence de l'Europe.

Il est toutefois nécessaire de tenir compte plus largement des politiques publiques nationales et

de leurs enjeux pour tenter de dépasser le débat entre les deux approches dominantes de la mise en œuvre des directives européennes : celle centrée sur le degré de décalage (*fit/misfit*) entre normes nationales et européennes que nous venons de présenter et celle centrée sur les cultures de la mise en conformité-*worlds of compliance* (Falkner *et alii*, 2005) présentée dans le chapitre 4. C'est ce que montre une recherche menée sur la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail pour les médecins hospitaliers (Clavier *et alii*, 2011). Ce sont plutôt d'autres facteurs plus spécifiques au domaine hospitalier qui permettent de comprendre l'absence de convergence. Il s'agit tout d'abord de la négociation collective (nationale, infra-nationale sectorielle ou par hôpital) entraînant des différenciations, selon le statut des médecins hospitaliers, la taille des hôpitaux et le territoire considérés. Les enjeux des politiques hospitalières sont un autre facteur clef, puisque les enjeux du temps de travail, rarement perçus comme majeurs, sont interprétés et traités à la lumière d'autres enjeux plus saillants au niveau national : réforme de l'hôpital, salaires, démographie médicale en particulier. L'importance de ces différents enjeux et les écarts qu'ils introduisent entre le temps de travail effectif des médecins hospitaliers et les dispositions de la directive européenne permettent d'expliquer les limites de la convergence plus que le décalage initial entre normes nationales et européennes ou l'existence de cultures nationales de la mise en conformité.

Les différences dans l'impact de l'eupéanisation sont également importantes pour l'eupéanisation induite, c'est-à-dire lorsqu'une politique communautaire a un impact sur un autre domaine de politique publique, comme le montre le cas des effets du passage à la monnaie unique sur les réformes de la protection sociale.

Monnaie unique et réformes des systèmes de protection sociale

L'adhésion à la monnaie unique est conditionnée par le respect d'un certain nombre de critères de convergence économique inscrits dans le traité de Maastricht. Celui-ci prévoit notamment la réduction de l'inflation et le maintien des déficits publics sous la barre des 3 % du PIB. De ce fait il n'est plus possible d'utiliser les dépenses sociales pour relancer l'activité économique comme cela était le cas auparavant. Les politiques sociales apparaissent dorénavant comme des coûts, dont il s'agit de contrôler l'augmentation. La mise en place du marché unique, comme la perspective de la monnaie commune, imposent donc de réduire l'ensemble des dépenses publiques ou du moins d'en limiter la croissance. Parmi celles-ci, celles qui augmentent le plus vite sont les dépenses sociales, qu'il faut désormais mieux contrôler. L'impératif de maîtrise des dépenses sociales relève donc désormais des engagements européens des États membres. Ainsi, en France, la nécessité de respecter les critères de Maastricht a été pour beaucoup dans l'annonce du plan Juppé en novembre 1995. D'une façon plus générale, on voit se multiplier alors en Europe (principalement continentale) des réformes des programmes sociaux : réformes de l'assurance-maladie et des retraites en 1992 en Allemagne, réformes des retraites Amato (1992) et Dini (1995) en Italie, réforme Balladur des retraites de la Sécurité sociale du secteur privé en 1993 et plan Juppé en 1995 en France.

L'achèvement du marché intérieur et la préparation de la monnaie unique ont donc joué un rôle important dans le cadrage des réformes des systèmes de protection sociale : ils en ont imposé le calendrier et l'orientation générale : contenir, voire réduire l'augmentation des dépenses sociales publiques. Mais le contenu des réformes a fortement varié selon les pays et les situations (institutionnelles et politiques).

Palier, 2000.

Le cas des politiques de protection sociale est particulièrement important puisque, comme on l'a vu, c'est l'un des domaines de politique publique à propos duquel ont été proposées les analyses se

rattachant à la convergence fonctionnelle à partir de la mondialisation. Or, au vu de l'analyse des situations nationales, il est difficile d'affirmer que la mondialisation a un impact direct et similaire sur tous les États-providence européens. Au contraire, elle prend des formes différenciées selon les pays. Les dynamiques liées à la mondialisation sont construites et interprétées différemment dans les différents systèmes de protection sociale, tant au niveau des familles d'États-providence qu'au niveau national et des secteurs (Hassenteufel et Palier, 2001).

Le troisième type d'eupéanisation, l'eupéanisation cognitive, correspond à la diffusion sous une forme non contraignante de représentations, d'orientations, de raisonnements, de principes d'action, d'argumentaires, de pratiques et d'instruments. Cette diffusion peut se faire soit à l'initiative d'acteurs européens (la Commission en particulier), soit dans le cadre d'interactions entre des acteurs nationaux ou infranationaux. Dans le premier cas, l'eupéanisation cognitive est verticale, dans le second, horizontale.

L'eupéanisation cognitive verticale renvoie tout d'abord à la notion de *soft law*, utilisée dès les années 1970 pour analyser l'intégration européenne. Il s'agit, de manière générale, de règles non contraignantes, mais qui ne sont pas forcément sans effets. La *soft law* est une ressource particulièrement utilisée par la Commission dans des domaines où les résistances des États sont fortes (Cini, 2001). Elle se traduit par des textes non contraignants : les résolutions, les déclarations, les communications, les avis, les recommandations, les Livres blancs et les Livres verts. La Commission européenne recourt, dans ce cadre, de manière croissante à l'instrument du *benchmarking*⁹ dans une logique de *naming/blaming/shaming* afin de mettre en avant les « bons élèves » et de stigmatiser les « mauvais élèves » et de formaliser l'objectif à atteindre pour l'ensemble des États. Le *benchmarking* est d'autant plus efficace qu'il s'appuie généralement sur des chiffres diffusés par le biais d'outils objectivés sous la forme de classements, tableaux et graphiques qui permettent de légitimer des orientations et des pratiques au nom de la neutralité scientifique. Le recours au *benchmarking* a été institutionnalisé au niveau européen sous la forme de la méthode ouverte de coordination (MOC). Inspirée des techniques de convergence souples utilisées pour la mise en place de l'UEM et du processus de Luxembourg consacré à la coordination des politiques européennes de l'emploi, la MOC a été entérinée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Elle concerne des politiques faiblement communautarisées : politiques d'emploi, de retraite, de lutte contre l'exclusion, de santé... La MOC s'inscrit pleinement dans une logique d'eupéanisation cognitive dans la mesure où il s'agit de modifier les orientations des politiques nationales en diffusant les meilleures pratiques. Elle s'apparente à l'application par l'Union européenne de la méthode de l'évaluation par les pairs, ou surveillance multilatérale, depuis longtemps mise en œuvre dans d'autres organisations internationales comme l'OCDE ou le FMI. La MOC a ainsi accru la pression au changement et au partage d'orientations communes : activation dans le domaine du traitement du chômage, augmentation des taux d'activité, allongement de la durée d'activité, constitution de fonds de réserves et développement des retraites complémentaires par capitalisation pour les retraites (Bruno, Jacquot et Mandin, 2007). Mais ces orientations se traduisent par des politiques nationales différentes. Ainsi, l'activation est conçue de manière très contrastée entre les régimes de protection sociale libéraux (où prédomine une approche disciplinaire fondée sur les sanctions et les incitations) et les régimes sociaux-démocrates dans les pays scandinaves (où prédomine une approche négociée fondée sur un contrat et la formation) (Barbier, 2002). La tendance commune vers l'activation ne signifie pas convergence vers des politiques publiques reposant sur les mêmes pratiques, les mêmes dispositifs et les mêmes

instruments.

À côté de ces mécanismes d'eupéanisation cognitive verticale, qui mobilisent plus la contrainte politique au changement que la contrainte juridique, il existe un autre mécanisme d'eupéanisation où les idées jouent également un rôle central mais qui n'est pas impulsé par les institutions européennes. Ce mécanisme privilégie la persuasion argumentée et l'appropriation des idées et des pratiques par les acteurs du changement plutôt que la contrainte au changement (Guigner, 2007). Il correspond à une eupéanisation cognitive horizontale. Elle découle de la constitution d'espaces sociaux particuliers, au sein desquels des acteurs sont en interaction régulière, ce qui contribue à une intense socialisation réciproque. Parmi ces espaces, qui sont plus ou moins fortement institutionnalisés, on peut en particulier mentionner les différents comités auprès de la Commission, les groupes de travail du Conseil des ministres, les intergroupes parlementaires et les eurogroupes. Ils favorisent les échanges sur les orientations et les pratiques de l'action publique au sein de l'Union européenne, susceptibles de faire émerger des modes d'action et des instruments partagés. Toutefois, leur capacité d'eupéanisation des politiques publiques est inégale. Elle tient en grande partie à la faculté des acteurs impliqués de faire remonter les nouvelles propositions jusqu'aux centres de décision nationaux, ce qui montre à nouveau les limites de la convergence.

Par conséquent, il est nécessaire, non seulement de s'intéresser à la façon dont sont diffusés les modèles et les discours, mais aussi d'analyser la façon dont sont traduits nationalement des modèles et des modes opératoires diffusés par des institutions internationales et européennes ou par des experts transnationaux. La notion de traduction fait l'objet de trois types de problématisation qu'il est possible de combiner : dans le cadre de l'analyse littéraire (la traduction comme recreation d'un texte original), dans le cadre de la sociologie des sciences (la traduction comme reproblématisation, négociation et mobilisation d'acteurs) et dans le cadre de la science politique (la traduction comme inscription dans un contexte institutionnel et politique).

Comme le souligne Paul Ricœur (2004, p. 13) pour les textes littéraires il existe toujours une part irréductible d'intraduisible liée à la non-superposition des champs sémantiques, à la non-équivalence des syntaxes, aux connotations, aux héritages culturels différents des tournures de phrase, à l'intertextualité du fait de la reprise, de la transformation, et de la réfutation d'emplois antérieurs... De ce fait la traduction est forcément trahison comme le souligne la fameuse formule italienne « *traddutore, traditore* » (traduction, trahison). La traduction n'est jamais une reprise à l'identique, elle correspond à une transformation et, surtout, à une recreation de l'original, elle est perpétuellement recommencée (comme le montre la retraduction perpétuelle des grandes œuvres). Transposée à l'analyse des politiques publiques, la notion de traduction peut être distinguée de celle de transfert puisqu'elle correspond à une activité de recreation (et pas seulement d'une importation ou d'une diffusion) d'orientations, de contenus et d'instruments. Le recours au terme de traduction se justifie d'autant plus que la question du passage d'une langue à l'autre se pose aussi pour l'action publique (en particulier de la langue internationale, l'anglais, vers d'autres langues) et que les notions qui circulent transnationalement sont souvent polysémiques, comme par exemple la « tolérance zéro » en matière de politique de sécurité (Le Goff, de Maillard, 2009).

L'intérêt d'un usage au sens littéraire de la notion de traduction tient aussi au fait que dans les politiques publiques on peut retrouver différents types de traduction (la traduction littérale, la

traduction partielle, la traduction libre ou l'adaptation...) et certains écueils de la traduction tels que les contresens (modifier radicalement le sens de l'original) ou les faux amis (reprendre un même terme en lui donnant une signification différente comme pour l'activation dans les politiques d'emploi).

La traduction est également à prendre dans un sens plus sociologique qui conduit à s'intéresser aux traducteurs, autrement dit aux acteurs de la traduction comme le fait la sociologie des sciences à la suite de Michel Callon (1986). Il utilise la notion de traduction pour désigner le passage d'un univers scientifique à un autre. Dans ce cadre, il distingue analytiquement quatre opérations composant la traduction : la problématisation qui correspond à l'activité de reformulation d'un problème afin de le rendre acceptable, l'intéressement qui correspond aux activités de négociation scellant des alliances, l'enrôlement par lequel des rôles sont assignés aux différents acteurs, et la mobilisation qui permet la réalisation de l'action. La sociologie de la traduction appliquée à l'action publique dans un cadre transnational conduit donc, non seulement, à s'intéresser à la façon dont circulent les modèles et les discours diffusés par des institutions internationales et européennes ou par des experts transnationaux comme le font les travaux portant sur la convergence cognitive, mais aussi à analyser la façon dont sont reformulés ces modèles et ces modes opératoires par d'autres acteurs (les traducteurs) et dont ceux-ci se mobilisent et négocient avec d'autres acteurs pour introduire des changements dans l'action publique. Comme le met en avant la sociologie des transferts culturels, les modèles extérieurs font l'objet d'appropriations, de réinterprétations et de dérivations par des acteurs poursuivant des objectifs stratégiques nationaux.

Une analyse transnationale du changement en termes de traduction repose à la fois sur une comparaison des opérations de traduction concernant le contenu de l'action publique (traduction au sens littéraire), sur celle des acteurs et de leurs stratégies (sociologie des traducteurs) et sur celle des contextes dans lesquels s'opère la traduction et se mobilisent les traducteurs. Comme l'a mis en avant John L. Campbell (2004) la traduction dépend du contexte institutionnel, des rapports de pouvoirs existant et du degré de mobilisation politique des traducteurs ainsi que des capacités organisationnelles de mise en œuvre du changement. C'est donc aussi à partir d'interactions d'acteurs contextualisées que peuvent être appréhendées les dynamiques transnationales de changement. Plus qu'elles ne convergent, les politiques publiques actuelles correspondent à des construits hybrides mêlant non seulement des logiques externes (convergentes) et internes (divergentes), mais aussi des composants *a priori* contradictoires (en particulier l'étatisation et la libéralisation) ainsi que des éléments préexistants et des éléments nouveaux. C'est sur la base de ce constat que peut être posée la question de la transformation de l'État à partir des changements de l'action publique.

Références bibliographiques principales

- BENNETT C.J. (1991), "What Is Policy Convergence and What Causes It ?", *British Journal of Political Science*, 21 (2), p. 215-233.
- BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.) (2008), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.

- EPPIE (2007), « Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », dans B. PALIER, Y. SUREL *et alii* (dir.), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, p. 13-85.
- FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (2002), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », dans J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 9-29.
- GAUDIN J.-P. (1999), *Gouverner par contrats. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GREEN COWLES M., CAPORASO J., RISSE T. (dir.), *Transforming Europe*, Ithaca, Cornell UP, 2001.
- GUIGNER S. (2007), « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », dans O. BAINÉE et R. PASQUIER (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, p. 263-282.
- HALL P. (1993), "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- HASSENTEUFEL P. (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 113-132.
- HOLZINGER K., KNILL C. (2005), "Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 775-796.
- LINDBLOM C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.
- MAHONEY J., THELEN K. (2010), "A Theory of Gradual Institutional Change", dans J. MAHONEY et K. THELEN (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge UP, p. 1-37.
- MAY P. (1992), "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, 12 (4), p. 331-354.
- MULLER P. (1992), « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 275-297.
- PIERSON P. (2000), "Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science", *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.
- (2004), *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton UP.
- RADELLI C. (2001), "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research", *Politique européenne*, 5, p. 107-142.
- STREECK W., THELEN K. (2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 1-39.

Études de cas

- BRUNO I., JACQUOT S., MANDIN L. (2007), « L'eupéanisation saisie par son instrumentation : *benchmarking*, *gender mainstreaming* et MOC... boîte à outils ou boîte de Pandore ? », dans B. PALIER, Y. SUREL *et alii* (dir.), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective*

comparée, Paris, L'Harmattan, p. 193-249.

EPSTEIN R. (2005), « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, 23 (3), p. 127-143.

JOBERT B., THÉRET B. (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », dans B. JOBERT (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 21-85.

HACKER J. (2005), "Policy Drift: The Hidden Politics of the US Welfare State", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 40-82.

HASSENTEUFEL P., SMYRL M., GENIEYS W., MORENO J. (2010), "Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35 (4), p. 517-538.

HASSENTEUFEL P., PALIER B. (2001), « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et politiques*, 45, p. 13-27.

LE GALÈS P. (2006), « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », dans P. CULPEPPER, P. HALL et B. PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 303-341.

LEVY J. (2005), "Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 103-126.

PALIER B. (2000), « Does Europe matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 2, p. 7-28.

— (2005), "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in France", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 127-144.

ROCHÉ S. (2004), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes », *Revue française de science politique*, 54 (1), p. 43-70.

SINÉ A. (2006), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica.

TOPALOV C. (1999), « Le champ réformateur : un modèle », dans C. TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, p. 461-474.

[1](#) - . Cette traduction nous paraît préférable à celle, plus littérale mais moins explicite, d'« équilibre ponctué », l'idée centrale étant celle de la survenance brutale d'une rupture d'équilibre.

[2](#) - . La traduction littérale de la notion est « dépendance au sentier », ce qui n'est guère parlant. Bruno Palier (2004) propose de la traduire par « dépendance au chemin emprunté », ce qui reste métaphorique. Une traduction moins littérale mais plus explicite pourrait être « dépendance vis-à-vis des choix du passé ». Toutefois, l'usage le plus habituel dans les travaux français est celui de la reprise telle quelle de la notion en anglais, ce que nous ferons ici.

[3](#) - . Le comportement du vote sanction l'emporte donc sur celui du vote d'adhésion.

[4](#) - . Période à la durée aléatoire que les médias qualifient souvent « d'état de grâce ».

[5](#) - . Même s'il y a une certaine ambiguïté sur la question de savoir si le changement s'opère au sein des institutions existantes ou également par la création de nouvelles institutions qui progressivement prennent le pas sur les anciennes.

[6](#) - . Typologie qui, au demeurant, n'est pas exempte de confusion tant les différentes modalités sont assez proches : en particulier le déplacement et l'empilement ainsi que la dérive et l'épuisement. D'ailleurs ce dernier type a été abandonné dans l'ouvrage de 2010.

[7](#) - . Le point de départ de cette déclinaison de la convergence des politiques publiques est la caractérisation à cinq dimensions de C. J. Bennett (1991, p. 218), précisée et étoffée.

[8](#) - . Par rapport à la définition d'EPPIE nous avons simplement ajouté « cognitif », à nos yeux différent de « normatif ».

[9](#) - . Issu du management économique il renvoie à un mode de décision qui s'appuie sur un standard ou un point de référence à partir duquel les pratiques peuvent être comparées et ensuite classées de manière hiérarchisée. Un des exemples les plus nets au niveau européen est l'indicateur des dépenses de recherche et développement rapportées au PIB, avec comme étalon et objectif un taux de 3 % correspondant au taux américain (Bruno, Jacquot et Mandin, 2007).

Conclusion

La construction collective de l'action publique dans le cadre de l'État régulateur

LA PLUPART DES CADRES d'interprétation proposés pour caractériser les transformations de l'État à partir de celle des politiques publiques mettent l'accent sur le caractère moins hiérarchisé de son mode de fonctionnement et sa perte de capacité d'action autonome. Cet aspect est particulièrement mis en valeur par la notion, aujourd'hui très largement diffusée, de gouvernance (Simoulin, 2003). Dans son acception scientifique, dans le cadre des politiques publiques, « la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2004b, p. 243). Elle renvoie de ce fait à deux dimensions fondamentales : d'une part des rapports horizontaux entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques (et non plus verticaux comme dans le cadre du gouvernement, notion opposée à celle de gouvernance) ; d'autre part l'importance donnée à la négociation entre acteurs multiples (mode de coordination rendant possible l'action publique).

Le rôle croissant des acteurs (publics et privés) européens, transnationaux et locaux érode, en effet, la capacité d'action autonome de l'État. En cela, il ne s'agit pas seulement d'un processus de déterritorialisation de l'État mais aussi de dédifférenciation. Ce processus est au cœur de la transformation de l'État qui est de moins en moins en mesure d'agir de façon autonome du fait de la multiplication des acteurs et des niveaux de l'action publique. L'État agit de plus en plus en interaction dans le cadre d'un processus de construction collective de l'action publique et non plus de production étatique des politiques publiques. Cette construction collective de l'action publique a aussi pour conséquence d'éroder les frontières entre public et privé. Le recours croissant aux acteurs privés (entreprises et groupes d'intérêts en particulier) dans la construction collective de l'action publique s'inscrit dans une dynamique plus large de privatisation qui correspond non seulement à une dédifférenciation de l'État par les politiques publiques, mais aussi à sa désinstitutionnalisation.

La privatisation de l'action publique se traduit d'une part par la transformation d'acteurs étatiques en acteurs privés prenant en charge des domaines de politiques publiques, en particulier économiques (transport, communications, énergie, etc.), et, d'autre part, par des interdépendances accrues entre acteurs publics et privés. On assiste également à des formes de retrait de l'État par la réduction des effectifs de l'administration étatique dans le cadre de politiques budgétaires axées vers la réduction des dépenses publiques. Enfin, les principes du « nouveau management public » sont de façon croissante au fondement des réformes administratives et conduisent à la diffusion de normes inspirées par les entreprises privées au sein de l'administration publique (Pollitt et Bouckaert, 2000). La dédifférenciation de l'État s'opère ainsi également au niveau des principes et des finalités d'action désormais exprimés en termes principalement gestionnaires et financiers (performance, efficience, rentabilité, équilibre budgétaire...).

Toutefois, du fait de sa polysémie et des usages multiples dont fait l'objet le terme

« gouvernance », une certaine vigilance critique s'impose. Il est tout d'abord frappant de constater à quel point le terme, au départ utilisé dans des travaux académiques, est présent dans l'espace public au niveau international (la « bonne gouvernance » prônée par la Banque mondiale, la « gouvernance mondiale »), au niveau national (la « nouvelle gouvernance »), au niveau local (la « gouvernance urbaine », la « gouvernance territoriale ») et au niveau de l'entreprise (la « *corporate governance* »). Il est vrai que le terme a plusieurs vertus du point de vue politique : tout d'abord, il est nouveau, il sonne « moderne » (notamment du fait de sa connotation anglo-saxonne), il suggère donc fortement le changement ; il peut aussi être opposé à « gouvernement » et renvoyer ainsi au recul de l'État et au rôle accru de la société civile. Ainsi, « gouvernance » peut à la fois signifier capacité réformatrice du politique, transformation managériale de l'État, démocratisation de celui-ci et mise en place de nouveaux instruments d'action publique.

La gouvernance s'expose aussi au même type de critique que les systèmes d'action concrets, à savoir une tendance à négliger les spécificités des ressources politiques et des finalités du politique, donc à occulter les phénomènes de hiérarchisation liés au pouvoir politique au sein de l'État¹.

Il paraît donc préférable de s'appuyer sur une notion moins ambitieuse mais plus précise : celle d'État régulateur. Elle renvoie en effet à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au faire-faire : l'État régulateur est un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre. La deuxième évolution, qui découle de la première, est le renforcement des capacités de contrôle étatique à travers le développement de l'audit, de l'évaluation, du *benchmarking*, du contrôle de qualité, etc., notamment dans le cadre des agences. Elles renvoient à de nouveaux modes d'organisation administratifs caractérisés par le ciblage des objectifs et des fonctions, la recherche de la performance et la mise en place de nouvelles formes de contrôle (Talbot, 2004). La combinaison de ces deux logiques permet de comprendre pourquoi la diffusion de la concurrence peut contribuer à l'affirmation de l'État par le développement d'instruments de contrôle et d'évaluation, comme on peut le voir dans le domaine de la protection maladie (Hassenteufel, 2007) ou dans les rapports entre l'État et les autorités locales au Royaume-Uni (Le Galès, 2004b) ; également dans quelle mesure l'avènement du nouveau management public renforce le pouvoir politique (Rouban, 1998b) ou le développement d'agences indépendantes facilite l'adoption de mesures impopulaires et améliore l'efficacité de l'action publique (Thatcher, 2005, p. 366). Plus généralement, le passage d'un État qui dirige les marchés à un État qui les soutient correspond à une nouvelle forme d'interventionnisme étatique (Levy, 2006). La notion d'État régulateur permet ainsi d'articuler la différenciation de l'État (en termes de perte de capacité d'action autonome) et sa redifférenciation (en termes de capacité de pilotage et de contrôle accru des politiques publiques). Elle a également une forte pertinence au niveau de l'Union européenne dont l'accroissement des compétences s'est appuyé de manière privilégiée sur des politiques réglementaires (Majone, 1996).

Toutefois, cette notion recèle aussi des ambiguïtés et des confusions du fait des usages multiples dont elle fait l'objet, qui ne sont pas sans poser des problèmes analytiques eux aussi (Moran, 2002). Surtout, la question de l'autonomie de cet État régulateur se pose à deux niveaux : au niveau de l'orientation générale de son action et au niveau des acteurs qui le composent. Au premier niveau, de nombreux auteurs soulignent que les finalités de l'État sont définies de manière fortement contrainte, par les dynamiques économiques internationales en particulier. Comme l'illustre le cas des banques centrales, la mise en place d'« institutions non majoritaires » vise avant tout à adresser

des signaux aux opérateurs économiques internationaux (Jobert, 2003). L'État ne serait alors que l'instrument du tournant néolibéral auquel il ne peut que s'adapter. Si le lien entre État régulateur et diffusion de la logique du marché est net, il n'en reste pas moins que les nouvelles institutions étatiques, notamment les agences, peuvent aussi faciliter la défense du consommateur face aux entreprises, celle du citoyen face aux institutions publiques (ainsi dans le cas du médiateur) et privées et être porteuses de normes opposées au marché, par exemple celles liées à la prévention des risques à travers le développement des agences dans le domaine de la santé et de l'environnement. Celles-ci s'inscrivent par là dans des dynamiques de reformulation de l'intérêt général. La nature de l'État régulateur n'est donc pas déterminée *a priori* (Jordana et Levi-Faur, 2004, p. 10-11).

Au second niveau se pose la question de l'autonomie des acteurs, tant par rapport aux groupes d'intérêts que par rapport aux acteurs politiques qui peuvent exercer des contrôles formels et surtout informels (Thatcher, 2005). Les institutions de l'État régulateur contribuent toutefois à renforcer la figure de l'expert (Papadopoulos, 1995) au risque d'entrer en tension avec les principes démocratiques en dépolitisant et en technicisant les enjeux de politiques publiques, comme l'illustre, en France, le renforcement de l'expertise technocratique par les agences sanitaires (Benamouzig et Besançon, 2005, p. 314). Mais, conformément au modèle pragmatique d'Habermas (1978), l'expertise peut aussi contribuer à la structuration du débat public. La politisation, au sens large de débat public, participe alors de la remise en cause d'arrangements corporatistes et permet une réaffirmation des principes défendus par l'État en interaction.

Ainsi, la sociologie politique de l'action publique met à nu le caractère contradictoire et hybride des transformations de l'État contemporain plus qu'elle ne dévoile son évidence et son déclin.

Références bibliographiques principales

HASSENTEUFEL P. (2007), « L'État mis à nu par les politiques publiques », dans B. BADIE et Y. DÉLOYE (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, p. 311-329.

JOBERT (2003), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », dans P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 273-285.

JORDANA J., LEVI-FAUR D. (2004), "The Politics of Regulation in the Age of Governance", dans J. JORDANA et D. LEVI-FAUR (dir.), *The Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 1-28.

LE GALÈS P. (2004b), « Gouvernance », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 242-250.

LEVY J. (dir.) (2006), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge, Harvard UP.

MORAN M. (2002), "Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Science*, 32 (2), p. 391-413.

PAPADOPOULOS Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».

SIMOULIN V. (2003), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54, p. 307-328.

TALBOT C. (2004), "The Agency Idea. Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed,

Sometimes Untrue”, dans C. POLLIT et C. TALBOT (éd.), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Abingdon, Routledge, p. 3-21.

THATCHER M. (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance*, 18 (3), p. 347-373.

[1](#) - . Les notions d’État partenaire ou d’État animateur, plus liées au débat français, ou encore d’État facilitateur (*enabling State*), s’exposent au même type de remarques.

Bibliographie générale

- Allison G. (1971), *The Essence of Decision*, New York, Longman (nlle éd. avec P. ZELIKOW en 1999).
- (2006), “Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean”, dans M. MORAN, M. REIN et R. GOODIN (dir.), p. 58-79.
- Allison G., HALPERIN M. (1972), “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications”, *World Politics*, 24 (1), p. 40-79.
- Anderson J. (1975), *Public Policy-Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Arendt H. (1961), *Condition de l’homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy.
- Arnaud L., LE BART C., PASQUIER R. (2006), « *Does ideology matter ?* Standardisation de l’action publique territoriale et recompositions du politique », dans L. ARNAUD, C. LE BART et R. PASQUIER (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, p. 11-31.
- Artigas A. (2010), « Politiques publiques “ailleurs” », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), p. 452-460.
- Arthur B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Atkinson M., COLEMAN W. (1989), “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, 19 (1), p. 46-67.
- Bachrach P., BARATZ M. (1963), “Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework”, *American Political Science Review*, vol. 57, p. 641-651.
- Badie B., BIRNBAUM P. (1982), *Sociologie de l’État*, Paris, Grasset (2^e édition)
- Balme R., BROUARD S. (2005), « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 33-50.
- Balme R., CHABANET D. (2002), « Action collective et gouvernance de l’Union européenne », dans R. BALME, D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.) (2002), p. 21-120.
- Barbet D. (2010), *Grenelle. Histoire politique d’un mot*, Rennes, Presses universitaires.
- Barbier J.-C. (2002), « Peut-on parler d’“activation” de la protection sociale en Europe » ?, *Revue française de sociologie*, 43 (2), p. 307-332.
- Bardach P. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press.
- Battistela D. (2009), *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (3^e édition)
- Baumgartner F., BROUARD S., GROSSMAN E. (2009), “Agenda-setting dynamics in France: Revisiting the partisan hypothesis” *French Politics*, 7 (2), p. 75-95.
- Baumgartner F., JONES B. (2009 [1993]), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner F., JONES B. (2002), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press.

- Becker H. (1963), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press (trad. fr. 1985).
- (dir.) (1966), *Social Problems : A Modern Approach*, New York, John Wyler.
- Benamouzig D., BESANÇON J. (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47 (2), p. 301-322.
- (2008), « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 283-307.
- Bennett C.J. (1991), “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, 21 (2), p. 215-233.
- Benz A., PAPADOPOULOS Y. (dir.) (2006), *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Londres, Routledge.
- Bergeron H. (1999), *L’État et la Toxicomanie. Histoire d’une singularité française*, Paris, PUF.
- (2010), « Les politiques de santé publique » dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2 Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 79-111.
- Bergeron H., SUREL Y., VALLUY J. (1998), « L’Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, 41, p. 195-223.
- Berlivet L. (2000), « Une santé à risques. L’action publique de lutte contre l’alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999) », thèse pour le doctorat de science politique, Université Rennes-I.
- Berrivin R., MUSSELIN C. (1996), « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : les cas de l’équipement et de l’enseignement supérieur », *Sociologie du travail*, 4, p. 575-596.
- Beyme K. von (1984), “Do Parties matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System”, *World Politics*, 19 (4), p. 5-29.
- Bezès P. (2004), « Rationalisation salariale dans l’administration française. Un instrument discret », dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), p. 71-122.
- (2008), « Le tournant néo-managérial de l’administration française », dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), p. 215-254.
- Birkland T. (2011), *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Armonk, M.E. Sharpe (3^e éd.).
- Birnbaum P. (1982), « L’impossible corporatisme », dans *La logique de l’État*, Paris, Fayard, p. 79-111.
- Blatrix C. (2010), « Concertation et débat public » dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 213-242.
- Blau P. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Blumler H. (1971), “Social Problems as Collective Behavior”, *Social Problems*, n° 18, p. 298-306.
- Boix C. (1997), “Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance,

Partisans Responses and Divided Governments”, *British Journal of Political Science*, 27 (3), p. 473-496.

Bongrand P., LABORIER P. (2005), « L’entretien dans l’analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 73-112.

Bonnaud L., MARTINAIS E. (2010), « Expertise d’État et risques industriels. La persistance d’un modèle technocratique depuis les années 1970 », dans Y. BERARD et R. CRESPIN (dir.), *Aux frontières de l’expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs* (2010), p. 161-176.

Borraz O., GUIRAUDON V. (dir.) (2008), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Borraz O., GILBERT C. (2008), « Quand l’État prend des risques », dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.) (2008), p. 337-357.

Börzel T. (1998), “Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, 76 (3), p. 253-273.

— (2011), “Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea?”, *Public Administration*, 89 (1), p. 49-63.

Boudon R. (1990), *De l’art de se persuader (des idées douteuses, fragiles ou fausses)*, Paris, Fayard.

Boussaguet L. (2008), *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz.

Boussaguet L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.) (2010 [2004]), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (3^e édition).

Boussaguet L., JACQUOT S., (2009), « Les nouveaux modes de gouvernance », dans R. DEHOUSSE (dir.), p. 409-428.

Bozio A., GRENET J. (dir.) (2010), *Économie des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

Brewer G. (1974), “The Policy Science Emerges: To Nurture and Structure a Discipline”, *Policy Sciences*, 5 (3), p. 239-244.

Bruno I., JACQUOT S., MANDIN L. (2007), « L’européanisation saisie par son instrumentation : benchmarking, gender main-streaming et MOC... boîte à outils ou boîte de Pandore ? », dans B. PALIER, Y. SUREL et alii (dir.), *L’Europe en action. L’européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L’Harmattan, p. 193-249.

Burstein P., LINTON A. (2002), “The Impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns”, *Social Forces*, 81 (2), p. 381-408.

Callon M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L’année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

Callon M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éd. du Seuil.

Callon M., RIP A. (1991), « Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l’expertise. La fin des experts et l’irrésistible ascension de l’expertise », dans COLLECTIF, *Environnement science et politique. Les experts sont formels*, Paris, Germes, 13, p. 227-238.

- Campbell J. (2004) *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- Capoccia M., KELEMEN R. (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narratives and Counterfactuals in Institutional Theory", *World Politics*, 59 (3), p. 341-369.
- Castel R. (1985), « L'expert mandaté et l'expert instituant », Actes du colloque « Situations d'expertise et socialisation des savoirs » organisé par le Cresal, Saint-Étienne, p. 83-92
- Cefaï D. (1996), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n° 75, p. 43-66.
- Chabanet D., GIUGNI M. (2010), « Les conséquences des mouvements sociaux », dans O. FILLIEULE, E. AGRIKOLIANSKY et I. SOMMIER (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestation dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, p. 145-161.
- Chaltiel F. (2006), *Le processus de décision dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française.
- Chanut V. (2002), « L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ? », *Politiques et management public*, 20 (4), p. 1-31.
- Chateauraynaud F. (2003), *Prospéro. Une technologie littéraire pour les sciences humaines*, Paris, CNRS Éditions.
- Chateauraynaud F., TORNBY D. (1999), *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éd. de l'EHESS.
- Ciavarini Azzi G. (2006), « La Commission européenne à 25 : qu'est-ce qui a changé ? », dans R. DEHOUSSE, F. DELOCHE-GAUDEZ et O. DUHAMEL (dir.), *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 39-56.
- Cigler A., LOOMIS B. (2002), *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press (6^e éd.).
- Cini M. (2001), "The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime", *Journal of European public Policy*, 8 (2), p. 192-207.
- Clavier C., HASSENTEUFEL P., MORENO J., SCHWEYER F.-X. (2011), « Les limites de la convergence du temps de travail des médecins hospitaliers en Europe (Allemagne, Danemark, Espagne, Lituanie, Royaume-Uni) », *Revue française des affaires sociales*, 65 (3).
- Clifford C., WRIGHT V. (1998), « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *Revue française d'administration publique*, 86, p. 267-280.
- Cobb R., ELDER C. (1972), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allyn and Bacon.
- Cobb R., ELDER C. (1997), "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts", dans R. COBB, C. ELDER (dir.) *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Lawrence, University Press of Texas, p. 3-23.
- Cobb R., ROSS J. et M. (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, 70 (1), p. 126-138.
- Cohen E. (1992), *Le colbertisme « high-tech »*. *Économie des Telecom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel ».

Cohen M., MARCH J., OLSEN J. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25 (trad. fse dans MARCH, 1991).

Cohen S. (1999), « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère » dans M.-C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 75-102.

Commaille J., MARTIN C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard.

Costa O. (2000), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2000.

Courty G. (2006), *Les groupes d'intérêts*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Crepaz M. (1994), "From Semisovereignty to Sovereignty. The Decline of Corporatism and Rise of Parliament in Austria", *Comparative Politics*, 27 (1), p. 45-65.

Cresal (1985), « Situations d'expertise et socialisation des savoirs », Actes du colloque organisé par le Cresal, Saint-Étienne, p. 3-9.

Crespin R. (2009), « Quand l'instrument définit les problèmes. Le cas du dépistage des drogues dans l'emploi aux États-Unis », dans C. GILBERT, E. HENRY (dir.) *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 215-236.

Crouch C., KEUNE M. (2005), "Changing Dominant Practice: Making Use of Institutional Diversity in Hungary and the United Kingdom", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 83-102.

Crozier M. (1964), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points ».

Crozier M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points ».

Culpepper P. (2006), « Le système politico-économique français depuis 1985 », dans P. CULPEPPER, P. HALL et B. PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 39-70.

Dahl R. (1961), *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press (trad. fse 1971).

David P. (1985) "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, 75 (2), p. 332-337 (trad. fse : « Comprendre les aspects économiques de QWERTY : la contrainte de l'histoire », *Réseaux*, 87, 1998, p. 11-21).

Davis F., WURTH A. (1993) "American Interest Group Research: Sorting Out Internal and External Perspectives", *Political studies*, 41 (3), p. 435-452.

Dehousse R. (dir.) (2009), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Deleon P. (1999), "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? Where Is It Going?", dans P. SABATIER (dir.) (1999), p. 19-32.

Delmas C. (2001), « Pour une définition non positiviste de l'expertise », dans D. DAMAMME et T. RIBEMONT (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Cahiers politiques », p. 11-43.

Démange È. (2010), « La controverse "Abstain, Be faithfull, use a Condom". Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », thèse pour le doctorat de science politique, Sciences Po Bordeaux.

- Déplaud M.-O. (2007), « L'emprise des quotas. Les médecins, l'État et la régulation démographique du corps médical (années 1960-années 2000) », thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-I.
- Desrosières A. (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- Desage F., GODARD O. (2005), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 55 (4), p. 633-661.
- Dezalay Y., GARTH B. (1998), « Le Washington consensus. Contribution à une sociologie de l'hégémonie du libéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, p. 3-22.
- (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Paris, Éd. du Seuil.
- Dixneuf M. (2003), « La santé publique comme observatoire de la mondialisation », dans J. LAROCHE (dir.), p. 213-225.
- Dolowitz D., MARSH D. (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", *Political Studies*, 44 (2), p. 343-357.
- Donahue J., ZECKHAUSER R. (2006), "Public-Private Collaboration", dans M. MORAN, M. REIN et R. GOODIN (dir.) (2006), p. 496-525.
- Donzelot J., ESTÈBE P. (1994), *L'État-animateur*, Paris, Éd. du Seuil.
- Douillet A.-C., ROBERT C. (2007), « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 71, p. 2-24.
- Dowding K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, 43 (1), p. 136-158.
- (2001), "There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities", *Political Studies*, 49 (1), p. 89-105.
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Brothers Publishers.
- Dubois V. (1999), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- , *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Dubois V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet » dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.
- Dubois V., DULONG D. (1999) (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS.
- Dudouet F.-X., MERCIER D., VION A. (2006), « Les politiques internationales de normalisation », *Revue française de science politique*, 56 (3), p. 367-392.
- Dulong D. (1997), *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan.
- Dupuy C. (2010), « Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales

d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004) », thèse pour le doctorat de science politique, IEP Paris.

Dupuy C., HALPERN C. (2009), « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 55 (4), p. 701-722.

Dupuy F., THOENIG J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.

Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Duran P., MONNIER E. (1992), « Le développement de l'évaluation en France : nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 235-262.

Duran P., THOENIG J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.

Duval J. (2002), « Une réforme symbolique de la Sécurité sociale. Les médias et le “trou de la Sécu” », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 143, p. 53-67.

Dye T. (1998 [1972]), *Understanding Public Policy*, Upper Saddle River, Prentice Hall (9^e éd.).

Edelman M. (1977), *Political Language: Words That Succeed and Policies that Fail*, New York, Institute for the Study of Poverty.

Elias N. (1975 [1939]), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.

Elias N. (1985 [1969]), *La société de cour*, Paris, Flammarion.

EPPIE (2007), « Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », dans B. PALIER, Y. SUREL *et alii* (dir.), *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, p. 13-85.

Epstein R. (2005a), « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, 23 (3), p. 127-143.

— (2005b), « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319 p. 96-111.

— (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, 64 (1-2), p. 227-250.

Estèbe P. (2004), « Les quartiers, une affaire d'État, un instrument territorial », dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.) (2004), p. 47-70.

Evans P., RUESCHMEYER D., SKOCPOL T. (dir.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ewald F. (1986), *L'État-providence*, Paris, Grasset.

Eymeri J.-M. (2002), « Définir la position de la France dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », dans O. NAY et A. SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, p. 149-175.

— (2003), « Frontières ou marches ? De la contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique », dans J. LAGROYE (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.

Falkner G., TREIB O. (2008), “Three worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States”, *Journal of Common Market Studies*, 46 (2), p. 293-313.

Falkner G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBER S. (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge UP.

Faure A., POLLET G., WARIN P. (dir.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

Favre P. (dir.) (1992), *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan.

Felstiner W., ABEL R., SARAT A. (1980-1981), "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming", *Law and Society Review*, 15 (3-4), p. 631-654 (trad. fse dans *Politix*, n° 16, 1991, p. 41-54).

Fillieule O. (1996), *Stratégies de la rue*, Paris, Presses de Sciences Po.

Finer S. (1958), "Interest Groups and the Political Process in Great-Britain", dans H. EHRLMAN (dir.), *Interest Groups in Four Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 117-144.

Fischer F., FORRESTER J. (dir.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke UP.

Fontaine J. (1996), « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offres d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, 36, p. 51-71.

Fontaine J., HASSENTEUFEL P. (2002), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique », dans J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 9-29.

Fouilleux E. (2002), « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans l'action publique », dans J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 205-279.

Fouilleux E., MAILLARD J. DE, SMITH A. (2004), « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », dans C. LEQUESNE, Y. SUREL (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 143-183.

Franzese R. (2002), *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge, Cambridge UP.

Friedberg E. (1994), « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », dans F. PAVÉ (dir.), *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, Éd. du Seuil, p. 135-152.

— (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

Frinault T. (2005), « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 55 (4), p. 607-632.

Fuller R., MYERS R. (1941), "The Natural History of a Social Problem", *American Sociological Review*, 6, p. 320-328.

Garraud P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.

— (2000), *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.

Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrats. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.

— (2004), *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

Genieys W. (2005), « La constitution d'une élite du *Welfare* dans la France des années 1990 », *Sociologie du travail*, 47 (2), p. 205-222.

Genieys W., HASSENTEUFEL P. (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du *Welfare* », *Revue française des affaires sociales*, 55 (4), p. 41-50.

Genieys W., SMYRL M. (2008), *Elites, Ideas and the Evolution of Public Policy*, Londres, Palgrave.

Gerstlé J. (2003), « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, 53 (6), p. 859-885.

Gilbert C., HENRY E. (2009), « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », dans C. GILBERT, E. HENRY (dir.) *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 9-33.

Goggin M., BOWMAN A., LESTER J., O'TOOLE L. (1990), *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, Scott Foresman/Little Brown.

Gourevitch P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.

Graz J.-C. (2004), *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Green Cowles M., CAPORASO J., RISSE T. (dir.), *Transforming Europe*, Ithaca, Cornell UP, 2001.

Greener I. (2003), "The Three Moments of New Labour's Health Policy Discourse", *Policy and Politics*, 32 (3), p. 304-316.

Greenwood J. (2003), *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave.

Grémion C. (1979), *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.

Grossman E. (2003), « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, 53 (5), p. 737-760.

Grossman E., SAURUGGER S. (2004), « Les groupes d'intérêts français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (4), p. 507-529.

— (2006), *Les groupes d'intérêts. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin.

Guigner S. (2007), « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », dans O. BAINÉE et R. PASQUIER (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, p. 263-282.

Gusfield J. (1963), *Symbolic Crusades. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana, University of Illinois Press.

Haas E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*, Stanford, Stanford UP.

Haas P. (1992), "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 49 (1), p. 1-35.

Habermas J. (1973 [1968]), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.

Hacker J. (2002), *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge, Cambridge UP.

— (2005), “Policy Drift: The Hidden Politics of the US Welfare State”, dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 40-82.

Hall P. (1993), “Policy Paradigm, Social Learning and the State”, *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.

— (2000), « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l’économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue internationale de politique comparée*, 7 (1), p. 53-92.

Hall P., TAYLOR R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), p. 469-496.

Halpern C. (2006), « La décision publique entre intérêt général et intérêts territorialisés. Les conflits autour de l’extension des aéroports Paris-Charles-De-Gaulle et Berlin-Schönefeld », thèse pour le doctorat de science politique, Institut d’études politiques de Paris.

Hassenteufel P. (1990a), « Le partenariat économique et social autrichien », *La revue de L’IRES*, 2, p. 129-160.

— (1990b), « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, 12, p. 75-81.

— (1991) « Représentation et construction identitaire : une approche des coordinations », *Revue française de science politique*, 41 (1), p. 5-27.

— (1995), « Les relations partis/syndicats : l’autonomisation réciproque », dans M. LAZAR (dir.) *La gauche socialiste en Europe depuis 1945*, Paris, PUF, p. 513-533.

— (1997), *Les médecins face à l’État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

— (2000), « Deux ou trois choses que je sais d’elle. Remarques à propos d’expériences de comparaisons européennes », dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, p. 105-124.

— (2003), « Le premier septennat du plan Juppé : un non-changement décisif », dans J. DE KERVASDOUÉ (dir.), *Le carnet de santé de la France 2003*, Paris, Dunod, p. 123-147.

— (2004), « Allemagne : les réorientations de la politique d’assurance-maladie », *Chronique internationale de l’IRES*, 91, p. 55-64.

— (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison trans-nationale », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 113-132.

— (2007), « L’État mis à nu par les politiques publiques », dans B. BADIE et Y. DÉLOYE (dir.), *Le temps de l’État. Mélanges en l’honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, p. 311-329.

Hassenteufel P., DELAYE S., PIERRU F., ROBELET M., SERRÉ M. (2000), « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique européenne*, 2, p. 29-48.

Hassenteufel P., PALIER B. (2001), « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et politiques*, 45, p. 13-27.

Hassenteufel P., SMYRL M., GENIEYS W., MORENO J. (2010) “Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35 (4), p. 517-538.

Hauray B. (2006), *L’Europe du médicament. Politique – expertise – intérêts privés*, Paris, Presses

- Heichel S., PAPE J., SOMMERER T. (2005), "Is there Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 817-840.
- Henry E. (2007), *Amiante, un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires.
- Heritier A., LEMKUHL D. (2008), "The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governances", *Journal of Public Policy*, 28 (1), p. 1-17.
- Hespel V. (2002), « L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques », *Politiques et management public*, 20 (4), p. 51-65.
- Hibou B. (1998), « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, n° 39.
- Hilgartner S., BOSK C. (1988), "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model", *American Journal of Sociology*, 94 (1), p. 53-76.
- Hill M. (1997), *The Policy Process in the Modern State*, Hemel Hempstead, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf (3^e éd.).
- Hill M., HUPE P. (2009 [2002]), *Implementing Public Policy*, Londres, Sage (2^e ed.).
- Hjern B. (1982), "Implementation Research-The Link Gone Missing", *Journal of Public Policy*, 2 (3), p. 301-308.
- Hjern B., PORTER D. (1981), "Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2, p. 211-227.
- Holzinger K., KNILL C. (2005), "Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), p. 775-796.
- Hood C. (1976), *The Limits to Administration*, Londres, John Wiley.
- (1984), *The Tools of Government*, Londres, Mac Millan.
- Houard E. (2009), *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.
- Howlett M., RAMESH M. (1995), *Studying Public Policy*, Oxford, Oxford UP.
- Hunter F., (1953), *Community Power Structure. A Study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Ihl O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. (dir.) (2003), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica.
- Imbeau L., COUTURE J. (2010), « Pouvoir et politiques publiques », dans S. PAQUIN, L. BERNIER et G. LACHAPPELLE (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 37-72.
- Irondelle B. (2003), « Gouverner la Défense. Analyse du processus décisionnel de la réforme militaire de 1996 », thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris.
- (2011), *La réforme des armées en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Jacob S., GENARD J.-L. (2004), « En guise de conclusion. Les métamorphoses de l'expertise », dans

S. JACOB et J.-L. GENARD (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éd. de l'université de Bruxelles, p. 145-154.

Jacquot S. (2010), « Approche séquentielle », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), p. 82-90.

Jamous H. (1969), *Sociologie de la décision*, Paris, Éd. du CNRS.

Jervis R. (1976), *Perceptions and Misperceptions in International Relation*, Princeton, Princeton University Press.

Jobert B. (dir.) (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

— (2003), « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », dans P. FAVRE, J. HAYWARD et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 273-285.

Jobert B., MULLER P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.

Jobert B., THÉRET B. (1994), « France : la consécration républicaine du néolibéralisme », dans JOBERT B. (dir.), p. 21-85.

John P. (1998), *Analysing Public Policy*, Londres, Pinter.

Joly P.-B. (2005), « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », dans O. BORRAZ, C. GILBERT et P.-B. JOLY, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique, Cahiers du GIS. Risques collectifs et situations de crise*, n° 3, Grenoble, Publications de la MSH-Alpes, p. 117-174.

Jones C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.

Jones B, BAUMGARTNER F. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritize Problems*, Chicago, University of Chicago Press.

Jönsson A. (2004), « Incrémentalisme », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), p. 259-266.

Jordan G. (1990), “Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?”, *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), p. 319-338.

Jordana J., LEVI-FAUR D. (2004), “The Politics of Regulation in the Age of Governance”, dans J. JORDANA et D. LEVI-FAUR (dir.), *The Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 1-28.

Kassim H. (1994), “Policy Networks, Networks, and European Union Policy Making”, *West European Politics*, 17 (4), p. 15-27.

Keeler J. (1994), *Réformer : les conditions du changement politique*, Paris, PUF.

Keohane R., NYE J. (dir.) (1971), “Transnational relations and World Politics”, numéro spécial, *International Organizations*, 25 (3).

Kingdon J. (2003 [1984]), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company.

Kirschen E. et alii (1964), *Economic Policy in Our Times*, University of Chicago Press.

Knoepfel P., LARRUE C., VARONE F. (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing et Lichtenhahn.

Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.

Kozak D. (1988), “The Bureaucratic Politics Approach: The Evolution of a Paradigm”, dans

D. KOZAK et J. KEAGLE (dir.), *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishing, p. 3-15.

Kübler D., DE MAILLARD J. (2009), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG.

Kuhn T. (1983), *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion

Laborier P., TROM D. (dir.) (2003), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF.

La Branche S. (2005) « La “bonne gouvernance” : l’expansion de l’expertise de la Banque mondiale au politique », dans L. DUMOULIN, S. LA BRANCHE, C. ROBERT et P. WARIN (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, p. 379-400.

Lagroye J. (2003a), « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », dans A. SMITH et C. SORBETS (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, p. 47-69.

— (2003b), « Les processus de politisation », dans J. LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 359-372.

Lagroye J., OFFERLÉ M. (dir.), (2010), *Sociologie de l’institution*, Paris, Belin.

Lahire B. (1998), *L’homme pluriel*, Paris, Nathan.

— (1999), *L’invention de l’illettrisme*, Paris, La Découverte.

Lane J.E. (1987), “Implementation, Accountability and Trust”, *European Journal of Political Research*, 15 (5), p. 527-546.

Laroche J. (dir.) (2003), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF-IRIS.

Lascoumes P. (1996), « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage” L’analyse du changement dans les réseaux d’action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338.

— (1998), « Pratiques et modèles de l’évaluation », dans M.-C. KESSLER, P. LASCOUMES, M. SETBON, J.-C. THOENIG (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L’Harmattan, p. 23-34.

Lascoumes P., LE BOURHIS J.-P. (1996), « Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l’action publique », *Droit et société*, 32, p. 51-73.

— (1998), « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, 42, p. 37-66.

Lascoumes P., LE GALÈS P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

— (2004a), « L’action publique saisie par ses instruments » dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.) (2004), p. 11-44.

— (2004b), « De l’innovation instrumentale à la recomposition de l’État », dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), p. 357-370.

— (2007), *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin.

Lasswell H. (1956), *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.

Laumann E., KNOKE D., KIM Y.-H., (1985), “An Organizational Approach to the State Policy Formation: a Comparative Study of Energy and Health Domains”, *American Sociological Review* 50 (1), p. 1-19.

Le Bart C. (1990) « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à

l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40 (2), p. 212-229.

— (1992), *La rhétorique du maire entrepreneur*, Bordeaux, Pedone.

— (1999), « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », dans R. BALME, A. FAURE et A. MABILEAU (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, p. 415-428.

Le Galès P. (1995), « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 249-275.

— (1999), « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), p. 627-652.

— (2004a), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », dans P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), p. 237-261.

— (2004b), « Gouvernance », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.) (2004), p. 242-250.

— (2006), « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », dans P. CULPEPPER, P. HALL et B. PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 303-341.

Le Galès P., THATCHER M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan.

Le Goff J. (1996), *Saint Louis*, Paris, Gallimard.

Le Goff T., MAILLARD J. DE (2009), « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique*, 59 (4), p. 655-679.

Leca J., MULLER P. (2008), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions d'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », dans O. GIRAUD et P. WARIN (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 39-72.

Lerner D., LASSWELL H. (dir.) (1951), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford UP.

Leroy M. (1999), « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, 49 (4-5), p. 573-600.

Levy J. (2001), "Partisan Politics and Welfare Adjustment: the Case of France", *Journal of European Public Policy*, 8 (2), p. 265-285.

— (2005), "Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 103-126.

— (dir.) (2006), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge, Harvard UP.

Lewis J. (1999), « New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la troisième voie », *Lien social et politique*, 41, p. 61-70.

Lindblom C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.

Linder S., PETERS B. (1991), "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, 9 (1), p. 35-58.

- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lorrain D. (1995), « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, 37 (2), p. 199-220.
- Lowi. T. (1969), *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton.
- (1972), “Four Systems of Policy Politics and Choice”, *Public Administration Review*, 32, p. 298-310.
- Mac Combs M., SHAW D. (1972), “The Agenda Setting Function of the Mass-Media”, *Public Opinion Quaterly*, vol. 36, p. 176-187.
- Mac Farland A. (1987), “Interest Groups and Theories of Power in America”, *British Journal of Political Science*, 17 (2), p. 129-147.
- Magnette P. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po (2^e éd.).
- Mahoney J., THELEN K. (2010), “A Theory of Gradual Institutional Change”, dans J. MAHONEY et K. THELEN (dir.), *Explaining Intitutionnal Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge UP, p. 1-37.
- Maillard J. de (2000), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public*, 18 (3), p. 21-41.
- (2006), « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, n° 25, p. 39-53.
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale UP.
- (1996), *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien (coll. « Clefs. Politique »).
- Maloney W., JORDAN G., MACLAUGHLIN A. (1994), “Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited”, *Journal of Public Policy*, 14 (1), p. 17-38.
- Mangenot M. (2003), « Une chancellerie du prince. Le secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique européenne*, n° 11, p. 123-142.
- March J. (1991), *Décisions et organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- March J., OLSEN J. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78 (3), p. 734-749.
- Marin B. (1985), “Austria. The Paradigm Case of Liberal Corporatism?”, dans W. GRANT (dir.), *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke, Mac Millan, p. 89-125.
- Marsh D. (1994), “Explaining ‘Thatcherite’ Policies: Beyond Uni-dimensional Explanation”, *Political Studies*, 43 (3), p. 595-613.
- (dir.) (1998), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open UP.
- Marsh D., RHODES R. (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. LE GALÈS et M. THATCHER (dir.) (1995), p. 31-68.
- Marsh D., SMITH M. (2000), “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach”,

- Massardier G. (1996), « Les savants les plus “demandés” Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d’aménagement du territoire », *Politix*, n° 36, p. 163-180.
- (2003), *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.
- Mathiot P. (2000), *Acteurs et politiques de l’emploi en France (1981-1993)*, Paris, L’Harmattan.
- May P. (1986), “Politics and Policy Analysis”, *Political Science Quarterly*, 101 (1), p. 109-125.
- “Policy Learning and Failure”, *Journal of Public Policy*, 12 (4), p. 331-354.
- Mayntz R., (1978), « Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques publiques », *Revue internationale des sciences sociales*, 31 (4), p. 56-73.
- Mayntz R., DERLIEN H.U. (1989), “Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Toward Hybridization?”, *Governance*, 2 (4), p. 384-404.
- Mazeaud A., (2006), « Le débat national sur l’avenir de l’école ou des partenaires sociaux à l’épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 75, p. 143-162.
- Mazey S., RICHARDSON J. (2002), « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d’intérêts dans l’Union européenne », dans R. BALME, D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.), p. 123-162.
- Medvetz T. (2010), « *Terra obscura*. Vers une théorie des *think tanks* américains », dans Y. BERARD et R. CRESPIN (dir.), *Aux frontières de l’expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, p. 177-196.
- Mény Y. (1986), « La légitimation des groupes d’intérêt par l’administration française », *Revue française d’administration publique*, 39, p. 483-494.
- Mény Y., THOENIG J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Michel H. (2003), « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d’intérêt », *Sociétés contemporaines*, 52, p. 5-16.
- Merton R. (1940), “Bureaucratic Structure and Personality”, *Social Forces*, 17, p. 560-568 (trad. fse dans *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1965).
- Milet M. (2005), « Cadres de perception et luttes d’imputation dans la gestion de crise. L’exemple de “la canicule” d’août 2003 », *Revue française de science politique*, 55 (4), p. 573-605.
- Mills C.-W. (1956), *The power Elite*, New York, Oxford University Press, [trad. fse, 1969].
- Minonzio J., VALLAT J.-P. (2006), « L’Unaf : crise et transformations de la représentation des intérêts familiaux en France », *Revue française de science politique*, 56 (2), p. 205-226.
- Mishra R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Moon J. (1995), “Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher”, *Governance*, 8 (1), p. 1-25.
- Moran M. (2002), “Understanding the Regulatory State”, *British Journal of Political Science*, 32 (2), p. 391-413.
- Moran M., REIN M., GOODIN R. (dir.) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford UP.
- Morel C. (2002), *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Paris,

Gallimard.

Mouchard D. (2002), « Les mobilisations des “sans” dans la France contemporaine : l’émergence d’un radicalisme auto-limité », *Revue française de science politique*, 52 (4), p. 425-447.

Mulé R. (1997), “Explaining the Party-Policy Link. Established Approaches and Theoretical Developments”, *Party Politics*, 3 (4), p. 493-512.

Muller P. (1992), « Entre le local et l’Europe : la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 275-297.

— (1996), « Cinq défis pour l’analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46 (1), p. 96-102.

— (2000), « L’analyse cognitive des politiques : vers une sociologie politique de l’action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189-207.

— (2008 [1990]), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (7^e éd.).

— (2010), « Secteur », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), p. 591-599.

Muller P., SUREL Y. (1998), *L’analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Musselin C. (1997), « Les universités sont-elles des anarchies organisées ? », dans CURAPP, *Désordre(s)*, Paris, PUF, p. 292-308.

— (2005), « Sociologie de l’action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 51-72.

Nay O. (1994), « Les enjeux symboliques du développement local : l’exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management publics*, 12 (4), p. 51-69.

— (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d’institution », dans O. NAY et A. SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l’action politique*, Paris, Economica, p. 1-21.

Neveu E. (1999), « L’approche constructiviste des “problèmes publics”. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, 22.

— (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères » (3^e éd.).

Nollet J., (2010), « Politiques publiques et médias », dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (dir.), p. 469-475.

North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge UP.

Nownes A., FREEMAN P. (1998), “Interest Group Activity in the States”, *The Journal of Politics*, 60 (1), p. 86-112.

Ocquetau F. (2004), *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences Po.

Offerlé M. (1994), *Sociologie des groupes d’intérêts*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».

Ogien A. (1998), « Les conditions de la mesure de l’efficacité en matière de santé. Une analyse de la mise en œuvre des références médicales opposables », *Rapport de recherche pour le Commissariat général au Plan et la MIRE*.

Olson M. (1978), *La logique de l’action collective*, Paris, PUF.

O’Neill F. (2000), “Health: the ‘Internal Market’ and the Reform of the National Health Service”,

dans D. DOLOWITZ (dir.), *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Philadelphie, Open UP, p. 59-76.

Orsini A., COMPAGNON D., « Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement. Illustration par le changement climatique et la biosécurité », *Revue française de science politique*, 61 (2), p. 231-248.

Padioleau J.-G. (1981), *Quand la France s'enferme*, Paris, PUF.

— (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

Page B., SHAPIRO R. (1983), "Effects of Public Opinion on Public Policy", *American Political Science Review*, 77 (1), p. 175-190.

Palier B. (2000), « Does Europe matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 2, p. 7-28.

— (2003), « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », dans P. FAVRE et Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-179.

— (2004), "Path Dependence", dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), p. 318-326.

— (2005), "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in France", dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 127-144.

— (2006), « Un long adieu à Bismarck ? Les évolutions de la protection sociale », dans P. CULPEPPER, P. HALL et B. PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 197-228.

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

Palier B., SUREL Y. (2001), « Le politique au prisme des politiques publiques », *Espaces Temps*, 76-77, p. 52-67.

— (2005), « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 7-32.

Papadopoulos Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».

Parsons W. (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

Payre R., POLLET G. (2005), « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) sociohistorique(s) », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 133-154.

Peters G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, Londres-New York, Pinter.

Peters G., PIERRE J. (dir.) (2006), *Handbook of Public Policy*, Londres, Sage.

Peterson J. (1995), "Policy Networks and European Union Policy Making", *West European Politics*, 18 (2), p. 389-407.

Petiteville F., SMITH A. (2006), « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), p. 357-366.

Pierru F. (2007), *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant.

- Pierru F., SERRÉ M. (2001), « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et politiques*, 45, p. 105-128.
- Pierson P. (1993), "When Effects Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45 (4), p. 595-628.
- (1994), *Dismantling the Welfare State?*, New York, Cambridge UP.
- "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48 (1), p. 143-179.
- (2000), "Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science", *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.
- (2004), *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton UP.
- Pinson G., SALA PALA V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57 (5), p. 555-597.
- Pizzorno A. (1978), "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict", dans C. CROUCH et A. PIZZORNO (dir.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol. 2, New York, Holmes and Meier, p. 277-298.
- (1990), « Considérations sur les théories des mouvements sociaux », *Politix*, 9, p. 74-80.
- Pollitt C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford UP.
- Poncela P., LASCOUMES P. (1998), *Réformer le code pénal. Où est passé l'architecte ?*, Paris, PUF.
- Pressman J. Wildawsky A. (1973), *Implementation*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- Quermonne J.-L. (1991), *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points ».
- Radaelli C. (2000), « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 255-275.
- (2001), "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research", *Politique européenne*, 5, p. 107-142.
- (2003), "The Europeanization of Public Policy", dans K. FEATHERSTONE et C. RADAELLI (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford UP, 2003, p. 27-56.
- Rasmussen J. (2002), « Quand l'arène politique s'en mêle : la mise en place des zones franches urbaines », dans J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 211-232.
- Rein M., SCHÖN D. (1991), "Frame-Reflective Policy Discourse", dans P. WAGNER *et alii* (dir.), *Social Sciences and Modern States*, Cambridge, Cambridge UP, p. 262-289.
- Ricœur P. (2004), *Sur la traduction*, Paris, Bayard.
- Robelet M. (1999), « Les médecins placés sous observation. Mobilisations autour du développement de l'évaluation médicale en France », *Politix*, n° 46, 1999, p. 71-97
- Robert C. (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, p. 57-78.
- (2008), « Expertise et action publique », dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON (dir.) (2008a), p. 309-335.

- (2010), « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, 32, p. 7-38.
- Roche S. (2004), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes », *Revue française de science politique*, 54 (1), p. 43-70.
- (2006), *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF.
- Roe E. (1994), *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke UP.
- Rosanvallon P. (1990), *L'État en France*, Paris, Éd. du Seuil.
- Ross F., "Beyond Left and Right: The New *Partisan* Politics of Welfare", *Governance*, 13 (2), p. 155-183.
- Rouban L. (1998a), « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *Revue française d'administration publique*, 86, p. 167-182.
- (1998b), « Les États occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, 1, p. 131-149.
- (1998c), *La fin des technocrates ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Rouzeau M. (2004), « Les experts et la politique de la ville. Circulation des idées, mobilisation des connaissances et animation transactionnelle », dans S. JACOB et J.-L. GENARD (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éd. de l'université de Bruxelles, p. 65-80.
- Rozenberg O., SUREL Y. (2003), « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, n° 9, p. 5-29.
- Rui S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Rui S. (2006), « Le public fait-il la loi ? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme », *Politix*, 75, p. 125-142.
- Rumpala Y., (2009), « La consommation durable comme nouvelle phase d'une gouvernementalisation de la consommation », *Revue française de science politique*, 59 (5), p. 967-995.
- Ryfman P. (2009), *Les ONG*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2^e éd.
- Sabatier P. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (1), p. 21-48.
- (1998), "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, p. 98-130.
- (dir.) (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier P., JENKINS-SMITH H. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", dans SABATIER (dir.) 1999.
- Sabatier P., MAZMANIAN D. (1979), "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, 5 (4), p. 481-504.
- Sabatier P., SCHLAGER E. (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 209-234.
- Saint-Martin D. (2000), *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of*

Public Sector Reforms in Comparative Perspective, Oxford, Oxford UP.

Sassen S. (2009), *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.

Sawicki F. (2003), « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier », dans A. SMITH et C. SORBETS (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, p. 71-88.

Scharpf F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism and Policy Research*, Boulder, Westview Press.

Schattschneider E. (1960), *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart & Winston.

Schlozman K., TIERNEY J. (1986), *Organized Interests and American Democracy*, New York, Harper and Rows.

Schmidt M. (1996), “When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy”, *European Journal of Political Research*, 30 (3), 1996, p. 155-183.

Schmitter P. (1974), “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, 36, p. 86-131.

Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.

Sfez L. (1992), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (4^e éd.).

Siméant J. (1998), *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po.

Simon H. (1945), *Administrative Behavior*, New York, Free Press.

Simonnot P. (1978), *Les nucléocrates*, Grenoble, PUG.

Simoulin V. (2003), « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54, p. 307-328.

Siné A. (2005), « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique », *Politiques et management public*, 23 (3), p. 19-40.

— (2006), *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica.

Smith A. (2004), *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ.

Smith J.A. (1991), *The Idea Brokers: Think-Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press.

Smouts M.-C. (2001), *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po.

Spector M., KITSUSE J.I. (1977), *Constructing Social Problems*, Menlo Park, Cummings.

Spencehauer V. (1999), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, 48, p. 95-128.

— (2003), « Une approche historique de la notion de politiques publiques. Les difficultés d'une mise en pratique d'un concept », *Informations sociales*, 110, p. 32-45.

Spencehauer V., WARIN P. (2000), « L'évaluation au service des conseils régionaux », *Sociologie du travail*, 42 (2), p. 245-262.

Spire A. (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

Stone D. (1989), “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”, *Political Science*

Quarterly, 104 (2), p. 281-300.

— (1996), “From the Margins of Politics: The Influence of Think-Tanks in Britain”, *West European Politics*, 19 (4), p. 675-692.

— (2004), “Introduction: Think-Tanks, Policy Advice and Governance”, dans D. STONE et A. DENHAM (dir.), *Think-Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester UP, p. 1-16.

Streeck W., THELEN K. (2005), “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”, dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 1-39.

Surel Y. (1997), *L'État et le livre*, Paris, L'Harmattan.

— (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, p. 161-178. Pas cité dans ce chapitre.

Talbot C. (2004), “The Agency Idea. Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue”, dans C. POLLIT et C. TALBOT (éd.), *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Abingdon, Routledge, p. 3-21.

Teisman G. (2000), “Models for Research into Decision-Making Processes : on Phases, Streams and Decision-Making Rounds”, *Public Administration*, 78 (4), p. 937-956.

Thatcher M. (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance*, 18 (3), p. 347-373.

Théry I. (2005), « Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, 60, p. 311-329.

Thoenig J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques », dans J. LECA et M. GRAWITZ (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, PUF, p. 1-60.

— (1987 [1973]), *L'Ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan.

— (1998), « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 2, p. 295-314.

Tilly C. (1984), « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle*, 4, p. 89-108.

Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel.

— (1999), « Le champ réformateur : un modèle », dans C. TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, p. 461-474.

Trampusch C. (2005), “Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany”, dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 203-228.

True J., JONES B., BAUMGARTNER F. (1999), “Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policy Making”, dans P. SABATIER (dir.) (1999), p. 97-115.

Truman D. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf.

Tsebelis G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage

Foundation.

- Van Waarden F. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21 (1-2), p. 29-52.
- Vis B., VAN KERSBERGEN K. (2007), "Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms", *Journal of Theoretical Politics*, 19 (2), p. 153-172.
- Wallace H., WALLACE W., POLLACK M. (dir.) (2005), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, (5^e édition).
- Walter F. (2008), *Catastrophes. Une histoire culturelle, xvi^e-xxi^e siècles*, Paris, Seuil.
- Warin P. (dir.) (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte.
- (1999), « Les "ressortissants" dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49 (1), p. 103-120.
- (2002), *Les dépanneurs de justice. Les petits fonctionnaires entre qualité et équité*, Paris, LGDJ.
- Weaver R.K. (1986), "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, n° 6, p. 371-398.
- Weber M. (1995 [1922]), *Économie et société*, Paris, Presses Pocket.
- (2003 [1919]), *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte.
- Wildawsky A. (1979 [1964]), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown (2^e éd.).
- Woll C. (2006), « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action patronale », *Revue française de science politique*, 56 (2), p. 255-279.
- Wright M. (1988), "Policy Community Policy Network and Comparative Industrial Policies", *Political Studies*, 36 (4), p. 593-612.
- Wright V. (dir.) (1993), *Les privatisations en Europe. Programmes et problèmes*, Arles, Actes Sud.
- Zimmermann B. (2001), *La constitution du chômage en Allemagne. Entre professions et territoires*, Paris, Éd. de la MSH.
- Zittoun P. (2001), « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 51 (5), p. 683-706.

Index

- Acteur en interaction : [113](#), [134](#)
- Acteur intermédiaire : [26](#), [146](#), [212](#), [214](#), [215](#), [216](#), [217](#), [221](#), [222](#), [224](#), [229](#), [235](#), [240](#), [269](#), [270](#), [271](#), [277](#)
- Acteur non étatique : [6](#), [9](#), [10](#), [16](#), [18](#), [31](#), [73](#), [137](#), [142](#), [156](#), [166](#), [184](#), [186](#), [188](#), [199](#), [204](#), [209](#), [210](#), [212](#), [222](#), [288](#)
- Acteur politique : [24](#), [26](#), [40](#), [41](#), [50](#), [54](#), [55](#), [56](#), [57](#), [61](#), [73](#), [74](#), [78](#), [95](#), [96](#), [104](#), [105](#), [118](#), [130](#), [145](#), [152](#), [156](#), [158](#), [163](#), [166](#), [167](#), [169](#), [170](#), [171](#), [172](#), [175](#), [179](#), [182](#), [184](#), [186](#), [191](#), [219](#), [220](#), [221](#), [222](#), [225](#), [230](#), [231](#), [240](#), [264](#), [265](#), [266](#), [291](#)
- Agence : [38](#), [96](#), [99](#), [135](#), [159](#), [163](#), [184](#), [191](#), [210](#), [232](#), [239](#)
- Agenda : [5](#), [9](#), [23](#), [26](#), [32](#), [36](#), [37](#), [41](#), [44](#), [50](#), [51](#), [53](#), [54](#), [55](#), [56](#), [57](#), [58](#), [59](#), [60](#), [61](#), [62](#), [63](#), [76](#), [80](#), [81](#), [82](#), [83](#), [88](#), [89](#), [90](#), [118](#), [130](#), [134](#), [142](#), [143](#), [149](#), [150](#), [151](#), [153](#), [167](#), [168](#), [170](#), [178](#), [180](#), [181](#), [184](#), [196](#), [197](#), [198](#), [202](#), [203](#), [207](#), [208](#), [209](#), [210](#), [221](#), [226](#), [242](#), [271](#)
- Agent administratif : [94](#), [95](#), [96](#), [97](#), [103](#), [105](#), [107](#), [108](#), [110](#), [112](#), [113](#), [239](#)
- Apprentissage : [78](#), [111](#), [118](#), [120](#), [133](#), [142](#), [143](#), [145](#), [146](#), [153](#), [169](#), [215](#), [235](#), [237](#), [258](#), [259](#), [261](#), [271](#), [272](#), [273](#)
- Arène (publique) : [50](#), [51](#), [52](#), [53](#), [55](#), [60](#), [62](#), [63](#), [182](#)
- Bricolage : [113](#), [154](#), [156](#)
- Bureaucratie : [76](#), [91](#), [95](#), [97](#), [156](#)
- Changement (de l'action publique) : , [20](#), [166](#), [247](#), [251](#), [254](#), [280](#), [285](#)
- Coalition de cause (voir advocacy coalition) : [121](#), [143](#), [144](#)
- Commission européenne : [83](#), [89](#), [182](#), [209](#), [282](#)
- Communauté épistémique : [139](#), [152](#)
- Comparaison : [78](#), [83](#), [130](#), [136](#), [156](#), [285](#)
- Conflit : [39](#), [91](#), [122](#), [123](#), [124](#), [137](#), [143](#), [160](#), [196](#), [215](#), [222](#), [276](#)
- Contexte : [13](#), [24](#), [27](#), [37](#), [45](#), [52](#), [53](#), [56](#), [59](#), [73](#), [75](#), [76](#), [87](#), [88](#), [91](#), [102](#), [104](#), [113](#), [116](#), [125](#), [128](#), [129](#), [132](#), [135](#), [138](#), [143](#), [144](#), [145](#), [147](#), [149](#), [150](#), [151](#), [155](#), [160](#), [170](#), [172](#), [174](#), [175](#), [176](#), [177](#), [178](#), [189](#), [194](#), [200](#), [204](#), [205](#), [211](#), [212](#), [215](#), [218](#), [220](#), [231](#), [232](#), [240](#), [244](#), [245](#), [246](#), [250](#), [254](#), [258](#), [263](#),

[264](#), [267](#), [268](#), [272](#), [273](#), [284](#), [285](#)

Contrats : [12](#), [110](#), [154](#), [224](#), [234](#), [249](#), [250](#), [252](#), [253](#)

Convergence : [26](#), [58](#), [179](#), [274](#), [275](#), [276](#), [277](#), [278](#), [279](#), [280](#), [281](#), [282](#), [283](#), [284](#), [285](#), [288](#)

Débat public : [12](#), [41](#), [57](#), [79](#), [80](#), [90](#), [178](#), [212](#), [220](#), [225](#), [229](#), [231](#), [235](#), [246](#), [264](#), [292](#)

Décentralisation : [112](#), [162](#), [172](#), [191](#), [248](#), [252](#), [276](#)

Décision (publique) : [6](#), [10](#), [21](#), [22](#), [30](#), [63](#), [73](#), [74](#), [75](#), [78](#), [79](#), [81](#), [91](#), [94](#), [101](#), [105](#), [124](#), [135](#), [150](#), [152](#), [194](#), [196](#), [198](#), [199](#), [201](#), [204](#), [215](#), [218](#), [221](#), [235](#), [280](#)

Destinataire (d'une politique publique) : [11](#), [12](#)

Dimension aléatoire (de l'action publique) : [37](#)

Dimension cognitive (de l'action publique) : [24](#), [67](#), [69](#), [91](#), [116](#), [119](#), [120](#), [122](#), [125](#), [126](#), [128](#), [132](#), [141](#), [143](#), [145](#), [146](#), [214](#), [275](#)

Dimension symbolique (de l'action publique) : [12](#), [37](#), [39](#), [171](#), [173](#)

Échange politique : [133](#), [140](#), [156](#), [203](#), [204](#), [205](#), [207](#), [209](#), [210](#)

Élections : [34](#), [61](#), [76](#), [91](#), [167](#), [169](#), [175](#), [191](#), [205](#)

Élite : [72](#), [77](#), [130](#), [161](#), [162](#), [163](#), [164](#), [186](#), [189](#), [273](#)

Élus : [6](#), [24](#), [63](#), [76](#), [77](#), [80](#), [101](#), [118](#), [137](#), [150](#), [154](#), [158](#), [166](#), [167](#), [168](#), [169](#), [171](#), [172](#), [173](#), [174](#), [176](#), [182](#), [184](#), [186](#), [194](#), [195](#), [197](#), [198](#), [199](#), [201](#), [221](#), [235](#), [249](#), [253](#)

État : [5](#), [6](#), [7](#), [8](#), [10](#), [11](#), [12](#), [14](#), [15](#), [16](#), [17](#), [19](#), [20](#), [21](#), [22](#), [23](#), [25](#), [26](#), [27](#), [30](#), [31](#), [38](#), [39](#), [40](#), [41](#), [46](#), [55](#), [59](#), [61](#), [63](#), [73](#), [74](#), [75](#), [76](#), [78](#), [79](#), [84](#), [91](#), [106](#), [109](#), [117](#), [125](#), [128](#), [133](#), [134](#), [135](#), [137](#), [138](#), [140](#), [142](#), [144](#), [150](#), [156](#), [158](#), [161](#), [162](#), [163](#), [174](#), [176](#), [179](#), [180](#), [181](#), [183](#), [186](#), [188](#), [189](#), [190](#), [193](#), [194](#), [195](#), [196](#), [199](#), [200](#), [202](#), [203](#), [204](#), [205](#), [212](#), [216](#), [217](#), [219](#), [222](#), [224](#), [225](#), [226](#), [229](#), [232](#), [233](#), [234](#), [235](#), [239](#), [242](#), [248](#), [249](#), [250](#), [251](#), [252](#), [253](#), [254](#), [255](#), [257](#), [258](#), [264](#), [266](#), [269](#), [272](#), [273](#), [276](#), [285](#), [288](#), [290](#), [291](#), [292](#)

État providence : [255](#)

État régulateur : [15](#), [16](#), [17](#), [288](#), [290](#), [291](#), [292](#)

Européanisation : [20](#), [100](#), [151](#), [204](#), [250](#), [258](#), [277](#), [278](#), [279](#), [280](#), [281](#), [282](#), [283](#), [284](#)

Évaluation : [6](#), [8](#), [17](#), [23](#), [27](#), [30](#), [31](#), [32](#), [34](#), [36](#), [60](#), [70](#), [91](#), [153](#), [174](#), [193](#),

[214](#), [232](#), [233](#), [234](#), [235](#), [236](#), [237](#), [238](#), [239](#), [240](#), [242](#), [254](#), [271](#), [283](#), [291](#)
Expertise : [6](#), [58](#), [75](#), [81](#), [82](#), [84](#), [91](#), [102](#), [119](#), [127](#), [128](#), [139](#), [144](#), [154](#),
[163](#), [179](#), [182](#), [193](#), [195](#), [196](#), [201](#), [204](#), [207](#), [212](#), [217](#), [218](#), [219](#), [220](#), [221](#),
[222](#), [223](#), [224](#), [226](#), [227](#), [228](#), [229](#), [230](#), [231](#), [232](#), [239](#), [249](#), [252](#), [265](#), [270](#),
[272](#), [273](#), [292](#)
Experts : [10](#), [19](#), [30](#), [36](#), [41](#), [58](#), [86](#), [87](#), [117](#), [127](#), [130](#), [145](#), [152](#), [153](#), [154](#),
[160](#), [179](#), [182](#), [193](#), [212](#), [215](#), [217](#), [218](#), [219](#), [220](#), [221](#), [222](#), [223](#), [224](#), [225](#),
[227](#), [228](#), [229](#), [230](#), [231](#), [232](#), [234](#), [235](#), [236](#), [240](#), [277](#), [284](#), [285](#)
Fenêtre d'opportunité : [60](#), [61](#), [73](#), [182](#), [263](#), [270](#)
Forum : [153](#), [197](#), [218](#), [230](#)
Gouvernance : [8](#), [25](#), [136](#), [182](#), [251](#), [278](#), [288](#), [290](#)
Gouvernement : [7](#), [8](#), [14](#), [34](#), [38](#), [39](#), [51](#), [56](#), [77](#), [78](#), [79](#), [84](#), [89](#), [109](#), [137](#),
[141](#), [150](#), [159](#), [162](#), [165](#), [166](#), [167](#), [170](#), [172](#), [174](#), [175](#), [177](#), [178](#), [179](#), [180](#),
[181](#), [196](#), [202](#), [205](#), [210](#), [216](#), [224](#), [230](#), [233](#), [242](#), [254](#), [261](#), [265](#), [273](#), [278](#),
[288](#), [290](#)
Groupe d'intérêts : [118](#), [129](#), [135](#), [188](#), [192](#), [195](#), [197](#), [203](#), [204](#), [205](#), [212](#),
[216](#)
Groupes d'intérêts : [23](#), [26](#), [58](#), [73](#), [78](#), [80](#), [86](#), [87](#), [96](#), [117](#), [121](#), [133](#), [135](#),
[137](#), [152](#), [156](#), [166](#), [177](#), [178](#), [179](#), [181](#), [184](#), [186](#), [188](#), [190](#), [191](#), [192](#), [193](#),
[194](#), [195](#), [196](#), [198](#), [199](#), [200](#), [201](#), [202](#), [203](#), [204](#), [205](#), [206](#), [207](#), [208](#), [209](#),
[211](#), [212](#), [215](#), [217](#), [222](#), [225](#), [229](#), [261](#), [288](#), [291](#)
Harmonisation : [275](#), [278](#), [280](#)
Hauts fonctionnaires : [22](#), [30](#), [78](#), [91](#), [96](#), [145](#), [156](#), [158](#), [159](#), [160](#), [161](#),
[162](#), [163](#), [164](#), [165](#), [166](#), [179](#), [186](#), [215](#), [223](#), [229](#), [265](#), [272](#), [273](#)
Incrémentalisme : [90](#), [242](#), [255](#), [256](#), [257](#), [258](#), [261](#)
Institutions : [7](#), [8](#), [61](#), [83](#), [85](#), [86](#), [87](#), [88](#), [91](#), [100](#), [113](#), [116](#), [118](#), [120](#), [121](#),
[127](#), [130](#), [134](#), [135](#), [140](#), [141](#), [144](#), [147](#), [148](#), [149](#), [150](#), [151](#), [153](#), [154](#), [156](#),
[163](#), [173](#), [184](#), [203](#), [206](#), [208](#), [209](#), [210](#), [214](#), [215](#), [216](#), [219](#), [220](#), [227](#), [228](#),
[238](#), [254](#), [259](#), [260](#), [262](#), [263](#), [265](#), [266](#), [267](#), [268](#), [269](#), [270](#), [275](#), [277](#), [278](#),
[280](#), [283](#), [284](#), [285](#), [288](#), [291](#), [292](#)
Institutions européennes : [85](#), [206](#), [208](#), [275](#), [283](#)
Institutions internationales : [127](#), [151](#), [154](#), [156](#), [209](#), [210](#), [227](#), [228](#), [275](#),
[277](#), [284](#), [285](#)

Institutions régionales : [238](#)

Institutions transnationales : [141](#)

Instrument (d'action publique) : [16](#), [127](#), [150](#), [225](#), [290](#)

Interaction : [9](#), [13](#), [16](#), [23](#), [87](#), [113](#), [129](#), [133](#), [134](#), [136](#), [137](#), [138](#), [139](#), [140](#), [141](#), [142](#), [143](#), [144](#), [147](#), [152](#), [156](#), [166](#), [167](#), [168](#), [178](#), [194](#), [195](#), [196](#), [203](#), [206](#), [211](#), [212](#), [215](#), [217](#), [218](#), [246](#), [247](#), [250](#), [251](#), [254](#), [273](#), [275](#), [283](#), [288](#), [290](#), [292](#)

Intérêt : [5](#), [6](#), [8](#), [11](#), [14](#), [63](#), [71](#), [73](#), [78](#), [80](#), [82](#), [91](#), [118](#), [126](#), [129](#), [138](#), [142](#), [145](#), [166](#), [171](#), [178](#), [186](#), [188](#), [189](#), [192](#), [203](#), [204](#), [212](#), [215](#), [245](#), [250](#), [279](#), [284](#), [291](#)

Légitimation (de l'action publique) : [17](#), [24](#), [31](#), [52](#), [53](#), [81](#), [82](#), [166](#), [168](#), [171](#), [173](#), [174](#), [184](#), [186](#), [191](#), [204](#), [214](#), [227](#), [230](#), [266](#), [270](#), [275](#), [277](#)

Local : [14](#), [20](#), [25](#), [77](#), [80](#), [88](#), [104](#), [112](#), [153](#), [158](#), [166](#), [167](#), [169](#), [173](#), [216](#), [223](#), [242](#), [250](#), [253](#), [278](#), [290](#)

Médias : [6](#), [39](#), [41](#), [44](#), [46](#), [51](#), [55](#), [56](#), [61](#), [63](#), [66](#), [77](#), [125](#), [130](#), [182](#), [197](#), [198](#), [201](#), [225](#), [231](#), [242](#), [277](#), [288](#)

Méthodes (d'analyse de l'action publique) : [6](#), [14](#), [23](#), [25](#), [26](#), [104](#), [113](#), [117](#), [125](#), [126](#), [130](#), [141](#), [223](#), [233](#), [259](#)

Mise en œuvre (de l'action publique) : [5](#), [8](#), [9](#), [10](#), [21](#), [23](#), [25](#), [26](#), [30](#), [31](#), [32](#), [33](#), [34](#), [35](#), [36](#), [37](#), [38](#), [41](#), [59](#), [75](#), [83](#), [90](#), [91](#), [94](#), [95](#), [96](#), [97](#), [98](#), [99](#), [100](#), [101](#), [102](#), [103](#), [104](#), [105](#), [106](#), [107](#), [108](#), [110](#), [111](#), [112](#), [113](#), [117](#), [118](#), [130](#), [138](#), [150](#), [154](#), [155](#), [156](#), [169](#), [170](#), [172](#), [184](#), [188](#), [196](#), [198](#), [200](#), [202](#), [203](#), [204](#), [207](#), [210](#), [217](#), [228](#), [235](#), [236](#), [239](#), [242](#), [244](#), [247](#), [250](#), [255](#), [256](#), [271](#), [273](#), [275](#), [281](#), [283](#), [285](#)

Mobilisation : [23](#), [46](#), [47](#), [48](#), [54](#), [55](#), [56](#), [57](#), [58](#), [59](#), [61](#), [63](#), [101](#), [182](#), [193](#), [196](#), [201](#), [209](#), [210](#), [226](#), [229](#), [284](#), [285](#)

Mondialisation : [17](#), [26](#), [124](#), [172](#), [212](#), [227](#), [248](#), [276](#), [282](#)

Néocorporatisme : [200](#), [203](#), [204](#), [205](#)

Néo-institutionnalisme : [14](#), [113](#), [136](#), [140](#), [146](#), [147](#), [148](#), [255](#), [265](#)

Niveau (d'action publique) : [19](#), [247](#)

Normes (juridiques) : [117](#)

Nouveau management public : [8](#), [165](#), [290](#), [291](#)

Opinion publique : [55](#), [56](#), [60](#), [61](#), [63](#), [87](#), [144](#), [150](#), [165](#), [177](#), [178](#), [191](#), [194](#), [196](#), [197](#), [211](#), [231](#)

Paradigme (de politique publique) : [122](#), [123](#), [245](#), [246](#)

Parti politique : [7](#), [24](#), [46](#), [51](#), [56](#), [60](#), [77](#), [78](#), [150](#), [164](#), [169](#), [176](#), [177](#), [178](#), [179](#), [181](#), [192](#), [195](#), [212](#), [225](#), [227](#), [273](#)

Participation : [41](#), [55](#), [63](#), [70](#), [79](#), [81](#), [88](#), [90](#), [91](#), [124](#), [144](#), [158](#), [166](#), [173](#), [195](#), [202](#), [203](#), [205](#), [209](#), [210](#), [235](#), [237](#), [249](#), [253](#)

Pluralisme : [77](#), [200](#), [201](#)

Politiques procédurales : [12](#), [25](#), [212](#), [246](#)

Politiques publiques européennes : [18](#), [20](#), [27](#), [83](#), [152](#), [206](#), [207](#), [208](#)

Politiques publiques internationales : [19](#), [209](#), [210](#)

Politisation (dépolitisation) : [56](#), [57](#), [58](#), [59](#), [61](#), [80](#), [96](#), [158](#), [159](#), [164](#), [165](#), [166](#), [176](#), [181](#), [182](#), [184](#), [186](#), [292](#)

Problème public : [23](#), [26](#), [32](#), [41](#), [44](#), [45](#), [46](#), [47](#), [48](#), [49](#), [50](#), [51](#), [53](#), [61](#), [62](#), [63](#), [82](#), [83](#), [111](#), [113](#), [143](#), [144](#), [151](#), [202](#), [219](#), [221](#)

Rationalité : [21](#), [22](#), [37](#), [66](#), [67](#), [68](#), [69](#), [70](#), [71](#), [73](#), [78](#), [89](#), [90](#), [116](#), [127](#), [133](#), [146](#), [236](#), [257](#)

Récit (de politique publique) : [124](#)

Référentiel : [120](#), [121](#), [122](#), [123](#), [156](#), [215](#), [239](#), [248](#), [253](#), [263](#), [270](#)

Réseau (d'action publique) : [113](#), [134](#), [135](#), [136](#), [137](#), [138](#), [139](#), [140](#), [141](#), [142](#), [143](#), [144](#), [145](#), [146](#), [152](#), [156](#)

Ressources (d'action publique) : [117](#), [198](#)

Risque (nouveau) : [48](#), [220](#), [221](#), [251](#), [252](#), [254](#)

Secteur (d'action publique) : [143](#), [151](#), [263](#)

Sociologie des organisations : [21](#), [22](#), [24](#), [66](#), [70](#), [78](#), [91](#), [95](#), [96](#), [97](#), [101](#), [105](#), [113](#), [116](#), [117](#), [119](#), [214](#)

Stratégie : [54](#), [55](#), [56](#), [75](#), [79](#), [88](#), [110](#), [117](#), [118](#), [119](#), [120](#), [123](#), [125](#), [126](#), [128](#), [129](#), [132](#), [133](#), [134](#), [136](#), [137](#), [139](#), [140](#), [142](#), [143](#), [146](#), [148](#), [152](#), [162](#), [166](#), [169](#), [170](#), [171](#), [173](#), [176](#), [182](#), [186](#), [191](#), [194](#), [198](#), [210](#), [211](#), [231](#), [232](#), [238](#), [252](#), [265](#), [266](#), [269](#), [273](#), [285](#)

Système de représentation : [68](#), [117](#), [120](#), [122](#), [123](#), [125](#), [126](#), [127](#), [128](#), [131](#), [132](#), [139](#), [163](#), [205](#), [247](#), [260](#)

Technocratie : [158](#), [160](#), [174](#)

Temporalité : [183](#), [184](#), [237](#), [256](#)
Temporalité de l'action publique : [183](#)
Temporalité du changement : [244](#), [255](#)
Tournant néolibéral : [17](#), [162](#), [204](#), [266](#), [268](#), [272](#), [273](#), [291](#)
Traduction : [66](#), [110](#), [156](#), [242](#), [277](#), [280](#), [284](#), [285](#), [288](#)
Transfert (de politiques publiques) : [216](#)
Transnationalisation : [19](#), [20](#), [27](#), [146](#), [151](#), [184](#), [204](#), [206](#), [226](#), [277](#)
Transversal : [151](#), [162](#), [250](#)
Type (de politique publique) : [12](#), [13](#), [111](#), [246](#)
Union européenne : [18](#), [25](#), [59](#), [83](#), [84](#), [89](#), [124](#), [141](#), [152](#), [156](#), [209](#), [210](#),
[263](#), [275](#), [277](#), [278](#), [283](#), [284](#), [291](#)

Deuxième Index

Lobby : [58](#)
Path dependence : [242](#), [256](#), [258](#), [259](#), [260](#), [262](#)
Policy sciences : [21](#), [22](#), [23](#), [27](#), [30](#), [41](#), [44](#), [45](#), [91](#), [94](#), [95](#), [156](#), [186](#), [232](#),
[233](#)
Think-tank : [27](#), [224](#), [225](#), [226](#)