

Daniel Kübler et Jacques de Maillard

Analyser les politiques publiques

Collection
Politique en plus

Presses universitaires de Grenoble
BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9
Tél. 04 76 82 56 52 – email : pug@pug.fr
www.pug.fr – www.izibook.pug.fr

Introduction générale¹

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

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

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

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

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

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

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

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

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

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

L'analyse des politiques publiques en perspective

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

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

C'est aussi aux États-Unis que ces travaux pénètrent véritablement l'enceinte universitaire au cours des années 1960 : centres de recherche, doctorats, manuels, chaires d'enseignement s'y diffusent à un rythme rapide. Certains ouvrages d'analyse des politiques publiques, ou s'y rapportant, commencent à faire partie des classiques d'analyse de science politique ou de sociologie. À Harvard, au cours des années 1960, se monte la *Kennedy School of 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 (Smith 1999, Musselin 2005). Les chercheurs du CSO ont développé une approche insistant sur les stratégies et les rapports de pouvoir au sein des administrations. Ils ont notamment montré le caractère très fragmentaire de l'administration française en insistant sur les rapports de concurrence entre les grands corps et les différentes organisations administratives ainsi que les pratiques informelles d'arrangement entre acteurs participant à un même système d'action. Les chercheurs du CERAT sont restés plus attachés à mettre en évidence les facteurs idéologiques de l'action publique, les modes de régulation plus globaux de la société française, à reconnaître la dimension proprement

politique des politiques publiques. C'est au début des années 1980 qu'apparaissent les premiers ouvrages centraux d'analyse de l'action publique. Emblématique à cet égard est la publication par Jean-Gustave Padioleau de *L'État au concret* (1982), ouvrage qui importe les théories sociologiques américaines pour analyser l'action de l'État en France et met à mal l'image traditionnelle d'un État uniforme dont les décisions s'imposent à la société. Aujourd'hui, c'est un domaine de recherche important, en science politique et sociologie notamment, avec ses revues, ses groupes de recherche, ses financements et ses manuels.

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

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

politiques publiques traduit en cela une double rupture par rapport aux approches traditionnelles de l'État. C'est d'abord une rupture par rapport à la tradition juridique, qui aborde l'État à partir des normes de droit qui régulent l'activité de ses organes, alors que l'analyse des politiques publiques essaie d'en 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 2004, p. 235). Un double déplacement s'est opéré. D'abord, l'analyse des politiques publiques, si elle conserve une orientation multidisciplinaire, a été travaillée par différentes logiques, pour parties contradictoires : d'un côté, elle s'est elle-même forgée ses instruments d'analyse (au point quelques fois d'apparaître comme une discipline en tant que telle) ; de l'autre, elle s'est le plus souvent inscrite dans les départements de science politique et – plus rarement – de sociologie au sein des universités, reléguant quelque peu les objectifs ambitieux de multidisciplinarité. En outre, de nombreux spécialistes de politiques publiques se sont détachés de l'objectif de solutions utiles à donner aux gouvernements et ont tenté de construire des théorisations qui reposaient sur la séparation entre l'analyse des faits et les jugements de valeur. Alors que l'analyse des politiques publiques s'est historiquement construite comme une analyse pour les politiques (*analysis for policy*), elle

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

Des approches théoriques différentes

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

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

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

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

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

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