

Jacques de Maillard et Daniel Kübler

Analyser les politiques publiques

Deuxième édition

Presses universitaires de Grenoble

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

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

DANS LA MÊME COLLECTION

- G. Derville, *Le Pouvoir des médias*, nouvelle édition, 2013
G. Villeneuve, *Les débats télévisés en 36 questions-réponses*, 2013
P. Bréchon (dir.), *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, 2011
N. Dompnier, *Les élections en Europe*, 2011
P. Teillet, *Jours de la Cinquième République*, 2011
H. Oberdorff, *La Démocratie à l'ère numérique*, 2010
S. Cadiou, *Le Pouvoir local en France*, 2009
J.-P. Burdy et J. Marcou, *La Turquie à l'heure de l'Europe*, 2008
J. Barou, *La Planète des migrants. Circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^e siècle*, 2007
X. Marc, J.-F. Tchernia (dir.), *Étudier l'opinion*, 2007
P. Warin, *L'Accès aux droits sociaux*, 2006
J.-L. Chabot, *Histoire de la pensée politique. Fin XVIII^e-début XXI^e siècle*, 2^e édition, 2006
P. Bréchon, *Comportements et attitudes politiques*, 2006
J.-Y. Moisseron, *Le Partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, 2005
S. Pionchon, G. Derville, *Les Femmes et la politique*, 2004
André D. Robert, *Le Syndicalisme enseignant et la recherche. Clivages, usages, passages*, 2004
J.-L. Chabot, *Introduction à la politique*, 2003
P. Bréchon, *Les Grands Courants de la sociologie*, 2000
B. Denni, P. Lecomte, *Sociologie du politique. IEP, Droit, Sciences éco*, tome I et tome II, 1999
J. Marcou, *Justice constitutionnelle et systèmes politiques. États-Unis, Europe, France*, 1997

*À Sara et Malika
et à Aram, Dariusch, Navid, Alexis et Mathis*

Préface à la deuxième édition

L'analyse des politiques publiques est non seulement une activité de recherche pratiquée par différentes sciences sociales (science politique, sociologie, sciences de gestion, économie principalement) mais c'est aussi un métier pour des professionnels engagés dans des entreprises privées, des organisations non-gouvernementales ou au sein de l'administration publique. Cet ouvrage a pour but d'introduire et discuter les principales approches et théories servant à appréhender la conduite des politiques publiques. Les choix que nous avons opérés visent non seulement à couvrir les travaux classiques dans le domaine, mais aussi à discuter les approches plus récentes qui ont modifié notre façon d'analyser l'action publique.

L'ouvrage a été entièrement retravaillé pour cette deuxième édition. Nous avons maintenu les deux grandes parties distinguant, pour des raisons essentiellement pédagogiques, entre les concepts heuristiques liés à l'approche séquentielle (chapitres 1, 2, 3) et les approches causales intégrées (chapitres 4, 5, 6, 7). Outre les actualisations, nous avons approfondi la réflexion sur les recompositions de l'action publique et tenté de problématiser la transformation du lien entre le pouvoir politique et l'action publique qui interpelle, de front, les fondements de la légitimité démocratique. Le chapitre 7 (nouvellement introduit) propose une démarche permettant de combiner les principales approches présentées de façon cohérente en les plaçant dans le quadrilatère entre institutions, acteurs, orientations d'action et configurations.

Cet ouvrage doit beaucoup aux encouragements du directeur de collection, Pierre Bréchon, qui avait proposé la rédaction de cet ouvrage il y a quelques années et qui a su ne pas désespérer de nos multiples

retards. Nous le remercions de ses relectures précises du manuscrit. Nos collègues Yannick Barthe, Fabrizio Gilardi, et Yves Surel, ont gentiment accepté de relire partiellement ou totalement des versions précédentes de cet ouvrage. Nous adressons des remerciements particuliers à Anne-Cécile Douillet pour ses lectures vigilantes et positives, ainsi qu'à Yannis Papadopoulos pour ses conseils lors de l'élaboration de cette deuxième édition. Nous profitons également de cette préface pour remercier les étudiants en politiques publiques que nous avons eu tous les deux depuis une quinzaine d'années; leurs questions, critiques (et parfois leurs silences interrogateurs...) nous ont aidés à essayer de rendre plus clair et concret l'enseignement de cette matière. Nous espérons que ce livre en portera la trace.

Introduction générale

En suivant l'actualité, nous sommes continuellement confrontés à la multiplicité des questions relatives aux politiques publiques, c'est-à-dire aux actions conduites seules ou en partenariat par des autorités publiques. À l'échelle locale, l'approche d'élections municipales ou régionales suscite un questionnement central pour l'analyse des politiques publiques : observe-t-on des différences majeures entre les programmes des différents candidats ? Quelle est la capacité d'action des élus sur les sociétés locales ?

À l'échelle nationale, le lancement récurrent de « plans banlieues » (aux dénominations variables selon les périodes) génère aussi plusieurs questions au cœur de l'analyse des politiques publiques : quels sont les effets sociaux de ces politiques ? Comment sont choisis les quartiers prioritaires ? Comment comprendre cette succession de plans différents ?

À l'échelle européenne, les politiques monétaires, désormais intégrées, suscitent de la même manière toute une série d'interrogations quant au mode de gouvernement choisi : pourquoi avoir délégué la politique monétaire à une institution indépendante, la Banque centrale européenne ? Comment s'ajustent politiques monétaire et budgétaire ? Enfin, à l'échelle internationale, l'éclatement de la crise financière en 2008 a soulevé des questions sur le rôle de l'État dans l'économie. Quelles sont les possibilités de stimuler la conjoncture avec des moyens d'action publique ? Et comment réguler de façon efficace une industrie financière désormais globalisée ?

On le voit, les politiques publiques sont au cœur du questionnement sur le mode de gouvernement des sociétés contemporaines. L'analyse

des politiques publiques permet d'interroger, selon une formule désormais célèbre, « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font et ce que ça change¹ » (Dye, 2002, p. 1). Depuis les années 1930, une multiplicité de travaux a cherché à répondre à ces questions, et a contribué à affirmer l'analyse des politiques publiques comme une véritable discipline. L'objet de cet ouvrage est de présenter les principaux acquis de ces travaux, d'en examiner les théories centrales tout comme les controverses. Dans cette introduction, nous commencerons par préciser ce que l'on peut entendre par « politique publique », puis nous indiquerons ce que signifie le travail d'analyse des politiques publiques.

Politique publique et action publique

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

Un haut fonctionnaire britannique remarquait avec humour : « Une politique publique, c'est un peu comme un éléphant vous le reconnaissez quand vous le voyez, mais vous ne pouvez pas facilement le définir » (Cunningham, 1963, p. 229). Devant cette difficulté, on peut s'entendre sur une définition conventionnelle : « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoenig, 1985).

1. Toutes les citations traduites l'ont été par nos soins.

Plusieurs critères sont importants :

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

Derrière l'unicité d'un programme d'actions peuvent se nicher des concurrences administratives, une pluralité d'actions hétéroclites sans lien entre elles, seulement rassemblées formellement au sein d'un même programme. Dès lors, la question de la cohérence des programmes d'action publique devient en elle-même une question de recherche. Ces incohérences et fragmentations des actions développées par les autorités publiques ont conduit de nombreux auteurs à préférer le vocable d'« action publique » à celui de « politiques publiques ». La notion d'action publique a également le mérite, on y reviendra, de ne pas supposer nécessairement une centralité de l'État dans la production des interventions publiques.

Enjeux, niveaux, instruments : les recompositions de l'action publique

Pour appréhender l'action publique, trois dimensions sont essentielles : les enjeux (ou domaines d'intervention), les niveaux de gouvernement et les types d'instrument d'action publique. De ces trois points de vue, l'action publique a connu des mutations importantes, dont un bref retour historique va nous aider à identifier les principales dynamiques à l'œuvre.

On a assisté, sur la longue durée, à une extension des domaines d'intervention des autorités publiques. Si jusqu'au début du XIX^e siècle, les gouvernements interviennent principalement autour des questions fiscales, militaires et de maintien de l'ordre, les transports, mais également l'instruction publique deviennent ensuite des objets d'intervention publique. La mise en place des États sociaux, au tournant du XX^e siècle, se traduit par une nouvelle diversification : maladie, accident, vieillesse, chômage deviennent des objets d'attention publique, avec une double logique d'assurance et d'assistance, dynamique qui se produit au croisement entre de nouvelles idéologies, les mobilisations ouvrières et les conséquences des guerres mondiales. Les autorités publiques se font parallèlement plus interventionnistes dans le domaine économique, avec des politiques d'intervention directe dans la production (sous la forme de nationalisations notamment). Cette emprise plus grande de l'État sur la vie économique et sociale s'est traduite entre autres par un accroissement de l'importance du budget de l'État dans le produit intérieur brut (PIB) dans l'ensemble des pays occidentaux. Elle s'est également manifestée par un découpage de l'intervention gouvernementale en grands secteurs (éducation, économie, santé, sociale, justice, etc.), marqués par une division des rôles et l'emprise de professionnels chargés de leur régulation. C'est cette extension qui se trouve contrecarrée au cours des années 1970. La crise économique produit un effet de ciseaux : le ralentissement de la croissance affaiblit le financement public au même moment où les besoins de protection augmentent. Le contexte idéologique est également défavorable ; pour le dire

rapidement, l'État, de solution devient problème. Les critiques de droite (néolibéralisme), de gauche (autogestionnaire) se concentrent contre cette emprise de l'État (Rosanvallon, 1981). L'interventionnisme de l'État dans l'économie, notamment, est battu en brèche : les privatisations des années 1980, mais également la réduction des États sociaux vont limiter l'ampleur de l'action de l'État. Dans certains pays, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, la part de l'État public dans le PIB diminue, dans les autres, elle se stabilise. Pour autant, on n'assiste pas à un retrait pur et simple : le reflux de l'intervention publique n'est pas uniforme, et varie très largement entre pays. Par ailleurs, dans certains enjeux (environnement, relations hommes/femmes), ce sont de nouveaux domaines d'action publique qui voient le jour.

Le deuxième aspect des changements engagés concerne les niveaux de gouvernement. Le développement des politiques publiques est historiquement lié à la mise en place des États-nations au cours du XIX^e siècle : les politiques de transport, de communication, d'éducation sont portées par les gouvernements centraux qui cherchent à aménager leurs territoires, à construire une identité nationale, bien qu'il faille relever qu'en matière d'aménagement urbain ou d'aides sociales, les autorités locales ont développé dans de nombreux pays européens des politiques autonomes, autorisant à parler de « municipalité providence » (Payre, 2007). Au milieu des années 1970, dans des économies nationales dominées par le fordisme (c'est-à-dire une économie de masse fondée sur des gains de productivité et la redistribution aux salariés) et l'interventionnisme public, c'est le niveau national qui s'avère l'échelle principale d'intervention. Dans les pays dits néocorporatistes^{*2}, les accords entre représentants des intérêts des salariés et des intérêts patronaux procèdent de façon verticale, assurant un primat au niveau central. Ici encore, les années 1980 et 1990 augurent d'une recomposition. Dans de nombreux pays occidentaux, décentralisation et régionalisation (France, Italie), autonomisation (Espagne), dévolution (Royaume-Uni)

2. Les mots suivis d'une * sont définis dans le lexique en fin d'ouvrage.

ou encore fédéralisation (Belgique) conduisent à un accroissement des compétences, moyens et responsabilités des autorités subnationales (communes, métropoles, régions, etc.). On observe dorénavant des répartitions de compétences à géométrie variables, des institutions urbaines qui se veulent conquérantes. Parallèlement, dans un monde marqué par les interdépendances des problèmes (environnement), les logiques de flux (financiers, économiques, migratoires, etc.), les États ont été conduits à mettre en place des politiques internationales et créer des organisations supranationales. L'Union européenne constitue ici un cas emblématique dans cette intégration qui dépasse les frontières nationales (Smith, 2010). Elle constitue désormais un espace politique, voire même une instance de gouvernement, qui vient développer des politiques autonomes, et transformer les politiques nationales. National, local, européen, international : c'est donc aujourd'hui à une multiplicité de niveaux que se déploie l'action publique. Les gouvernements centraux doivent négocier avec une multiplicité de partenaires pour coproduire l'action publique. Plusieurs notions ont servi à rendre compte de ces transformations. La notion de « gouvernance multiniveaux » introduite par Gary Marks (*et al.*, 1996) est sans doute la plus célèbre, soulignant que les États (au sens de gouvernements nationaux) ne monopolisent plus la totalité des ressources, sont contraints de faire des concessions et que les arènes politiques sont imbriquées (permettant aux autorités subnationales d'intervenir au niveau supranational, à l'instar des régions représentées à Bruxelles).

Enfin, le dernier aspect des recompositions en cours concerne les instruments d'action publique*. Ces instruments désignent les dispositifs sociaux et techniques qui organisent les rapports entre la puissance publique et ses ressortissants, matérialisant une théorisation implicite du rapport gouvernant/gouverné (Halpern *et al.*, 2013). Les premières formes d'intervention de l'État reposent sur des interventions directes par la mobilisation de moyens administratifs et humains (fiscalité, police, armée). Avec l'interventionnisme accru de l'État dans l'économie, l'État déploie également des instruments d'intervention directe (nationalisations, contrôle de la production, planification, équipements

publics). La mise en place de politiques redistributives implique quant à elle des transferts financiers d'importance. Ce sont des modes d'intervention que les années 1970, à nouveau, viennent remettre en cause. De nouveaux instruments apparaissent ou se développent : outils d'incitation (avec l'usage de la contractualisation, des recommandations), missions de régulation ou encore politiques de communication (Papa-dopoulos, 1995). Les États redéploient leurs modes d'intervention, ils font faire plus qu'ils ne font eux-mêmes. Dans un tel cadre, « gouverner par contrat » (Gaudin, 2007) devient un mode de coproduction de l'action entre différentes organisations publiques et privées.

Ces trois recompositions (enjeux, niveaux, instruments) posent des défis redoutables à l'analyse de l'action publique : elles ne traduisent pas un mouvement uniforme, sont porteuses de logiques contradictoires, impliquent une complexification de l'action publique. Elles s'inscrivent, de plus, dans un contexte politique et social qui conditionne la production de l'action publique. Les recompositions de la démocratie (abstention, baisse de la confiance, crise des partis mais aussi mise en place d'expériences participatives) comme les dynamiques institutionnelles (montée des exécutifs, redéfinition des rôles des parlements, processus de mise en place d'agences autonomes) viennent redéfinir les paramètres dans lesquels se déploie l'action des autorités publiques. Par ailleurs, les nouveaux problèmes publics (banlieues, exclusion, terrorisme, etc.) échappent à la logique d'action sectorielle. Ce sont ces recompositions multiformes, contradictoires, que les outils, concepts de l'analyse des politiques publiques doivent aider à interpréter.

L'analyse des politiques publiques en perspective

C'est aux États-Unis au cours des années 1930, au moment du New Deal, que naissent les premiers travaux d'analyse des politiques publiques. Ce sont les projets d'intervention publique du gouvernement fédéral américain qui se voient disséqués par des analystes divers. La visée est d'abord pragmatique : il s'agit de comprendre pour agir. L'analyste des politiques publiques se donne d'abord pour objectif

d'aider les décideurs à faire les bons choix politiques. C'est dans ce cadre que vont s'institutionnaliser ce que l'on appellera les *policy sciences*, dont l'un des promoteurs fut Harold Lasswell (voir notamment Lerner & Lasswell, 1951). Mobilisant les apports d'une multiplicité de disciplines scientifiques, les *policy sciences* visent notamment à contribuer à la résolution de problèmes, en niant ainsi la dichotomie entre le savant et le politique, pour proposer un savoir engagé.

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

En France, l'analyse des politiques publiques fait sa place dans le paysage universitaire entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980, avec des problématiques éloignées des *policy sciences*. Les travaux développés au sein du Centre de sociologie des organisations (CSO) à Paris, dirigé par le sociologue Michel Crozier, ou du Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire (CERAT) à Grenoble, autour de Lucien Nizard, nourrissent, chacun à leur manière, l'analyse des politiques publiques dans une perspective de sociologie de l'État. Ces recherches ont en commun de viser à donner une image plus réaliste de l'action de l'État, en montrant comment ce dernier est travaillé par des tensions contradictoires, et remettent en cause en cela une vision marxiste un peu simpliste répandue à l'époque qui consiste à voir l'État comme une machine au service de la classe dirigeante. Mais en même temps, des divergences apparaissent (Musselin, 2005). Les chercheurs du CSO ont développé une approche insistant sur les stratégies et les rapports de pouvoir au sein des administrations. Ils ont

notamment montré le caractère très fragmenté de l'administration française en insistant sur les rapports de concurrence entre les grands corps et les différentes organisations administratives ainsi que les pratiques informelles d'arrangement entre acteurs participant à un même système d'action. Les chercheurs du CERAT sont restés plus attachés à mettre en évidence les facteurs idéologiques de l'action publique, les modes de régulation plus globaux de la société française, à reconnaître la dimension proprement politique des politiques publiques. C'est au début des années 1980 qu'apparaissent les premiers ouvrages centraux d'analyse de l'action publique. Emblématique à cet égard est la publication par Jean-Gustave Padioleau de *L'État au concret* (1982), ouvrage qui importe les théories sociologiques américaines pour analyser l'action de l'État en France et met à mal l'image traditionnelle d'un État uniforme dont les décisions s'imposent à la société. Aujourd'hui, c'est un domaine de recherche important, en science politique et sociologie notamment, avec ses revues, ses groupes de recherche, ses financements et ses manuels.

La diffusion internationale de cette orientation de recherche doit se comprendre à l'entrecroisement entre histoire politique et institutionnelle et évolutions scientifiques. L'analyse des politiques publiques croît avec le développement de l'interventionnisme de l'État, du New Deal des années 1930 aux États-Unis au déploiement des interventions économiques et sociales dans les années 1950 et 1960.

Ce développement doit également se comprendre en relation avec les changements internes au champ scientifique. Il s'inscrit dans l'amplification des études empiriques de l'après seconde guerre mondiale, dont l'approche behavioraliste (centrée sur l'étude des comportements des acteurs politiques) a constitué l'emblème, et prend appui sur le développement de nouvelles approches (théories des organisations, analyse de la décision, etc.). L'analyse des politiques publiques traduit en cela une double rupture par rapport aux approches traditionnelles de l'État. C'est d'abord une rupture par rapport à la tradition juridique, qui aborde l'État à partir des normes de droit qui régulent l'activité de ses organes, alors que l'analyse des politiques

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

En l'espace de 50 ans, l'analyse des politiques publiques s'est donc considérablement étendue, et constitue l'un des pôles de développement important de la science politique et de la sociologie (ainsi que du management, mais cet ouvrage est centré sur la sociologie et la science politique). Elle a également considérablement changé. Elle s'est inscrite dans le champ universitaire et s'est quelque peu démarquée des orientations assignées par Lasswell. Significativement, à partir des années 1970, on parle plus fréquemment de *policy analysis* que de *policy sciences*: l'observateur se tient à distance de l'action, il est moins associé aux objectifs de réforme des décideurs et adopte une posture critique vis-à-vis des effets des programmes engagés (Duran, 2010). Un double déplacement s'est opéré. D'abord, l'analyse des politiques publiques, si elle conserve une orientation multidisciplinaire, a été travaillée par différentes logiques, pour parties contradictoires: d'un côté, elle s'est elle-même forgé ses instruments d'analyse (au point quelques fois d'apparaître comme une discipline en tant que telle); de l'autre, elle s'est le plus souvent inscrite dans les départements de science politique et plus rarement de sociologie au sein des universités, reléguant quelque peu les objectifs ambitieux de multidisciplinarité. En outre, de nombreux spécialistes de politiques publiques se sont détachés de l'objectif de solutions utiles à donner aux gouvernements et ont tenté de construire des théorisations qui reposaient sur la séparation entre l'analyse des faits et les jugements de valeur. Alors que l'analyse des politiques publiques s'est historiquement construite comme une analyse pour les politiques (*analysis for policy*), elle est devenue

principalement une analyse des politiques (*analysis of policy*)³. Elle est devenue une sociologie politique de l'action publique, attentive aux transformations des conditions d'exercice du pouvoir politique et de sa légitimation (Hassenteufel, 2011 ; Lascoumes & Le Galès, 2011).

Des approches théoriques différentes

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

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

conseiller. Ils servent à mettre en ordre le réel, à en faire ressortir les facettes importantes et les facteurs explicatifs les plus déterminants. Ces modèles constituent des cadres généraux, au sens que leur donne Elinor Ostrom (2007) : ils aident à identifier les éléments pertinents pour l'analyse, organisent le diagnostic et fournissent la liste des variables qui devraient être utilisées pour l'enquête.

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

Cet ouvrage poursuit l'objectif de présenter les approches et concepts clés utilisés, ainsi que leur affinement au fur et à mesure de l'accumulation du savoir sur le fonctionnement des politiques publiques. La théorie doit servir avant tout à bien construire l'objet d'analyse, à proposer une simplification du réel convaincante et qui résiste à l'épreuve empirique. L'analyse des politiques publiques se construit à partir de questions empiriques et d'une série de théories qui éclairent le processus de construction des politiques publiques.

Les trois premiers chapitres opèrent un découpage, pour des raisons didactiques, entre trois moments de l'action publique : la mise

sur agenda des problèmes, la prise de décision et la mise en œuvre. Ce découpage est d'abord le produit de travaux qui sectionnent en séquences le travail des autorités publiques, de l'identification d'un problème à sa résolution (Jones, 1970 ; Thoenig, 1985). Une telle approche dite séquentielle a fait l'objet de multiples critiques : les étapes sont difficiles à distinguer dans la réalité, elles sont parfois inversées et ont entre elles de nombreux effets de rétroaction. On peut faire un usage plus distancié des trois phases que nous avons ici distinguées (agenda, décision, mise en œuvre). Plus que des moments on peut les aborder comme des questionnements spécifiques sur la conduite de l'action publique. Dans le chapitre 1, nous verrons comment les problèmes entrent sur l'agenda politique. Il n'existe pas de problèmes considérés naturellement comme politiques. Comment un problème, à un moment donné, est perçu comme nécessitant l'attention des autorités politiques ? Dans le chapitre 2, nous envisagerons comment les décisions sont prises. Il n'existe pas de décideur unique, mais un ensemble de protagonistes avec des priorités différentes. L'information n'est pas parfaite, mais limitée et différenciée en fonction des protagonistes. La décision est souvent ambiguë ; c'est un compromis instable entre des groupes d'acteurs concurrents. Enfin, dans le chapitre 3, nous analyserons la mise en œuvre des politiques publiques. Les travaux ont ici montré les écarts entre les objectifs définis et les réalisations.

Les chapitres suivants présentent les grandes approches ayant tenté d'expliquer la conduite des politiques publiques à partir de trois entrées classiques : les intérêts, les institutions et les idées. Cette partie part de l'idée suivante : si une description systématique constitue le point de départ de toute analyse scientifique, celle-ci doit aller au-delà pour mettre en exergue les relations de causalité qui sont à l'origine des phénomènes que l'on observe. C'est pourquoi l'activité scientifique, *in fine*, cherche à construire des modèles d'explication aussi généralisables que possible. Le chapitre 4 expose les approches qui se focalisent sur les *intérêts* poursuivis par les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques. Plus précisément, il s'agit d'approches issues du courant dit du « choix rationnel », basées sur un modèle de l'acteur recherchant toujours la maximisation de son utilité personnelle.

Le chapitre 5 se concentre sur les approches qui considèrent les *institutions* comme la variable la plus importante de tout processus de politique publique. Elles postulent que les politiques publiques sont le résultat des comportements d'agents déterminés par des règles ou des routines qui leur sont imposées par les institutions sociales et politiques qui régissent leurs interactions. Le chapitre 6 aborde les approches qui, en insistant sur le rôle des *idées*, envisagent la conduite des politiques publiques comme un processus dans lequel la construction de sens joue un rôle déterminant. En réalité, il faut considérer qu'une série de dimensions (institutions, acteurs, idées, intérêts) interagissent, ce que nous verrons dans le chapitre 7.