

Analyse des politiques publiques

Charge de cours : Catherine Fallon

Références (Graulich):

- **Kübler D, de Maillard J, 2009, Analyser les politiques publiques, 2009, PUG**
- Lagroye J., François B., Sawicki F., 2006, Sociologie politique (5e ed.), Sciences Po et Dalloz,
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (Dir.), 2006, Dictionnaire des politiques publiques, Les Presses de Sciences Po

vous aurez un **dossier d'articles** qui fait aussi partie de la matière

Examen oral (cours et articles) en janvier (60%)

+ Travail par groupes de 5 étudiants maximum sur une politique publique (40%)

Analyse des politiques publiques

- Introduction : de l'analyse de l'Etat à celle de l'action publique
- Dynamique de l'action publique :
 - Mise à l'agenda
 - Prise de décision
 - Mise en oeuvre
- Les approches intégrées :
 - Les modèles du choix rationnel
 - Les institutions
 - L'approche cognitive
- Analyse multiniveau :
 - Européanisation
 - Enchevêtrement des niveaux d'action publique
- Les outils d'analyse : exemples de démarches empiriques

Qu'est ce qu'une politique publique ?

« Une politique publique = un programme d'action propres à plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Mény et Thoenig) sur un territoire ou un domaine spécifique de la société.

- une (ou plusieurs) **autorité publique** + d'autres acteurs
- Avec une **dimension autoritaire** ou de coercition latente ou explicite (on n'est pas dans une pure logique de contrat)
- une **série de mesures** concrètes : coercitives , incitatives , distributives
- une **apparente cohérence** entre ces mesures qui s'inscrivent dans un **cadre général d'action**.
- La politique segmente le **public** : les groupes cibles sont affectés par la politique. Les uns sont passifs et d'autres participent à la production de la politique publique
- Il y a des **finalités, des objectifs à atteindre**

Il s'agit des nombreuses questions de recherche que l'analyste doit affronter !

Une politique publique n'est pas un donné mais toujours un construit de recherche.

Un héritage complexe

- 1930 New Deal: Les *policy sciences* émergent aux USA pour légitimer l'action publique
- 1950-60 : USA : les interventions économiques et sociales (the Great Society) et les dépenses de l'Etat augmentent de façon spectaculaire
- La diversification des moyens d'action de l'Etat :
 - Traditionnels : législatifs et budgétaires
 - Incitatifs : contrats ; recommandations
 - Missions de régulation
 - Missions de communication
- 1970 - ..Remise en question de l'autorité et de l'efficacité de l'Etat

- ➔ un développement paradoxal de l'Etat et de ses interventions :
- régulations de plus en plus étendues dans des domaines plus diversifiés;
 - remises en cause de l'action de l'Etat dans le cadre de la vague neo-libérale et critique des approches stato-centrées.

Quel modèle d'Etat ?

Un Etat gendarme :

- maintien de l'ordre propriétaire; des droits libertés
- Légitimité légale rationnelle
- En Belgique : structure de **piliers** (structure consociative) comme espace d'intégration intersectoriel ; négociation inter-piliers par les élites

Un Etat Providence

- Droits sociaux; état assurantiel; extension des domaines d'intervention
- Uniformisation des interventions au niveau du territoire national
- Néo-corporatisme** : négociation déléguée à des groupes reconnu par l'Etat → institutions
- Développement de l'administration de plus en plus spécialisée, complexe, compartimentalisée
- Intégration intersectorielle assurée par l'Etat (Luhmann)

Quel modèle d'Etat ?

Un Etat réflexif

- Transformations sociales (individualisation) ; différenciation des modèles sociaux ; incertitudes; critiques des institutions fordistes et dédogmatisation
- Exigences face à l'administration : contextualisation et adaptabilité; communication et transparence; participation directe; maintien de l'ordre propriétaire; des droits libertés
- ➔ comment assurer une intégration sociale ?
- Explosion du nombre d'acteurs ; déhiérarchisation des interactions
- Néo-corporatisme de 2^e génération (Syntomer) pour représenter des groupes minoritaires
- Auto-limitation de l'action de l'Etat ; ambiguïté de la frontière privé/public
- Construction européenne et régionalisation ➔ Etat en interaction
- Interventions en **réseaux**

L'Etat est il encore un appareil de pouvoir centralisé et institutionnalisé ?
Est il plus qu'une superposition de politiques publiques sans coordination?

Mobilisation de disciplines diversifiées

Approches stato-centrées :

- Approche juridique
- Philosophie de l'Etat

Démarches sociologiques (ouvrir la boîte noire de l'action gouvernementale)

- Sociologie des organisations (CSO : Crozier)
- Approche cognitive ou par les idées (Grenoble: Nizard; Muller)
- Remise en question du modèle de la rationalité parfaite

Il est indispensable de combiner les deux approches: considérer les systèmes politiques et administratifs, mais observer les acteurs institutionnels et sociaux au plus près de leurs pratiques.

L'analyse des Politiques Publiques

Analysis of policy (<> analysis for policy) : une approche plus scientifique et analytique que normative

L'approche doit intégrer :

1. **le système politique** (et les relations de pouvoir; les processus de légitimation),
- 2 **le système administratif** (et la gestion de moyens, les déterminants de l'efficacité);
- 3 **la société**

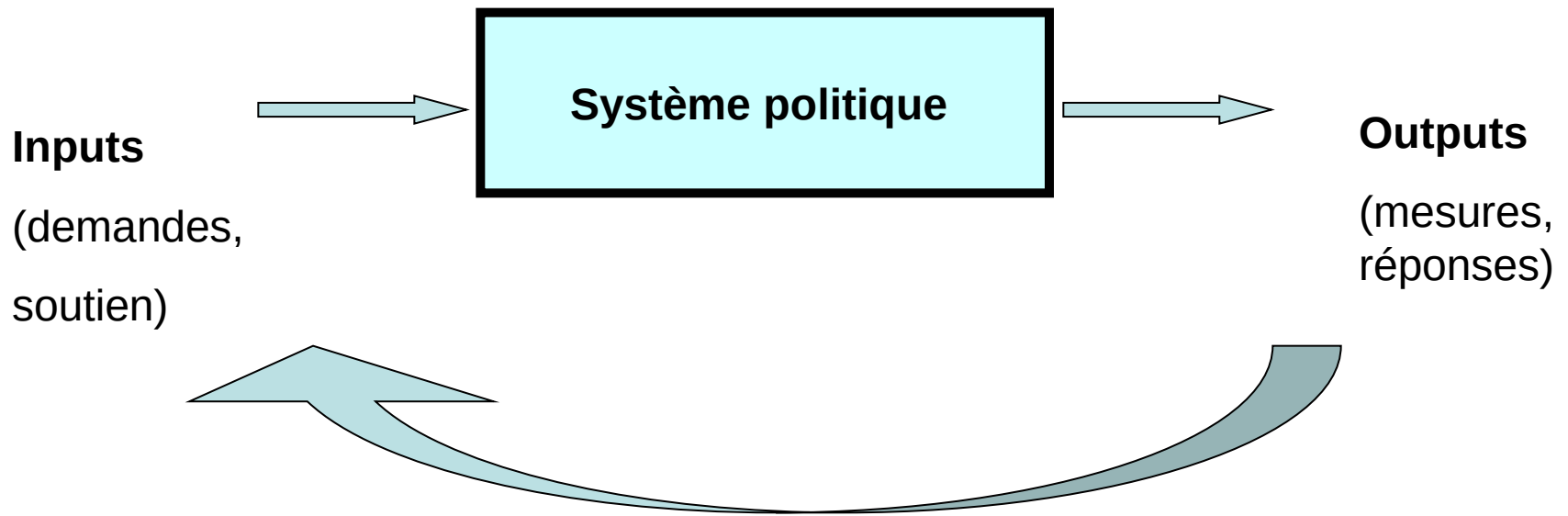
Les deux types d'approches :

top-down (ou globalisante)

par le bas, à travers les actions et les objets pour analyser la politique qui se fait

Analyse systémique (Easton)

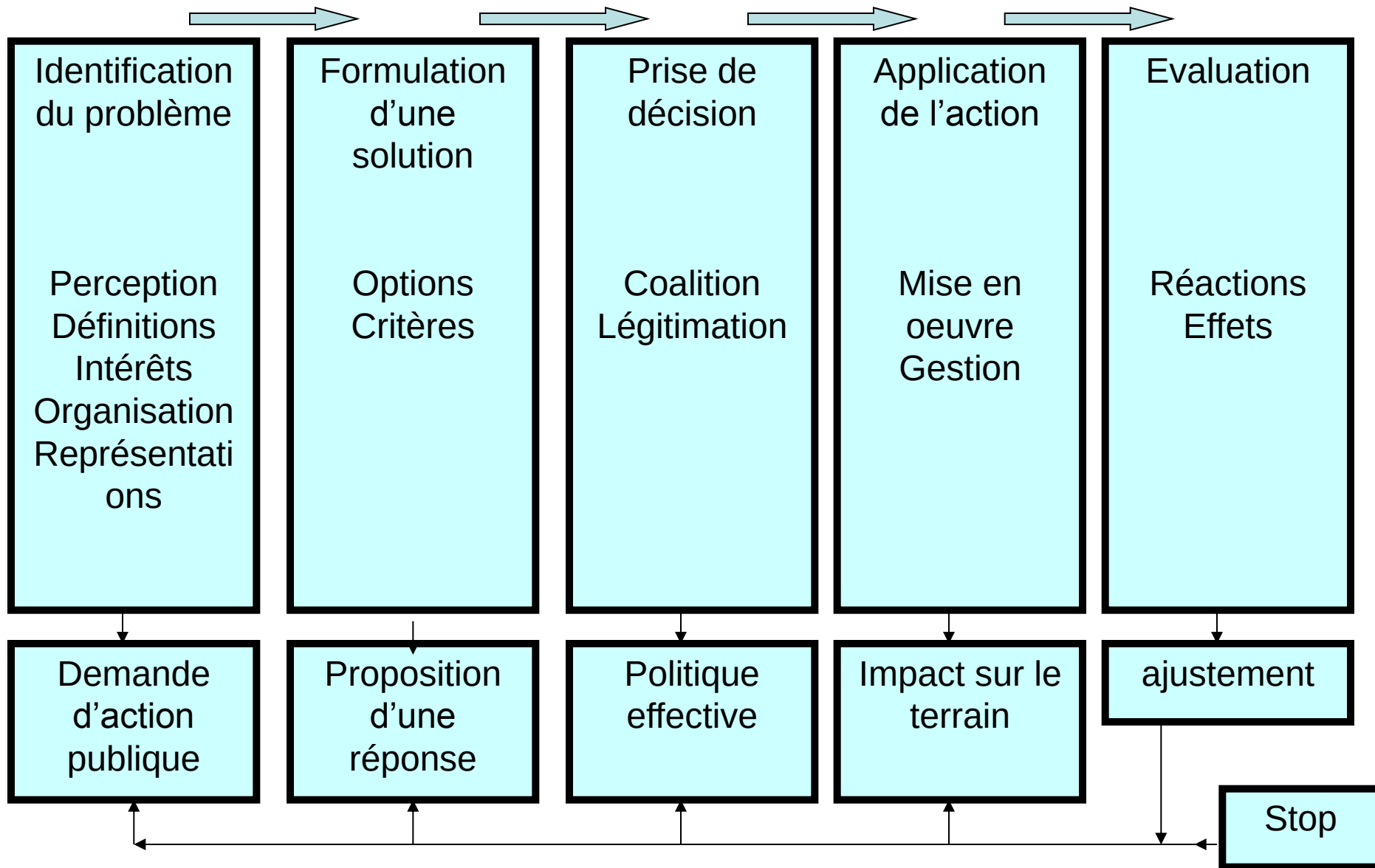
l'Etat répond aux demandes sociales



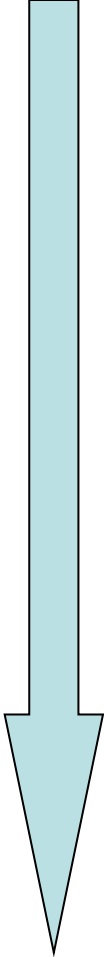
Un système politique dont la **cloture** est gérée par les éclusiers aux frontières du système politique

Analyse séquentielle (Jones) en 6 étapes

le processus concret contribue à dessiner les dispositifs d'intervention



Une analyse séquentielle: la grille de Jones

- 
- Identification
 - Inscription sur l'agenda politique
 - Conception des options,
 - Développement du programme et formulation de solutions pour résoudre le problème et de processus de légitimation pour obtenir un accord politique
 - Décision
 - Sélection du choix
 - mise en œuvre,
 - Application des moyens et organisation des ressources
 - évaluation
 - Critères de jugement, collecte d'informations, analyses et recommandations
 - terminaison

Les limites de l'analyse séquentielle

- Approche trop globale et top down
- L'ordre n'est pas nécessairement respecté
- Les étapes ne sont pas toujours faciles à identifier
 - quand est prise la décision, au niveau d'un Conseil de Ministres ou informellement lors de rencontres antérieures
 - Quand commence la mise en œuvre (sensée avoir des effets sur l'environnement) : au moment de la mise en place de moyens ? Dès l'annonce d'une politique ?
 - Les terminaisons sont les étapes les plus rares
- Alors pourquoi l'utiliser? **Parce qu'elle permet de se poser des questions**
 - Comment la formulation du problème s'est elle effectuée ?
 - Quels sont les acteurs qui ont pesé sur la décision ?
 - Comment s'est déroulée la mise en œuvre?
- Ce sont les trois chapitres que nous allons aborder dans un premier temps

1. Mise à l'agenda

Qu'est ce que l'agenda ?

- **Kingdon:** ensemble de « sujets et problèmes auxquels les acteurs gouvernementaux et les personnes évoluant à proximité du gouvernement accordent une sérieuse attention »
- **Baumgartner:** ensemble de « problèmes qui sont l'objet de décisions et de débats au sein d'un système politique particulier à un moment donné »
- Cobb et Elder : il faut distinguer
 - ce qui relève des discussions publiques (**agenda systémique**; préoccupations au sein de la communauté politique) et
 - ce qui relève des préoccupations des autorités politiques pour une prise en compte active des décideurs (**agenda institutionnel**: action du gouvernement)

1. Mise à l'agenda

Comment sont sélectionnés ces problèmes ?

Un problème est le fruit d'une construction.

Travail politique -> reconnaître à un problème la qualité d'enjeu politique qui peut être inscrit sur l'agenda politique.

Ce n'est pas automatique : il ne suffit pas de dire qu'une politique existe pour résoudre un problème

Politisation = processus d'accès d'un thème à l'espace public (débats; médiatisation; etc)

- Pas nécessairement avec un accès au niveau institutionnel
- Parfois accès partiel : débats et décisions au niveau du Parlement mais les arrêtés d'exécution ne sont pas signés (ex: décret « Sols »)

Qu'est ce qu'un problème politique ?

- Tout problème peut devenir politique
- Mais un seuil d'intensité de problème ne suffit pas à en faire un problème politique
 - ex: mise sur l'agenda de la pollution industrielle)
- Un problème est un construit social qui dépend de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné
- **une politique recouvre une théorie du changement social** (pour prendre en charge un « problème »):
 - on a identifié ou théorisé des relations de causes à effets (qui explique le problème et qui fonde l'action publique).
 - cette causalité a une dimension normative.
 - Il est essentiel d'identifier cette théorie pour l'analyste !

La problématisation

- **Problématisation** : construction de la représentation du problème :
« *framing* »
 - Processus cognitif : savoirs spécialisés (ex: épidémiologie animale ou humaine) pour construire une représentation et délimitation du problème social
 - Hiérarchisation
 - Catégorisation (ex: déchets radioactifs)
- Ce qui influence le processus de problématisation :
 - Les **savoirs professionnels** engagés et les savoirs scientifiques
 - Les revendications des **groupes d'intérêt** qui arrivent à se faire entendre
 - Les contraintes de **l'activité politique**

Ce processus peut subir des influences d'autres questions politiques
(ex: la question de la pollution de l'air peut être cadrée comme problème d'environnement ou de santé publique)

Il y a une dimension intellectuelle ET tactique

Interpréter le réel : décrire & expliquer → recommander

→ convaincre, c'est-à-dire imposer ses vues

dimensions cognitives qui sont importantes

- **Quel est la cause du problème ? (causalité)**
 - Accidents du travail et Responsabilité sans faute
- **Quelle est l'importance du problème ? (sévérité)**
 - Par rapport au coût de l'intervention (CC) ?
 - Par rapport à d'autres problèmes émergents ?
 - Par rapport à d'autres problèmes existants ?
- **Quelle est la perception sociale dominante du groupe cible bénéficiaire ? (cible)**
 - Le groupe des enfants ? De drogués?
(Fort/faible ; sympathique / antipathique)
- **Quelles sont les solutions disponibles ? (solutions)**
 - Efficaces ?
 - Acceptables socialement ? (ex: fumer dans les restaurants)
 - Abordables (couts)?

dimensions politiques

Travail politique -> reconnaître à un problème la qualité **d'enjeu politique** qui peut être inscrit sur **l'agenda politique**.

Un problème est le fruit d'une construction. Il n'est pas « naturel », « déjà là ».

La mise sur agenda ou **Agenda setting** est le « processus par lequel les décideurs apprennent sur de nouveaux problèmes, leur donnent de l'attention et mobilisent leurs organisations pour y répondre » (Nelson)

L'intervention publique a un caractère nécessairement sélectif et partiellement arbitraire :

tout problème qui finit par relever de la sphère publique est socialement construit dans une société caractérisée par le **pluralisme social** (pluralité des systèmes de valeur).

Les problèmes seront plus ou moins dignes d'être objet d'une intervention publique et celle-ci, dans une société pluraliste, ne fera pas l'unanimité (que ce soit sur l'opportunité d'intervenir, la construction sociale de la cible ou les modalités de l'intervention).

1. Mise à l'agenda

Un problème politique est le fruit d'une construction. Le travail politique consiste à faire reconnaître à un problème la qualité d'enjeu politique qui peut être inscrit sur l'agenda politique. (politisation)

Problématisation : construction de la représentation du problème :
« *framing* » Interpréter le réel : décrire & expliquer → recommander
→ convaincre, c'est-à-dire imposer ses vues. (dimensions cognitives et politique)

Cinq processus de mise sur agenda:

- 1 Mobilisation externe
- 2 Action corporatiste silencieuse (lobbying)
- 3 Médiatisation
- 4 Anticipation ou mobilisation par le centre
- 5 Offre politique

Les différents processus sont des « ideal-type » et se combinent !

Cinq processus de mise sur agenda

1 Mobilisation externe : à travers un travail symbolique et militant par les acteurs collectifs qui sont extérieurs au gouvernement (Padioleau, 1982)

Des élites (entrepreneur) ou un groupe d'intérêt disposant de moyens d'action :

- définissent le problème comme problématique = **Initiation**
- contribuent à l'étiqueter (= **framing**) pour le qualifier comme problème qui relève de la sphère de compétence des autorités publiques
- démocratisent ou organise l'expansion de la problématique à un public plus large (**expansion**)
- enfin rendent nécessaire ou attendue l'intervention des pouvoirs publics et conduisent à une décision politique formelle (= **formal entrance**)

Exemple : l'IVG en France, du non-dit à la politique publique >>

l'IVG en France, du non-dit à la politique publique

- **Emergence** : Le problème est reconnu comme tel mais sa formulation est encore floue ou générale (ex: procès, voyages organisés vers des cliniques étrangères)
- **Spécifications et débats** : des définitions de spécification du problème sont mises en débat et en confrontation. Un processus de « traduction » s'opère qui œuvre au cadrage de la question (*issue framing*) : ce processus est le résultat de dynamiques d' enrôlement de divers acteurs qui acceptent de s'associer aux forums
- En même temps, les débats sont accompagnés d'une **diffusion** dans le grand public
- Le problème peut entrer dans une carrière politique dans le système formel de **décision politique**

- 2 Action corporatiste silencieuse (lobbying):** interventions auprès des gouvernements sans conflit public. Les demandes catégorielles fortes sont relayées par une ou des organisations puissantes et reconnues qui exercent une pression silencieuse mais efficace sur les instances compétentes de l'Etat.
- *problématisation de la gestion du parc nucléaire : **poids inégaux des acteurs***
 - *Une autre question est l'accès des lobbys à l'un ou l'autre segment de l'administration : par exemple, le lobby agricole a accès au responsable de l'agriculture mais les scientifiques de la santé (restreindre la consommation de viande) ont **accès à d'autres secteurs administratifs**.*
 - *Ex: lobbies européens*
 - **Le rôle des lobbies dépend aussi du régime politique en question : dans un régime de Westminster, à quoi bon faire du lobbying auprès du Parlement ?**

3 Médiatisation

- Soit les médias « révèlent » une affaire et déclenchent un processus d'action publique : par exemple pour les sites pollués
- Soit les médias jouent un rôle d'amplificateur dans le processus de construction de la question publique

Le **processus d'amplification** résulte d'une interaction entre les événements et un ensemble de processus psychologiques, sociaux, culturels et institutionnels qui modèlent **la perception de ces événements « objectifs » par l'individu et les groupes.** (ex : *le sentiment de justice est bafoué ; « unfair treatment » ; non écoute des questions du public*)

Le public adopte des "patterns" attitudeaux → conséquences secondaires (économiques, sociales...) qui dépassent l'impact initial de l'événement.
Ex: implantation d'une installation à risque et publiquement contestée
→ *conséquences de 2d ordre : stigmatisation sociale et économique de la région (retombées sur le tourisme, sur les liens sociaux, sur la valeur des immeubles etc)* → *conséquences de 3e ordre, comme par exemple des réponses institutionnelles additionnelles (action protectrice ou compensations) qui intensifient ou atténuent la gravité du problème*

- 4 Anticipation ou mobilisation par le centre:** les acteurs politico-administratifs eux même s'autosaisissent d'une question
- La question n'est pas nécessairement devenue un objet de compétition politique.
 - Les fonctionnaires et les experts eux-mêmes mobilisent des savoirs et des croyances
 - *cf. les méthodes prospectives; ex: nouveaux tests génétiques et question de l'encadrement de leur application future sur le plan éthique et financier.*

5 Offre politique: les acteurs politiques identifient eux-mêmes un problème en escomptant une certaine rentabilité (suffrages) de leur intervention. Ils peuvent aussi espérer garder la maîtrise du problème en proposant leur propre définition et en cherchant à l'irréversibiliser. L'offre peut tenter d'initier une demande, la précéder, la construire (cf. la démarche de marketing politique) tout en la façonnant à son image. Les autorités veulent traiter uniquement les questions qui maintiennent leur pouvoir.

- *ex: Ecolo et l'environnement ; PS et les politiques sociales ; MR et la politique de soutien à l'innovation*
- Ex: la transformation de la loi sur l'euthanasie

La mise sur agenda est le produit contingent d'un champ de forces.(Kingdon)

Il importe de prendre en compte les dimensions contingentes (**évènement**); les logiques de **pouvoir**; les obstacles **culturels** (cognitifs, référentiels, valeurs) et les structures **institutionnelles**

➔ Il faut une analyse de la dynamique de l'agenda

Modèle de Kingdon : une dynamique

Il analyse le traitement des problèmes et leur **prioritisation** : la mise sur agenda est le **produit contingent** d'un champ de forces

Il importe de prendre en compte les dimensions contingentes (**évènement**); les logiques de **pouvoir**; les obstacles **culturels** (cognitifs, référentiels, valeurs) et les structures **institutionnelles**

Il distingue trois sources d'influences qui sont indépendantes:

- **Courant des problèmes**: crise et dramatisation comme « focusing event » (ex: **marée noire**); évaluation de programmes existants (ex: **OCDE**); indicateurs hors norme (ex: **dropping boys**)
- **Courant des politiques publiques**: solutions (ex: **PMA**; **thérapies géniques**); propositions, de la connaissance. par exemple le développement de nouvelles techniques ou de nouveaux modèles (ex: travaux de « **communautés épistémiques** » (Haas))
- **Courant des événements politiques** tels que changement de programme politique ou de majorité politique (ex: **euthanasie**) : ces changements peuvent être indirects (ex: nomination des membres d'un **comité d'éthique**; d'attribution; etc)

Exemple: le Plan Marshall

- 1 nouvelle logique de programmation / évaluation sous le contrôle des programmes régionaux européens
 - ➔ approche subsidiarité; KBS
- 2 fonds disponibles
- 3 ce changement de solution permet de convaincre les politiques d'utiliser autrement les fonds européens

- ➔ **Fenêtre d'opportunité** à exploiter quand un des courants change (ex : CC <> énergie nucléaire) : ces moments sont rares et courts !
« Soyons comme le surfeur en attente de la vague... »
- ➔ Un **entrepreneur de politique** (ou **médiateur**, P.Muller) doit profiter de la situation, un moment très court, pour proposer un nouvel agenda sur base de son expertise ou de son réseau. Il est capable de formuler le problème dans un langage recevable par les élites politiques (traduction du langage de la société vers un langage de l'action politique)

Modèle de **Baumgartner et Jones** : un équilibre ponctué

- Des acteurs de plus en plus nombreux interviennent dans le débat (ONG et experts dissidents; lobbys divers; médias)
→ « **issue expansion** »
- De nouveaux **cadrages** peuvent s'imposer sur l'agenda politique (ex : le nucléaire civil pour sécurité énergétique? Nucléaire comme source de danger ?)
 - Les politiques ont des longues périodes de stabilité, avec des réseaux d'acteurs et d'experts relativement stables
 - → courtes périodes de changement (nouveaux items; nouveaux acteurs; etc) pendant des moments de flottement : les transformations portent à la fois sur les K et cadres et sur les structures institutionnelles (*positive feedback*) et provoquent des **modifications en chaîne**.

→ **L'Agenda doit il être considéré comme stable ou instable ?**

La mise sur agenda au niveau européen

- Inscription à un autre niveau de pouvoir
- Dans des secteurs politiques de plus en plus diversifiés (de la PAC à l'immigration)
- Même dans des secteurs politiques qui ne relèvent pas de la politique communautaire au sens strict (via la MOC, par exemple pour les politiques sociale)
- C'est au niveau européen que sont formulées les questions politiques et les orientations de solutions (*framing*)
- C'est au niveau européen que de nombreux lobbies sont très actifs → nouvelle forme de néo-corporatisme avec les groupes d'intérêt européens et nationaux (régionaux) → forme pluraliste de représentations d'intérêt
- Le pluralisme est beaucoup plus important au niveau européen → le jeu est plus ouvert et le résultat imprévisible

L'impact européen sur la mise à l'agenda national:

- L'UE est le principal vecteur de diffusion d'une nouvelle vision du monde : il exprime par ses décisions les contraintes internationales
 - ➔ Nouvelles contraintes pour les acteurs nationaux
 - ➔ Nouvelles ressources (ex: **environnement**; **égalité ho/fe**)
- Le cadre d'action est éventuellement imposé directement au niveau national sans possibilité de débat public
- On observe pour chaque secteur d'action publique une remise en question de (**ex: enseignement supérieur**)
 - Ses **objectifs** (**quel enseignement face à la mondialisation**)
 - Les **normes** qui la structurent (**égalité entre univ**)
 - Les **frontières** des secteurs d'intervention (**quelle place au secteur privé**)
 - Les **moyens** légitimes mis en œuvre (**comment le financer? Faire payer les étudiants?**)

Modèle de **Bachrach et Baratz** :

Le poids de la non décision

La seconde face du pouvoir

- Une **non-décision** est aussi importante qu'une décision.
 - Les élites peuvent ne pas inscrire un sujet à l'agenda politique, ou refuser d'intégrer des enjeux nouveaux: ex. **égalité ho/fe**) ou ne pas vouloir le résoudre.
- Stabilité institutionnelle et **résistance au changement** sont le résultat de stratégies permettant de ne pas remettre en question les équilibres
 - ex: ne pas remettre en question la position de monopole d'expert
- Les agendas politiques sont intrinsèquement **conservateurs** : les questions existantes sont privilégiées par les décideurs politiques et administratifs
 - pour gérer un agenda surchargé en reprenant les priorités existantes
 - K, questions pertinentes et rapports de force sont liés
 - Les filtres culturels (normes, valeurs, codes sociaux) délimitent ce qui peut être traité ou non (ex: **épidémie du Sida : quel cible?**)

- L'approche de MW proposait d'analyser les rapports de pouvoir au niveau du processus décisionnel, là où les interactions entre acteurs et groupes les donnent à voir.
→ On ne se penche que sur les **formes visibles du pouvoir**
- Une analyse des **processus informels** permet de mettre en évidence les dynamiques par lesquels les élites évitent de mettre sur l'agenda certaines questions ou des enjeux.
→ analyser les **processus informels de filtrage** mis en place par les élites

Autres

- Approche idéologique (Gramsci) : les élites tendent à influencer idéologiquement les acteurs pour les conduire à ne pas être capables de percevoir leurs propres intérêts.
- Analyse par les instruments d'action publique : les instruments eux-mêmes ne sont pas neutres mais ils traduisent des rapports de pouvoir.

Analyse du **déni d'agenda** (Cobb et Ross)

Qui s'oppose ?

- Des acteurs politico-administratifs
 - Agenda surchargé; préférence pour la continuité
 - Opposition idéologique
 - Manque de confiance dans des nouvelles informations ou expertises (ex: Ecolo)
- Des groupes lésés.
 - Opposition de type matériel (ressources)
 - Opposition de type symbolique ou identitaire
- Des experts déclassés

Comment s'opposer ?

- Stratégies à bas coûts :
 - Non reconnaissance d'un problème (par ex en refusant d'utiliser des indicateurs nouveaux : **égalité ho/fe**)
 - Mise à l'écart de groupes qui le mettent en avant (**experts marginaux**)
- Stratégies à moyens coûts :
 - **Attaque** = discréditer l'enjeu ou ceux qui le portent (ex: **ondes gsm**)
 - **Traitement symbolique et apaisement** : coopter les leaders (intégrer les demandeurs de changement); temporiser (encommissionner; repousser l'intervention à plus tard); mettre en avant les interventions du passé pour montrer qu'elles répondaient déjà aux nouveaux enjeux; agir sur des aspects secondaires des enjeux nouveaux;
- Stratégies à coûts élevés: menaces de sanction, de violence, de suites légales

Les **ressources symboliques et culturelles** sont particulièrement importantes parce qu'elles contribuent à changer **le cadrage de la situation problème et de l'espace légitime d'intervention** des autorités en faisant usage de symboles qui ont un écho dans le reste de la population

L'impact des **communautés épistémiques** internationales (Haas)

2. Décision

Qu'est ce qu'une décision ? Dans son acception classique, c'est la fin d'une délibération au sujet de l'action, avec une vision linéaire et séquentielle de la conception à la mise en oeuvre :

délibération sur les objectifs -> délib. sur les moyens -> alternatives -> décision -> actions !

La décision classique fait appel à la rationalité (capacité de mettre de l'ordre et de faire des choix pour obtenir un maximum d'utilité)

Approche classique de la décision : on suppose

- Les objectifs et les préférences sont connus et stables et explicites
- Le décideur peut sélectionner des utilités : les critères sont objectifs
- Il a accès à toutes les alternatives et à leurs caractéristiques et leur utilité +/-
- Le décideur décide sur base de la connaissance
- L'administration (pure de toute logique d'intérêt) est subordonnée au politique qui seul décide

2. Décision: la fin du mythe de la rationalité

→ Les analyses des dernières décennies appellent à en finir avec le mythe de « **La décision prise par un acteur rationnel** ».

→ Il faut se poser la question :

Quelle rationalité ?

Quels acteurs?

Quelle décision?

Trois approches mettent à mal le modèle de rationalité classique:

1. **La rationalité limitée (H.Simon)** : choisir une solution qui ne soit pas trop mauvaise, sur base d'une représentation simplifiée de la réalité
2. L'art de la « débrouille » ou **incrémentalisme**
L'inertie due au poids de l'**héritage**.
3. **L'anarchie organisée (March)**: ou le modèle de la poubelle où s'entassent des acteurs divers, occasions, des problèmes, des solutions

Les décisions irrationnelles sont rationnelles pour l'action! (Brunsson)

Décision & rationalité : 1. La rationalité limitée (H.Simon)

Mises en cause par Simon : le décideur ne peut pas tout connaître

- Contraintes cognitives : le décideur ne peut pas avoir accès à toutes les alternatives. Il y a aussi un processus de sélection des alternatives.
- Le décideur ne peut connaître à l'avance les conséquences des alternatives (conséquences non prévues)
- Les alternatives en sont pas directement comparables par ex par une approche coût / bénéfice : comment hiérarchiser les préférences en utilisant des méthodes objectives ?
- L'acteur s'arrête quand il trouve une solution satisfaisante.

➔ Il faut parler de **rationalité limitée** (bounded rationality)

Décision & rationalité : 2. L'incrémentalisme (Lindblom)

Le règne de la « débrouille » ou « science of muddling through » :

Que font les décideurs dans la réalité pour s'en sortir ?

- Rester attaché au **statu quo** : « on sait ce qu'on a ... »
ex: refuser de prendre en compte les questions émergentes (ESB=> ho)
(voir : **L'inertie ou le poids de l'héritage, dans l'étude à LT de Rose et Davies**)
- Puis construire petit à petit sur le fondement de ce qui existe déjà.
 1. Une fois connues quelques alternatives, il suffit d'adapter les préférences aux alternatives disponibles. « faire avec ce qu'on a... ». Les préférences ne doivent pas être considérées comme fixes.
 2. Biais anti-perte : les politiques préfèrent agir pour éviter des événements négatifs plutôt que pour promouvoir des événements positifs. Eviter les scandales.
 3. Approche par « essai/erreur » : est-il possible de tester des alternatives pour mieux en estimer les conséquences inattendues ? Par exemple, lancer une activité pilote.
 - Ex 1 : logique budgétaire (variations incrémentales mais effectives sur le LT – Boumgartner & Jones: périodes de crise avec variation brusque ou sur-réaction)
 - Ex 2 : évolution des pratiques de sélection de projets de recherche + transformations radicales (PM)

Décision & rationalité : 2. L'incrémentalisme (Lindblom)

Le règne de la « débrouille » ou « science of muddling through » :

Que font les décideurs dans la réalité pour s'en sortir ?

Le modèle s'applique mieux dans les environnements pluralistes dans lesquels l'accès aux circuits de la décision est assez ouvert et peu hiérarchisé.

Le décideur peut avoir intérêt à modifier ses objectifs et priorités en fonction des résistances qu'il rencontre (prendre le temps plutôt que forcer un passage en force)

Le modèle propose que les changements les plus nombreux sont à la marge et non pas des ruptures.

Décision & rationalité : 3. les décisions aléatoires

Le modèle de la « poubelle » ou « garbage can » (Cohen, March, Olsen) :

Comment sont prises les décisions dans les grandes bureaucraties étatiques ?

Les organisations ne sont pas des structures rationnelles (MW = hiérarchie rationnellement structurée pour assurer la division du travail administratif) mais elles fonctionnent comme une « anarchie organisée ».

- Les objectifs sont flous au niveau de l'organisation: même si chaque acteur a des objectifs relativement clairs, la communication entre les acteurs est compliquée et les objectifs ne sont pas partagés
- Les acteurs ont une connaissance limitée de l'organisation (et de leur propre rôle dans une organisation)
- Les acteurs ne s'engagent pas tous de la même façon pour chaque question → le groupe de décideurs n'est pas stable
 - il y a des problèmes qui cherchent à capter de l'attention
 - il y a des solutions à la recherche de problèmes
 - il y a des décideurs mais la composition du groupe change
 - il y a des opportunités de décision (par ex : une réponse à donner)→ toute décision est une combinatoire de ces 4 éléments,

Décision & rationalité : 3. les décisions aléatoires

Le modèle de la « poubelle » ou « garbage can » (Cohen, March, Olsen) :

- Ce modèle s'applique surtout aux structures peu hiérarchisées (par ex les universités)
- Il s'agit de mobiliser une analyse moins rationaliste des organisations!
Une décision est une solution qui a trouvé son problème.
- L'analyste doit décoder l'image que les décideurs eux mêmes essaient de se donner.
 - décoder les logiques administratives
 - comprendre la complexité des réseaux d'acteurs

Protagonistes de la Décision :

Qui intervient dans une décision ? Élus, experts, administrations, industriels, ONG, Citoyens,

1. le gouvernement éclaté

- A. **Luttes de pouvoir** entre les administrations et entre les parties de l'exécutif → l'importance de l'approche interministérielle qui fait intervenir des acteurs avec des logiques et des contraintes différentes
(ex: la crise de Cuba et la décision américaine, par Allison (1971) : logiques organisationnelles; politiques gouvernementales)
- B. **Importance des logiques de « cabinet »**: organes de préparation de la décision (au détriment de l'administration)
- C. **Les conflits bureaucratiques au sein de l'exécutif qui sont renforcés par**
 - Routines, procédures et modes de priorisation spécifiques à une administration
 - Valeurs, attitudes et comportements implicites
 - Relations avec des acteurs extérieurs ou groupes d'intérêt différents

Protagonistes de la Décision : 2. les réseaux d'acteurs

Quelles sont les nouvelles configurations d'acteurs ?

- Multiplication des acteurs; décentralisation de l'Etat, affaiblissement des frontières public / privé; interdépendance des secteurs; importance des acteurs transnationaux
- Interactions peu hiérarchiques et plus informelles; échanges périphériques
- Combinaison de ressources techniques (expertise) et politiques (position des acteurs dans le système politique) : comment s'articulent les groupes sociaux et l'Etat ?
 1. Réseau thématique (hétérogénéité des acteurs autour d'une question locale et délimitée)
 2. Réseau de producteurs (autour d'un intérêt économique)
 3. Réseau intergouvernemental
 4. Réseau professionnel sectoriel vertical (soudé autour d'une expertise spécifique)

Les groupes d'intérêt = organismes autonomes qui cherchent à influencer les politiques publiques (choix de programmes, alternatives, priorités) : comment rendre compte de leurs interventions ?

Protagonistes de la Décision : 2. les réseaux d'acteurs

A. Approche néo-corporatiste :

- Les groupes d'intérêt sont organisés et intermédiaires entre société et Etat : un nombre limité d'organismes de représentation reconnus et agréés par l'Etat (parfois créés par lui – voir EU et LEF) ont un monopole de représentation mais ils limitent les intérêts représentés au cadre admis

B. Approche pluraliste :

- Les groupes d'intérêt ont des ressources (économique, expertise, temps, autorité)
- Ils sont plus ou moins capables de porter leurs demandes au gouvernement
- Les administrations et gouvernements sont dans une position de dépendance

<> Approche étatiste:

- Le pluralisme est une illusion et l'Etat est au centre, seul compétent pour définir les modalités de la décision

Protagonistes de la Décision : 2. les groupes d'intérêt

La proximité entre Groupes d'intérêt et gouvernement, administration, parlements peut être analysée avec des modèles différents:

- Le « **Triangle de Fer** » (USA: Agence / groupes d'intérêt / Congrès; Japon: administration / industrie / politiciens) est assez présent au niveau européen également. Il s'agit d'une approche communautaire qui limite l'accès à des nouveaux entrants; qui sélectionne les questions prioritaires ainsi que les solutions et les processus décisionnels.
- « **Communauté de politique publique** » (policy communities) : faible nombre d'acteurs qui partagent une vision commune de la politique (problèmes, solutions, hiérarchisation)
- « **Issue networks** » : un groupe d'acteurs avec un intérêt particulier se forme autour d'une thématique, mais la frontière est souple et l'appartenance au réseau de demande pas d'en partager des finalités collectives
- Exemple : crise de la dioxine et mise en place de l'AFSCA : on passe d'une structure de CPP à une structure de réseau thématique géré par l'Agence.

Protagonistes de la Décision : 2. les groupes d'intérêt au niveau européen

- Au niveau de l'UE : on observe une pluralité de groupes d'intérêt surtout autour du PE, de la COM et des GT-CM.
 - COM et PE sont à la fois à la recherche d'**expertise** et de **légitimité** (proximité à la société civile).
 - Les groupes d'intérêt veulent intervenir au niveau de décision supérieur
 - Exemple : la directive REACH a été négociée entre Industriels – ONG environnementales – BEUC par étapes (1998-2007).

Chaque partenaire a mobilisé un maximum de stakeholders et d'expertise.

Les processus de négociation ont permis d'encadrer les conflits entre partenaires.

Protagonistes de la Décision & complexité

- Les politiques publiques sont de plus en plus complexes et les mécanismes de régulation aussi
- Le travail politique change.
- Accéder aux circuits de décision devient de plus en plus difficile et demande de participer au processus de production de politique publique.
- La légitimité de mandataire ne suffirait plus : il faut pouvoir s'entourer d'expertise en tant que « fabricant de politique publique »
- Il s'agit de compléter le langage partisan par le langage des PP qui insiste davantage sur les limites de l'action publique; l'ampleur de contraintes techniques et économiques; cette évolution peut provoquer une crise de la fonction « tribunitienne » (Muller)

Quelle décision ?

Il y a des **micro décisions** qui se succèdent (+/- réversibles) et qui se complètent

Il y a des décisions qui n'en sont pas, maintenant une ambiguïté forte:

- A. Les consensus ambigus** : le flou est une condition de possibilité du politique : la polysémie contribue à l'acceptabilité sociale de la décision. Les options de plusieurs groupes se donnent à lire dans le texte
- B. L'ambiguïté par sédimentation d'options différentes** : divers acteurs peuvent être impliqués dans une politique avec des intérêts divergents. Ils mettent en place des dispositifs d'intervention qui peuvent être concurrents ou complémentaires. Les répertoires sont multiples et les mécanismes d'orchestration des interventions sont absents. Des objectifs différents se superposent sans que des choix clairs soient posés.
 - des logiques contradictoires peuvent cohabiter
 - la communication entre les acteurs est difficile
 - (ex: politiques de la ville; politique de la recherche; **pol agricole**)
 - quelle orchestration ?
- C. Mais l'ambiguïté ouvre des incertitudes** qu'il faudra gérer au moment de la mise en oeuvre d'une politique.

Pour en finir avec la décision comme objet sociologique

Ref: Urfalino Ph., 2005 :

- La critique de la rationalité (Simon) : le processus est multi acteur, séquentiel, et les écarts à la rationalité sont inévitables à cause des routines organisationnelles, des jeux de pouvoir,
 - La qualité du processus ne garantit pas celle du résultat ;l'espace décisionnel est une arène où les acteurs ont plus ou moins accès (ou envie de participer).
 - Brunsson : la logique de l'action ne coïncide pas avec celle de la décision rationnelle
- => Analyser l'action politique ne nécessite pas nécessairement d'analyser la décision.

Montpetit E., 2002, Pour en finir avec le **lobbying** : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts, Politique et Sociétés, vol. 21, n° 3, 2002, p. 91-112.

Hypothèse : Le lobbying est un concept US et rare au Canada, à cause de la structure du régime politique : contexte institutionnel (relation exécutif / législatif; type de fédéralisme) et le type de groupe d'intérêt.

Hypothèse : il y a plusieurs types de lobbies qui interagissent différemment avec les autorités politico administratives. Ils apportent des connaissances ET des appuis de réseaux :

- lobby
- ONG ciblés
- groupes professionnels

Les modalités de coopération entre GI et instances publiques dépend des institutions politiques :

Système de Westminster :

contrôle théorique du Parlement sur le Gvt

contrôle réel du Parlement par les partis (éviter défection)

le gvt prépare les politiques avec l'administration → celle-ci est la cible de l'action des GI mais sous une autre forme : transfert de connaissance

Système présidentiel américain :

les membres du Congrès votent sans contrôle de parti

→ les GI peuvent espérer infléchir leurs positions

Les modalités de coopération entre GI et instances publiques dépendent des institutions politiques : les réseaux de politique (entre société civile / Etat) doivent être analysés comme mobilisation d'intérêt et espace de construction d'identité

Au Canada :

Le 1^{er} ministre peut imposer ses décisions si le réseau n'arrive pas à s'entendre → on observe que les groupes ont intérêt à s'entendre pour éviter ce contrôle → coopération sous forme de « gouvernance » plutôt que de logique d'intérêt sectoriel

Aux USA :

Conflits entre institutions & fragmentation : la représentation des intérêt est aussi fragmentée (lobbying)

L'auteur propose 4 modalités de coopération entre groupes d'intérêt et instances publiques :

Les GI → adressent des demandes précises ?

→ contribuent aussi à l'information de l'action publique (pour justifier par ex le choix d'une politique publique)

→ concernant une question très ciblée ? Ou très large ?

	Transmettre des connaissances	Transmettre des demandes
Action globale	Gouvernance	« Consommérisme public » (demande de bien public) Ex: Ligue des Familles
Action ciblée	Autorégulation Ex: association professionnelle	Lobbying Ex: industrie

Les modalités de coopération entre GI et instances publiques dépend des institutions politiques :

le fédéralisme exécutif

forte coopération entre les exécutifs des provinces et central

peu d'ouverture vers des acteurs extérieurs (éventuellement médias)

Le fédéralisme américain :

peu de coopération entre exécutifs parce que chacun est contrôlé par son assemblée.

3. Mise en Oeuvre

QU'est ce que la mise en œuvre ?

« ensemble des activités (lois, décisions administratives, allocations de ressources, suivi des actions, redéfinitions éventuelles du cadre d'interaction)

par lesquelles des agents publics transforment en actions des décisions des autorités,

Ainsi que les outputs et les outcomes de ces actions »

**Implementation:
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 Sympathetic Observers
who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined
Hopes**

(1973)

3. Mise en Oeuvre

Pourquoi s'intéresser à la mise en œuvre ?

Pressman et Wildavski (1973) : « *Mise en oeuvre. Comment les attentes grandioses à Washington sont détruites à Oakland.....* »

Initialement, la mise en œuvre est conçue comme une mobilisation de moyens efficaces au service d'un objectif déterminé, avec deux présupposés :

Présupposé 1 : les décideurs font des choix rationnels pour définir les objectifs de l'action publique

Présupposé 2 : il est possible, par une démarche rationnelle, de faire appliquer ces décisions en mettant en œuvre des moyens efficaces.

Mais les observateurs observent des écarts entre objectifs et résultats (outputs (actions publiques) et outcomes (effets sociaux)) et ils se posent la question de la cause de ces écarts (budgets qui grimpent, délais prolongés, résultats décevants).

Pourquoi observe-t-on un tel écart entre les politiques volontaristes et leurs résultats ?

Période 1 . les approches *top down*

(Pressman et Wildavski)

- A. Les analyses portent sur des politiques de travaux publics (qui devraient avoir un effet sur l'emploi)**
- Tous les acteurs semblaient partager les objectifs
 - Il y avait une chaîne de commandement assez simple et claire; un seul porteur de projet
 - Les moyens étaient disponibles
- B. Mais ...**
- Tous ne semblaient pas d'accord sur les moyens à mettre en œuvre
 - L'investissement de tous les partenaires n'était pas uniforme en termes de priorité
 - Il fallait prendre une décision locale, contextualisée et complexe : action conjointe complexe → comment s'arranger avec une multitude d'acteurs à chaque sous-étape ?
- C. Comment mettre en œuvre des actions coordonnées à travers des réseaux d'organisations séparées mais interdépendantes ?**
- Il faut de nombreux acteurs qui disposent de capacités complémentaires
 - Les différents acteurs institutionnels doivent réaliser les tâches conjointement

→ Comment organiser une coopération volontaire ?

Période 1 . **les approches *top down***

→ **Comment organiser une coopération volontaire ?**

- A. **Même dans un état centralisé, les autorités locales ne sont pas passives** : comment s'applique une règle nationale ?
- B. Les pouvoirs périphériques contribuent à transformer la mise en œuvre des orientations de l'Etat
 - ❖ Pouvoir périphérique = **inertie** provoquée par le mécanisme de « régulation » croisée entre administration périphérique et élus & notables locaux? (ex : échec de la fusion des communes)
 - ❖ Pouvoir périphérique : co-décision sous forme de **partenariats locaux**, pour une mise en débat public d'une question concrète qui permet de décrédibiliser à la fois les points de vue idéologiques, trop éloignés de l'objet du débat, et l'expression des intérêts strictement personnels.
 - ❖ diviser une question en sous-questions sur lesquelles il est plus facile d'obtenir l'accord du public, pour l'enrôler progressivement dans le processus décisionnel.

Période 1 . les approches *top down*

➔ La mise en œuvre comme processus (Scharpf et Mayntz)

- A. Il faut intégrer aussi les caractéristiques du **contexte** de mise en œuvre et contraintes
- B. Il y a des **effets de retour** sur le processus décisionnel
- C. **Malgré le principe de hiérarchie des normes (en Allemagne), on observe des espaces de compromis (discrets) qui permettent de reformuler les objectifs lors de la mise en œuvre**
(ex: PCS ➔ *on peut s'occuper des jeunes ou pas ?*)

Période 2 . **les approches *bottom up***

Lipsky (1980) et les « street level bureaucrats »

Il souligne l'importance des acteurs périphériques qui sont de véritables « policy makers ».

En effet les règles d'appréciation sont tantôt imprécises et ambiguës, tantôt précises et contraignantes mais néanmoins trop nombreuses voire contradictoires : le fonctionnaire au guichet dispose d'un espace de liberté

Néanmoins, certaines tâches (surtout celles qui sont reprises dans le cadre du contrôle hiérarchique) doivent se déployer dans un cadre étroitement régulé (ex: nombre de dossiers à traiter)

ref :Dubois, 1999, "La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère" ; Weller, 1999, « L'Etat au Guichet »

Période 2 . **les approches *bottom up***

Lipsky (1980) et les « street level bureaucrats »

Comment est ce possible ?

- La réalité est trop **complexe** et on ne peut pas tout prévoir
- Il s'agit (dans les exemples) de relations humaines où la seule efficacité ne peut être mobilisée : par ex il faut arriver à gérer des moments de **tension** et produire un consentement de l'utilisateur.
- **Identité et rôles sociaux** sont en jeu et en négociation entre le bureaucrate et l'utilisateur et la codification parfaite de ce genre d'interaction est impossible.
- **Engagement personnel** du « bureaucrate » face à l'utilisateur : cela remet en cause le modèle du bureaucrate impersonnel et hiérarchiquement contraint
- Il y a **co-production** de l'acte bureaucratique entre le fonctionnaire et l'utilisateur. On voit que interactions et objets administratifs; interprétations subjectives et règles objectives s'entremêlent
- Les acteurs ont tendance à se préserver un espace d'autonomie pour renforcer leur position face aux utilisateurs (**tactique**)

Période 2 . **les approches *bottom up***

Hjern (1982) : les réseaux de mise en oeuvre

Un autre point de départ : les **acteurs concernés** par la politique
(ici les PME)

- **Reconstruction du réseau** sans approche a priori : effet boule de neige à partir des acteurs concernés
- Mise en évidence des **réseaux** d'action publique
- Etude des formes de différenciation et d'éventuelles différences dans la mise en œuvre de la politique en question

Une autre approche méthodologique : celle de **l'Acteur – Réseau** (ou ANT)
ou **sociologie de la Traduction**.

Les approches *top down* & *bottom up*

Ce qu'on prescrit de faire pour assurer une mise en œuvre :

Top down :

- Il faut une chaîne de commande plus claire
- Plus de transparence (définition des objectifs, allocation des ressources)
- Et limiter le nombre d'acteurs mobilisés
- ?? Politiques multiples; décisions mouvantes?? Gérer l'ambiguïté?

Bottom up :

- Il faut faciliter les processus de co- construction
- Il faut éviter les procédures de contrôle pour favoriser les échanges et permettre des compromis
- ?? Risque d'oublier la dimension politique et Etat (par ex: comment gérer les débordements du cadre); oublier les contraintes qui encadrent l'interaction

Ces deux postures sont complémentaires !

Les approches *top down* & *bottom up*

Ces deux postures sont complémentaires !

La mise en œuvre n'est plus une étape subordonnée à la décision mais au contraire elle fait partie de la décision elle-même puisqu'elle permet de reconfigurer les objectifs en fonction des contraintes du contexte d'application et en fonction des moyens d'action disponibles.

Wildavski et Majone : Mise en œuvre et décision sont en interaction.

Les décisions ne sont pas que des mots mais elles construisent des rôles et des identités; elles précisent les outils disponibles

La mise en œuvre modifie la politique et la décision prise : en effet au moment de la mise en œuvre émergent des conditions qui n'étaient pas connues lors de la décision

Les approches intégrées

Pour décrire la mise en œuvre, Goggin propose de tenir compte

- Des structures de communication entre les autorités et les responsables de la mise en œuvre
- La clarté du message : est-il constant ? Ambigu ? A-t-il fait l'objet de controverses ? Dans ce cas, sa mise en œuvre sera plus problématique (retard; défiance).
- Y a-t-il des incitants ou des contraintes politiques au niveau de la mise en œuvre ?
- Y a-t-il des capacités organisationnelles au niveau de la mise en œuvre : les acteurs locaux sont ils passifs ou co-constructeurs? Disposent ils de ressources financières ou humaines ?
- Quel est la culture politique? L'attention médiatique ?
- Comment qualifier les effets retour de la mise en œuvre sur le processus décisionnel ?

Période 1 . **les approches *top down***

➔ **A titre d'exemple : les lois d'aménagement du territoire**

(ex: Lois Montagne et Littoral (Lascoumes, 1995))

- A. Multiples intérêts en jeu (AT, ENV, ECO) ➔ exemptions multiples
(On observe qu'il y a une multitude d'acteurs qui poursuivent leurs objectifs propres tout en participant (éventuellement) à la politique considérée)
- B. Impossibilité de tout contextualiser ➔ flexibilité des critères et ambiguïté des notions
- C. Observation d'écarts importants d'application de la loi
- D. Les autorités à l'initiative de la politique sont au courant de la diversité : il y a accord entre centre et périphérie

Les approches procédurales (Lascoumes)

Son analyse de la mise en œuvre des politiques d'environnement lui fait souligner une transformation des moyens d'action de l'Etat : les politiques d'environnement ne sont pas des politiques de protection mais des politiques d'interaction.

- Il faut définir des modes de relations, et des cadres d'interprétation
- Il ne faut pas donner la solution au problème
- Les acteurs locaux connaissent les objectifs généraux, mais la force contraignante de la règle est limitée.
- ➔ Les règles de droit ne sont pas trop précises pour permettre une réinterprétation souple par les différents acteurs intervenants
- ➔ Pour Lascoumes, les règles de droit ne sont que des accords intermédiaires :
 - il s'agit de règles générales et peu contraignantes, ce qui permet de générer un accord entre intérêts divergents.
 - Lors de la mise en œuvre, des groupes d'action vont agir pour **organiser l'arbitrage entre les intérêts en présence** (AT, Env, Eco): les juges devront prendre position et développer une jurisprudence et préciser le sens de la règle en question .

Les approches constitutives (Duran et Thoenig)

Il s'agit de « définir les règles sur les règles d'interaction» :

- ni le problème, ni les acteurs ni les solutions ne sont définies à priori.
- La règle définit le cadre d'interactions et d'action collective et ce cadre contribue à orienter l'interprétation du problème
- ➔ Il s'agit de mobiliser les acteurs au sein du processus pour préciser le contenu de l'action
- ➔ Les nouveaux cadres (ou intervenants) peuvent provoquer des controverses ou au contraire des accommodements pour éviter le conflit

Dans ces deux cas, il n'y a plus de décision distincte du système d'action:

il y a des projet d'action publique, des projets de réactivation du cadre d'action publique mais **la décision est diffuse, partagée entre les intervenants participant à la mise en oeuvre**, tout en devant s'inscrire dans le cadre normatif et délibératif qui a été défini.

Les approches intégrées (Matland)

Pour apprécier la qualité de la mise en œuvre il faut aussi prendre en compte le **type de politique considéré** : en fonction de la **conflictualité et de l'ambiguïté de la politique**, la mise en œuvre a beaucoup de chance de se passer différemment

Conflictualité:

- Il n'y a pas d'objectif commun;
- Il y a un conflit : les acteurs sont interdépendants; il y a des objectifs incompatibles (jeu à somme nulle);
- Les moyens à mobiliser sont différents si le conflit est faible (persuasion ou problem-solving) ou s'il est fort (coercition; marchandage)

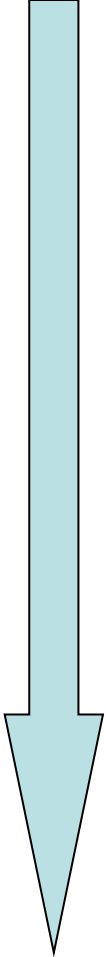
Ambiguïté

- Si les objectifs sont trop clairs, les conflits sont souvent plus forts. L'ambiguïté est souvent nécessaire pour faire passer une politique
- L'ambiguïté a un effet sur l'implantation d'une politique : comment contrôler la mise en œuvre? Il y a aura certainement des grandes variations d'implantations dans des contextes différents; la politique est interprétée différemment dans des contextes différents; les acteurs associés ne sont pas toujours les mêmes dans les lieux différents

Type d'approche	Conflit faible	Conflit fort
Peu ambigu	Administrative	Politique
Très ambigu	Expérimentale	« symbolique »

- Approche **wébérienne** : une logique de moyens efficaces au service d'un objectif clairement défini (vaccination). Le cadre réglementaire est acceptable et suffisant pour convaincre les acteurs de s'y plier.
- Approche **expérimentale** : ni conflit politique ni garantie d'efficacité de l'action. Forte sensibilité au contexte local : les mises en œuvre varient beaucoup d'un site à un autre.
- Approche **politique**, mobilisant des moyens précis et efficaces, mais le conflit politique est important, il y a de l'obstruction et des controverses récurrentes (conflits d'environnement; politique d'égalité des chances via le « busing ») .Le rapport de force s'applique à tous les niveaux. Il faut utiliser des moyens de pression pour convaincre les acteurs locaux de se plier (pour autant que les 'agents' ne puissent pas y échapper)
- Approche de type « symbolique » : Il y a des **objectifs très généraux** (et peu définis) dans une logique de conflit très dur : l'ambiguïté permettra de négocier un programme pour permettre une réappropriation par les acteurs. Mais les conditions de mise en œuvre ne sont pas claires et c'est au niveau de la mise en œuvre locale que la coalition est importante !

Les limites de l'analyse séquentielle

- 
- Mise à l'agenda
 - Conception des options,
 - Décision
 - mise en œuvre,
 - évaluation
 - terminaison

- Une approche trop rationalisante et limitée de l'action publique
- Est il vraiment possible de distinguer les différentes phases ?
- Peut on dire que la séquence est importante?
- + Pour poser des questions
- + Pour repérer des moments spécifiques

Les approches constitutives (Duran et Thoenig)

Il s'agit de « définir les règles sur les règles d'interaction » : définir le cadre d'interaction; mobiliser les acteurs; prendre le risque de voir de nouveaux cadres provoquer des remises en question des problèmes ou des procédures

Peut on parler de « Politiques publiques » (au sens d' « Etat en action ») sans prendre en compte les modes de fonctionnement de l'Etat et des structures politico administratives qui le caractérisent ?

Les approches intégrées (Matland)

Type d'approche	Conflit faible	Conflit fort
Peu ambigu	Administrative Ressources	Politique Power
Très ambigu	Expérimentale Contextual conditions	« symbolique » Coalition strength

Intermède : Les sciences de l'administration

The art of Gouvernement (Hood)

Science Administrative (Chevallier)

Ref: Chevallier J, Science Administrative, 2007, PUF, 9-46

Les trois moments de l'administration :

- Etat absolutiste : science de la « police » ➔ réglementation économique
- Etat libéral : administration soumise au droit
 - Droit administratif
 - Science sociale analyse l'action de l'administration dans la société (quels sont les principes qui sous tendent la société et l'administration ?)
- Etat providence : administration efficace, voire efficiente
 - Efficacité de l'action <> carcan du droit administratif
 - Développement de la « science de l'organisation » dans les secteurs P&P, (surtout portée par les évolutions de l'AP aux USA)
- Etat post moderne : une administration en réseau ?

Les réformes administratives au début du XXe: rationalisation et extension

- Trois mondes : USA – URSS – Europe libérale
- Quelle peut être la dynamique participative dans l'administration ?
Comment peut elle être combinée aux exigences d'efficacité ?
 - Marx <> Michels (la loi d'airain de l'oligarchie; au service de l'efficacité)
- La « Bureaucratie » (idéal – type) est constitutive de la modernité (Etat fondé sur la légitimité légale-rationnelle, capitalisme):
 - Professionnalisation – division du travail – hiérarchie – impersonnalité des règles – contrôle et prévisibilité (Weber, 1922)
 - Dérives perverses : ritualisme et rigidité (Merton, 1940)
- La théorie des organisations (P&P)
 - Simon : concept de « rationalité limitée » Bureaucratie comme idéal – type :
 - Parsons : la différenciation fonctionnelle garantit l'efficacité (adaptabilité) et le maintien de la structure (intégration)
 - ➔ importation en Europe (Crozier et le CSO) et adaptation

Quelles sont les dimensions qui font l'objet de la science administrative ?

Comment sont exercées les fonctions collectives de nature politique indispensables au maintien d'un groupe social :

- **Une Construction délibérée**
- **Qui contribue aux processus de différenciation sociale et de domination**
- **En mobilisant des moyens différents en fonction de l'époque (extension de l'Etat, organisation des moyens)**

L'AP doit être analysée comme un fait social :

elle est placée au cœur du système politique qui a été historiquement construit autour du monopole de la contrainte.

La science administrative se penche sur

1. la structure institutionnelle de l'AP comprise comme le fruit par sédimentation d'une histoire et d'une société
2. les modes d'organisation qui permettent d'assurer les services et fonctions
3. l'action de l'AP dans la société et l'impact social de cette action

L'approche doit faire sauter les mythes et représentations sociales :

une AP ontologiquement supérieure (au nom de l'IG)

une AP neutre et intouchable, détachée du politique

Quels sont les regards spécialisés sur l'AP ?

- 1 Approche juridique :
- 2 Approche managériale
- 3 Approche sociologique
- 4 Approche politiste

1 Approche juridique :

- Droit administratif (approche normative)
- Science administrative (analyse des structures / actions / contrôles)
- Approche institutionnelle assez rigide mais indispensable parce que la réalité administrative est « juridiquement construite », encadrée et codifiée par le droit !

Quels sont les regards spécialisés sur l'AP ?

2 Approche managériale ou gestionnaire

Quelles sont les méthodes rationnelles et efficaces qui permettent de construire une organisation (planification, organisation, direction, contrôle)?

Années 70 : remise en cause des structures de pouvoir

- ➔ nouvelles approches : GRH; culture; management participatif; décentralisation; innovation; complexité
- ➔ d'une gestion opérationnelle à une gestion stratégique, capable d'intégrer les ressources et contraintes de l'environnement)
- Comment définir les finalités de l'AP, alors qu'elles la dépassent ?
Comment est défini l' »intérêt public « ?
- Comment organiser les conditions d'autonomie vis-à-vis des responsables politiques (conformité politique) et des forums politiques qui précisent l'IP
- Il n'est pas possible de tirer profit d'une logique de concurrence comme dans le secteur privé : contrainte légitime; marché captif; pérennité.
- Exigences de performance et de rationalisation (ex: évaluation des PP: impact par design, par interaction et par émergence)
- Années '80: Rupture néo-libérale ➔ approche de NPM :
 - Privatisation ; autonomisation et mise en concurrence ;
 - Orientation vers le changement et l'adaptation

Quels sont les regards spécialisés sur l'AP ?

3 Approche sociologique :

- **Analyse systémique** des organisations comme « ensemble de structures de communication, d'informations et de relations » (**in: interdépendance des composantes**); qui agit dans un milieu déterminé qui l'influence (**out: transactions avec l'environnement**), (Merton et Parsons)
- **Analyse stratégique** des jeux d'acteurs (interactions et relations de pouvoirs; contrôles de ressources et des zones d'incertitude; approches systémiques qui s'intéresse aux mécanismes d'intégration et de régulation remise en cause des structures de pouvoir (Crozier)
- **Approche culturaliste** interne à l'organisation: la culture organisationnelle contribue à la régulation interne à l'organisation (rites (valeurs) et symboles (sens commun) ; histoires (marche à suivre)) (Douglas; JD Raynaud)
- **Courant institutionnel** : l'inscription dans la durée transforme l'organisation en « sujet collectif » distinct des individus qui la composent

Quels sont les regards spécialisés sur l'AP ?

4 Approche politiste :

- **Analyse de l'Etat** comme espace de pouvoir (élus et responsables administratifs; entre groupes politiques)
 - ➔ Analyse de l'Etat à travers la contrainte, les productions symboliques
 - ➔ Analyse de l'Etat à travers ses **actions** (Leca) :
 - Approche bottom up** : les politiques sont vues comme le produit élaboré de rapports de forces interdépendantes :
 1. schémas rationalistes
 2. schémas néo-institutionnalistes
 3. approches cognitives
- ➔ **l'administration est saisie à partir de ses actions : elle est intimement liée au politique.**
- ➔ **l'administration reste une structure institutionnelle et organisationnelle spécifique**

Les réformes administratives en terme de NPM (NGP) ont pour effet de déplacer l'attention de l'analyse de l'amont (droit, institution) vers l'aval (outputs et outcomes de l'action administrative)

La science administrative est indissociable de la science politique et particulièrement dans le cadre de l'analyse des politiques publiques.

La science politique s'intéresse aux phénomènes de pouvoir et en ce sens elle ne peut pas éviter de se pencher sur l'administration et ses modes d'action

L'administration est liée au politique et il est difficile de distinguer les deux dimensions, que ce soit au niveau fonctionnel (fonctions de l'AP et du politique) ou au niveau constitutif (organes politiques et administratifs) : MW affirme que la bureaucratie s'impose comme source de savoirs spécialisés (données techniques) au service de la volonté du politique.

L'**analyse des politiques publiques** s'intéresse peut être moins à ce qu'est l'AP qu'à ce qu'elle fait et comment elle agit sur la société.

L'approche doit permettre de mettre en évidence :

1. le rôle de l'AP dans l'élaboration et la mise en œuvre des choix collectifs
2. l'importance (quoique relative) de la distinction entre AP et politique
3. le lien entre l'AP et ses résultats (ou finalités) : l'AP est mortelle !

L'AP comme institution sociale :

- Inscrite dans la durée (**histoire**)
- Inscrite dans un système de valeurs spécifiques (**identité**)
- Pour réaliser une fonction spécifique

Comme toute institution sociale elle apparaît impersonnelle (extériorisation) ; relevant de l'ordre de l'évidence (objectivation) ; intériorisée par chaque membre de la société (intériorisation)

En tant qu'institution sociale, elle s'inscrit dans une certaine société : elle est une **pièce de l'architecture sociale**

Son « **système de signification** » doit être compatible avec le code social, avec un principe d'ordre et de hiérarchisation sociale qui prédomine. Ce code n'est pas socialement neutre et avantage certains groupes. Le système de signification propre à l'AP s'inscrit donc dans une certaine historicité

Par exemple, le modèle libéral de l'Etat mettait en avant : la primauté de l'Etat sur la sphère privée (dont il est distinct : l'AP fait partie intégrante de la sphère publique) et le postulat de l'instrumentalité de l'administration par rapport au politique. Mais ce modèle normatif ne tient plus.

L'Etat

- ++> utiliser les ressorts symboliques, la contrainte, les tâches dites d'IG à travers des instances **autonomes** et **institutionnalisées** (espace public)
 - les gouvernants ne sont plus que des organes de l'Etat
 - ils s'effacent derrière la **norme juridique** (règles impersonnelles, objectives): le droit et l'Etat sont solidaires.
 - la contrainte est exercée avec le consentement des gouvernés
 - Weber : l'Etat est le groupe politique qui dispose du monopole de la contrainte légitime (il se définit par une logique de MOYENS et non de FINS)
 - Elias : l'Etat dispose de ressources (militaires et financières) qui permet d'organiser le conditionnement social des individus
- les actions de l'Etat sont :
 - protéger ;
 - prévenir (contre les désordres sociaux, et les risques);
 - sanctionner

L'AP s'inscrit dans un système politique :

- ++> avec d'autres forces institutionnalisées (partis, groupes de pression)
- ++> au sein d'un « espace public » (pour tenir compte du concept d'opinion publique)

Il y a plusieurs lignes de tensions :

- AP et représentation démocratique :
 - l'AP est soit professionnelle soit démocratique
 - L'AP est placée sous le contrôle du parlement et sous la direction des ministres

Les paradoxes nouveaux de l'AP : l'effet des réformes NGP

Fonction de production de produits (biens et services) de façon efficace

Fonction de production de régulation sociale : des politiques publiques particulières pour assurer une réponse à des besoins collectifs; pour organiser une certaine distribution du pouvoir. Ces fonctions étatiques :

symbolisation (affirmer l'identité collective du groupe; définir ami/ennemi)

domination (sauvegarder l'ordre social et ses hiérarchies)

régulation (résoudre les conflits et rendre compatibles les comportements des différents groupes constitutifs de la société)

La rupture néo-libérale des années '80

- prépondérance du secteur économique (compétitivité; croissance)
- nouvelle articulation entre secteur économique et social
- Redéfinition de la frontière entre privé et public
- Décentralisation

➔ approche de NPM dans les réformes de l'administration publique :

- Privatisation ; autonomisation et mise en concurrence ; délégation et décentralisation (y compris participation des usagers; *outsourcing*)
- Pilotage stratégique non plus par les inputs ou les procédures mais par les outputs.
- Orientation vers le changement et l'adaptation (*flexibilité*)

Les principes de la NGP (de Visscher et Varone, RIPC, 2004)

1. Séparer gestion stratégique et gestion opérationnelle
2. Orienter les activités de l'administration par les outputs plutôt que par les procédures
3. Réduire la hiérarchie, décentraliser les tâches administratives (agences exécutives) , déléguer ; déréglementer les statuts; incitants pécuniaires;
4. Introduire des mécanismes de marché (par ex : mise en concours pour la fourniture de prestations; déréglementer les monopoles publics; libre choix de l'utilisateur)
5. Efficience de la production de service; transparence et gestion « qualité »
6. Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers en impliquant ceux-ci dans la définition et l'évaluation des prestations

Ces principes sont-ils en opposition avec les règles fondamentales de service public?

Si les techniques de NGP contribuent à renforcer la légitimité secondaire de l'AP (production de biens et services de qualité), quels sont leurs effets en terme de légitimation première, à savoir la qualité démocratique des processus décisionnels?

Peut on distinguer Organisation Publique et Privée ?

- **Non** au niveau de la gestion des ressources pour produire des services (fonction de production)
 - **Oui : l'AP dispose de moyens spécifiques :**
 - la **norme juridique** (mise en œuvre des normes; présomption de légalité)
 - la **contrainte** (exercée de façon non uniforme dans les différents secteurs : police, services sociaux)
 - **Oui** pour le processus de définition des finalités de l'AP qui lui sont externes:elles sont d'ordre politique et juridique. Il s'agit de la légitimité première de l'action publique (une légitimité par les inputs et les processus décisionnels de l'Etat de droit dans le champ politique considéré)
 - ➔ **dispositif de pilotage à deux étages** (politique et administratif) disposant de compétences différentes et soumis à des contraintes différentes en terme de responsabilité et de temporalité
- Oui** pour ce qui relève des marges de manœuvres : tout ce qui n'est pas explicitement prévu est interdit; égalité de traitement; continuité du service;

(ref: Emery Y, Giaque D, 2005 Paradoxes de la gestion publique, L'Harmattan)

Exemple: la gestion par mandat (ou la contractualisation de l'AP)

Définition d'objectifs de résultats assortis d'indicateurs

➔ cette démarche impose une analyse préalable des choix politiques (quel objectif atteindre? Quel est le problème? Quels sont les besoins?) et du modèle de changement, impliquant les autorités politiques, mais aussi les utilisateurs comme parties prenantes

Flexibilité et responsabilisation (enveloppe budgétaire; GRH)

Promotion d'une culture basée sur l'attention aux coûts, aux performances et à la qualité (plutôt qu'une culture administrative procédurale)

Ex: Mise en place d'une gestion stratégique interne à l'Administration
→ un pilotage de l'action publique par le modèle SWOT

Définition des objectifs généraux (la finalité est externe, imposée par les responsables politiques)

Analyse de l'environnement → **O/T** → facteurs de succès.

l'AP contribue à structurer les besoins des utilisateurs en intervenant dans le processus de problématisation par ex. en canalisant les demandes

→ on observe parfois le modèle de la « filière inversée » (Galbraith) càd. d'une suprématie de l'offre sur la demande.

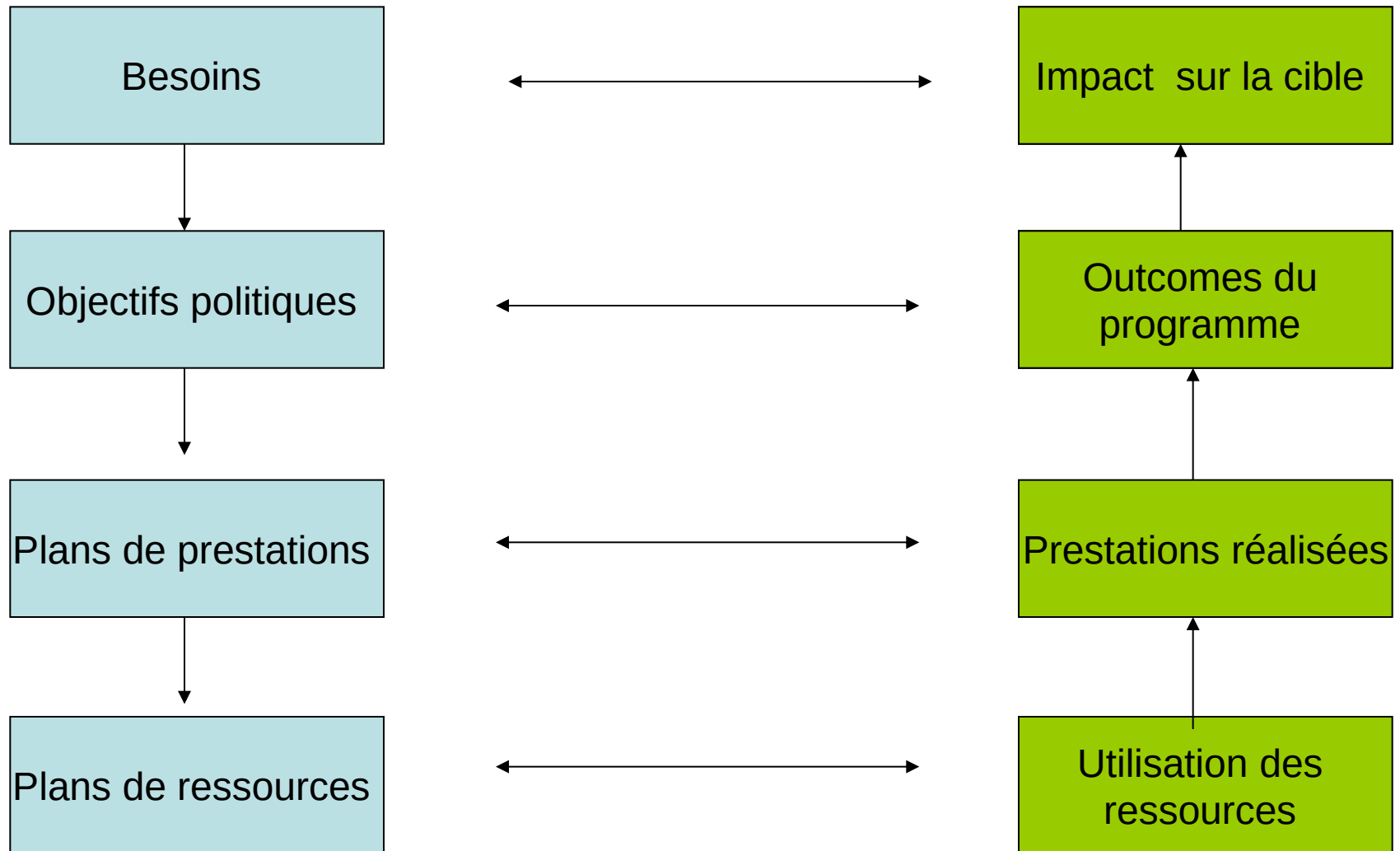
Analyse interne de l'organisation → **S/W** → les atouts et les « possibles stratégiques »

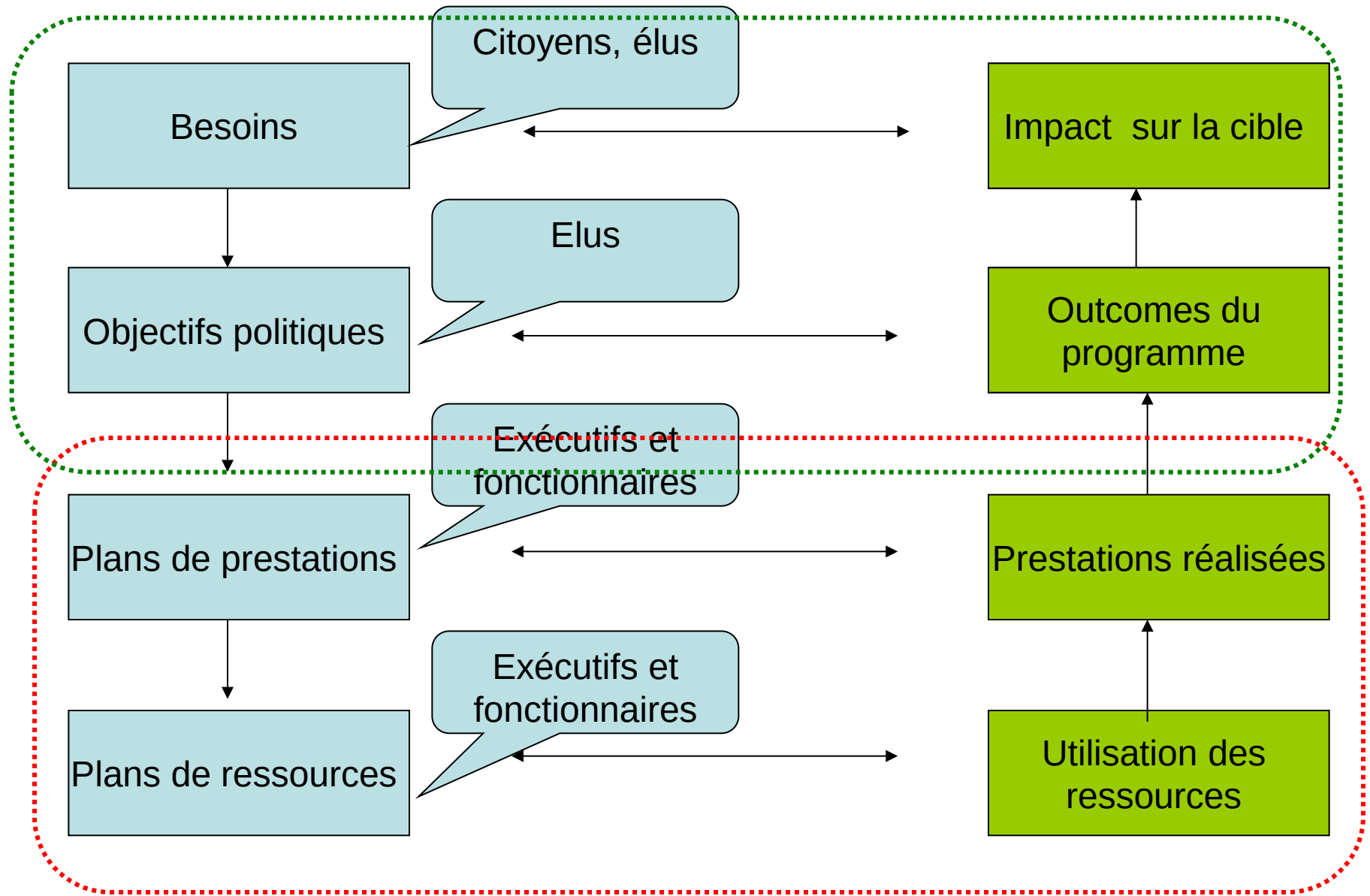
Analyse prospective et élaboration de variantes stratégiques : axes offensifs et axes défensifs

l'AP a une certaine flexibilité pour mobiliser par ex les ressources du droit (marge d'interprétation)

Mise en œuvre et contrôle de la stratégie

Comment coupler ce processus à l'analyse de la politique publique (p.114) ?





Pilotage opérationnel – pilotage stratégique

Résultats positifs :

plus d'information disponible pour les citoyens

approche qualité et attention aux besoins des usagers (études de satisfaction)

analyse politique au niveau des objectifs

Résultats paradoxaux :

1. Plus de confusion entre les responsables du pilotage

- managérialisation des politiques : les indicateurs d'impact sont rares et les indicateurs opérationnels abondants → les politiques se penchent davantage sur les éléments de gestion ! (**sur-pilotage**)
- politisation de l'administration qui se rend compte de ses marges de manœuvre et intervient largement dans la définition des objectifs stratégiques, par ex en fonction de leurs compétences et leurs connaissances

→ La rupture stratégique – politique // opérationnel – managérial ne tient pas !

2. Myopie gestionnaire (forte attention aux indicateurs quantitatifs d'outputs)

3. Difficultés à dépasser les **cloisonnements** pour construire des approches intégrées : au contraire les cloisonnements sont renforcés par la négociation sectorielle entre politique / fonctionnaire (= **intrapreneur**) ce dernier n'étant pas encouragé à intervenir dans des domaines extérieurs à ses objectifs.
4. Renforcement des problèmes de communication entre référentiels politique et administratif ; dénigrement de l'administration pour légitimer le changement; Renforcement de la logique marchande (concurrence; primat de l'économie (compétitivité et efficience); → **que devient la culture de service public ?** identité professionnelle, rites, coutumes, valeurs liées au concept de l'institution administrative sont affaiblis.

Problème résiduel :

- 1. comment rendre visibles les effets et outcomes des politiques menées pour améliorer le pilotage de l'action publique en l'absence de **stratégies d'évaluation** ?**

Pratique peu répandue : La NGP encourage plutôt les **mesures de performances** de production par des tableaux de bord. La pratique de l'évaluation n'est pas encouragée systématiquement par les spécialistes de la NGP : pourtant elle permet d'améliorer la gestion des politiques publiques en dialogue avec les élus et les citoyens

- 2. Principes de réformes internationaux relativement homogènes (OCDE) alors que les traditions administratives sont très hétérogènes: les soucis semblent semblables (alléger l'Etat; satisfaire les usagers) → échecs**

Pour conclure : (Timsit) **L'on gouvernera mieux encore si l'on gouverne avec** – avec ceux auxquels est destiné le gouvernement. Ni la gestion technocratique ni la gestion managériale (ou gestion pure) ne suffisent à gérer le complexité actuelle.

L'analyse des Politiques Publiques: approches intégrées

Analysis of policy (<> analysis for policy) : une approche plus scientifique et analytique que normative

L'approche doit intégrer :

1. **le système politique** (et les relations de pouvoir; les processus de légitimation),
- 2 **le système administratif** (et la gestion de moyens, les déterminants de l'efficacité);
- 3 **la société**

On a vu **l'approche séquentielle** pour aborder les différents moments de l'intervention et la pluralité des acteurs;

Vous aurez une vision du **système administratif** (cours G.Joris)

Mais il faut tenir compte des apports de **différents modèles scientifiques** pour dépasser une approche purement descriptive.

L'analyse des Politiques Publiques

L'analyse de PP risque de rester trop descriptive : une théorie scientifique permet de simplifier la présentation du réel en mobilisant un modèle causal qui permet de formuler des hypothèses (à confronter aux analyses empiriques).

Si on considère les PP comme « variables dépendantes », quelles sont les variables indépendantes qui semblent déterminantes?

Trois groupes de variables sont souvent mobilisées :

- Rôle majeur des **intérêts** des acteurs (**acteurs rationnels**)
- Rôle majeur des **institutions**
- Rôle majeur des **idées** où la construction du sens de l'action publique joue un rôle déterminant

L'analyse des Politiques Publiques : les trois « I »

L'analyse de PP risque de rester trop descriptive : une théorie scientifique permet de simplifier la présentation du réel en mobilisant un modèle causal qui permet de formuler des hypothèses (à confronter aux analyses empiriques).

Si on considère les PP comme « variables dépendantes », quelles sont les variables indépendantes qui semblent déterminantes?

Trois groupes de variables sont souvent mobilisées :

- Rôle majeur des **intérêts** des acteurs (**modèle de l'acteur rationnel**)
- Rôle majeur des **institutions**
- Rôle majeur des **idées** où la construction du sens de l'action publique joue un rôle déterminant

Une **institution** = un ensemble de règles coordonnées et de procédures qui organisent les interactions et les comportements; qui crée un cadre stable permettant des anticipations, des réductions d'incertitudes et qui permet d'organiser des actions collectives parce que les actions des acteurs sont plus prévisibles et visibles.

l'importance de l'intérêt des acteurs ou l'analyse des PP par le « choix rationnel » ou « Public Choice »

Le modèle de base :

- Tout phénomène social doit être expliqué à partir des actions individuelles
- L'acteur est **égoïste** : même les actions altruistes sont explicables par un « retour personnel »
- L'acteur est « décontextualisé » et tout à fait libre dans ses choix
- les acteurs essaient de **maximiser** leur fonction d'utilité personnelle. Chaque acteur fait une analyse cout/bénéfice des alternatives d'action.
- L'acteur est rationnel et **ordonne** ses préférences (si $A > B$ et $B > C$, alors $A > C$)
- L'acteur est **informé** : il doit pouvoir analyser les alternatives

l'importance de l'intérêt des acteurs ou l'analyse des PP par le « choix rationnel » ou « Public Choice »

Le changement social est le résultat d'agrégation de choix individuels (marché, main invisible de A Smith) sans que les acteurs en soient conscients.

La coopération et l'action collective sont des faits rares qui doivent être considérés avec soin.

Ref : M Olson, 1978, *Logique de l'action collective*. : Pourquoi se mobiliser si d'autres sont prêts à faire le travail (« passager clandestin » ou « free rider ») ?

Une mobilisation n'est possible qu'en présence d'incitations individualisées et pas seulement pour un intérêt collectif ... généralement encore à construire..)

l'analyse des PP : production de « bien public »

On est alors face à un problème : les PP sont le fruit d'actions coordonnées entre une multiplicité d'acteurs. Il faut pouvoir expliquer les modalités de coopération développées par des acteurs égoïstes et rationnels qui a priori ne sont pas coopératifs ! Or ces acteurs coopèrent dans un certain cadre politique pour produire un « bien public » (ex: eau)

Qu'est ce qu'un « **bien public** » ? *The Commons*

- Il est non appropriable : l'utilisation du bien ne diminue pas la quantité disponible pour un autre
- Il est non exclusif : l'accès est universel et personne ne peut en être exclu (« *tragedy of the Commons* »: une surconsommation peut entraîner une destruction du bien public -evt)

l'analyse des PP : analyse économique de la démocratie

Downs (1957) : les PP sont des biens publics offerts par des hommes politiques. Les citoyens sont des demandeurs

1. Les élus sont rationnels et ont un intérêt : être réélus → ressources, statut, pouvoir.
2. Dès lors, les programmes sont sensés plaire à un max d'électeurs et les PP sont mises en place pour gagner des élections *{il faut une crise pour réellement mettre en place une PP qui répond à un problème ou est impopulaire}*
3. Pour analyser une PP il faut évaluer comment elle contribue à la position de l'élus

Critique 1 : le politique a deux buts : être réélu et réaliser une PP *{d'autant plus qu'il est « héritier » de PP}*

Critique 2 : le politique qui agit a-t-il vraiment un impact sur la qualité de vie de l'électeur ?

Si ce n'est pas le cas, le modèle rationnel de l'électeur ne peut être mobilisé.
La dimension d'annonce suffit-elle ?

l'analyse des PP : les groupes d'intérêt

Olson (1983) « *Grandeur et décadence des nations: Croissance économique, stagflation et rigidités sociales* »: **les groupes d'intérêt cherchent à s'approprier le bénéfice de biens publics (*rent seeking*)**

1. Les groupes de pression exercent un lobby auprès de l'Etat
2. Ils cherchent à influencer la distribution des richesses à leur bénéfice propre mais avec un certain coût social {ex: *Du Pont et le contrôle des CFC*}
3. Ces groupes d'intérêt ne participent pas nécessairement à l'accroissement d'un bien être collectif → gaspillage
4. Olson souligne l'effet historique : la « liberté d'association » permet ce comportement et est à la source de « rigidités sociales » qui sont contre productives

Critique 1 : les analyses du « néo-corporatisme » montrent que l'Etat n'est pas passif face aux lobbys et cherche au contraire à prendre appui sur eux

- *Pour des informations*
- *Par un système de contre pouvoir : la capacité de résistance de l'Etat dépend des autres contre-pouvoirs. Ex : au niveau européen, les lobbys industriels sont très puissants mais les syndicats moins; les évolutions sont possibles : le règlement REACH est le contraire d'une « rent seeking »*

l'analyse de la bureaucratie au sein d'une relation « Principal / Agent » : la coordination par délégation

Les deux parties **d'une délégation** : d'un côté les **mandants** (*Principal*)

De l'autre les **mandataires** (*Agents*) à qui sont attribués des moyens et une mission...

Comment organiser la coopération entre les deux groupes ?

1. La relation est inégale : le principal peut sanctionner l'agent mais l'inverse n'est pas vrai. Mais cette attribut hiérarchique ne suffit pas à modéliser la relation entre les partenaires.
2. L'agent dispose des compétences techniques indispensables (sinon...)
3. L'agent maîtrise de nombreuses informations sur les performances et les couts de l'exécution de la mission qui lui est confiée → il n'a pas avantage à transmettre ces informations à son mandant car cela augmente la probabilité de sanctions
4. Que maîtrise réellement le principal ? Il est dépendant des agents qu'il ne peut contrôler .

l'analyse de la bureaucratie au sein d'une relation « Principal / Agent »

Le principe du principal-agent permet de modéliser les problèmes de coordination entre un acteur, désigné comme étant le « principal », qui dépend de l'action ou de la nature d'un autre acteur, « l'agent », sur lequel le principal est imparfaitement informé (ex: ministre / haut fonctionnaire)

Il y a une asymétrie d'information entre les deux partenaires, qui a des conséquences :

antisélection : le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui.

alea moral : un agent s'engage à accomplir une action pour le compte d'un principal alors que le résultat final de l'action dépend d'un paramètre connu de l'agent mais pas du principal. L'agent pourrait utiliser à son avantage son information privée, sans que le principal en soit conscient ! Ce paramètre que seul connaît l'agent et dont dépend le résultat de l'action ne peut être inclus dans l'accord liant les deux agents ! (attention : il n'y a aucune considération morale : le principal comme l'agent agissent seulement en fonction de leur intérêt)

l'analyse de la bureaucratie à travers le modèle de « choix rationnel »

Peut on utiliser le modèle de l'acteur pour analyser le comportement et la coopération des fonctionnaires modèles de Weber : hiérarchie et division formalisée du travail; agents bureaucratiques dévoués et désintéressés

Niskanen (1971) : il analyse l'expansion bureaucratique les fonctionnaires cherchent à maximiser leur utilité personnelle en maximisant le budget dont ils ont la charge, par ex (statut, prestige, carrière; depuis Copernic, la question du salaire a été modifiée).

C'est possible parce que:

1. Il y a peu de mécanismes de contrôle des couts de production (peut on faire mieux avec moins?) : le « principal » n'a pas de contrôle sur l'action de son « agent »
2. La logique de concurrence entre services (moteur de l'amélioration des performances) n'est pas très mobilisée

➔ Les bureaucraties sont de plus en plus importantes et inefficaces....

l'analyse de la bureaucratie : la stratégie du « Bureau Shaping »

Comment expliquer que tant de fonctionnaires ont encouragés le down sizing de l'administration dans les réformes néo-libérales ? (Dunleavy, 1986)

1. les fonctionnaires sont en compétition mais à titre individuel
2. Les fonctionnaires subalternes ont intérêt à s'investir dans une stratégie collective : les retombées seront proportionnellement plus intéressantes
3. Les hauts fonctionnaires ont intérêt à améliorer leurs conditions de travail individuelles : par exemple, rendre leurs tâches plus intéressantes
 1. Ex: se décharger des routines (externaliser des tâches)
 2. Conserver un rôle de gestion stratégique (orientation) et de contrôle

Les réformes des années 90 correspondent assez bien à cette description : de nombreux principes liés au NPM allaient dans le sens de l'intérêt des hauts fonctionnaires
➔ ceux-ci les ont fortement soutenus.... Parce qu'ils étaient directement intéressés à ces réformes !

critiques : conflits entre fonctionnaires et ministre (Copernic); risques de voir les responsables politiques by-passer l'administration (cascade de relations p/a)

L'acteur dans son contexte : institutionnalisme du choix rationnel 20/11/2014

Les PP sont le résultat de processus de négociations entre acteurs interdépendants et obligés de s'entendre.

L'environnement institutionnel contribue à façonner les alternatives et promeut la coopération entre les acteurs égoïstes.

On appelle « **institution** » les éléments de contexte qui influencent les stratégies individuelles (mais pas les fonctions d'utilité – l'acteur rationnel présente une fonction d'utilité stable) et limitent les alternatives. Il s'agit « *des règles du jeu et des contraintes construites par les hommes pour façonner les interactions sociales.* » (North, 1990)

1. Quelles règles ?
2. Quelles formes de coopération ?
3. Quels effets sur les outputs ? (Scharpf)
 1. La qualité de la décision dépend de la qualité des processus
 2. Le contenu de la décision dépend des règles d'interaction

L'acteur dans son contexte : institutionnalisme du choix rationnel

Les institutions structurent les interactions entre acteurs parce qu'ils influencent :

1. Les orientations et capacités d'action (quels degrés de liberté?);
quelles sont les questions posées ?
 2. Les constellations d'acteurs (qui peut jouer?) qui viennent avec
leurs préférences et leurs options stratégiques
 3. Les modes d'interaction et de prise de décision (comment on
joue?)
- ➔ Il s'agit pour l'analyste des PP de dévoiler les systèmes de
règles : allocation de ressources, les relations de pouvoir, les
arènes d'interaction

Par exemple : organisation du vote: par groupes ? en plénière?

L'acteur dans son contexte : institutionnalisme du choix rationnel

Les PP sont le résultat de processus de négociations entre acteurs interdépendants et obligés de s'entendre.

Empiriquement, la direction hiérarchique n'est pas la méthode la plus couramment utilisée : même en cas d'existence de règles formelles (*de jure*), l'interdépendance *de facto* entre acteurs est tellement forte (par ex P/A dans un système de délégation) que la coopération ne peut que se baser sur le consentement mutuel !

Il y a enchevêtrement (vertical / horizontal) entre les acteurs : chacun dispose du droit de veto !

L'acteur dans son contexte : les quatre modes de coordinations (Scharpf, 1997)

1. **La coordination négative** : anticipation des résistances → on essaie d'éviter les vetos → décision du PPCD
2. **Le marchandage** : compensation des acteurs lésés par la décision (\$; autres domaines) → des « vetos » peuvent être achetés
3. **La résolution du problème** : les acteurs ne négocient pas en termes de cout / bénéfice personnel mais pour formuler des actions qui représentent des chances d'un bien être social dont ils bénéficieront tous (optimum de Pareto ou Kaldor-Hicks). Il s'agit d'argumenter pour chercher la meilleure solution
4. **La coordination positive** : les acteurs sont capables de délibérer sur la meilleure réponse à un problèmes tout en abordant les questions de distribution entre eux (ex: GT qui peuvent être opérationnels entre des ministères différents pour proposer des réponses originales)

Quand et pourquoi les systèmes de décision conjointe sont capables de dépasser la logique de la coordination négative pour proposer des solutions qui peuvent améliorer le bien être social ? (ex: contacts informels; logique de projet pour améliorer la cohérence entre objectifs)

L'acteur dans son contexte : institutionnalisme du choix rationnel

Comment coopérer dans une négociation pour l'allocation des ressources ?

- A. Modèle de Pareto : l'**optimum** est atteint quand il n'est plus possible d'améliorer le bien être
- B. Généralement, un projet politique fait des gagnants et des perdants : le modèle de Kaldor-Hicks, permet d'aborder ce problème en tenant compte de **compensations** : un état de l'économie est supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants et ainsi en arriver à une amélioration parétienne (qui permet d'améliorer le bien-être d'au moins une personne impliquée sans pour autant détériorer le bien-être des autres).

lecture du texte : la clé de Berlin

Instruments de politique publique ; analyse multi niveau

Séance de révision de la matière du cours

l'importance des règles, de structures, de l'histoire : l'analyse des PP par les institutions

Nouveau postulat de base : **les institutions contribuent à modeler les acteurs et leurs fonctions d'utilité** (contrairement au modèle de l'acteur rationnel)

ET la coopération entre les acteurs repose sur des routines, des règles qui déterminent leurs interactions et les formes possibles de coopération

-Institutionnalisme historique : comment changent les institutions? Et les PP?

-Institutionnalisme sociologique (culturel): fonctionnement interne des institutions qui participent aux PP; importance des « matrices culturelles » dans la structuration des PP ; comment les institutions contribuent à transformer les acteurs eux-mêmes.

l'analyse des PP par une approche historique

Les **institutions** (règles qui encadrent les comportements humains) sont à la fois les structures politiques, formelles ou non, les procédures et modalités d'interactions dans les différentes unités de l'espace politique.

L'Etat est un acteur central (the state back in) et pas seulement une arène où les acteurs viennent confronter leurs intérêts ! (Skocpol, 1985)

- Compétences techniques des experts et fonctionnaires : l'Etat dispose d'un savoir propre autonome sur la société et ce savoir est à la source des choix de PP; il renforce l'autonomie de l'action de l'Etat (les fonctionnaires sont des « policy makers »).
- Les Etats sont capables de favoriser certains comportements politiques (voire une « culture politique ») même de façon non intentionnelle → ils ont un impact sur la société elle-même
- L'**histoire** a une importance : les choix faits au temps T a un impact au temps T+1

→ Les institutions ont un effet sur les ressources des acteurs; sur les identités et la façon dont les acteurs définissent leur propre intérêt : **la formation des préférences des acteurs doit être expliquée puisqu'elle n'est pas donnée !**

Le poids de l'histoire : « path dependency »

Pierson (1994) analyse comment les états réagissent face à la crise de l'état providence : pourquoi ces différences entre pays et entre programmes ?
Approche comparative historique (Palier & Bonoli 1999)

Les institutions → **règles et normes qui permettent de prescrire** des comportements et **qui informent** les différents acteurs quant à leurs comportements respectifs (ce qu'ils peuvent attendre les uns des autres)

Pierson analyse les « effet retours » des politiques antérieures et les dynamiques auto-renforçantes (**positive feedback**) :

1. les politiques créent leurs propres soutiens, orientent des groupes d'intérêt qui influencent les capacités de changement.
 2. Les acteurs s'adaptent à la logique du système. Les institutions accentuent une certaine distribution (inégaie) des pouvoirs
 3. Ils créent des arrangements complexes qui provoquent des **lock in**
 4. Les politiques antérieures contribuent à définir les informations disponibles
 5. On a tendance à créer de nouvelles institutions compatibles avec les institutions pré-existantes
- « dépendance au sentier » ou « **path dependency** » et continuité des PP (ex: PAC jusque 1992)

Le poids de l'histoire : « path dependency » in CAP

(Kay, 2003) : positive feedback (ou « logique des rendements croissants ») → réduction des alternatives

1. comment les décisions antérieures finissent par se traduire au niveau « micro » et comment les institutions macro / micro sont en relations (structures constitutionnelles; lois; accords politiques; actions opérationnelles)
2. Dans le cas de la PAC, jusque 1992 :
 1. il y a des groupes d'intérêt qui sont en position de « rentier » COPA → Ces groupes peuvent limiter les « alternatives » qui sont prises en considération (pouvoir négatif)
 2. Les structures administratives tendent à se spécialiser pour gérer les politiques suivant un certain modèle → changer de politiques coûte à l'administration
 3. Coûts fixes importants et engagements à long terme des producteurs
 4. « blowback » : les effets de renforcements finissent par produire des pressions vers le changement parce que les conséquences non attendues dans d'autres domaines politiques développent une forte pression (commerce international; environnement; budget)

« path dependency » dans l'économie de l'innovation

Arthur (1994) analyse pourquoi une technologie finit par s'imposer même si à long terme elle a des effets moins positifs que les techniques concurrentes : les acteurs ont tendance à se concentrer autour d'une technique, à ne pas en démarrer une nouvelle, **dans la logique des « rendements croissants »** parce que

1. Les couts d'installation et d'entrée sont importants
2. Il y a des effets d'apprentissage
3. Il y a des effets de réseau : il est parfois préférable de bénéficier d'un réseau existant que d'en lancer un nouveau
4. Les acteurs mobilisent un modèle d'anticipation: ils se projettent dans le futur et la technique existante est valorisée par rapport à ses concurrentes

Le poids de l'histoire <> changement ?

Le changement reste néanmoins possible :

1. **Sédimentation** : des nouveaux instruments tendent à transformer les anciens (ex: pensions)
2. **Path shifting** : (ex: article de Palier & Boloni) de nouveaux instruments sont acceptés parce que leurs effets sont marginaux, mais ils trouvent des soutiens, ils prennent de l'expansion et finissent par prendre le dessus
3. **Conversion** (changements de finalités) : par exemple, on fait entrer un nouvel acteur (voir les transformations du FNRS)

Approche institutionnalisme sociologique

1. Approche empirique des organisations, non pas comme des structures rationnelles mais comme des organismes mus par des routines, avec des normes, des valeurs, des matrices cognitives qui régissent les comportements des acteurs et contribuent à leur identités.
2. **Les institutions construisent les acteurs (préférences, identités)** (Berger et Luckmann *La construction sociale de la réalité*) et orientent leurs comportements
 1. Schémas d'action formels → pratiques de routine que les acteurs intériorisent et qui tendent à s'auto-reproduire
 2. Des cadres d'explication et d'interprétation commune du réel

Elles permettent d'orienter les comportements des acteurs au sein d'une institution sans devoir recourir au concept de « rationalité » cher à MW. Elles véhiculent « un système de sens collectivement compris »

Ces matrices de sens contribuent à la création / reproduction d'arrangements institutionnels

Ces structures de sens (qui rendent possibles les interactions dans l'institution) tendent à se rendre invisibles parce qu'elles sont intériorisées par les acteurs sociaux. Elles deviennent des « évidences de sens commun ».

Approche institutionnalisme sociologique

(Hall & Taylor) Il s'agit de combiner

- une analyse par les structures et organisations (explications institutionnelles)
- Une analyse par les attitudes et valeurs partagées

Les formes et procédures (1) ne sont que la concrétisation de pratiques culturelles (2), à savoir des rituels, une actualisation des mythes, un véhicule pour des éléments de morale qui orientent l'action

Il s'agit de mettre en exergue **l'influence de cultures nationales** sur les politiques étudiées.

Des modèles de relation Etat-Société

Etatiste	Etat dirigiste; Groupes d'intérêt faibles et fragmentés	-Conflits / confrontations / mobilisation - collusion & clientélisme (réseaux d'anciens)
Pluraliste	Etat régulateur → équilibrer; Groupes d'intérêt professionnalisés; en concurrence	-Lobbying -expertise
Neo-corporatiste	Etat médiateur ; Groupes d'intérêt organisés, hiérarchisés, qui ont reçu le monopole de représentation	-Négociations tripartites → représentativité et contrôle des membres -Prise en charge de politiques (sectorielles) par les GI

Approche institutionnalisme sociologique

Il s'agit de mettre en exergue l'influence de cultures nationales sur les politiques étudiées.

Par ex. recherche sur les politiques d'intégration : dans chaque pays on peut mettre en évidence un modèle de citoyenneté spécifique (ou de communauté politique) qui définit le lien entre l'individu et l'Etat (à la fois dans des dispositifs et sur le plan symbolique);

Un tel modèle forme le prisme qui structurera la réponse politique

1. Modèle corporatiste : soutien aux structures communautaires
2. Modèle libéral: soutien à l'intégration économique via le travail;
3. Modèle étatique, où l'Etat tout puissant sera contesté pour ses échecs en matière d'intégration.

Par exemple en Belgique : peut on encore parler d' **une** culture politique ?

Analyse des PP par les «idées »

Les PP en tant que programme d'action incarnent une certaine théorie du réel → les acteurs vont confronter des systèmes d'interprétation du réel pour définir des choix politiques.

Les systèmes d'interprétation ont un impact sur les interactions et sur le produit des interactions (le programme d'action)

Il s'agit de mettre en évidence les matrices cognitives et normatives qui sont intériorisées par les acteurs et qui contribuent à structurer la PP

Les changements de PP sont tantôt mineurs tantôt majeurs au niveau des idées

Analyse des PP par les «idées »:

1 Le paradigme d'action publique (Hall)

Il analyse comment les « théories » (ou *paradigme* – Kuhn) jouent un rôle majeur pour contribuer à définir le programme d'action publique. Ces théories sont reprises par les élites professionnelles. Elles reprennent :

1. Idées et normes sur le but de la politique
2. Les instruments à utiliser
3. La nature des problèmes à traiter

Ces théories sont intégrées dans les discours des acteurs et il est considéré comme acquis et stable => difficile à mettre en évidence et à examiner de façon critique.

Elles véhiculent à la fois une vision sur le fonctionnement de la société en général et le domaine politique en particulier

Analyse des PP par les «idées »:

1 Le paradigme d'action publique (Hall)

Les deux paradigmes (l'ancien et le nouveau) sont **incommensurables** et ce « *paradigm shift* » relève plutôt d'un choix idéologique ou une décision de nature politique, résultant d'un rapport de force entre ceux qui avancent les arguments.

Analyse des PP par les «idées »:

1 Le paradigme d'action publique (Hall)

Ex: politiques de drogue en France :

(old) Modèle de santé où la cure (abstinence) semble le traitement individuel approprié. Cette vision est imposée par des psy et des responsables de l'administration de la santé

(New) Modèle de santé publique : les consommateurs de drogue contribuent à la propagation du sida (comportements à risque : seringues et prostitution) ➔ traitement de substitution et encadrement des pratiques

L'analyse par les paradigme permet de mettre en évidence une certaine cohérence interne (ou non) des systèmes de sens au cœur de la PP considérée.

Analyse des PP par les «idées »:

1 Le paradigme d'action publique (Hall)

Les théories contribuent à définir le programme d'action publique et elles véhiculent à la fois une vision sur le fonctionnement de la société en général et le domaine politique en particulier

- ➔ Conduite normale d'une politique (voir la « *science normale* ») : ajustement de paramètres sans remettre en question le paradigme (**1st order change**) ; elle a lieu au sein de l'administration.
- ➔ ajustement d'instruments (**2d order change**); elle a lieu dans l'administration
- ➔ Rupture dans la conduite d'une politique : changement de paradigme (**3rd order change**) parce que le paradigme antérieur est discrédité (voir les « *révolutions scientifiques* »). Ce genre de changement n'est possible que si les acteurs sociaux s'impliquent (experts, médias, groupes d'intérêt, société civile, etc)

Analyse des PP par les «idées »:

3 Le référentiel d'une PP

Jobert et Muller analysent **l'Etat en action** : à la fois traversé par les forces sociales et extérieur à la société dont il est chargé d'assurer la cohérence. Les PP sont un « moment » de la lutte politique pour construire des normes capables d'assurer cette cohésion sociale.

1. Les **processus de coordination (via l'administration)** ont un impact sur le comportement des citoyens – dimension stratégique
2. Les actions publiques véhiculent des **valeurs**, définissent des **objectifs**, affirment une certaine **hiérarchie des normes**, et des **représentations** de la société – dimension idéologique

Ces processus de coordination s'appuie sur des représentations partagées (« **référentiel sectoriel** ») qui orientent et légitiment le positionnement des principaux acteurs et les grands arbitrages publics.

Analyse des PP par les «idées »:

3 Le référentiel d'une PP

Un référentiel (construit à travers des processus sociaux et conflictuels) articule plusieurs niveaux de représentations du monde que l'analyste doit mettre en évidence :

Valeurs fondamentales

Normes (qui fondent l'action et les objectifs à atteindre)

Algorithmes (théorie de l'action, causalités, etc)

Images (véhicule symbolique)

Les **acteurs** porteurs du référentiel sur le secteur politique concerné sont des « **médiateurs** » qui occupent une position centrale dans le secteur. L'acte de médiation (ou de construction du référentiel) est un acte hégémonique qui accompagne la prise de pouvoir par les médiateurs.

➔ un conflit dans un référentiel ne porte pas atteinte à la position hiérarchique

➔ un conflit sur un référentiel met en question la position du médiateur ancien et entraîne des réactions plus forte de la part du médiateur qui lutte pour sa survie.

3 Le référentiel d'une PP : AIRBUS et l'aéronautique civile

Le référentiel (construit à travers des processus sociaux et conflictuels) en France et en UK est fortement imprégné par la conscience que le secteur est vital sur le plan de la défense. Il est encore différent en Allemagne.

➔ lié à la Défense : référentiel d' » arsenal »

➔ logique d'ingénieur : il faut construire des avions avec des performances techniques exceptionnelles, quelque soit le prix ...

➔ en UK, le profil de l'administration est différent (plus généraliste)

En Allemagne, on parlerait plutôt de 'logique d'arsenal honteux' : c'est le ministre de l'économie qui est aux commandes; il faut un programme européen, pour le légitimer.

Mais ces avions ne se vendent pas (ex: Concorde)

3 Le référentiel d'une PP : AIRBUS et l'aéronautique civile

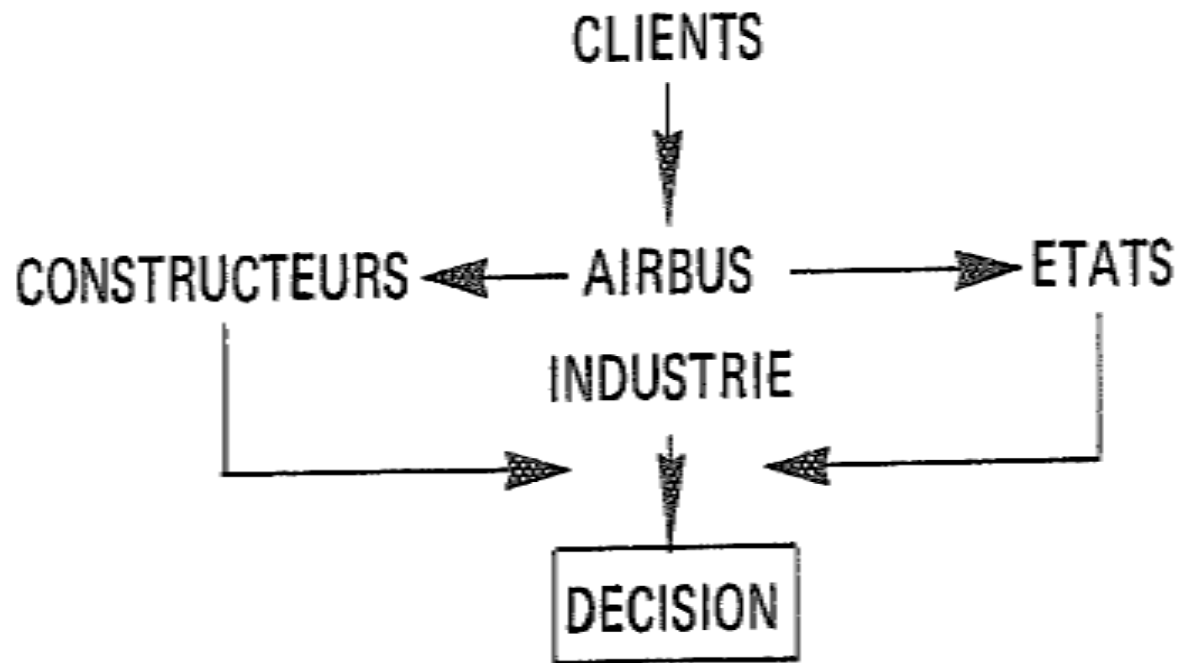
Si on discutait avec les compagnies d'aviation pour savoir ce qu'elles veulent..

➔ « référentiel de marché » : construisons des avions qui se vendent

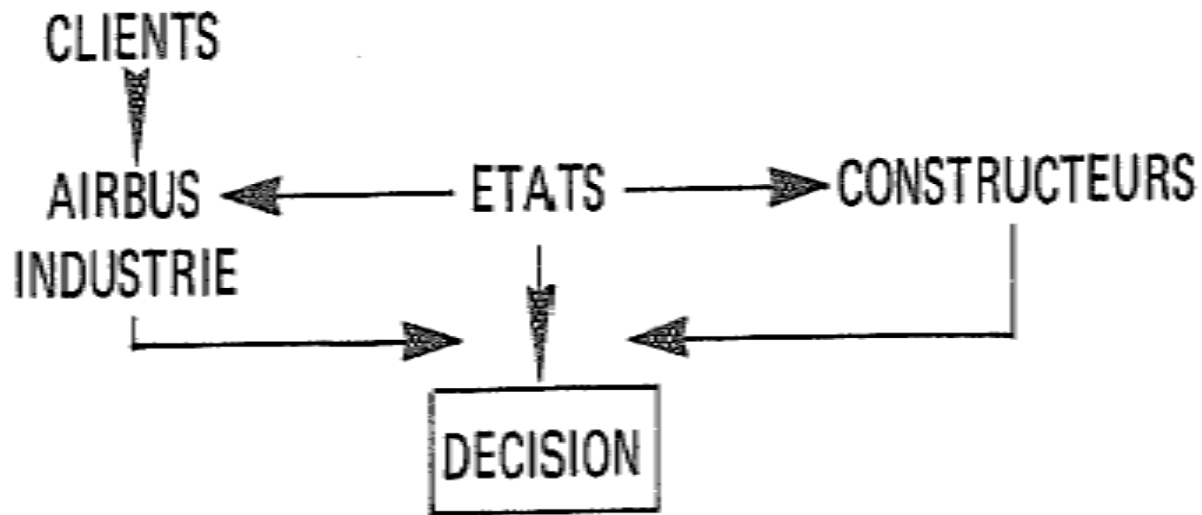
➔ l'état est toujours partenaire et finance une partie plus réduite du programme (politique industrielle et non plus une politique militaire)

Cette organisation nouvelle est capable de sortir de la logique d'arsenal et de créer de nouvelles formes de coopération avec les nouveaux partenaires par ex les transporteurs

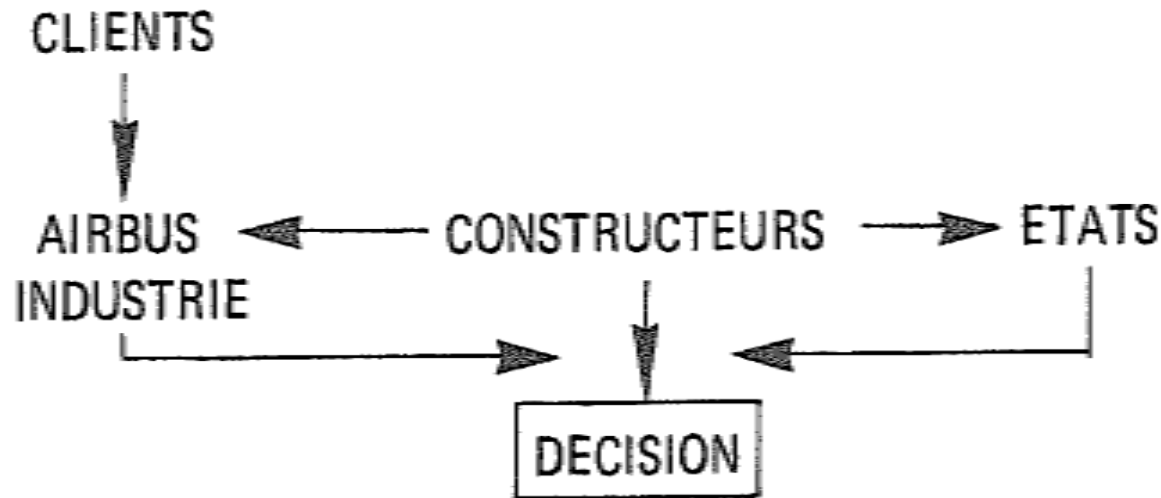
Le GIE devient le **PPO** de tout le programme de coopération !!!
Il y a une coopération sans hiérarchie ; le GIE assure deux fonctions (commerciales et cohérence technique et industrielles) : il devient le **mediateur**



Séquence commerciale : acteur clé = GIE



Séquence politique : les états sont les acteurs clés → décider des subsides à accorder au programme. « référentiel d'autorité »



Séquence industrielle : il faut construire les avions et les industriels et les ingénieurs sont aux commandes → construire les bons avions avec les bonnes performances et le niveau de sécurité exigé.

→ Les trois séquences se déroulent en parallèle et à un moment elles doivent converger.

→ Il faut éviter une vision trop linéaire des politiques publiques

3 Le référentiel d'une PP : AIRBUS et l'aéronautique civile

Les **acteurs** porteurs du référentiel sur le secteur politique concerné sont des « **médiateurs** » qui occupent une position centrale dans le secteur. L'acte de médiation (ou de construction du référentiel) est un acte hégémonique qui accompagne la prise de pouvoir par les médiateurs.

➔ un conflit dans un référentiel ne porte pas atteinte à la position hiérarchique

➔ un conflit sur un référentiel met en question la position du médiateur ancien et entraîne des réactions plus fortes de la part du médiateur qui lutte pour sa survie. Dans ce cas-ci c'est le GE Airbus Industrie qui va jouer ce rôle.

Analyse des PP par les «idées »:

3 Le référentiel d'une PP et ses changements

Pourquoi tout à coup une certaine représentation devient une « vérité du moment »? ...

Hypothèse du modèle : parce qu'il y a une inadéquation entre le référentiel sectoriel et le « **référentiel global** » == un cadre d'interprétation du monde. Un référentiel sectoriel ne se construit pas de façon indépendante par rapport au RG!

Par exemple, on observe un « référentiel modernisateur » dans les années 50-70; puis un « référentiel de marché » moins interventionniste.
Mais le modèle peine à expliquer COMMENT se passe ce changement....

Exemple : changement du référentiel agricole en France dans les années 50 : d'un modèle familial et d'équilibre à une agriculture moderne, intégrée dans une société industrielle

Valeurs : équilibre	➔ croissance
Normes: maintenance	➔ modernisation et changement
Algorithme : structures familiales	➔ agrandissement foncier
Images :	le jeune agriculteur sur son tracteur
Médiateurs = groupe professionnel (CNJA)	

Analyse des PP par les «idées »: production et institutionnalisation

Les idées sont produites au niveau de « **forums** », espaces où des acteurs ont des débats sur les politiques considérées, formalisés suivant des règles propres, des critères d'acceptabilité et de cohérence des discours (scientifiques, politiques, professionnels) : au sein de chaque forum, l'enjeu est la lutte pour imposer un ensemble de représentations spécifiques. Cette lutte fait émerger à la fois le « référent » central du forum et un groupe d'acteurs comme porte-parole du forum. Déjà à ce niveau commence le processus de sélection des alternatives.

Forum scientifique : recherche de l'excellence et impératif de rigueur scientifique → choix d'un **paradigme** scientifique & d'un « médiateur » = expert scientifique

Forum de la rhétorique politique : conquête du pouvoir et organisation de coalitions → choix d'une **doctrine** politique & d'un « médiateur » = homme politique

Forum professionnel : vision du modèle d'activité et d'identité professionnelle → choix d'un **modèle** professionnel & d'un « médiateur » = leader professionnel

Forum environnemental : promotion d'un modèle qui prend en compte l'environnement et le DD & d'un « médiateur » = une ONG

Sur chaque forum il y a un référent central qui permet aux acteurs de se situer

Il connaît des moments de stabilité et des moments instables, en mode « arène »: les débats sont très visibles; c'est l'étape de la sélection des initiatives.

Le forum de la CPP :

Référentiel = ensemble d'idées institutionnalisées qui proviennent des différents forums. Elles ne sont pas nécessairement cohérentes : il y a hétérogénéité et les contradictions internes sont possibles.

Le forum des communautés de politiques publiques joue un rôle central de définition des instruments de politique publique et qui rassemble des acteurs hétérogènes. Son objectif est de maintenir la conservation du compromis entre les parties prenantes sur la politique en question, compromis qui rend possible l'échange politique : la production du « référentiel » et des instruments de la politique qui forme un ensemble de représentations complexes, hybrides et hétérogènes (en provenance des différents forums). *« dans ce cadre les interprétations grandioses ont moins de poids que les normes, les savoir-faire et les recettes qui permettent d'orienter l'échange et la négociation ».*

Ce forum rassemble autour de ses membres légitimes permanents des membres de l'élite politico-administrative des experts ou « médiateurs » d'autres forums

- ➔ choix d'un référentiel sectoriel ➔ définition des instruments d'action (= institutionnalisation du référentiel)
- ➔ *Comme le forum est hybride, « Le référentiel est le résultat temporaire d'un processus d'hybridation : il emprunte et réutilise des idées, concepts, notions, arguments, issus de débats encadrés par des référents de nature différente, « paradigmes », « modèles », « doctrine » »*

Analyse des PP par les «idées »: production et institutionnalisation

Comment sont reliés les forums au forum de PP et entre eux? il existe un flux sélectif d'idées entre forums de production et forums d'institutionnalisation des idées.

Les forums constituent des lieux de débats → définir un référent dominant et un porte parole (celui-ci peut parler sur le forum des PP au nom de son forum de référence)

- Liens politiques (élection → gouvernement)
- Liens néo-corporatistes
- Demandes d'expertises

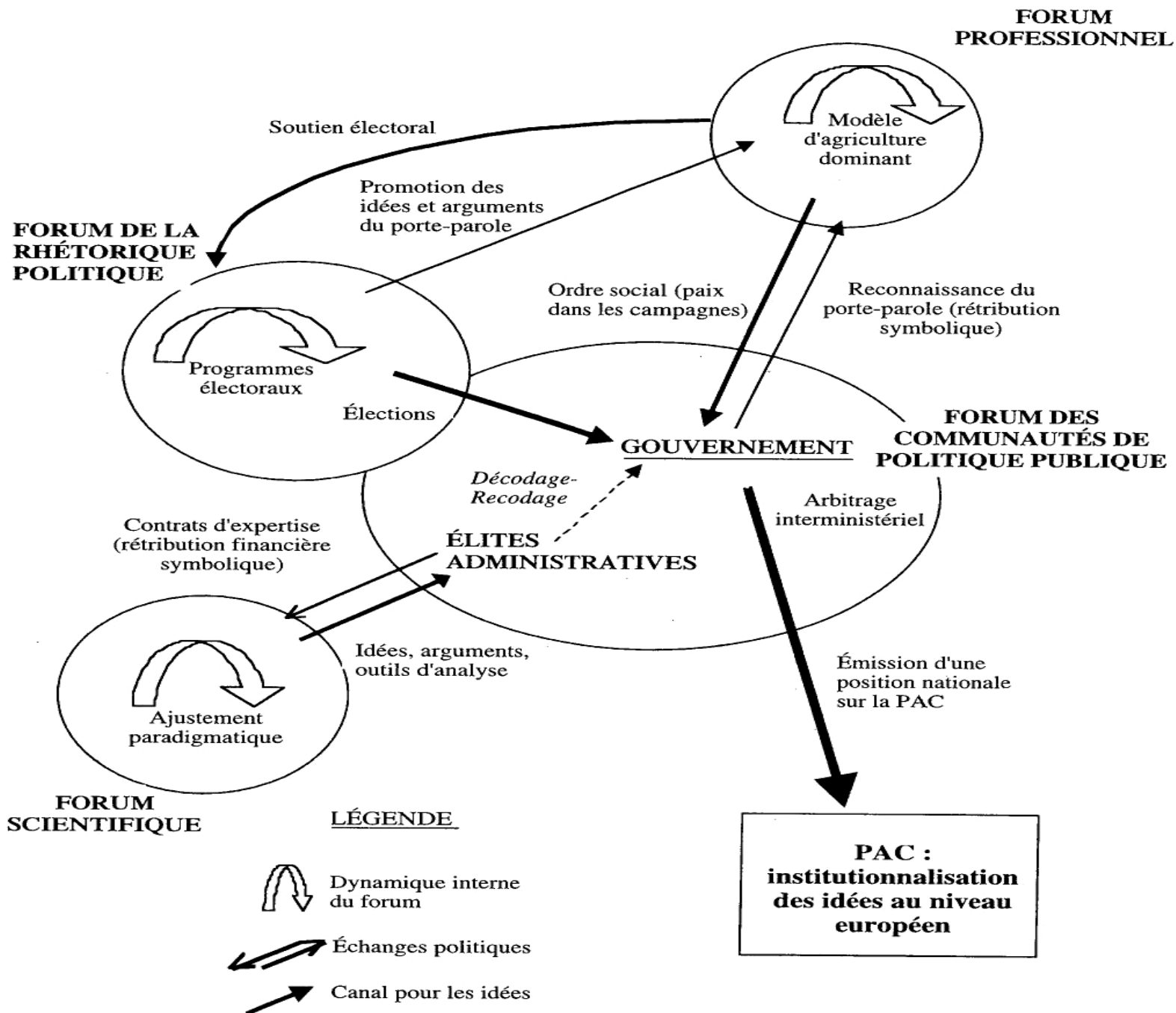
Le forum de PP fonctionne suivant une logique de négociations entre acteurs (asymétrique puisque les intervenants sont hétérogènes; puisque les pouvoirs publics sont par définition « le porte parole ») : il produit à la fois des instruments de régulation et un discours de légitimation qui les rends tolérables malgré la contrainte et les inégalités de l'ordre social

Analyse des PP par les «idées »: la réforme de la PAC 1992

Structure de la PAC ; soutien à la production;
protectionnistes, avantages aux gros producteurs

Conflit international % commerce international :
comment évaluer les effets des politiques nationales
sur le commerce international ?

- ➔ On observe une nouvelle forme de problématisation :
c'est le commerce international (et non plus la
demande nationale) qui importe.
- ➔ Par ailleurs, les nouvelles discussions du GATT
(1986) ouvrent le chapitre de l'agriculture



Analyse des PP par les «idées »:

2 Le récit dans la politique publique - « *narrative* »

Les récits aident les élites à simplifier le réel et à construire objectifs et programmes d'action (de façon moins normative que descriptive)

Il s'agit de retracer les histoires causales liées à la définition et l'évolution des politiques (Radaelli)

Il s'agit de forcer l'adhésion à la vision du monde qui est formulée. Si le récit est efficace, l'option politique paraît naturelle et s'impose facilement. Il s'agit de persuader l'audience. Pour être efficace, le discours doit mobiliser des visions qui créent consensus (par ex une vision apocalyptique) et qui fait taire les critiques.

Le récit est performatif : il crée un réel et pousse les acteurs à agir. C'est le « **pouvoir des idées** ». (ex: il suffit de croire à un risque pour que le comportement des acteurs soit modifié)

4 Les coalitions de cause (Sabatier) (Advocacy Coalition Framework)

Combiner les approches *top down* et *bottom up* : il s'agit de s'intéresser aux acteurs multiples impliqués / concernés; et à leurs interactions. Pas seulement aux acteurs étatiques !

Ces acteurs forment « sous système de politique publique » : ils cherchent régulièrement à influencer une politique (à quelque niveau que ce soit) sur des longues périodes. Ils sont identifiables; il y a des groupes d'intérêt qui sont mobilisés et des segments d'administration compétents

Ces acteurs mobilisent des « *systèmes de croyances* » pour caractériser un problème public, les moyens d'action, et les objectifs à atteindre. Ces acteurs participent aussi à des *activités* coordonnées dans le temps.

Ces théories sont structurées à 3 niveaux:

- **Deep Core** : orientations axiologiques → conviction profonde et fortement intégrée dans les structures identitaires (changent peu)
- **Policy Core** : théories causale, options programmatiques propres à une politique donnée dans un « sous-système considéré ». Ces théories définissent aussi quels sont les problèmes à prendre en considération.
- Secondary aspects : **instruments**

Comment se forment croyances et intérêts ? Quels sont les liens entre croyances – intérêts – affiliation à une coalition ? La théorie de l'ACF n'est pas claire : sont-ce les croyances qui déterminent les intérêts ou l'inverse ?

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

Les politiques sont stables ... Les démarcations entre alliés / ennemis que séparent des *deep core* (ex: coalition économique – coalition environnementale) sont assez stables.

Pour analyser un changement d'une politique, il faut se demander:

- Quels sont les changements au sein de la coalition hégémonique (ex: apprentissage → changements mineurs) ?
- Quels sont les changements au niveau des rapports de force entre les coalitions présentes (qui rassemblent des politiques, des administratifs, des scientifiques, des ONG, etc) ?

La théorie propose que **les changements majeurs** ne peuvent venir que d'un changement du rapport de force entre coalitions et pas d'un changement interne d'une coalition. C'est toujours un **choc externe** ou d'un **évènement** qui échappe au contrôle du groupe hégémonique.

Un aménagement mineur d'une PP peut résulter d'un changement mineur du « policy core » de la coalition hégémonique

Les conflits sont la force motrice du changement des PP.

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

Les effets d'apprentissage sont rendus possibles par la confrontation aux réalités ou aux autres systèmes de croyance, mais lentement (on est ici proche de l'*incrémentalisme*) et ceci en situation de « *conflictualité* » intermédiaire (ni forte – tout est bloqué; ni faible – personne ne se mobilise).

Dans des forums professionnalisés et restreints, les acteurs (rassemblés à travers des « filtres » de sélection) partagent un langage et des structures de connaissance → l'apprentissage par confrontation est possible parce que les acteurs des différentes coalitions sont des professionnels et le débat a plus de chance d'être dominé par des normes professionnelles

Mais ces changements affectent surtout les croyances périphériques: le modèle peine à expliquer les transformations propres au « deep core » (ex: changement de paradigme analysé par Hall: du modèle keynesien au modèle monétariste en GB)

Comment expliquer les reconfigurations de coalitions, par ex en cours de problématisation ?

Un « sous système » stable existe-t-il ?

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause :

Quelle méthodologie ? Une PP ou un programme d'action est l'incarnation d'une **coalition hégémonique** (et de son système de croyance) dans un sous secteur donné → perception sélective de la réalité et interprétation des faits en fonction du système de croyance

Stratégie d'analyse d'un PP : il s'agit de regrouper les acteurs qui partagent les même « policy core » sous forme de « **advocacy coalition networks** » : ces réseaux sont hétérogènes (privé / public; admin/ONG) mais engagés dans une coalition où ils échangent des ressources et des systèmes de signification; puis ils contribuent à essayer de promouvoir ce système de croyance spécifique (il y en a généralement 2 à 5 par secteur politique).

Comment ? analyser les débats intellectuels (discours) pour isoler les divers systèmes de croyance et regrouper les acteurs qui se ressemblent puis identifier les réseaux d'interaction des acteurs au sein des groupes. Quels sont les médiateurs (*policy brokers*) qui semblent travailler à favoriser des coalitions? Il faut prendre en compte des périodes longues (une dizaine d'années)

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

L'ACF tient compte à la fois de l'incertitude de l'interactionnisme (la PP se déploie à partir des acteurs de terrain, mais sans plan d'ensemble) et des intentionnalités dévoilée par les approches élitistes.

- **Élitisme** : les croyances collectives semblent reposer sur des coalitions dominantes (et la passivité des gouvernés)
- **Interactionnisme** : incrémentalisme et questions liées à la gouvernabilité du sous-système considéré; rationalité limitée des acteurs;

La situation la plus fréquemment rencontrée serait celle de l' « *intentionnalité limitée* » : une coalition domine mais est en partie contrecarrée par les activités des challengers.

ex: les 2 décrets « mixité » en CF-WB

Mise à l'agenda : inégalités des performances de l'enseignement (PISA) peu efficace, peu équitable et ségrégation forte entre établissements.

PS, cdh, syndicats,
Fapeo, Assoc

Ecolo, Segec, Ufapec

MR, Assoc de parents

Modernisateurs :

Libre choix
Normes universalistes et individualistes
Un seul système scolaire pour tous
Eviter les positions de rente
Encadrer les autonomies des établissements et des communautés locales
Normes étatiques
Compétition pour l'accès

Autonomistes :

Libre choix
Conception particulariste et communautaire:
Coordination locale
Autonomie de l'établissement
Prise en compte des liens sociaux concrets et de projets locaux particuliers
Les communautés locales sont vecteurs de bien commun

ex: les 2 décrets « mixité » en CF-WB

Mise à l'agenda : inégalités des performances de l'enseignement (PISA) peu efficace, peu équitable et ségrégation forte entre établissements.

PS, cdh, syndicats,
Fapeo, Assoc

Ecolo, Segec, Ufapec

MR, Assoc de parents

Modernisateurs :

1. Liberté de Choix (constitutionnelle) garantie avec une exigence d'égalité d'usage
2. Diversité des profils d'élèves
→ Différenciation interne
3. Egalité des résultats dans les acquis de base

Autonomistes :

1. la liberté de choix sera limitée de fait; inscription bureaucratique
2. Diversité des profils d'élèves
→ Différenciation externe et autonomie des établissements
3. Egalité des chances

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

Ex: en Suisse pourquoi les politiques de soutien à la conciliation famille / travail (congés de maternité et accueil de petite enfance) sont en place en 2004 seulement ?

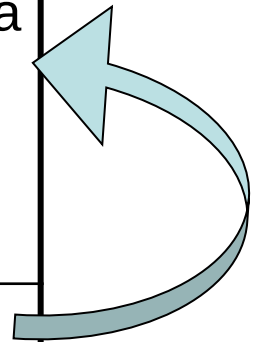
Conservateur	Distribution traditionnelle des rôles ho/fe au foyer	Politique de soutien à l'enfance (<> la pauvreté)
Libéraux	Liberté de choix individuel et intervention minimale de l'Etat	Quelle coalition ?
Socio-démocrates	Principe d'égalité (travail; domestique) et l'Etat doit assurer cette égalité de façon effective !	Politiques pour mieux concilier travail / famille

Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

Ex: avant 2004

Conservateur	Distribution traditionnelle des rôles ho/fe au foyer	Politique de soutien à l'enfance (<> la pauvreté)
Libéraux	Liberté de choix individuel et intervention minimale de l'Etat	OK? état minimal
Socio-démocrates	Principe d'égalité (travail; domestique) et l'Etat doit assurer cette égalité de façon effective !	Politiques pour mieux concilier travail / famille

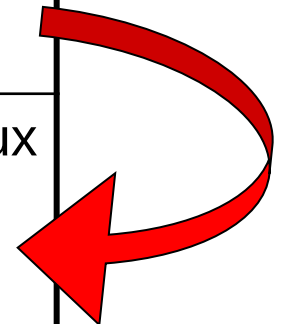


Analyse des PP par les «idées »:

4 Les coalitions de cause

Ex: après 2004

Conservateur	Distribution traditionnelle des rôles ho/fe au foyer	Politique de soutien à l'enfance (<> la pauvreté)
Libéraux	Liberté de choix individuel et intervention minimale de l'Etat	OK? femmes disponibles → travail?
Socio-démocrates	Principe d'égalité (travail; domestique) et l'Etat doit assurer cette égalité de façon effective !	Politiques pour mieux concilier travail / famille



Les objets dans l'action publique

Le fardeau moral du porte clé



- Programme de l'hôtelier
 - Anti programme des clients
- Complexifier le script pour imposer une certaine traduction

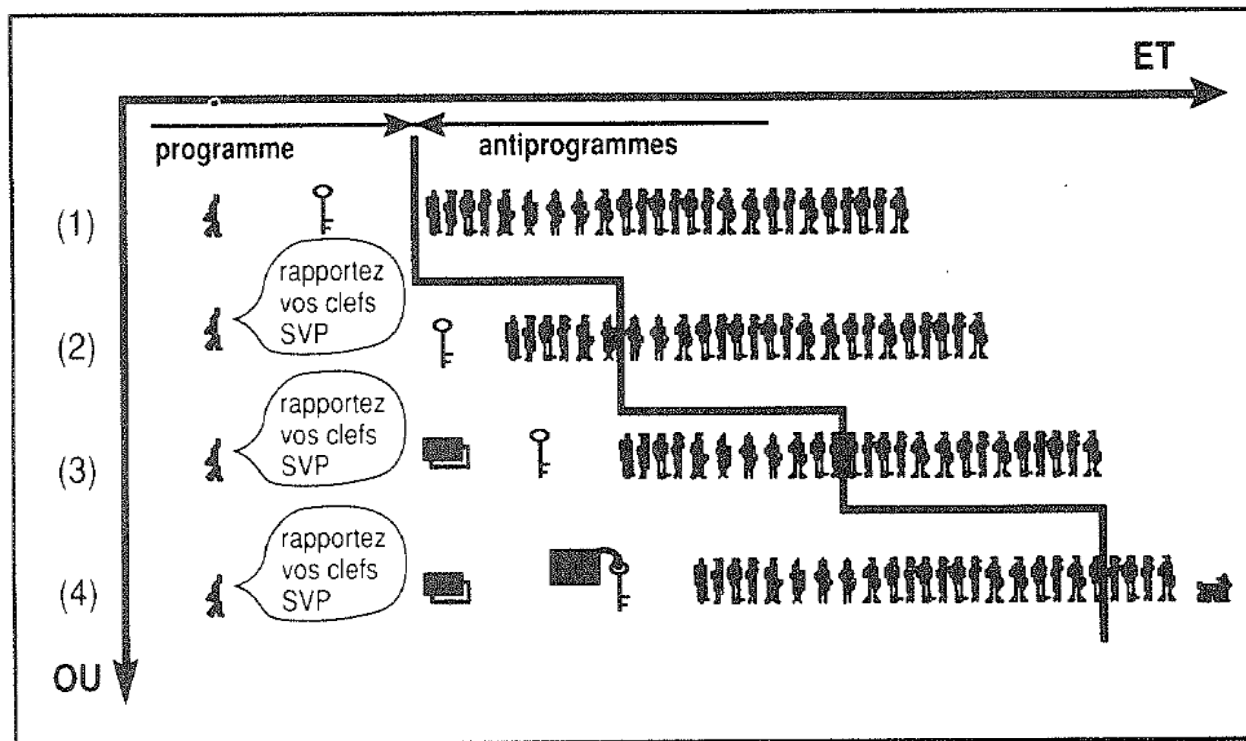


FIGURE 4.2. – L'hôtelier ajoute successivement des clefs, des avis, des panonceaux, et enfin des poids de fonte ; à chaque fois il modifie l'attitude d'une partie du groupe « clients d'hôtel ».

Comment imposer aux différents clients le même comportement prévisible ?

1, lancer un énoncé

2, le laisser se faire transformer par le contexte = traduction

➔ Analyser la “généalogie” de l’instrument : suivre la transformation des acteurs et celle des objets (= ACTANTS)





Collecte

En double conteneurs

- pour plus de propreté publique
- pour de meilleures conditions de travail
- pour permettre un recyclage de la fraction organique

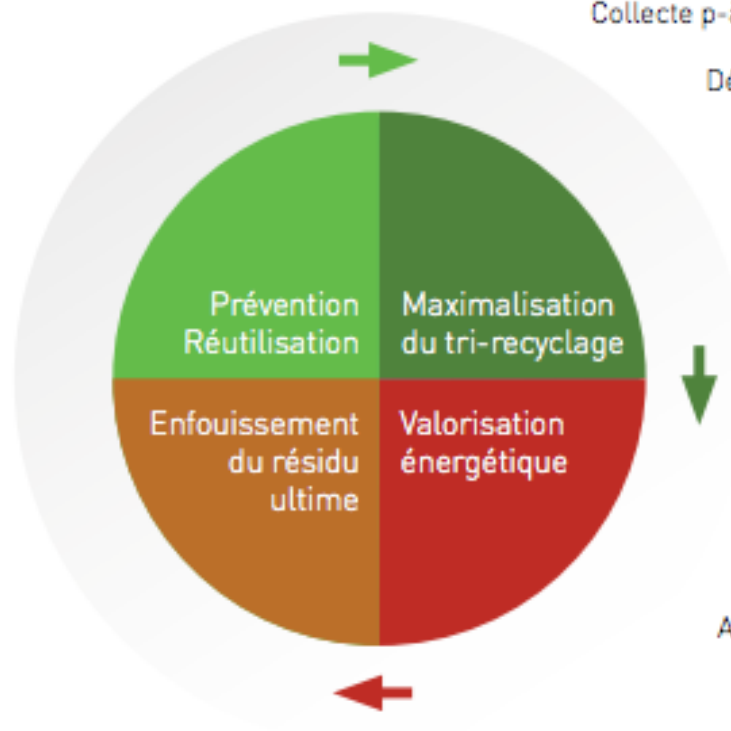
Collecte

Avec identification et pesée

- pour inciter à la prévention et au tri sélectif
- par respect du principe de pollueur/payeur
- pour l'application du coût vérité
- pour pouvoir distinguer les déchets commerciaux des déchets ménagers

« Cette politique vise à préserver la santé des citoyens, à protéger l'environnement de l'impact néfaste des déchets et à combattre le gaspillage de matières premières et d'énergie »

Cellule prévention - Animateurs de terrain
Actions dans les écoles, sur les marchés
Promotion du réutilisable
Calendrier des collectes
Compostage à domicile
Guide du réemploi
SoFIE
Ressourcerie du Pays de Liège
...



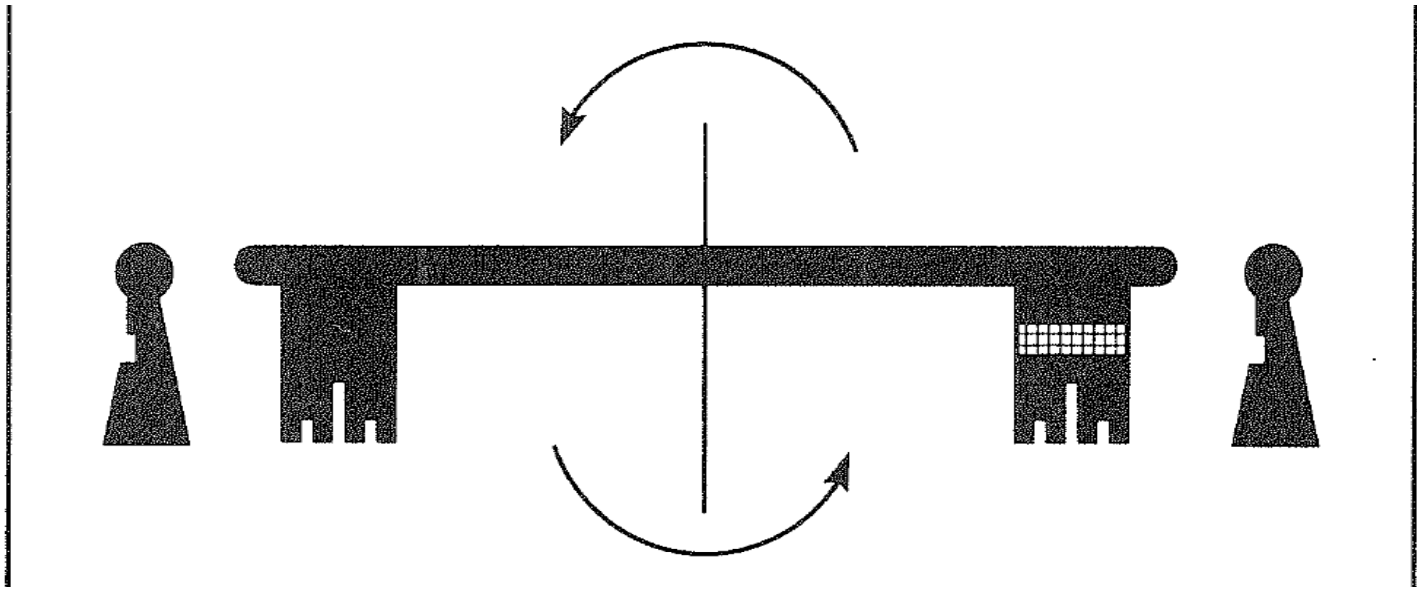
49 recyparcs
2.200 bulles à verre
Collecte p-à-p PMC/PC/Organiques
Centre de tri PMC
Démantèlement des DEEE
Centre de compostage
Centre de recyclage
Biométhanisation
...

Uvélia
AVE (biomasse)
Valorical

La clé de Berlin

Les objets participent à **construire**, à **identifier** et à **diffuser** un sens à la réalité sociale

«Les choses n'existent pas sans être pleines d'hommes (...).» «Cette clef existe bel et bien, mais uniquement à Berlin et dans sa banlieue.»



Les objets socio techniques :

**«Considérez des choses, vous aurez des humains.
Considérez des humains, vous êtes par là même intéressé aux choses»**

«Si la clef est un intermédiaire, elle ne fait rien en elle-même sinon porter, transporter, déplacer, incarner, exprimer, réifier, objectiver, refléter, le sens de la phrase:

«fermez la porte derrière vous pendant la nuit, et jamais pendant le jour», ...

L'objet est un instrument → prescription

Quel est le programme d'action (ou le script) lié à cet objet ?

L'objet contribue aussi à légitimer le comportement prescrit :

L'objet propose un sens, c'est-à-dire qu'il propose un rapport au monde et un rapport aux autres.

Délégation morale : l'objet concrétise les rapports sociaux

L'objet technique prend à sa charge les tensions sociales

Et il contribue à définir le contexte d'action



Les instruments

Ce sont des objets socio-techniques

Les instruments permettent d'organiser le réel
et d'agir sur le réel.



Un cas particulier :

Analyse des PP par les Instruments

Instrument = « dispositif socio-technique qui organise des rapport sociaux spécifiques, entre puissance publique et destinataires, qui sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social, et d'une conception précise du mode de régulation envisagé » (Lascoumes 2006)

Il est porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation. Il est un « condensé de savoir sur le pouvoir social et la façon de l'exercer ».

Exemple : réunion d'enquête publique; réunion de concertation

Un instrument est une **institution** = un ensemble de **règles coordonnées** et de **procédures** qui **organisent les interactions et les comportements**; qui crée un cadre stable permettant des anticipations, des réductions d'incertitudes et qui permet d'**organiser des actions collectives** parce que les actions des acteurs sont plus prévisibles et visibles.

La définition de l'instrument comme une opération de « traduction » :

Un instrument génère une représentation particulière de la question : une représentation que les acteurs regroupés autour de l'instrument peuvent partager et qui se stabilise.

→ Un instrument finit par imposer une certaine problématisation

Un instrument détermine des comportements des acteurs

Un instrument crée des rapports de force (il privilégie certains acteurs au détriment d'autres)

Un instrument organise des opportunités et des contraintes : il transforme les conditions de structuration

Un instrument véhicule une certaine représentation du problème.

Effets d'inertie : un instrument permet de résister à des changements ou des pressions exercées par l'extérieur

Un instrument est aussi un indicateur de changement (d'autant plus utile que les discours idéologiques sont de plus en plus vagues)

Exemple : financement de la recherche (FNRS <> RW <> PCT)

Choisir une instrumentation est une façon d'orienter les relations entre responsables politiques (gouvernants) et société (gouvernés)

Les instruments ne sont pas neutres : ils sont porteurs de valeurs,.

Alors que les organisations tendent à se retrancher derrière une façade de rationalité, il s'agit pour les chercheurs de rechercher les règles tacites qui sont imposées à travers les instruments et la signification de ces règles imposées en termes de pouvoir et de dissémination de modèles cognitifs.

On est loin des approches fonctionnalistes ou techniques qui présentent les instruments comme dénués de toute dimension politique :

une approche pragmatique où le choix de l'instrument relève d'une démarche technique de résolution de problème; les instruments sont analysés sous l'angle de leur efficacité dans une approche gestionnaire; les instruments sont naturalisés, à disposition

Pour étudier un instrument, **il faut analyser cet instrument en situation:**

ses **effets spécifiques** liés aux objectifs

des **effets spécifiques** dérivés de l'instrument mais non prévus initialement :

+ ses **effets politiques** et les **relations de pouvoir** qu'ils génèrent. Comment ils structurent l'action publique.

+ une nouvelle dynamique cognitive : l'instrument impose une certaine **représentation de la problématique.**

Instrument	Relations politiques que cet instrument organise	Légitimation que présupposent ces relations politiques
Législative et réglementaire ➤ fonction symbolique ; ➤ F pragmatique ➤ F axiologique	Etat comme gardien de l'ordre social	L'IG est imposé par des représentants élus. Une procédure connue et acceptée permet de légitimer l'instrument qui résulte du processus de décision
Economique et fiscal ➤ surtout techniques financières (taxes) ➤ subsidie (pour encourager des comportements)	Etat providence (redistributif)	Décidé dans l'IG de la Communauté Efficience sociale et économique
Ces instruments typique du « new public policy » organisent des relations politiques qui sont moins du type « command and control » mais plus du type de communication et consultation , plutôt incitatif que normatif. Ces nouvelles relations permettent de renouveler la base de la légitimation de l'action		
New 1 : Contrat (accords) ^[1]	Etat mobilisateur, qui donne de la cohérence Etat peu contraignant (en retrait) (assez bien aligné avec la vision d'un état libéral)	Participation directe Décisions adaptées à la multiplicité des sous-secteurs (contextes) OK pour répondre aux critiques % administration bureaucratique qui serait rigide, irresponsable et abstraitement universelle (<> contextualisation)
New 2 : Information et communication	« Démocratie d'audience » Droit à l'information Obligation d'informer	Décisions expliquées Acteurs responsables
New 3 : Standards sociaux	Ajustements au sein de la société	Négociation socio-technique fondée sur une coopération et participation, ce qui contribue à augmenter la légitimité démocratique

[1] Gaudin, J. 1999. GOUverner par contrat L'action publique en question. Paris Presses de Sciences Po

Une analyse multi-niveau

Traditionnellement on distingue **trois lectures** de l'action européenne:

1. Intergouvernementaliste (volonté des états)
2. Néo fonctionnaliste (ou spill over effect ou effet d'engrenage) : les états sont dépassés par les dynamiques d'intégration qui résultent de l'autonomisation des institutions européennes (COM et CJCE)
3. Une nouvelle intégration par la coopération entre instances européennes et nationales

Ce qui distingue particulièrement l'action publique européenne :

1. Dans le 1^{er} pilier surtout, on observe une **supranationalisation** des institutions européennes (Commission, Cour de Justice)
2. Processus décisionnel fluide et très ouvert (lobbies)

Une analyse multi-niveau

Ecart important entre prise de décision (Com / Conseil des Ministres / PE) et **mise en œuvre** (au niveau des états). La mise en œuvre des politiques est le dernier bastion de résistance et d'autonomie des états... bien que la Commission essaie de mobiliser de plus en plus des réseaux inter-niveaux

→ il faut analyser les différents niveaux et pas seulement le niveau européen

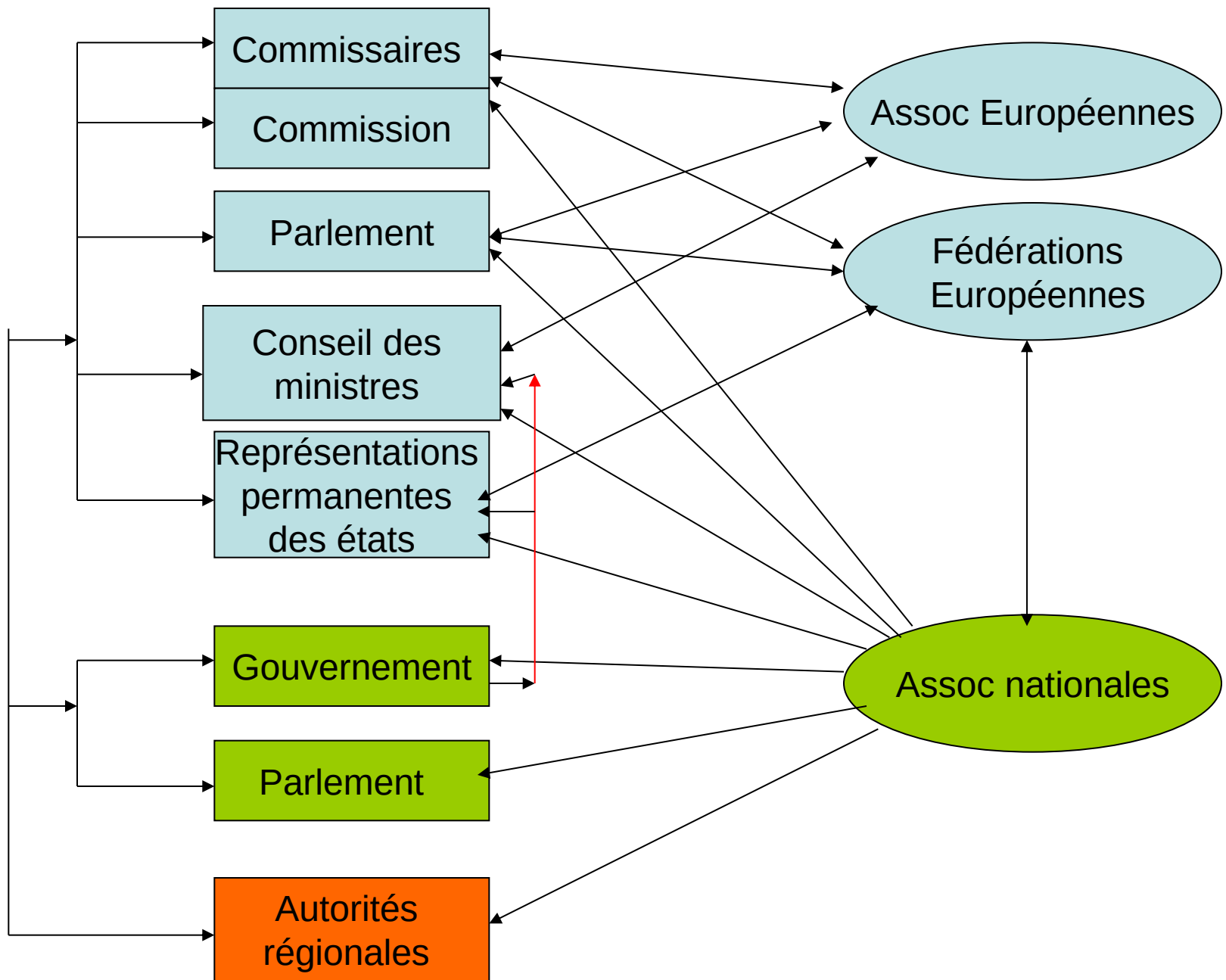
- Ce sont des autorités différentes qui définissent une PP (UE) et qui gèrent la mise en œuvre (états).
- La Commission essaye de contourner cela, *par ex pour la mise en œuvre des politiques de cohésion* Mais les états ont repris le contrôle des opérations
- Mais la COM dépend aussi des états pour disposer de l'expertise nécessaire pour gérer les PP (« comités »; « comitologie ») : depuis la CECA
- La directive est le moyen idéal d'action

Le rôle de la Commission

Elle joue un rôle majeur et croissant (avec le soutien de la CJCE) :

1. Effets de spill over : **fonctionnel** (pour que la Commission puisse accomplir ses missions) et **politique** (par le soutien direct à la Commission des lobbies européens, surtout industriels); appuyés par une machine promotionnelle et de production de **discours**.
2. Engagement de la Commission, grâce à son monopole de l'initiative : elle se profile comme un **entrepreneur de PP** (Kingdon), sérieux, constant, reconnu
Elle essaie d'enrôler les états et les groupes d'intérêt

➔ Schéma sur les modes de coopération multiniveau (193)



Une nouvelle division du travail entre les niveaux

Dans le cadre de l'intégration négative (affaïssement des barrières à la libre circulation), on observe des dynamiques concurrentes :

- Une construction lente du droit européen à effet de régulation (décision lente invoquant l'IG) face à l'efficacité de la CJCE qui prend appui sur des approches innovantes (effet direct et primauté du droit européen)
- Une approche rapide et efficace de market making par une intégration négative et une suppression des barrières au libre échange <> une intégration positive d'harmonisation de normes
- ➔ schéma sur les 4 aires des coopération Etat ./ UE (235)

Capacité européenne élevée

PAC
Négociations commerciales
Pol de concurrence

Règlement des produits

Capacité nationale ++

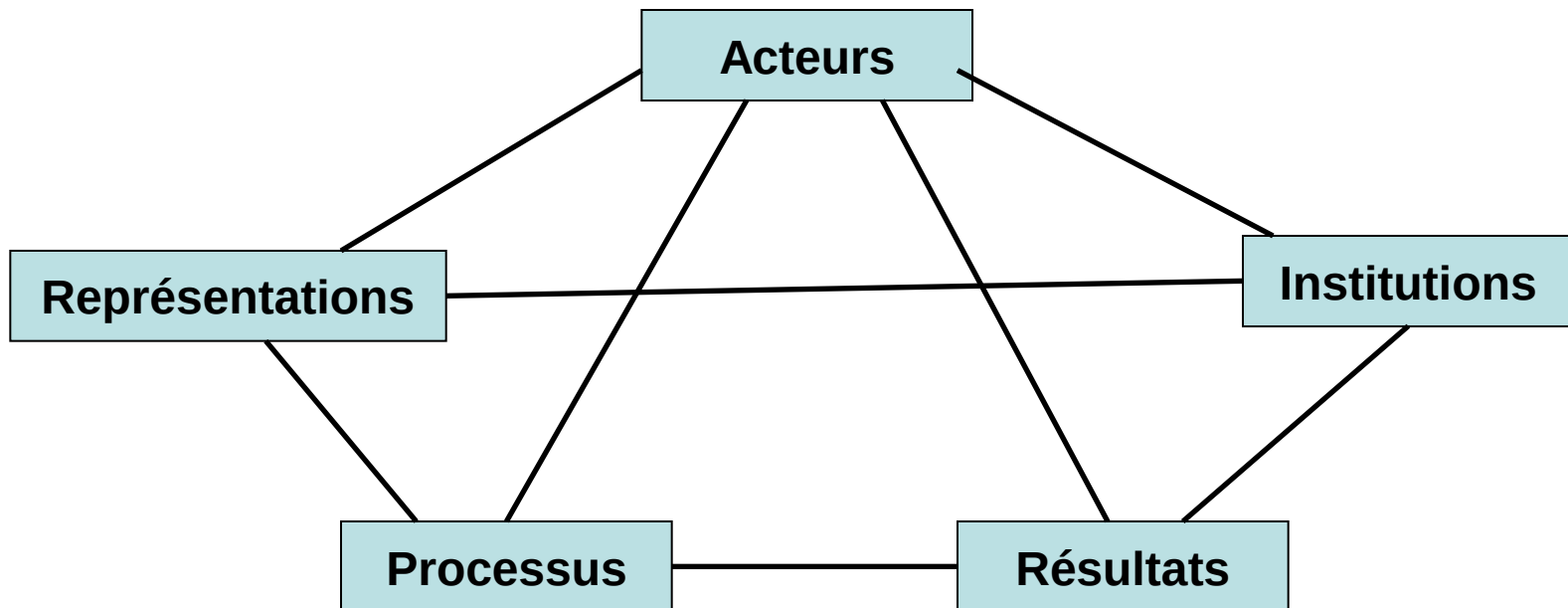
Pol sociale
Pol de l'emploi

Ordre public.
Enseignement

Les trois « I » : idées – intérêts - institutions

Le Pentagone des politiques publiques

(Lascoumes Le Galès, 2009)



Le Pentagone des politiques publiques

(Lascoumes Le Galès, 2009)

Les **acteurs** (individuels ou collectifs) sont dotés de ressources, d'autonomie, de stratégies, sont capables de faire des choix et sont plus / moins guidés par leurs intérêts matériels / des orientations symboliques

Les **représentations** sont les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions , les conditionnent et les reflètent.

Les **institutions** sont les normes, les règles, routines et procédures qui gouvernent les interactions.

Les **processus** sont les formes d'interaction et leurs recompositions dans le temps: ils rendent compte des activités de mobilisation des acteurs

Les **résultats** sont les conséquences de l'action publique (outputs – ou réalisation de l'administration et outcomes – résultat de l'action de l'administration)

Le Pentagone des politiques publiques

(Lascoumes Le Galès, 2009)

Les ruptures décisives par rapport aux approches antérieures sont la reconnaissance de :

- des limites du **volontarisme politique** et de ses effets de transformation sur la société
- De l'**hétérogénéité** de l'Etat et des acteurs qui interviennent au cœur des réseaux
- De la **dissolution de la décision** dans l'action collective

La question de l'analyse des PP devient : est-il possible de concilier la construction d'un ordre politique légitime ET de contribuer à la production d'un « ordre » social, complexe et contradictoire ?

Les trois « I »

LE JEU DES INTÉRÊTS

- identifier quels sont les **acteurs pertinents** dans le domaine observé
- insister sur certaines dynamiques fondamentales, comme les logiques de l'action collective, les calculs et les stratégies déployées par les acteurs en fonction des coûts et bénéfices attendus.
- Quelle est la rationalité de la prise de décision, les modalités d'influence et d'interaction qui caractérisent les relations de pouvoir dans un secteur donné de l'action publique.

LE POIDS DES INSTITUTIONS

- Comment **le tissu plus ou moins ancien et serré** de règles, de pratiques et de cartes mentales enracinées pèse sur les comportements des acteurs publics et privés concernés.
 - Donner à l'objet d'étude une profondeur historique nécessaire pour identifier quelles sont les ressources et les contraintes institutionnelles qui régissent les interactions au sein du domaine étudié.
- ces institutions peuvent influencer la **nature des problèmes** rencontrés, les ressources et les processus et **répertoires** mobilisés par les acteurs concernés, de même que les diagnostics et solutions retenus; en même temps que certains **rapports de force** (des acteurs sont plus forts que d'autres dans l'institution)

Les trois « I »

LA DIMENSION INTELLECTUELLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

- Repérer les dimensions cognitives et normatives des processus étudiés.

(paradigmes, référentiels et autres systèmes de croyances)

Il s'agit d'analyser **cinq dimensions**: les diagnostics des problèmes, les valeurs et objectifs affichés, les normes d'action publique, les instruments et les images ou modèles.

- Repérer des influences multiples, qui sont autant de contributions à la complexité, à la **polysémie**, mais aussi à l'**acceptabilité** de ces mesures. Il est toujours possible d'identifier plusieurs **groupes d'acteurs** qui ont contribué à l'élaboration d'une mesure de politique publique et en formulent les idées principales. Ce qui est intéressant à reconstituer est ce qui a fait confluence, ce qui a permis aux différents ruisseaux de se rejoindre en un fleuve !

- Comprendre pourquoi une mesure de politique publique a été adoptée passe donc par l'analyse de sa capacité à **agrégier des intérêts divergents**, voire contradictoires, par la compréhension de la polysémie de son contenu, qui repose sur ce que Bruno Jobert qualifie d'« **idéologie molle** » afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour de cette mesure.

Les trois « I »

La dernière opération attachée à cet usage « des trois I » consiste, dès lors, à bien spécifier à quel moment les dynamiques intellectuelles, institutionnelles ou stratégiques paraissent avoir un poids explicatif important.

➤ On reprend **les phases principales** (Grille de Jones) de la dynamique d'ensemble des politiques publiques : l'émergence du problème public, son inscription sur l'agenda, la décision, la mise en oeuvre et (éventuellement) l'évaluation.

➤ **Croiser cette grille initiale avec les « trois I »** : comment, pour chaque séquence, s'articulent et se hiérarchisent les trois dynamiques susceptibles d'expliquer les processus étudiés (ex: prise de pouvoir de nouveaux acteurs? changement idéologique radical et explicite? Introduction – marginale- de nouveaux instruments de politiques publiques?

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

Etude de cas : la lutte contre la pollution de l'air en France

Deux hypothèses : l'étude de cette politique pendant des temps longs (200 ans) permet de mettre en évidence :

- A. Les éléments constitutifs d'une politique : on reconstitue les processus de définition de problème, en montrant le caractère construit de celui-ci. On met en évidence les acteurs qui interviennent à un moment précis.
- B. A chaque étape de cette redéfinition, on peut montrer l'importance de la conjoncture et du passé.

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

A. Les éléments constitutifs d'une politique : on reconstitue les processus de définition de problème, en montrant le caractère construit de celui-ci. On met en évidence les acteurs qui interviennent à un moment précis.

aujourd'hui on met la politique de l'air sous la bannière de « politique de l'environnement » mais il y avait déjà une politique pour la qualité de l'air avant !

Un problème = hérité des situations antérieures qui conditionnent les perceptions du présent. Les changements ne résultent pas de changement de conditions objectives, mais 'd'une modification du rapport de force entre acteurs

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

B. Quels sont les rapports de force entre acteurs ?

Industrialisation => émergence des manufacturiers; ingénieurs des mines (qui font partie de l'élite de l'état; experts en matière de développement industriel)

Ce que montre l'analyse historique : un rapprochement entre ingénieurs des mines et industriels → gestion de la problématique dans des sphères confinées (« isolat »). Ce rapprochement a été très stable.

La définition d'un problème public est un processus historique de confrontation entre les acteurs qui essayent d'infléchir une définition prééminente.

La position relative des acteurs est aussi l'héritage du passé (il y a des processus de construction de rapports de force, par ex par les « isolats ») et les acteurs nouveaux rencontrent de nombreuses difficultés.

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

1810 Décret impérial pour protéger l'activité des établissements insalubres et incommodes : l'état soutient le développement industriel (contre les propriétaires fonciers)

le dispositif caractéristique = « procédure d'autorisation administrative préalable »

1917 / 1932 : pression des médecins hygiénistes (question de santé publique) □
Conseil supérieure d'hygiène ⇔ opposition des industriels

1961 Maintien de l'approche fragmentée pour la pollution de l'air (gestion par les isolats spécialisés)

1970 Question d'environnement

1986 Europeanisation

=====

Début 20es : un nouvel isolat est formé qui rassemble le secteur et les fonctionnaires des transports.

1996 = loi sur la pollution de l'air par les automobiles (et pas par les installations industrielles) : la question change non pas parce que les rapport de force entre acteurs concernés a changé mais sous la pression européenne. Mais les industriels arrivent à limiter les effets de la politique (*droit mou*)

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

C. Comment peut on expliquer / Présenter le changement ? Brusque ? Progressif ?

- Lié à la configuration des acteurs : tout nouvel acteur modifie l'équilibre % perception dominante du problème et % relations sociales.
- Comment conceptualiser les différentes dimensions d'une PP
 - Configuration des acteurs
 - Perception du problème (*qui sont les bénéficiaires potentiels ?*)
 - Contenu de la politique (*quel groupe cible ?*)

Ces trois dimensions là sont toujours liées.

L'histoire dans l'analyse des PP : réflexions à partir de la lutte antipollution (C. Vlassopoulou)

L'évolution de cette politique montre que l'évolution de la problématisation; de la configuration des acteurs, des dispositifs concrets d'intervention se fait avec des trajectoires différentes.

Cette évolution dépend davantage du rapport de force entre les acteurs (qui veulent faire pression sur la définition du problème, du groupe cible et des bénéficiaires) que de réalités matérielles et objectives.