

# Politiques Publiques

## Introduction

### I/ L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

#### 1. Origine et développement de la discipline

Elle est issue de différentes réflexions sur l'Etat, mais aussi de l'existence de savoir pratique sur le fonctionnement de l'Etat et de l'administration qui apparaissent au XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> s. en France et en Allemagne.

a) *Des sciences « camérales » à l'analyse des politiques publiques :*

Différents objectifs : -faire l'état du droit applicable

-Descriptions des administrations (savoir descriptif)

-Volonté de développer l'administration pour en avoir une bonne gestion, et améliorer le fonctionnement de la bureaucratie.

Ex. Au 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> s. les traités de police (organisation rationnelle du gouvernement) sont le résultat de ces études.

Mais d'autres résultats, comme **les sciences camérales** (=analyse de la structure collégiale de l'administration au 17 et 18<sup>ème</sup> s.) qui se développe en Allemagne.

Au 19<sup>ème</sup> ces savoirs se structurent et deviennent la science administrative avec pour objectif :

-De décrire l'administration

-D'améliorer les pratiques administratives (l'Etat doit réaliser le bien-être de la société, et doit se doter de bons moyens pour ça).

b) *Une sociologie de l'action publique*

Fin 19<sup>ème</sup> s., la science administrative décline au profit du droit administratif : la connaissance de l'administration devient juridique et tourne autour de la jurisprudence. De +, développement de la sociologie dont l'Etat devient un objet d'analyse.

Le vrai démarrage des Politiques Publiques (PP) se fait aux EU au début du 20<sup>ème</sup> s., car l'Etat fédéral y est critiqué : ses compétences se sont beaucoup accrues au 19<sup>ème</sup> s. D'où le besoin d'analyse et de connaissance dans le but d'une bonne administration, c'est à dire :

-une administration efficace, adapter pour régler les problèmes sociaux

-responsive : tourner vers le bien-être des citoyens.

Se développe alors une discipline appelée « Administration Public » sous l'influence de W.Wilson (futur président).

Sous Kennedy, 2<sup>ème</sup> phase : importance de l'apparition des PP pour une raison objective : arrivée d'experts dans l'administration fédérale de Kennedy (il est le premier à convoquer des sociologues, des urbanistes... pour l'aider à régler les « derniers » problèmes principaux de la société US). On assiste bien à une volonté de rationaliser l'action de l'Etat, de développer une expertise qui permette aux décideurs de répondre à façon efficace et adéquate à un problème qui se pose.

Ce mouvement survivra à JFK, comme l'indique le projet « big society » de Johnson.

La volonté de rationalisation passe par la création d'outils de réflexion et de décision : le Planning and Programming Budgeting System (PPBS). C'est un programme de planification budgétaire chargé de définir les objectifs de l'action publique, d'établir des rapports coûts/ bénéfiques dans les actions employées. Ex : utilisé lors de la guerre du Viêt-Nam pour rationaliser les opérations des hommes sur le terrain, d'un point de vue financier.

L'analyse des PP aide les gouvernements dans leur décision. Ex : dans certaines villes US, à l'époque, des décisions différentes étaient prises selon les quartiers, puis celle qui paraissait la plus efficace était étendue à toute la ville.

Ce qui est caractéristique de cette époque, c'est le climat optimiste, d'extension des capacités de l'Etat (même aux EU) : l'Etat est conçu comme l'organe rationnel, qui régule. L'analyse des PP, c donc d'abord de l'expertise.

Dans les 70's, l'analyse des PP apparaît comme elle est conçue aujourd'hui, comme une discipline des sciences politiques, et le basculement est dû à 3 séries de facteurs :

*-raisons pratiques* : dispositif de mise en place dans les 60's sont coûteux et ne donne pas réellement satisfaction (ex : le PPBS)+ critique de la planification à la française (trop coûteux et pas assez efficace). De +, les chocs pétroliers empêchent l'utilisation de ces outils, car les conséquences de la crise sont assez imprévisibles.

*-raisons théoriques* : apparaissent chez les économistes des travaux qui critiquent la rationalisation de l'Etat et la rationalité des décideurs publics. Herbert Simon développe l'idée que l'Etat n'a qu'une rationalité limitée, et ce pour 2 raisons :

Problèmes d'informations et de connaissances car l'information est coûteuse, partielle et parfois inexacte (critique des chiffres du chômage de l'époque)

Problème interne à l'Etat : l'Etat n'est pas un ensemble homogène, il est fait d'éléments différents qui empêchent une bonne rationalité. De +, problèmes de divergences de volonté entre les hommes politiques et les fonctionnaires.

*-transformations idéologiques* : liées au développement du libéralisme et du monétarisme. Idée que l'Etat est un organe parasitaire sur le marché, il n'y a donc pas besoin de développer les moyens de l'Etat car le seul organe important est le marché. + critique du comportement des bureaucrates qui n'obéissent pas à une logique marchande, et donc ne prennent pas de décisions forcément efficaces.

**Pour ces 3 raisons**, l'analyse des PP devient 1 branche des Sciences Politiques, on quitte l'idée que c'est une aide à la décision et cela devient un savoir analytique, **une sociologie de l'action publique**.

## 2. Qu'est ce qu'une politique publique ?

Nécessité de mobiliser les savoirs existants :

*-Sociologie des organisations* : il faut avoir une définition de l'Etat. Chez Crozier, il est défini comme un ensemble d'organisations, une construction sociale, formellement constituée dans le but de parvenir à des fins déterminées. Comment fonctionne l'administration de l'intérieur, qui détient le pouvoir au sein de l'Etat ? L'Etat est un espace fragmenté, divisé entre différents ministères qui entrent en concurrence car ils ont leurs propres buts. La sociologie des organisations change le regard sur l'Etat : ce n'est plus un ensemble rationnel, mais un tout fragmenté. Nécessité de méthodes spécifiques : entretien avec des fonctionnaires et des hommes politiques+ nécessité de se rendre sur le terrain pour voir comment fonctionne les administrations.

*-Sociologie de l'action collective et des groupes d'intérêts* : dans la sociologie de l'organisation, il manque une vue de l'intérieur, d'où nécessité comment les groupes d'intérêts prennent, parfois, part à la prise de décision.

Notion de corporatisme qui vise à étudier comment des rapports réguliers s'établissent entre des groupes d'intérêts et les administrations pour développer une décision. Ex : en Allemagne, structure tri-partite (syndicat, gouvernement

*-Droit constitutionnel et Administratif* : pour savoir comment l'Etat fonctionne. Ils sont nécessaires pour connaître les structures de décision.

Avec ces différents savoirs, **l'analyse des PP devient une sociologie de l'action publique.**

C'est une démarche sociologique, c'est un travail empirique pour savoir comment fonctionne l'Etat ; c'est la spécificité de l'objet observé qui rend cette discipline particulière.

a) *Une définition problématique d'une politique publique*

Cette définition varie dans le temps et dans l'espace. Aujourd'hui, sont considérées comme des domaines d'intervention des choses qui n'en étaient pas avant : l'Etat a de nouvelles compétences, comme les politiques sociales, qui relevaient avant d'institutions privées comme les institutions religieuses.

D'un pays à l'autre, le domaine des compétences de l'Etat va varier, ainsi en Italie, les politiques de lutte contre la pauvreté relève encore de l'Eglise, alors que ça a été étatisé en France.

b) *Trois tentatives de définitions de ce qu'est une PP*

-« une PP, c'est tout ce qu'un gouvernement décide de faire, ou de ne pas faire ».

l' définition a trois caractéristiques principales :

\* instauration d'une coupure entre l'espace public et le privé, mais le problème est qu'elle ne reconnaît pas l'importance des acteurs privés

\*elle repose sur l'idée de choix : les PP restent attachées à un processus de sélection, et il est important d'en connaître les motivations.

\*vision extensive de l'action publique : on peut comprendre son action comme son inaction.

-« idée que les PP sont un ensemble de décisions reliées entre elles, pris par un acteur ou un groupe d'acteurs avec pour caractéristiques fondamentales de définir les buts à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs fixés ».

\*cette définition rejette l'idée d'une coupure publique/privé

\*caractère pluriel des mesures considérées : une PP est toujours un ensemble de décision, une mesure isolée ne fait pas une PP. Ex. les 35h entraînent toute une série de mesures.

\*moyens et instruments à mobiliser : condition pratique de la décision et les moyens dégagés pour les mettre en œuvre  
les différents problèmes de cette définition sont que **le lien entre les décisions prises par l'Etat n'apparaît pas, qu'on ne sait pas d'où viennent les moyens mis en œuvre pour les PP** et que **l'on ne connaît pas les acteurs des PP.**

- "les politiques publiques sont à la fois un construit social et un construit de recherche"

\*un construit social signifie que sera considéré comme PP ce que les acteurs décident comme étant du domaine public (politiques environnementales...) ; une PP est ce sur quoi l'attention se focalise du point de vue des PP.

\*un construit de recherche signifie qu'une PP va être défini comme étant composé d'un contenu, d'un programme, d'une orientation normative, d'un élément de coercition et de ressort social.

c) *Les 5 composantes d'une PP*

• *un contenu* : une PP est un ensemble d'éléments matériels (ex : texte juridique), d'éléments budgétaires et d'actes administratifs (nomination de fonctionnaires...). + élément symbolique qui motive l'action de l'Etat : discours de certains acteurs, certaines prises de position (ex : campagne d'information sur la prévention routière).

• *Un programme* : chaque ministère développe une politique propre. Au sein d'un même ensemble, on retrouve différents types de politiques publiques (ex : au sein du ministère de la culture, la politique du livre est différente de la politique du cinéma). De plus, contre la toxicomanie, 3 programmes possible : curatif, préventif ou de sanction.

- *L'orientation normative* : idée qu'une PP est toujours liée à des normes. Toute PP vise à réaliser des objectifs : soit satisfaire l'intérêt des acteurs (ex : dans le cadre des négociations de la PAC, on défend l'intérêt des agriculteurs), soit favoriser des vendeurs (ex : la politique du cinéma en France).
- *Elément de coercition* : l'Etat exerce la contrainte. Une PP doit exercer une contrainte sur le comportement des acteurs, qu'ils soient publics ou privés.
- *Le ressort social* : expression qui désigne l'ensemble des acteurs publics ou privés qui participent + ou - directement à la production et à l'application des PP.

## II/ LA GRILLE SEQUENTIELLE

### 1. Présentation de la grille séquentielle

Les éléments de définition sont statiques, la grille induit une idée de mouvement: c'est sur cette grille que se fondent les prises de décision.

Elle a été mise au point par Jones et vise à voir comment étaient définies et appliquées les PP.

6 séquences:

- *L'émergence des problèmes publics*: phase d'émergence des problèmes auxquels l'Etat est confronté et qu'il inscrira sur l'agenda (= ensemble des problèmes qui à un instant donné sollicite l'attention et détermine l'action des pouvoirs publics) ex: les sans-papiers qui forment d'abord une association ou un collectif, qui mobilisent ensuite les médias et enfin qui formulent des revendications.
- *L'inscription sur l'agenda*: cette phase concerne les acteurs publics, c'est à dire que l'Etat commence à gérer le problème, que l'Etat va produire des solutions alternatives, des comités d'experts vont être convoqués et des solutions vont tâcher d'être trouvés. Ex: en France, le problème des retraites
- *Phase de la décision proprement dite*: choix d'une alternative. On s'intéresse ici à la façon dont les alternatives sont choisies par les acteurs politiques et administratifs. Importance de la rationalité pour l'Etat.
- *Phase de la mise en œuvre*: comment les PP deviennent-elles effectives? Est-ce que la décision est mise en œuvre de façon globale ou est ce que la solution se dilue ou se renégocie? Pourquoi des acteurs vont-ils se remobiliser? Quels sont les rapports entre les administrations centrales et les administrations périphériques? L'administration centrale a-t-elle les moyens de faire appliquer ses décisions?
- *L'évaluation*: phase réflexive de l'action publique, l'Etat va réfléchir aux conséquences de son action et va tâcher de mesurer l'efficacité des mesures prises. 2 objectifs différents de l'évaluation:
  - \*comprendre ce qui s'est passé pour voir si ça a fonctionné (ex: le RMI)
  - \*visée analytique qui vise à comprendre ce qui s'est passé sans chercher à modifier le dispositif.
- *La terminaison*: idée que les PP ont une fin. Quand les objectifs sont atteints, la PP disparaît.

Ex: le traitement des grandes maladies comme la tuberculose en France, PP au 19<sup>ème</sup> siècle de campagnes d'informations, de créations de sanatorium... Avec la disparition de cette maladie dans les 50's, 60's, arrêt de cette PP.

Mais l'idée d'une disparition des PP n'est pas valable pour 2 raisons:

\*les problèmes se déplacent pour ressurgir. Ex: la tuberculose réapparaît avec le SIDA.

Dans les 80's, avec l'apparition du SIDA, l'Etat a montré des dysfonctionnements car il n'était pas prêt

\* La résistance des institutions. Ex: le commissariat général au plan existe toujours, bien que la planification ait disparu dans les 80's.

D'où abandon de l'idée de terminaison des PP, mais les 5 premiers critères restent toujours valables.

### 2. Les limites de l'approche séquentielle

Trois types de critiques:

\* Caractère déterministe et mécaniste de cette grille, c'est à dire que cette grille a le présupposé que l'Etat agit rationnellement selon les 5 critères déjà vus. Or il existe des exemples de problème qui émergent à la phase de la décision. Ex: programme nucléaire français qui était un sous produit de la politique militaire française. Après s'être rendu compte de son utilité dans le civil, il y a d'abord eu la prise de décision, puis l'inscription sur agenda. Tout n'est pas toujours linéaire.

\* Absence de rétroaction possible : dans la pratique, la mise en œuvre peut entraîner la décision. La PP est plutôt un enchaînement aléatoire qu'univoque.

\* trop descriptif, pas assez analytique: on a besoin d'autres instruments d'analyse pour comprendre l'enchaînement des séquences.

Malgré ces critiques la grille séquentielle reste le noyau dur des PP.

# L'émergence et l'inscription sur l'agenda

Pourquoi les acteurs politiques et administratifs s'intéressent ou pas à un problème social, pourquoi vont-ils décider de le traiter et dans quel sens vont-ils aller pour le régler?

*Agenda* : ensemble des problèmes qui à un moment donné détermine un débat public et met en marche la machine étatique qui va tacher de trouver des solutions.

**Présumé**: idée qu'il existe une interface entre la société et l'Etat. Les problèmes émergent de la société puis l'Etat les absorbe: société et Etat sont deux sphères séparées.

## I/ LA FORMATION DES PROBLEMES PUBLICS

Un problème public est un phénomène considéré anormal par les acteurs sociaux, idée qu'une situation sociale pose problème. Paggiolo donne une définition toujours admise aujourd'hui : " un problème est la perception par les acteurs d'un écart entre ce qui est (constat), ce qui devrait être ( devoir d'agir) et ce qui pourrait être ( possibilité d'action)".

Ex: le chômage. Les statistiques permettent de constater qu'une partie de la population ne travaille pas (élément de constat). Devoir d'agir car il est nécessaire de travailler dans notre société. Possibilité d'agir : réformes envisageables.

La définition du problème varie dans le temps et dans l'espace:

*Dans le temps*, ex : l'environnement. Dans les 70's pas de perception négative sur la pollution car pas d'instrument de mesure + l'environnement n'était pas une valeur sociale dominante ( contrairement au progrès technique et à la croissance), mais les choses ont changé dans les 80's.

*Dans l'espace*, ex : la peine de mort aux Etats Unis. Ex: la drogue. En France la toxicomanie est considérée comme un phénomène individuel, en Suède comme une pathologie sociale.

Un problème social peut avoir plusieurs définitions (ex: le chômage): qu'est ce qui fait qu'une décision l'emporte plus qu'une autre?

Comment un problème devient public? Deux critères d'appréciation:

\*caractère général (pluralité d'acteurs)

\*la résolution du problème doit être soumise à l'Etat.

Ex: pour que le problème des sans papiers devienne un problème public ils ont dû s'organiser car sinon ce n'était que des problèmes individuels.

Problème de définition car extrême diversité de problèmes qui changent de nature.

3 types de facteurs :

## 1- Les déterminants "objectifs"

3 séries de facteurs :

- *Les structures socio-économiques et la technologie*: idée d'un déterminisme économique et technologique. Idée que les sociétés suivent les mêmes étapes de développement, et à chaque étape sont confrontées à des problèmes spécifiques. Les sociétés les plus avancées développent des politiques sociales et éducatives. Vision déterministe et développementaliste: toutes les sociétés convergent vers le même stade de développement.

Thèse critiquée car historiquement fausse: les politiques sociales ont été systématisé en Allemagne sous Bismarck alors que les EU et la GB été plus avancés technologiquement et économiquement.

- *Les caractéristiques du système politico-administratif*: s'il n'y a pas de structure administrative adéquate, il n'y a pas de problème mis sur agenda. Ex: s'il n'y avait pas de décision spécifique concernant l'environnement dans les 60's c'est parce qu'il n'existait pas de ministère de l'environnement.

Conséquence de l'intégration européenne: éclatement des structures de gouvernement, différents niveaux qui pèsent sur la résolution des problèmes. Ex : les chasseurs font pression sur le gouvernement français alors que c'est à Bruxelles que se prendra la décision.

Certains gouvernements sont plus perméables que d'autres à certaines revendications. Ex : la droite à celles des patrons.

- *Les valeurs dominantes*. Ex: le droit au logement.

Un certain nombre de problèmes sont contraints par les valeurs dominantes libérales dans les pays occidentaux. Le déterminant objectif s'exprime en terme de légitimité.

Le problème de l'immigration regroupe les 3 facteurs vus au-dessus.

## 2- Des histoires causales (= façon dont les problèmes publics sont exprimés)

- *Les formes de la causalité*: recherche de causes pour comprendre la situation problématique, trois phénomènes causaux :

- \* La causalité multiple et simultanée : synchronique. Ex: catastrophe naturelle.
- \* Séquentielle : une série de causes en entraînent d'autres vers un problème.

Causalité diachronique. Ex: la guerre en Yougoslavie.

- \* Intriqué : des facteurs étroitement associés vont produire un problème. Ex: problème des banlieues : vieillissement des immeubles, population immigrées, faibles revenus.

Souvent dans un même problème on retrouve les 3 types de causalité dans la genèse d'une situation négative.

Ex: Tchernobyl : problème de réacteur, absence de formation du personnel, condition climatique...

D'un point de vue objectif, la mono causalité ne l'emporte pas.

- *La construction des récits* : pluralité de récits en fonction de la nature des acteurs. Ex : étude sur les agressions des

chauffeurs de bus. Ces derniers insistent sur les problèmes et veulent plus de sécurité; la mairie en revanche insistera sur la dégradation des cités et prônera d'autres décisions...

Ces récits varient selon les pays. Ex : récits d'émeute aux EU (ethnisation du débat) et en France (force de police ...)

Comment expliquer ces différences d'un acteur à un autre, d'un pays à un autre, d'une époque à une autre?

- *Les éléments cognitifs*: on construit un récit selon la connaissance que l'on a de ce phénomène.

Problèmes de production d'informations, problèmes de diffusion d'informations (ce n'est pas la même chose de publier les chiffres du chômage avant et après une élection).

- *La mise en forme du récit*: elle conditionne la qualité de persuasion et de réception de l'histoire.

Quatre formes d'histoires causales: \* Une simple histoire, la narration d'un événement avec la recherche de neutralité.

\* Une synecdoque (prendre la partie pour le tout): former un intérêt particulier sous l'angle de l'intérêt général.

\* Métaphore. Ex: les agriculteurs vont dire qu'ils sont "asphyxiés" par la PAC.

\* Ambiguë : mélange d'éléments contradictoires. Ex: discours produits autour du Traité de Maastricht.

Dynamiques normatives : les acteurs engagent les valeurs partagées par un groupe d'acteurs. Ex: le SIDA.

Même après 1984/85, les discours divergent selon les acteurs qui les prononcent. A la fin des 80's, 3 discours différents liés à leur valeur propre: \*SIDA comme une pathologie sociale

\*l'expertise vers une définition objective

\*essayer de lier le problème du SIDA à celui de la reconnaissance de certaines minorités.

Comment un discours devient-il majoritaire (ou seulement dominant) dans la société ?

C'est quand il passe dans l'arène électorale (sur la scène politique) car il devient un problème global.

Les acteurs politiques doivent trouver des compromis sur ce sujet et rendre l'action possible: cela doit paraître faisable et légitime pour l'ensemble de la population. Ex : Sida à la fin des 80's. M.Barzac développe les principes de la maladie+ prise en compte de certaines minorités sociales.

La variété des récits fait partie des luttes internes aux PP, et plus précisément à un espace social ouvert à un phénomène.

Cette concurrence est déterminante et va circonscrire un espace d'action publique, un espace du « possible » pour les acteurs publics.

Ex : dans les 70's, 80's dans le domaine du livre en France. Problème avec les grandes surfaces en France dont on avait peur qu'elles assèchent l'édition des livres plus difficiles tels que les romans ou les essais si on les autorisant à vendre des bouquins. A cette époque, il y avait 2 types de discours et un qui dominait : "le livre n'est pas un produit comme les autres." ; d'où l'idée que certains acteurs ne sont pas qualifiés pour les vendre, il faut favoriser les libraires au profit des grandes surfaces.

- Il ne peut y avoir de concurrence sur les prix car il s'agit d'un bien culturel
- Donc l'Etat doit intervenir et réguler le prix du livre.

Malgré cela, se développe un autre discours :

- 1 Le livre est un produit comme les autres, de grande consommation et dont il faut rationaliser la distribution.
- 2 Producteurs et consommateurs sont contents car ils peuvent acheter plus.

Dès lors mise en place de l'association pour le prix unique du livre, afin de faire pression. En face, 2 grands groupes émettent l'idée du livre comme bien économique (Hachette et les éditions de minuit)

Enfin, en 1981, J.Lang établit la loi du prix unique du livre : on ne peut pas faire une réduction sur le prix du livre supérieure à 5%.

**Comment ce discours est-il devenu dominant ?**

- 1 Car les partisans de cette thèse ont fait un discours en synecdoque, en parlant du livre ils prévenaient contre des dérives à venir.
- 2 La France est une société particulière : place importante des intellectuels dans la société
- 3 Les hommes politiques ont été d'accord.

Pour un même phénomène social, un récit dominant n'est pas forcément le même d'un pays à l'autre, ni même dans le temps.

a) *Variations dans le temps* : étude sur la variation dans le temps des récits à la suite des meutes raciales : ce dont on se souvient c'est le tabassage d'une personne de couleur

- En 1943 une bavure policière (tabassage d'un noir) débouche sur des émeutes raciales vite réprimées, il n'y a pas de mobilisation ensuite. A l'époque le discours dominant est sécuritaire et traite les problèmes de façon coercitive.

- En 1992 pour R.King le discours est différent. Les policiers ont été jugé et acquitté, d'où émeutes à L.A, forte mobilisation des associations, des médias : le jugement est révisé en appel et les flics sont condamnés.

D'une époque à l'autre les discours sont différents( cf. acquittement d'OJ Simpson lié au résultat des émeutes)

b) *Variations dans l'espace* : d'une ère géographique à l'autre, d'une ville à l'autre les récits sont différents pour un même problème

Ex : catastrophe de Tchernobyl. Différents discours sur le nuage radioactif :

- En Allemagne, on met en avant les dangers liés à l'environnement
- En France, le nuage radioactif s'arrête " à la frontière". Ensuite avec l'arrivée des verts au pouvoir, des études sont demandées à ce propos et les dommages sont mesurés.

- *Le rôle des médias* : poids croissant dans la production et la diffusion du discours. Ils influent sur le contenu des problèmes, sur sa généralisation (= extension sociale). Les médias ont leur propre logique de fonctionnement qui va peser sur l'extension de problèmes publics.

Idée que les médias sont un prisme neutre : l'information passe mais n'est pas transformée.

### **C'est une idée fausse**

Le travail de sélection de l'information est effectué pour satisfaire l'audimat. L'information quand elle passe par les médias subie des filtres :

ÿ Les informations passent par des agences de presse (relativement neutres)

ÿ Traitement sélectif dans les autres médias, chaque type de média effectue un tri spécifique (différent télé/presse écrite, hebdo, quotidien)

- Variation dans le temps : en France, l'évolution du à la privatisation. On parle plus de sensationnel ou d'informations locales et il n'y a presque plus de journalisme d'investigation, de - en - de grands reporters, au profit d'une information plus immédiate, plus réactive.

- Variation dans l'espace : d'un pays à l'autre le poids des médias varie. Ex : En Italie dans la presse écrite quotidienne, les 15 premières pages sont consacrées à la politique intérieure.

Ex : fragilité de la presse écrite en France, différent des situations anglaises et allemandes.

➤ Déformation du contenu du problème: traitement spécifique qui affecte et sa diffusion. Erreurs fréquentes des médias par soucis de simplifications.

Ces deux logiques montrent que les médias ont un rôle ambigu : l'émergence de problèmes est facilitée quand ils sont portés par une personne charismatique. Ex : l'environnement et le commandant Cousteau, l'abbé Pierre (selon R.Barthes, *mythologies*, s'il est médiatique c'est en raison de sa barbe et de sa coupe de cheveux

qui lui donne l'image de la sainteté et du rebelle), l'utilisation d'artiste (resto du cœur...).

L'objectif recherché ici est l'audience, on veut des adhésions, des soutiens afin de pouvoir susciter l'attention des pouvoirs publics.

Ex : les hémophiles, au moment du sang contaminé, on parlait de leur cause de façon générale dans le Monde, puis de façon spécifique dans les autres médias.

Ex : droit au logement, occupent les immeubles 3 heures avant le JT pour laisser le temps aux journalistes de venir.

### 3-les publics des problèmes

L'histoire causale a pour but :

- \* de susciter la compassion
- \* de nourrir une mobilisation
- \* susciter l'attention des pouvoirs publics

- *l'opinion publique* : l'histoire causale donne une visibilité aux problèmes et permet de rechercher des soutiens, et des gens prêts à s'engager pour soutenir la cause.

L'opinion publique est considérée comme passive, les individus qui en font partie ne sont pas à l'origine du problème, ni de la production de son récit.

3 types d'acteurs au sein de l'OP :

- Le public indifférent : c'est l'OP au sens large, c'est à dire, les gens qui ne sont ni mobilisés, ni concernés.

Ils n'ont pas d'influence réelle c'est une caisse de résonance on l'identifie par l'intermédiaire des sondages.

Problème de l'information pour le sondage :

- o les gens sont-ils aptes à juger ?
- o parfois la réponse est contenue dans la question (le sondage comme fabrication de l'opinion).

- Le public attentif : ce sont les personnes plus directement concernées, prêtes à soutenir les mobilisations, voire à s'engager elles-mêmes dans la défense d'une cause

Ex : les parents d'élèves. Ils sont attentifs à l'évolution des problèmes, aux problèmes de sécurité dans les écoles et en 1984 certains ont manifesté.

Ex : les intellectuels

Le public attentif se mobilise sur des pétitions.

- Le public d'identification : les acteurs directement touchés par un problème, qui soutiennent une mobilisation, et qui s'engagent souvent eux-mêmes.

Ex : dans les 70's problème de l'avortement.

Un même individu peut passer d'une catégorie à une autre

Ex : Grands-parents apprenant la séropositivité de leur petit-fils : passent de "l'indifférent" à l'attentif" voire à "l'identification".

Le discours moralisateur va faciliter sa généralisation (l'Abbé Pierre ou sœur Emmanuelle). Plus un discours est général, moins l'appel à l'action sera clair et précis, mais il doit l'être suffisamment pour qu'assez de gens se sentent concernés.

- *Les acteurs politiques* : sont les cibles car ce sont ceux qui doivent répondre aux problèmes sociaux.

Déformation du contenu des problèmes par les acteurs politiques. Cela varie en fonction des règles électorales : les acteurs politiques sont plus sensibles à certains problèmes avant une échéance électorale.

Pour obtenir des soutiens politiques, il faut présenter les problèmes pour qu'ils soient susceptibles de s'intégrer dans le discours politique d'un parti.

Ex : A propos du SIDA.

- \* discours de l'extrême droite qui parlait pour les catholiques intégristes : châtement divin.
- \* discours des parties de gouvernement : rassembleur
- \* discours des parties d'extrême gauche qui valorise le traitement des minorités.

Certains problèmes ne sont pas audibles par le gouvernement en raison du coût électoral qu'ils auraient (ex : droit de vote aux étrangers).

Nécessité d'un discours global mais parfois exception : parfois un parti de gouvernement ira à l'encontre du public, comme dans le cas de la peine de mort.

## II/ L'ÉMERGENCE DES PROBLÈMES

les modes d'émergence principaux :

### 1-l'émergence progressive par canaux multiples

L'idée d'une progression chronologique et idée qu'une pluralité d'acteurs va intervenir.

Ex : un individu qui prend conscience d'une situation problématique : il va tenter de généraliser le problème, de mobiliser les soutiens pour solliciter l'attention des politiques et administratifs. Mouvements progressifs d'agrégation.

Ex : le problème de logement en France qui apparaît dans les 50's avec l'abbé Pierre : il structure des associations (Emmaüs..), création de collectifs qui ont tenté de mobiliser des partis politiques pour émerger sur l'agenda politique et devenir un enjeu électoral. Dvt de relations personnelles entre l'abbé Pierre et certains acteurs politiques. Ce mode de fonctionnement est courant, cela suit un système particulier :

-indignation

-organisation

-généralisation des causes

-mobilisation vers les pouvoirs publics

cf. mouvement des infirmières en France

### 2-l'émergence instantanée

Une situation est perçue comme problématique de façon immédiate car le problème est **soudain** et **grave**. Ex : catastrophe naturelle, accident de la route, acte terroriste...

Les acteurs politiques et administratifs sont presque sommés de réagir : cette obligation d'action ne s'est pas réalisée à Vaison-la-Romaine. L'action menée ne l'a été que sur le court terme, car le POS n'a pas été modifié, des maisons se sont reconstruites sur des zones inondables...

### 3-l'émergence automatique

Emergence cyclique, à intervalles réguliers, de problèmes qui vont revenir sur l'agenda grâce au dispositif de veille de l'administration (=système de mesure qui fait émerger un problème sur l'agenda).

Ex : les indices de pollution atmosphériques, publication des chiffres du chômage, décision de la BCE...

Les experts ont une fonction de vigilance à l'égard de certaines situations sociales (ex : INSEE, DATAR, Commission Général au plan...)

### 4-l'émergence captée

Un problème va émerger et une personne va l'emmener sur le débat public (ex : coordination d'étudiants). La captation peut être faite par un individu, par un organe généraliste (syndicats) : en 1995, manifestations suite

au plan Juppé.

La captation d'un problème = c'est imposer son propre récit, une histoire causale dans le problème d'émergence. Ex : les 35h, quel discours va être dominant, patronat ou syndicat ?

Ex : Dans le cadre des manifestations de 1995, des cheminots se mobilisent, puis captation par les syndicats, puis généralisation.

Phénomène de construction continue du problème qui vise le contenu du problème+ engagement de la responsabilité de l'Etat ou de certains acteurs publics dans la réponse à ce problème.

### III/ LES PRISMES INSTITUTIONNELS

#### ET L'INSCRIPTION SUR AGENDA

L'émergence est une séance chaotique, pluralité d'acteur, varie dans le temps et l'espace.pour l'inscription, processus de sélection lié à plusieurs dynamiques :

- \* le problème doit être suffisamment général pour capter l'attention de l'Etat
- \* la réponse doit venir d'un acteur politique ou administratif
- \* il doit y avoir des acteurs disponibles

#### 1-les modes d'inscription sur l'agenda

2 types de critères : y a t'il un débat public ? y-a-t-il un début de réponse ?

- *l'inscription complète* : débat public et début de réponse. C'est le scénario le plus favorable, il va bien pénétrer la sphère politico-administrative (ex de débat public actuel la drogue au volant).

- *l'inscription factice* : débat public mais pas de début de réponse (ou un début de réponse très localisé) mais pas de traitement global du problème. ex : l'euthanasie en France ou le problème des retraites).

- *la non-inscription* : des problèmes butant sur l'agenda, ni début, ni réponse pour les acteurs politiques.

Ces phénomènes se produisent si saturation de l'agenda politique

ex : pendant la guerre du Golfe un certain nombre de problèmes n'ont pas été mis sur l'agenda, de même pendant les 3 à 6 mois avant une élection.

- *l'immersion* : cas particulier d'émergence et d'inscription

problème qui sort de la sphère étatique et qui y revient

ex : l'intégration européenne, il n'y pas de débat public mais les élites administratives l'inscrivent sur l'agenda.

Un même problème peut connaître différents types d'inscription : pour Vaison la Romaine émergence soudaine mais inscription factice.

Il existe deux types d'agenda :

a) *l'agenda continu* :

Rassemble les problèmes constamment inscrits à l'agenda pour lesquels il y a de manière continue débat public et intervention de l'Etat.

ex : le clonage, retraites ...

b) *l'agenda structurel* :

Problèmes qui surgissent à un moment donné et qui mobilisent l'attention de manière éphémère, puis disparition de l'agenda.

#### 2- Les prismes institutionnels

en présentant sur l'agenda un problème, il va être redéfini, sélectionné.

a) *les modes de prises en charge du problème* :

- structure politique et administrative existante : parfois l'inscription est contrainte par l'absence de structure adéquate (ex : la pauvreté. C'est un phénomène transversal, impossible d'appliquer un traitement global, car pas d'instances spécialisées ). Idée que l'Etat n'a pas toujours les structures adaptées pour inscrire sur l'agenda.

Caractéristiques des acteurs politique et administratif sollicités : l'inscription sur l'agenda va varier. Elle est conditionnée par l'acteur public sollicité, parfois les acteurs ne s'adressent pas à la bonne personne (les agriculteurs ont longtemps fait pression sur le gvt français alors que la réalité de la décision se faisait à Bruxelles), parfois problème d'adéquation entre les différents gvts qui sert les mieux informés (dans la charte européenne des droits fondamentaux, le droit à la propriété est reconnu mais pas le droit au logement car les membres de l'association "droit au logement" ne se sont pas adressés à l'UE mais à l'Etat national.

Contexte (surtout le contexte électoral )

- pendant les périodes électorales, baisse du nombre des problèmes inscrits sur l'agenda. A l'approche des élections on expédie les affaires courantes et après les élections, explosion de l'agenda pour montrer la légitimité du nouveau gvt à agir puis retour au niveau moyen.

- le conflit, aujourd'hui l'attention est fixée sur l'Irak aux EU pour ne pas parler des problèmes intérieurs.

- nomination d'un nouveau ministre, des problèmes qui étaient à l'agenda vont disparaître. Ex : arrivée de Fabius à Matignon en 1984, la réforme de l'école privée disparaît de l'agenda et apparition à sa place de la réforme des marchés boursiers).

### *b) La transmutation (=changer la nature du problème quand il est pris en charge par l'Etat) des problèmes*

L'idée que l'Etat n'est pas un voile neutre, l'Etat a ses propres cartes d'interprétation, importance de la qualification juridique des faits pour qu'un problème soit inscrit à l'agenda.

Ex : Lewinski aux EU. Problème privé qui devient public car qualification juridique des faits comme parjure.

### *c) La production des alternatives*

Existence de possibilité de choix. Ex : loi Lang de 1981 qui devait être un règlement à la base et qui est devenu une loi car il fallait annuler une ordonnance de 1948.

L'existence d'alternatives est conditionnée par les mesures financières : nécessiter de pertinences dans les dépenses. Ex : bibliothèque Fr. Mitterrand. Au fur et à mesure des augmentations de coûts, des solutions différentes ont été trouvées.

Certaines alternatives ne sont pas envisageables par l'Etat du fait de leur coût électoral : le gouvernement évite le blâme. Ex : l'ouverture des frontières

1<sup>ère</sup> phase : l'émergence a pour but la production d'un problème, notamment d'une histoire causale, d'un coût

2<sup>ème</sup> phase : sélection des récits et déformations en raisons des différents prismes institutionnels de l'agenda.

# La décision et la mise en œuvre

La **décision** est **centrale** en matière de PP car sans elle pas de PP. La décision a une nature **coercitive** : l'Etat mobilise les instruments de la contrainte. Enfin la décision a un caractère **dramatique**.

La décision fixe les principes et les contours de l'action.

Qui va profiter des PP ? Quels sont les bénéfices d'une décision ? Comment une décision alimente-t-elle la popularité des dirigeants ?

*Une décision n'intervient jamais seul* : une décision nourrit une série d'autres petites décisions

*Il n'existe pas qu'un décideur* : il y a une pluralité d'acteurs politico-administratif, et parfois privé. La décision est un compromis : une négociation entre acteurs privés et publics.

*Le vote de la loi n'est pas essentiel, c'est un moment seulement.*

## I/ ACTEURS ET PROCEDURES DE LA DECISION

### 1- Les cercles de la décision

Il existe différentes strates dans la sphère politico-administrative. Ces strates vont concourir de manière variable à la formulation de solutions, de choix des dispositifs, à la mise en place.

a) *Les sommets de l'Etat* : ensemble des acteurs à qui est reconnu un pouvoir de décision étendu recouvrant en théorie, l'ensemble des problèmes sociaux.

En France le **sommet de l'Etat correspond au Président de la République, au 1<sup>er</sup> ministre, à l'administration des finances et dans une moindre mesure, au Parlement**. En Allemagne, le chancelier dispose du pouvoir d'orienter la politique générale.

En France, l'article 20 et 21 de la constitution explique que le premier ministre et son gouvernement ont la charge de mener la politique de la nation. Importance des sommets de l'Etat en ce qui concerne l'article 49-3 par lequel le gouvernement peut engager sa responsabilité sur un texte, ou en ce qui concerne l'article 44-3 (procédure de vote bloqué).

Le gouvernement fixe l'agenda parlementaire, contrairement au EU.

L'administration des finances a une vocation généraliste : elle décide en matière financière et budgétaire. De plus, elle a un droit de veto sur les capacités financières de l'action publique.

Contre-exemple : en 1981, J.Lang a fait doubler les le budget de son ministère en 1981

Les agences indépendantes ont des pouvoirs étendus de régulation, dans plusieurs domaines.

Exemple : conseil de la concurrence qui a une vocation généraliste de réguler la concurrence.

Autre ex : la Banque Centrale Européenne (BCE) qui a un monopole de la décision en matière monétaire.

Les agences indépendantes sont des organismes non-majoritaires.

*b) Les administrations sectorielles* : elles ont un pouvoir de décision sectoriel.

L'Etat est divisé en ministère, d'où division du travail gouvernemental parallèlement à la division du travail social : mission de régulation sur des secteurs sociaux particuliers.

Evolution de cette 2<sup>ème</sup> strate en fonction des problèmes sociaux et de l'inscription des problèmes sur l'agenda (ex : ministère du temps libre au début des 80's, apparition du ministère de la ville dans les 90's...)

Elles ont un **pouvoir de précision** : elles vont multiplier les décisions pratiques qui vont regarder le travail quotidien. Les ministères ouvrent leur place aux concours.

*c) Les partenaires extérieurs de l'Etat* : bien qu'ils soient extérieurs à l'Etat, ils ont un pouvoir de régulation sur un ensemble de problèmes donné. Ex : conseil de l'ordre des médecins, chambre des notaires...

L'autonomie de leur profession est reconnue par l'Etat.

On peut parler aussi de la mobilisation des syndicats ou du patronat dans des structures corporatives.

Ex : en Autriche, la gestion des retraites se passait comme ça, dans des corporations.

Ex : en France, la caisse primaire d'assurance maladie.

*d) Les organismes juridictionnels* : elles ont un poids sur le contenu de la décision.

Ce pouvoir s'exerce parfois a priori (ex : en France, le Conseil d'Etat qui va contrôler les textes législatifs et réglementaires pour voir si les textes respectent la hiérarchie des lois ; ou encore le Conseil Constitutionnel) ou a posteriori (ex : cour suprême aux EU, cour constitutionnelle allemande...) : dans tous les cas on s'assure que la décision respecte l'Etat de droit.

Grands dispositifs de contrôle fondé sur le respect des droits des individus. Importance de la Cour de Justice des Communautés Européennes qui pèse sur le contenu des décisions en se basant sur les acquis du droit communautaire.

*e) L'Union Européenne* : extension de certains pouvoirs à l'échelle européenne, pouvoir de régulation. 2 distinctions :

Entre l'équilibre des pouvoirs entre les institutions européennes

Entre l'équilibre des pouvoirs entre les pays et l'Union Européenne.

Importance du triangle institutionnelle qui associe la commission (= pouvoir de proposition, maîtriser l'inscription sur l'agenda, fixe les alternatives disponibles), le Conseil des ministres (= pouvoir de décision), et le Parlement (pouvoir de co-décision).

Il existe des compétences communautarisées (= monopole de la décision pour l'UE) et d'autres qui ne le sont pas ou peu comme la politique étrangère.

Importance du principe de subsidiarité qui fonde une partie des conflits entre les différents niveaux de décision.

+ Trans-nationalisation des pouvoirs de décisions, au-delà de l'UE : le FMI qui n'a normalement qu'un pouvoir de proposition et qui se transforme en pouvoir de décision à cause du système des aides conditionnées (= le FMI ne soutient une réforme que si elle s'effectue selon les termes qu'il a formulés)

Cette pluralité varie selon les pays : concentration dans les mains de l'exécutif, ou équilibre des pouvoirs.  
Les politiques coercitives sont également attachées aux sommets de l'Etat.  
Les structures de ces cercles varient selon le domaine. Ex : les retraites : éclatement des cercles

## 2-Les procédures de la décision

elles sont formulées par Jones :

*a) La formulation* : processus de sélection de l'alternative la meilleure entre toutes celles inscrites sur l'agenda. C'est un travail de mise en forme lié à la nature des décisions et à la hiérarchie des textes.

Travail sur le contenu des lois (mise en forme). Ex : le texte instituant le Pacte Civil de Solidarité (PACS) a été profondément modifié par le Parlement, en Italie le pouvoir du parlement est encore plus étendu.

2 éléments cruciaux dans ce processus de formulation :

- Faisabilité technique : est-ce qu'on a les moyens disponibles pour adopter une décision ?
- Coût politique : quel va être la réaction de l'opinion publique, et quel sanctions en matière électorale ? ex : réforme de retraites

*b) La légitimation* : recouvre toutes les procédures formelles qui vont officialiser le choix et le légitimé pour l'appareil d'Etat mais aussi pour l'opinion publique. 3 étapes :

- Le vote par le Parlement (représentatif)
- La saisine du Conseil Constitutionnel (dynamique juridique)
- Promulgation par l'exécutif (légitimation symbolique)

Le processus de sortie est matérialisé par la parution au Journal Officiel

## 3-Le problème de la rationalité

Est-ce que l'action de l'Etat est rationnelle ? Quels sont les caractéristiques du choix public ?

Selon la conception traditionnelle, l'Etat est présumé comme un Etat rationnel. ex : travaux de Durkheim : il avait une conception organiciste (= la société est un corps dont le cerveau serait l'Etat) ; Max Weber pour qui l'Etat se définit par son caractère légal-rationnel (=forme légale, finalité rationnelle).

Mais plusieurs critiques de la rationalité apparaissent : J.Elster pense qu'il n'y a de rationalité qu'individuelle, car toute décision collective nécessite un compromis. Ses thèses s'appuient sur le paradoxe de Condorcet (=non-transitivité des choix).

*a) La rationalité pure et parfaite*

4 éléments pour la caractériser :

- 1 Connaissance parfaite de l'information au moment du choix, ce qui nourrit un critère objectif de choix
- 2 Les préférences sont explicites, non-ambigües et stables
- 3 Les choix possibles sont connus et maîtrisables (= l'administration sait ce qu'elle veut)
- 4 Le comportement du décideur s'apparente à celui d'un pur intellect (mettre de côté ses pulsions et ses affects)

Mais il existe des cas limites à la RPP : quand on achète un billet de train au guichet tous les critères sont

réunis. A part dans ce cas la RPP n'existe pas.

### b) *Rationalité limitée et incrémentalisme*

Selon H. Simon : la RPP n'est pas pure et parfaite car on manque d'information, on a pas une bonne connaissance des moyens à sa disposition, l'information est rare et coûteuse (ex : Politiques Publiques sur le SIDA).

Nos choix ne sont pas rationnels, mais raisonnables, on s'arrête à une alternative satisfaisante.

L'incrémentalisme : Lindblom reprend les thèses de Simon sur la rationalité limitée puis rappelle que la décision sera un compromis entre acteurs.

L'action Publique est incrémentale, elle évolue à la marge, seule une petite partie du dispositif sera modifiée.

Ex : la réforme des retraites en France

### c) *Le modèle de la poubelle*

4 critères pour critiquer la RPP :

- Il n'existe jamais une connaissance de la situation, donc pas de critères de choix
- Les préférences sont implicites, souvent contradictoires et instables
- Il n'y a pas de moyens disponibles
- Le moment de la décision (moment de stress) est tout sauf rationnel, il y a des affects

Face à une situation de choix, les acteurs vont prendre la dernière décision qu'ils viennent de jeter à la poubelle sans vraie rationalité. Ex : les congrégations religieuses, l'armée (trop forte hiérarchie, pas de grandes connaissances de l'environnement, stress au moment d'une attaque...); la création de la monnaie unique européenne qui était une idée qui traînait dans les tiroirs depuis 20 ans et qui a été ressorti après la réunification allemande.

## II/ LA MISE EN OEUVRE

= phase de PP pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes, ou de discours.

Cette phase de la décision définit plusieurs cadres à l'action publique :

- 1 Un cadre cognitif (=de connaissance) : lié à la définition de problème et aux solutions pour les traiter
- 2 Un cadre normatif : un espace de discussion animé par les multiples prises de positions des acteurs
- 3 Un cadre institutionnel et juridique : elle désigne les acteurs et formalise la décision. Ex : l'immigration clandestine

Problème de l'adéquation, de l'application concrète des décisions prises et les cadres cognitifs, normatifs et institutionnels.

Est-ce qu'on va voir un décalage de la mise en œuvre entre les objectifs fixés, les compétences mobilisés et les conditions pratiques d'application ?

### 1-les acteurs de la mise en œuvre et leurs caractéristiques

Chaque séquence est caractérisée par un espace d'action.

La décision est prise au centre et la mise en œuvre est périphérique et par les administrations périphériques.

Ex : la sécurité routière qui relève quasi-exclusivement des préfets, et aussi des directions régionales de l'équipement et des forces de police.

#### a) *Les acteurs bureaucratiques*

Ils ont 5 caractéristiques propres, définis par R. Mayntz :

- 1 Plusieurs PP sont souvent appliquées par la même administration périphérique. Ex : direction régionale de l'équipement (sécurité routière, Plan d'occupation des sols...) d'où le problème pour savoir qui fait quoi.
- 2 Faible motivation des agents car au sein de la bureaucratie il n'y a pas de règles de marché, ils ont des statuts leur garantissant un avancement et une rémunération indépendante de toute efficacité. Ex : en GB, il y a des indices de performance pour faire avancer plus vite ou gagner plus.
- 3 Caractère public de la bureaucratie, caractère abstrait, choix objectifs.
- 4 Obligation de respecter les procédures : les mises en œuvre sont lourdes et peuvent ralentir la mise en place de PP. ex : engorgement dans les tribunaux
- 5 Découpage arbitraire des tâches : une compétence est confiée à une administration périphérique alors que celle-ci n'est pas forcément compétente.

### *b) Les formes de la mise en œuvre*

3 formes différentes :

- 1 Adaptation aux circonstances : « la règle est rigide, la pratique est molle », la Mise en Œuvre (MEO) ne tient pas forcément compte des cadres. Ex : la jurisprudence
  - 2 Le ritualisme : les services administratifs vont appliquer scrupuleusement les 3 cadres. Ce qui détermine le comportement des agents, ce n'est pas le bien-fondé des règlements à appliquer, mais la volonté de ne pas se brouiller avec son supérieur hiérarchique : caractère obtus des fonctionnaires.
  - 3 L'arrangement négocié : il n'y a pas d'application stricte de la mesure, ni aléatoire, c'est une transaction entre le fonctionnaire et l'administré (=échanges de bons procédés). Ce phénomène peut dégénérer vers la corruption. Ex : construction de ronds-points payés par les grandes surfaces en échange de l'obtention d'une modification du Plan d'Occupation des Sols pour que la grande surface puisse s'installer.
- Parfois on assiste à une institutionnalisation de ces procédés, cela s'appelle des « arrangements croisés ».

### *c) Délégation et résistance*

Ce sont 2 autres manières de mettre en œuvre :

Délégation : idée que la mise en œuvre d'1 PP est confié à un ensemble d'acteurs privés et non plus aux administrations. Ex : le SIDA, ou la gestion de l'eau

Résistance : au stade de la mise en œuvre, les acteurs vont se remobiliser pour essayer d'empêcher l'application d'une PP. ex : la construction de la ligne du TGV Sud-Est.

## 2-Les déterminants de la mise en œuvre

Il existe des éléments, des dynamiques qui vont déterminer l'action publique, 4 types de facteurs :

- Les facteurs sociaux : évolution des facteurs démographiques, mise en œuvre conditionnée par les PP
- La conjoncture économique : les évolutions vont contraindre la mise en œuvre
- Les variables techniques et scientifiques : contraintes techniques peuvent conditionner la MEO. Ex : bug de l'an 2000
- Les processus politiques : facilite ou contraint, conditionne la mise en œuvre. Ex : arrivée d'un ministre au ministère

## 3-Les approches top-down et bottom-up

v Top-down : c'est une approche liée à une conception traditionnelle de l'Etat qui impose ses décisions aux administrations périphériques. Cette approche est conditionnée par 3 principes :

- Vision pyramidale et hiérarchique de l'Etat

- Forte séparation entre les acteurs politiques et administratifs : idée que la fonction publique a pour but l'intérêt général. La mise en œuvre n'est pas problématique.
- Caractère rationnel de la mise en œuvre : la MEO est une suite logique de la décision, tout décalage signifie une pathologie dans le système.  
Pour certains chercheurs, la pathologie est la règle.

❖ Bottom-up : la décision est secondaire, ce qui est important, c'est de savoir qui se passe sur le terrain. Pourquoi les acteurs se mobilisent-ils ? Ce sont les acteurs déconcentrés qui sont responsables.

Ces deux approches sont symétriques et complémentaires : la décision est toujours top-down mais il faut être attentif aux administrations périphériques.

## 4-le choix des instruments

Il y a des instruments matériels (= textes juridiques, réglementaire (ex : décrets, arrêtés...) ; subventions, allocations...) et symboliques (les discours qui participent à la mise en œuvre de la PP ou les campagnes d'infos (ex : sur la sécurité routière))

*a) 4 caractéristiques des instruments :*

- coût du dispositif
- degré de complexité de la mise en œuvre
- précision : peut-on cibler les personnes concernées ?
- quel est le risque politique attaché à un instrument ?

*b) les styles de la politique publique* : il existe des traditions nationales d'action publique qui vont conditionner le choix des instruments. Ex : traitement plus coercitif de la toxicomanie en Suède qu'en France.  
+ importance des cultures organisationnelles de certains ministères ou de certaines administrations.

*c) Le moment de la mise en œuvre* : le contexte va peser sur le choix des instruments. Ex : on augmente généralement les impôts après avoir été élu car notre action est légitimé par les votes que l'on a obtenu, puis on les baisse à l'approche de l'élection suivante.

## 5-entre cristallisation et rétroaction

v cristallisation : la mise en œuvre est le moment où la décision se concrétise. C'est au stade de la MEO qu'une décision définie abstraitement, formellement, selon des critères généraux, acquiert une réalité : les comportements sont conditionnés. Idée d'une cristallisation est liée à deux dynamiques :

- une grande décision en génère plein d'autres (une multitude de petites). Ex : Chirac qui décide de recommencer les essais nucléaires en 1995 ce qui a nécessité des campagnes d'infos...
- la MEO va fixer un système d'action : apparition d'acteurs, ou réapparitions, avec comme objectifs de modifier les Politiques Publiques

❖ rétroaction : la MEO n'est pas uniquement la suite de la décision, ce n'est pas linéaire. Parfois, il est nécessaire de prendre en compte d'autres aspects de la décision. Ex : loi Lang de 1981 sur le prix des livres. Les supermarchés Leclerc résistaient car pas de sanctions autres que civils, d'où la loi a due être repensée.

3 manques de la grille séquentielle de Jones :

- identifier les dynamiques structurantes de l'action publique
- il faut en avoir un usage souple : découpage imprécis de la réalité, existence d'une frontière perméable. Quand un problème est inscrit à l'agenda, on est déjà dans la décision.
- Il faut en avoir un usage dynamique : la MEO peut précéder la crise

# Les réseaux de Politique Publique

On se concentre aujourd'hui sur le ressort social, et pas sur l'opinion publique, car il est difficile de comprendre son rôle. (1- les sondages n'ont pas d'influence directe, pas de diagnostic; 2- elle est faiblement mobilisée, elle apparaît comme indifférente).

On va considérer les acteurs en introduction, qui ont des intérêts ou des valeurs à défendre, qui s'organisent durablement, et tentent d'influencer directement les acteurs politico-administratifs.

Cela rejoint les travaux classiques sociologiques sur les élites. 2 auteurs: Dahl et Mills.

Dahl: Qui gouverne?: quels sont les acteurs influents dans une communauté politique. Concernant New Haven (Yale): structure pluraliste, décision pluraliste.

Mills: L'élite du pouvoir: idée inverse: une structure moniste du pouvoir et de la décision. Une permanence, une élite, petite et fermée qui maîtrise la décision (ex: politique étrangère US dans les 50's: élite politico-industrielle).

Mais un point commun entre les 2 auteurs: l'Etat enregistre les conflits et les intérêts des groupes sociaux. L'action de l'Etat est un reflet du rapport de force... Hétéronomie, dépendance de l'Etat à l'égard des groupes sociaux. L'Etat est alors un voile neutre.

Cette thèse est partagée par les courants marxistes qui considère que l'Etat est le bras armé de la bourgeoisie.

D'autres insistent sur l'autonomie de l'Etat. Durkheim parle de l'autonomie relative par rapport aux groupes sociaux. Vision organique (uniciste) de la société: l'Etat a une fonction particulière: c'est le cerveau, et c'est lui qui va réguler la société (le corps).

D'où 2 questions essentielles:

- l'Etat est-il autonome ou dépendants des conflits sociaux? Peut-il s'abstraire des conflits?
- quelle est la structure du pouvoir et quel rapport de force s'instaure entre groupes d'intérêt et Etat?

Pluralisme ou structure concentrée?

Influence de 2 courants:

- la sociologie des organisations: elle permet de penser les acteurs en interaction. Comment ils s'organisent pour réaliser des buts communs (lesquels?)...
- la sociologie de l'action collective. Comment les acteurs se mobilisent, quelle est leur capacité d'action, quels sont leurs buts, influencent-ils la décision?

# I/ CARACTERISER LES ACTEURS

## 1- photographie des acteurs pertinents

### a) les acteurs publics

-les acteurs politiques: l'ensemble des organes politiques placé au sommet de l'Etat, ainsi que les partis politiques qui contribuent à organiser le débat public: tous ceux qui participent effectivement à la compétition électorale.

•les partis politiques: ils ont 3 fonctions principales: ils ont une fonction programmatique: il définissent les cadres d'action possible dans une pluralité de domaines. Ce sont des agences généralistes qui ne sont pas concentrées sur un seul enjeu. Cela prend corps dans les programmes de gouvernement élaborés par les partis (ex: les 110 propositions de Mitterrand en 1981). Ils définissent une offre politique (différente de l'offre de politique publique car la compétition électorale va exacerber la position des différents partis. Mirabeau: "les jacobins ministres ne seront pas des ministres jacobins", ils n'ont pas le monopole de cette fonction programmatique, il y a d'autres acteurs qui ont cette vocation: associations et syndicats.

\*ils ont une fonction de soutien de la demande politique. Ils vont soutenir un certain nombre d'action collective (ex: rôle du PS dans la contestation du plan Juppé de 1995)

\*la fonction de pression partisane: ils vont faire pression sur le gouvernement ou ses membres (le parti majoritaire, ou les membres de la coalition sur le gouvernement. ex: gouvernement 1997-02 )

les principales institutions élues: les titulaires de l'exécutif et les organes législatifs. Le poids de la coloration idéologique des membres du gouvernement continue à alimenter l'infléchissement des politique publique.

•les cabinets ministériels: ce sont des structures placées dans l'entourage immédiat d'un ministre, du président de la République, du Premier Ministre et qui ont une fonction très large, à la fois politique mais aussi administrative et juridique (mise en forme des textes), c'est un rôle d'intermédiaire. Ils ont une fonction d'information des ministres, centrée sur l'analyse du secteur que le ministre a en charge et sur les moyens administratifs à sa disposition.

Le cabinet est composé à la fois de personnel politique et de hauts fonctionnaires généralistes issus des grands corps. Importance des réunions inter-ministérielles (1200/an: 10 fois plus qu'au début de la 5<sup>e</sup> République). Dans les faits, ce sont eux qui définissent en pratique la décision. C'est la que s'opère la sélection des alternatives.

-les acteurs administratifs: rôle essentiel de la bureaucratie. Pour la mise en oeuvre sur la base des administrations périphériques. Mais également au niveau de la décision elle-même (organisations centrales).

### b) les acteurs privés

définis comme ceux qui ne sont pas investis formellement d'un pouvoir de décision, ils sont extérieurs à la machine politico-administrative.

-fonction de représentation: ils définissent ou encadrent les demandes politiques liées à un problème donné.

-fonction de participation: par le biais des acteurs privés, les individus participent aux politiques publiques.

C'est un phénomène de délégation du pouvoir de décision (ex: toxicomanie. rôle important des associations).

2 grandes catégories:

\*il existe parfois des *individus* influents sur la définition et la MEO de politiques publique. Ils portent en eux des revendications (ex: l'Abbé Pierre, Soeur Emmanuelle, José Bové...).

\* acteurs collectifs essentiels (les cas précédents sont activement rares). Ces acteurs collectifs sont plus ou moins organisés et ont une vie durable ou non, 2 types de structure identifiée: ceux dont l'organisation est reconnue par l'Etat et qui ont une vocation généraliste comme les syndicats (1884, loi Waldeck-Rousseau), ou les associations (1901); ceux dont la structure est plus souple et moins durable: pas de reconnaissance juridique, éphémère, concentrée sur de enjeux spécifiques comme les coordinations (lycéens, infirmières...).

## 2- les ressources et les répertoires d'action

Pour caractériser les acteurs, il faut savoir ce qui fonde leur influence. C'est lié à la conception relationnelle du pouvoir (étant la capacité de l'individu A à faire faire à B une action qu'il n'aimait pas faire sans l'intervention de A: relation asymétrique, inégale).

Les ressources sont les caractéristiques ou les traits particuliers qui confèrent aux acteurs une capacité d'action et d'influence.

### *a) les ressources matérielles et symboliques*

- les ressources matérielles: ce sont les caractéristiques objectives qui déterminent la puissance du groupe.

- l'argent: capacité à promouvoir les campagnes électorales aux USA, à organiser des manifestations...
- la structure du groupe et sa capacité d'action. Le nombre est ici un élément essentiel (ex: En Allemagne, les syndicats ont beaucoup de militants, avec une structure très hiérarchisée).

- les ressources symboliques:

- capacité d'un individu ou d'un groupe à incarner une revendication: charisme, attributs vestimentaires, physiques...
- capacité d'un groupe à décliner sa propre cause sous l'angle des valeurs légitimes de la société (ex: les droits de l'Homme qui justifient la création de Droit au Logement, le droit d'ingérence au niveau international ou bien encore le Pacte Civile de Solidarité)

La plupart du temps, les acteurs sociaux cumulent les deux types de ressources (ex: les médecins ont des moyens (financiers, conseil de l'ordre) et ont des ressources symboliques (rapport à la maladie, à la mort).

### *b) les répertoires d'action*

Mode de mobilisation des ressources dans une action collective précise. La manifestation est un type de répertoire d'action: un défilé collectif, pacifique et organisé qui confère à un ou plusieurs groupes porteurs d'une ou plusieurs revendications une réalité et une influence auprès des acteurs politico-administratifs.

Les répertoires à mobiliser dépendent des ressources dont ce groupe dispose. Les médecins ont des ressources financières et corporatives. Ils sont peu nombreux, donc ils manifestent peu, ayant d'autres ressources.

\*les ressources des lycéens et des étudiants: pas d'argent, structure d'organisation des syndicats assez lâches, mais ressource essentielle est le nombre. Ressources symboliques des jeunes: ils sont plutôt bien vus (tendanciellement), et leur sort concerne beaucoup de ménages. Les manifestations donnent à voir le nombre et permettent de capitaliser sur une tradition de la mobilisation.

Il y a parfois concurrence entre différents groupes et ça va également conditionner leur répertoire d'action. ex: le logement. Emmaüs s'est progressivement institutionnalisé, DAL a dû se faire entendre de manière différente. Emmaüs reste dans une communication symbolique (publicité) et dans des négociations avec les pouvoirs publics, DAL a un répertoire d'action plus virulent, plus violent...

Le répertoire d'action devient plus violent quand le mode pacifique et la négociation évoluent. ex: la confédération paysanne

Qu'est ce qui confère une influence? les ressources.

Comment ce groupe a-t-il une influence? les répertoires d'action

### 3- ce qui fait "bouger" les acteurs

#### a) les intérêts

les motivations des acteurs sont d'abord dues à l'intérêt des acteurs.

L'intérêt: l'ensemble des facteurs susceptibles de motiver le comportement d'un individu ou d'un groupe relationnel.

On s'attache à ce qui motive un groupe.

Le problème des groupes, c'est qu'ils ont souvent des intérêts contradictoires. ex: les médecins. Ils ont intérêt à accroître leur rémunération, mais aussi de conserver avec leurs politiques sociales leurs structures actuelles.

La notion d'intérêt n'est pas forcément satisfaisante, il est impossible de connaître exactement la motivation des acteurs. Il y a un travail de rationalisation, de justification qui voile les intérêts réellement poursuivis.

La frontière entre intérêts et valeurs est parfois difficile à établir.

#### b) les valeurs et les croyances

= l'ensemble des représentations et des normes qui permettent aux acteurs de comprendre la réalité sociale et qui conditionnent leur mobilisation. \*opposition à Juppé en 1995. Il n'était pas seulement question d'intérêts statutaire, mais aussi d'un souci de protection d'un modèle social spécifique, dans l'ordre des valeurs.

\*lobby des armes aux EU: mythe de la frontière, nécessité de se protéger.

## II/ LES RESEAUX DE POLITIQUES PUBLIQUES

Il existe donc une grande variété d'acteurs participants aux politiques publiques. Il s'agit de montrer qu'il y a des relations régulières entre les acteurs, plus ou moins étroites, plus ou moins suivies.

La notion de réseaux a pris le relais d'autres notions classiques, notamment le néo-corporatisme (comment les PP sont une co-gestion entre acteurs publics et privés, souvent relations tripartites avec les syndicats, les partis politiques et le gouvernement). ex: \*l'Autriche qui est le régime type du néo-corporatisme, avec une concordance presque parfaite entre les partis et les syndicats et avec des relations institutionnalisées avec le gouvernement.

\*l'Allemagne:

tradition de négociation au niveau global sur les salaires et les retraites, avec arbitrage du gouvernement.

Cette notion est employée aussi pour les politiques sectorielles: La France et la filière agricole: gouvernement/chambres d'agriculture (syndicats).

Mais notion disparue avec la disparition de ces modèles: crise du corporatisme allemand, crise du corporatisme agricole en France (cassé par la PAC)).

Donc on préfère la notion de "réseau".

### 1-les caractéristiques de la notion de réseaux

Il y a 2 principes de base :

-lié au fonctionnement de la structure de base : principe de la division du travail social. Il existe une segmentation de la société, notamment par secteur de production.

-lié au fonctionnement de l'Etat : la segmentation de l'Etat. On rejette l'idée qu'il soit homogène. Divisions entre ministères et entre acteurs politiques et acteurs administratifs. Accru avec la trans-nationalité : poids de la construction européenne, des organisations internationales et avec la décentralisation.

La notion de réseau veut insister sur l'idée qu'il existe quand même une cohérence liée au caractère plus ou moins durable ou institutionnalisé des relations.

### *a) structure pluraliste des échanges*

On parle toujours de plusieurs acteurs qui interviennent dans la formulation et la mise en œuvre des PP.

Politique de lutte contre la pauvreté : ministère des affaires sociales, parlementaires spécialisés, associations.

### *b) fréquence et intensité des relations*

Il existe une forte inter-connaissance dans le réseau et il y a une régularité des échanges. Ex : politiques de lutte contre le SIDA. Luc Montequier, petites structures administratives, association spécialisées : ils se connaissent.

### *c) interdépendance des acteurs*

Ils dépendent aussi des uns des autres. Ex : Les fonds régionaux d'art contemporain qui achètent des œuvres. Les FRAC dépendent des artistes, et ceux-ci dépendent des FRAC.

### *d) clôture relative du réseau à l'égard de "l'extérieur"*

Faire partie d'un réseau suppose la connaissance des institutions et de leur architecture, qu'on dispose d'informations pertinentes : processus de spécialisation.

Ce sont donc les caractéristiques des réseaux.

## 2- Les types de réseaux qui caractérisent les PP

Lié à la quantité d'acteurs dans le réseau, au degré d'interdépendance, à la prégnance des relations, à la clôture du réseau.

Sur cette base, 5 types de réseau : du plus ouvert (=souple), au plus fermé (=structuré).

### *a) les réseaux thématiques*

Ils se forment autour d'un problème ou d'un enjeu précis, donc limité dans son contenu mais également dans le temps.

Ex : le PACS mobilise beaucoup d'acteurs différents. Relations fréquentes mais peu intenses (=pas durable) ; relations faiblement inter-dépendantes (= les associations ne dépendent pas des partis et réciproquement). C'est un réseau ouvert : difficile d'empêcher un acteur d'intervenir dans le débat.

### *b) le réseau de "producteurs"*

Pas pour traiter d'un problème précis, mais d'une activité donnée. Ex : réseau d'acteurs pour la régulation du transport privé.

Structure pluraliste des échanges ( transports routiers : petites entreprises). Relations épisodiques mais intenses lorsqu'elles interviennent. Il sont interdépendants mais de manière relative : limité à des problèmes spécifiques, isolés.

### *c) le réseau intergouvernemental*

Il associe essentiellement des acteurs politico-administratifs sur un territoire donné. Exemple des communautés urbaines. Ce sont des structures assez pluralistes, mais les relations ne sont ni réellement fréquentes, ni réellement intenses. En revanche, forte interdépendance (réallocations financières)+ clôture forte (réseau territorial).

### *d) le réseau professionnel*

Associé à une profession spécifique. Ex : les réseaux autour de la profession médicale. Peu pluraliste. Relation faible. Grosse interdépendance. Clôture forte.

### *e) les communautés de PP*

Ce sont les plus fermés : nombre limité d'acteurs. Forte interdépendance, relations fréquentes et intenses, clôture : isolé.

Ex : -la PAC en France. Acteurs : FNSEA et administration public ; relations institutionnalisées (chambre d'agriculture), interdépendance (subventions...)

- le complexe militaro-industriel.

⇒ Cette échelle reproduit l'échelle moniste/pluraliste. Cette échelle doit être prise de manière souple et dynamique. Il peut y avoir évolution : la PAC de PP mais 1/ segmentation accrue au niveau public : transfert de compétences à Bruxelles. 2/ segmentation de l'agriculture : processus de spécialisation de la production : intérêt très diversifié, nouveaux acteurs. Aujourd'hui, plutôt réseau de producteurs.

## III- ACTEURS ET RESEAUX DE PP EN EUROPE

### 1-Les caractéristiques du cadre européen (car cela modifie les acteurs)

#### *a) l'organisation des acteurs*

Il n'existe pas d'agence généraliste, ni parti politique européen, ni syndicat européen, d'où problèmes de représentation et de participation.

Malgré tout, certains groupes du Parlement Européen se réunissent sur critère idéologique (ex : PPE), donc début d'organisation politique.

+ effort d'organisation syndicale avec la confédération européenne des syndicats, mais extrême diversité des traditions nationales des syndicats.

Cela explique que l'organisation des acteurs se fasse sur un autre mode à l'échelle européenne, d'où d'autres caractéristiques : \* ces organisations sont petites et spécialisées, sur des problèmes ou des populations restreintes (ex : organisation sur l'affaire Vilvoorde)

\* ces organisations sont fluides, elles ne sont pas durables.

#### *b) les ressources et les répertoires d'action à l'échelle européenne*

Leurs ressources sont relativement inadaptées. Les ressources matérielles : s'il apparaît un problème financier, aucune organisation n'a les moyens de mobiliser.

Problème aussi de la connaissance des ressources institutionnelles ( quelle direction générale ? quelle administration ?). Les ressources symboliques : pas d'identité commune, pas d'individu incarnant une cause à

l'échelle européenne.

Les acteurs nationaux ont des traditions de mobilisation, et ces habitudes ne cadrent pas avec le niveau européen. L'utilisation des répertoires (induit). Ex : la profession agricole. Les manifestations sont de +en + violente car les répertoires traditionnels ne fonctionnent plus.

La manifestation ne fonctionne plus. Auprès de qui manifester, comment l'organiser ?

Exemple de l'eurogrève pour Vilvoorde au sein du groupe Renault dans tout l'UE : transfert réussi.

### c) *La définition problématique d'intérêts communs*

Fortes contraintes à la mobilisation. Les intérêts diffèrent d'un pays à l'autre, de même que les valeurs. L'Italie s'est longtemps opposée à une politique d'immigration commune (car avant l'Italie n'était qu'un lieu de passage, l'immigration ne constituait donc pas un problème), cela change dans les années 90 : immigration d'établissement. Elle a vu l'intérêt d'agir en commun pour contrôler les flux.

- Intérêts concernant la PAC actuellement.

Valeurs très différentes : tradition d'intervention étatique dans certains pays. On le voit pour la gestion du service public (transport). Ça a pu empêcher la constitution de véritables réseaux. Mais...

## 2- L'UE en interaction

1 dynamiques de reconnaissance.

a) l'UE va reconnaître la légitimité de certains groupes d'intérêt. Elle encourage la représentativité de certains groupes (ex : confédération européenne des syndicats)

b) participation des acteurs sociaux à la décision. Cadre des comités d'experts ("la comitologie") où on fait appel à des groupes sociaux. L'UE intègre des acteurs sociaux dans ses programmes.

c) La logique de subvention. Ces dynamiques sont à l'origine d'une dynamique d'interaction.

Notamment sur la base des politiques régionales avec une structure : le FEDER (Fonds européens de développement régional). L'UE a établi des relations avec les régions françaises. Les régions ouvrent des antennes à Bruxelles. Ça a renforcé la légitimité des régions car, d'abord, elles ont gagné des ressources financières nouvelles, indépendantes de l'Etat central. La participation à la mise en œuvre des politiques : les régions appliquent.

Les régions sont maintenant légitimes auprès des acteurs locaux, notamment auprès des entreprises.

Ça a renforcé également l'Union Européenne. Ça lui donne une capacité administrative indirecte (administration européenne faible). Ça lui a donné une légitimité particulière : capacité de financement, autonomie dans la décision. Ces relations vont contribuer à lutter contre le déficit démocratique de l'Union Européenne.

# Passé et apprentissage des Politiques Publiques

Thème qui doit dépasser les caractéristiques de la grille séquentielle. Celle-ci décrit et permet de comprendre des phases importantes de l'élaboration des PP. Cette grille doit être utilisée de manière dynamique (ex: mécanisme de rétroaction, la MEO peut précéder la décision...). Cet usage est lié à la notion d'apprentissage. Si une PP ne suit pas forcément un ordre linéaire dû aux conséquences de l'apprentissage (=progressivement l'Etat ajuste ses comportements). L'apprentissage est la logique d'ajustement qui va rythmer l'évolution des PP.

2 définitions principales de l'apprentissage:

- selon que l'on considère l'apprentissage comme une démarche consciente.

Peter Hall: pour lui, l'apprentissage est une démarche explicite, consciente des acteurs publics. "L'apprentissage est une tentative délibérée d'ajuster les objectifs ou les techniques caractéristiques d'une PP à la lumière des conséquences des politiques antérieures, et par l'effet de nouvelles informations de manière à mieux atteindre les objectifs ultimes rendus nécessaires par la régulation d'un problème ou d'un secteur particulier".

Démarche consciente où l'Etat va essayer de juger les conséquences des politiques passées et où il use de nouveaux atouts pour les rendre plus performants. Cette démarche consciente est liée à un jugement rétrospectif dont le but est de rendre l'action de l'Etat plus efficace par l'intermédiaire d'ajustement.

-définition plus générale (=acception extensive)

Hugh Hecllo: "altération relativement substantielle des comportements des acteurs publics qui résultent de l'expérience de l'action. Habituellement, cette altération est définie comme une réponse faite en réaction à un stimulus".

Points communs de ces 2 définitions: l'apprentissage est un processus d'adaptation des acteurs politiques et administratifs aux variations de l'environnement externe (évolution d'un problème) ou interne (évolution d'un acteur politique ou administratif).

Il existe 2 classes de déterminant de l'apprentissage: modification des politiques de télécommunications, car avant c'était décidé par l'Etat et maintenant que c'est privatisé, il y a délégation d'un pouvoir réglementaire (ART).

Variations interne et externe:

-interne: si les politiques de communication ont changé, c'est en raison du poids financier trop lourd pour l'Etat

de ces politiques + lourdeur bureaucratique

-externe: évolution des technologies, d'où évolution des politiques de télécommunication + globalisation qui alimente les pressions à deux niveaux: \*concurrence plus grande

\*globalisation des idées et de celle qu'un retrait de l'Etat de certains secteurs est une bonne chose

Ces variations s'alimentent l'une / l'autre. C'est la concurrence plus grande qui fait réaliser le poids de la bureaucratie.

Caractère implicite ou explicite de l'apprentissage?

Sur quoi va porter l'apprentissage?

Selon Hall, 2 éléments changent: les instruments et leur nature.

Selon Heclou, l'ajustement va porter sur les objectifs de l'action.

A quel niveau s'exerce l'apprentissage?

Pour Hall, c'est au stade de la MEO.

Pour Heclou, c'est au niveau de l'agenda et de la décision.

Avec l'idée de "passé" de l'action publique, on va voir comment le passé est un socle pour l'activité publique et comment elles évoluent.

## I/ LES THEORIES DE L'APPRENTISSAGE

Ces théories restent marquée par l'idée de rationalité de l'Etat. Principe général de rationalité: l'Etat apprend et change de façon rationnelle.

### 1- les postulats de la notion d'apprentissage

3 caractéristiques communes

a) *une séquence temporelle*: idée de Hall que pour comprendre une politique publique à un instant "t", il faut se pencher sur ses caractéristiques à un instant

"t-1". L'action publique se fait selon des procédures, des passages obligés pour Politique Publique, qui détermine fondamentalement leur nature.

Une PP prend du temps car il y a des échanges entre acteurs politiques et privés, structure administrative qui ont leur propre logique, leurs propres règles de procédures, croyances établies (ex: loi sur la sécurité).

Idee que l'action publique ne part jamais de rien, qu'il existe toujours quelque chose qui l'a précédé. Ex:

\* les centrales nucléaires en France. L'idée de construction de centrale est venue du développement du nucléaire militaire. Or, comme l'Etat a su se servir du nucléaire dans le secteur militaire, ils l'ont étudié dans le secteur civil.

\* le PACS: nouveau dispositif juridique, mais qui ne vient pas de rien, il a été précédé par d'autres modes juridiques d'associations civiles (mariage et certificat de concubinage) + facteur extérieur tel que l'évolution du couple dans la société française.

\* les catastrophes naturelles telles que l'échouage d'un bateau sur les côtes françaises: l'échouage du "liévolison" a été mieux géré que celui de "l'Erika".

b) *valorisation d'une dynamique cognitive*: idée que l'Etat va améliorer les connaissances externes (=l'Etat va mieux comprendre les problèmes sociaux) et internes (=mieux maîtriser les

instruments dont ils disposent). L'Etat va apprendre dans l'identification des problèmes à produire de meilleures solutions et choisir des instruments plus pertinents. Idée que l'apprentissage est lié à l'expertise, et que l'expertise est liée à l'évaluation: l'Etat juge rétrospectivement des conséquences de l'action et de la bonne utilisation des outils à sa disposition. Ex: rapports sur la pauvreté ont permis de mieux définir, de développer des indicateurs et des propositions d'actions.

Cette valorisation est critiquée pour deux raisons:

- \*production des connaissances: problème de rationalité de la décision liée au traitement de l'information, ce qui limite l'amélioration des connaissances.

- \*problème de subjectivité des indicateurs

-motivation des acteurs: que recherchent-ils? Selon une étude, il y a deux motivations:

- idée de l'amélioration des connaissances

- idée de développement des politiques publiques: mais très minoritaires, souvent ces rapports préparent la justification de la non tenue d'une promesse électorale, ou à un changement d'orientation idéologique.

c) *l'autonomie relative de l'Etat*: il n'est pas complètement indépendant des groupes de pression, mais il peut apprendre de l'intérieur à modifier son action.

Différence entre émergence (=les groupes de pression se mobilisent) et inscription sur agenda (= l'Etat place son prisme sur une situation). Ex: politique de l'immigration. Il y a de nombreuses volontés différentes.

## 2-l'incrémentalisme (Lindblom) comme apprentissage

Cette notion repose sur l'idée de rationalité limitée: l'Etat a des informations parcellaires par rapport à son environnement extérieur et par rapport à ses instruments. C'est l'idée que toute action publique est collective, elle nécessite des marchandages entre acteurs publics et privés et parfois entre acteurs publics.

Une PP est toujours le reflet d'un compromis lié à la nature des informations dont on dispose.

L'incrémentalisme repose sur la politique des "petits pas". Ex: évolution des politiques de retraites en France.

Il existe **5 caractéristiques** de l'apprentissage selon Lindblom:

- une PP doit porter sur des solutions familières, c'est à dire que les contraintes liées aux échanges font que les acteurs publics préfèrent conserver des dispositifs qui existent déjà (= mimétisme institutionnel, les PP évoluent ou se créent par rapport à des modèles déjà existants dans le même secteur, ou dans un autre pays).

Ex: \*création d'agence administratives pour réguler un certain nombre de secteurs sociaux (Commission des Opérations Boursières, Commission Nationale Informatique et Liberté...): ce sont des solutions inspirées des EU où cela se fait depuis les 70's

- \*fonds de pension

- \*lutte contre le chômage par la réduction du temps de travail

- Evolution conjointe des valeurs, des objectifs et des instruments.

Ex: loi sur la sécurité de Sarkozy, qui porte sur les 3 niveaux.

- Attention portée aux défauts: l'apprentissage porte sur les échecs passés et va faire évoluer ses points faibles plutôt que de renforcer ses points forts

Ex: le Revenu Minimum d'Insertion

- l'apprentissage fonctionne sur un modèle essai/erreur

Ex: la loi Sarkozy. Un certain nombre de proposition ont été amendé, comme la pénalisation des squatteurs.

On essaye, et si ça ne fonctionne pas, on retire.

• des processus collectifs. L'apprentissage est un processus réciproque, on apprend les uns des autres, et on ajoute les comportements pour développer les politiques publiques.

Gouverner, selon Lindblom, ce n'est pas choisir mais réformer à la marge les PP.

Ex: évolution du budget étudiée par Wildavsky. Il s'est aperçu que les 2/3 des postes budgétaires des pays occidentaux connaissent des variations de plus ou moins 10%, rarement au delà. Ce n'est jamais une réaffirmation globale des PP, mais un ajustement marginale.

\*sous exemple: le budget 2003 en France. On a vu une augmentation de 1,6% du budget du ministère de l'intérieur (=3,5% du budget de l'Etat). Le budget du ministère de l'intérieur s'élève à 18Md d'€, dont 8 Md sont affectés aux collectivités locales, et 9 Md sont affectés aux dépenses obligatoires (=charges et personnel), donc il ne reste que 0,7 Md d'euros, c'est à dire moins de 4% du budget du ministère de l'intérieur.

### 3- Les formes d'apprentissage

a) *l'apprentissage exogène (= l'Etat change à cause de pressions extérieures) ou endogène*

(= l'Etat change de lui-même)

Bennett et Howlett ont étudié l'apprentissage selon qu'il était exogène ou endogène : les formes de l'apprentissage varie selon son objet.

Voir figure 1 sur le plan : relative fermeture des échanges, d'où capacité autonome d'action de l'Etat, la capacité d'apprentissage va être limité.

L'apprentissage exogène : réseaux ouverts avec de nouveaux individus surgissant et de nombreux individus qui vont changer la perception du problème.

Ces types d'apprentissages peuvent caractériser une même politique publique mais à des moments différents.

Ex : les politiques de retraite. Elles ont d'abord été endogène (=un petit nombre de personnes décident de changer les instruments et d'augmenter les cotisations dans les 80's), puis dans les 90's, l'évolution démographique et économique rend défavorable la perspective (= plus de vieux et de chômage d'où difficulté de financer les retraites). Evolution d'un système de retraite par répartition vers un système de capitalisation.

b) *3 modes d'apprentissage (Bennett & Howlett)*

Il porte sur l'objet même de l'apprentissage.

• Apprentissage gouvernemental : ce qui change ce sont les techniques d'action d'une politique publique. Ex : \*évolution du taux d'imposition (du taux d'imposition)  
\*évolution des taux de la BCE

\*pénalisation des comportements en matière de sécurité routière (= on augmente le nombre de points perdus, on augmente les amendes, mais on ne change pas le régime de la sécurité routière).

• Tirer les leçons du passé : changer les objectifs.

Ex : \*changement du CNRS par Allègre. Ils voulaient changer les instruments mais aussi les objectifs : selon lui, la recherche ne devait pas être distincte de l'enseignement.

• Apprentissage social : la perception du problème change.

Ex : \*changement des politiques économiques après les chocs pétroliers des 70's. On passe des conceptions keynésiennes des politiques économiques à des politiques néo-libérales.

Ce n'est pas un changement des objectifs, mais un changement de statut de l'Etat (ex : accords Matignon).

### *c) les facteurs favorables à l'apprentissage (Cohen & Levinthal)*

Quels rapports entre Etat et acteurs ~~Si les~~ liens sont étroits, forte capacité d'apprentissage.

Si les liens sont faible, faible capacité d'apprentissage.

Capacité administrative : si elle est forte, forte propension à l'apprentissage d'où changement des instruments, des objectifs et de la perception des problèmes.

Si elle est faible, évaluation informelle sur l'action de l'Etat.

Si elle est forte, mais liens étroits, on tire les leçons du passé.

Si le lien est faible et la capacité administrative faible, on change les instruments de l'action (ex : ministère de l'environnement).

## II/ LE PASSE DE L'ACTION PUBLIQUE

En quoi le passé pèse de l'extérieur sur les PP contemporaines ?

### 1- L'héritage (Rose, Davies, Collier & Collier)

Avec cette notion, on intègre le poids de l'Histoire, de la longue durée. Les acteurs politiques sont d'abord des héritiers avant d'être des décideurs. L'héritage détermine l'action publique, plus que l'émergence de nouveaux problèmes ou que les groupes d'intérêts. La notion d'héritage a été développé par Rose, Davies et les époux Collier. Rose étudie l'héritage du gouvernement Thatcher.

Cf. voir tableau sur le plan.

1919-45 : la moitié des lois de 1979 datent d'avant la seconde GM.

1945-51 : en Grande Bretagne gouvernement travailliste de l'après guerre, gouvernement le plus réformiste de GB mais à l'origine de seulement 6% des lois applicables en 1979.

Pourquoi tant de lois applicables éloignées dans le temps sont elles encore applicables aujourd'hui ? Contraintes de procédure, sédimentation progressive du droit, et l'enracinement de l'habitude chez les fonctionnaires.

- Contraintes de procédure : il est long et compliqué de les modifier. Faire une loi, c'est dur et long, d'où nécessité d'un engagement politique fort pour faire une loi
- Sédimentation du droit : on préfère les laisser en l'état.
- Routine des politiques administratives : quand une nouvelle circulaire est appliquée, il faut plusieurs pour qu'elle soit effective.

Pour Rose, l'héritage est aussi le poids mécanique du passé sur l'action présente.

Les politiques sociales évoluent d'elles-mêmes, sans qu'il y ait vraiment besoin de changer, d'où limite du volontarisme politique. Ex : arrivée de Lang en 1981 est une rupture : le budget de son ministère est doublé, mais l'essentiel de l'augmentation de son budget a permis de terminer des programmes déjà décidé, dont certains après la guerre (ex : renouvellement des bibliothèques).

Pour Rose, c'est l'héritage qui détermine les politiques publiques.

3 critiques à cette analyse :

- La démonstration repose ici sur le nombre de lois applicables, et ne se base pas sur le caractère qualificatif de des lois. La plupart des lois de 1837-1901 (sous la reine Victoria) sont à propos du protocole monarchique alors qu'entre 1945 et 1951 il y a eu des lois telles que celles

concernant la sécurité sociale.

- Certaines lois subsistent mais ne sont plus appliquées.  
Ex : la loi de 1949, en France, sur le contrôle des publications adressées. Ce contrôle n'est quasiment plus effectué.
- Le gouvernement Thatcher a été le plus réformiste de l'histoire anglaise, et l'analyse de Rose s'arrête avant.

## 2-Les sentiers institutionnels (la notion de path dependence- Pierson)

Pourquoi le passé de l'action publique va peser sur l'action présente ? Cette analyse pèse sur les analyses institutionnelles au sens large, qui insiste sur le poids des textes, les échanges durables, et les croyances enracinées à propos d'un problème.

1<sup>ère</sup> caractéristique : on ne peut pas prévoir quel sera le résultat final de l'expérience

2<sup>ème</sup> caractéristique : la prévisibilité s'accroît au fil du temps

3<sup>ème</sup> caractéristique : les séquences de l'expérience ont une importance variable

□ Les débats sont cruciaux

### a) *les 4 caractéristiques du sentier*

- caractère non prédictible du processus analysé : quand on débute un processus, on ne peut savoir quelles seront les conséquences à long terme. Ex : les lois sur les biotechnologies
- caractère non flexible : plus on avance dans le processus, plus il est difficile de changer
- accidents de parcours : on ne revient jamais à un même point. Les cycles économiques ne sont pas cycliques mais dynamiques.
- L'inefficacité potentielle du sentier emprunté : la voie emprunté n'est pas nécessairement la meilleure. Cela remet en cause la théorie économique de l'équilibre.  
Exemple de sentier emprunté : victoire de Microsoft sur Apple. Le développement appelle le développement, puis le sous-développement.

### b) *des facteurs favorables*

Les économistes ont insisté sur l'importance du maintien sur le sentier :

- choisir un chemin alternatif a un coût
- en raison des effets d'apprentissage, choisir une autre option revient à apprendre une nouvelle manière de faire
- l'effet de coordination : on est habitué, et cela permet une plus grande efficacité (ex : l'utilisation généralisée de Windows, bien que ce ne soit pas le meilleur logiciel, permet de ne pas perdre de temps à apprendre la maîtrise d'un autre système).
- l'anticipation

### c) *la dimension politique*

3 raisons qui confèrent une dimension politique aux sentiers :

- forte densité institutionnelle : des mécanismes alimentent ces processus cumulatifs. Il est difficile de mettre en route cette grosse machine.
- Rôle essentiel de l'action collective : change l'action publique en France.  
Emergence d'un nouveau problème : on change la perception de celui-ci. Pour cela il faut une

mobilisation collective, or l'action collective a un coût : il faut un intérêt commun, une perception commune, mais parfois ça ne suffit pas (ex : free rider).

- Idée qu'il est difficile de connaître les moyens disponibles sur lesquels opérer pour faire changer une action publique. Ex : sang contaminé, rainbow warrior. Opacité collective.

Pierson a voulu étudier les réformes de l'Etat providence après Thatcher et Reagan : selon lui, les changements ont été marginaux car les politiques sociales suivent des sentiers institutionnels.

Les institutions qui ont la charge de certaines politiques ne sont pas enclines à changer les politiques sociales. Ex : plan Juppé. Les acteurs qui ont en charge la politique publique veulent la garder.

De même, les groupes d'intérêts n'ont pas intérêt à ce que les choses changent.

Les acteurs partagent des cartes mentales : le passé de l'action publique pèse sur les politiques européennes.

Chaque pays suit un sentier spécifique et il est très difficile de s'en sortir.

Ce principe est très utile pour comprendre l'UE : celle-ci suit un sentier duquel il sera extrêmement difficile de sortir : l'UE est caractérisé par une forte densité institutionnelle d'où éclatement de la décision + poids très fort du droit.

□ Cette densité est liée à la gouvernance multi niveaux.

Il est difficile de développer une action collective à l'échelle européenne + forte opacité des politiques à l'échelle européenne qui aide le développement d'un sentier.

Tous ces éléments expliquent qu'il est difficile de modifier des réglementations européennes.

# Les néo-institutionnalismes et l'analyse des Politiques Publiques

Comment les auteurs formulent des explications sur la manière dont les PP sont construites, sur les variables, et sur les processus qui permettent de les faire évoluer ?

Qu'est ce qui détermine une PP ? Au-delà des acteurs, c le passé

Quels sont les éléments et qu'est ce qui influence le comportement des acteurs ?

Comment les comportements des acteurs infléchissent le contenu de l'action de l'Etat ?

Quelle relation entre Etat et société civile ?

## I/ LE NEO-INSTITUTIONNALISME (NI)

C'est un courant d'analyse apparu dans les 80's aux EU et constitué de 2 auteurs principaux : Marsh & Olsen qui se situent négativement par rapport au courant précédent.

### 1- les sources du NI

#### a) dépasser le « *vieil institutionnalisme* »

C'est l'idée d'insister sur des éléments constitutionnels et juridiques. Quelle est la typologie des régimes politiques ?

Réflexion philosophique sur la légitimité de l'Etat et surtout l'impact d'un régime démocratique sur la décision.

Quel est l'équilibre des pouvoirs ? Quelle influence sur les PP ?

Sur la base de ces éléments, le vieil institutionnalisme a établi une typologie se basant sur les Etats forts et les Etats faibles.

2 dimensions :

- **approche historique** qui insiste sur la succession des régimes et sur leur évolution dans la manière de produire les PP. Cette dimension historique est fondée sur 2 critères :
  - degré d'institutionnalisation : est ce que l'on a un Etat de droit influent dans les PP ?
  - degré de centralisation : structure centralisée, pluraliste ou faiblement centralisée ?

4 types de formes institutionnelles, mais le problème aujourd'hui est que seules 2 persistent : les organisations internationales et l'Etat moderne (cf. 1<sup>er</sup> tableau sur le plan)

- **approche fonctionnelle** : la 1<sup>ère</sup> dimension de cette typologie est la centralisation du pouvoir, d'où opposition entre Etat centralisé (caractérisé par une unité juridique garantie par des acteurs politico-administratif sur un même territoire, comme c'est le cas en France) et Etat fédéral (idée d'une unité politique couplée à une fragmentation juridique).

Capacité administrative de ces Etats, quel est le poids de la démocratie ?

Il existe des critères quantitatifs : poids du budget, nombre de fonctionnaire, importance des forces armées et de police (=poids des formes de coercition).

D'où nouvelle typologie qui distingue les Etats forts (ex : la France) des Etats faibles (ex : les EU).

L'étude des institutions au sens strict ne suffit pas à caractériser la puissance d'un Etat et sa capacité à définir les PP : absence d'une approche dynamique qui fait négliger l'évolution des Etats.

C'est pourquoi il est nécessaire de relativiser ces théories car il y a eu les lois de décentralisation en France qui font que notre pays ne remplit plus vraiment les critères en faisant un Etat fort.

Les institutions ne sont pas inertes, elles entraînent des conséquences en chaîne.

### *b) Contre le behavioralisme (=comportementalisme)*

Ce courant s'est défini contre le vieil institutionnalisme en montrant qu'il fallait dépasser le formalisme juridique par le biais philosophique et tenter de déplacer l'analyse vers le comportement des acteurs.

Ex : l'analyse du comportement électoral

- **holisme/ individualisme**

2 façons d'appliquer cette théorie :

- perspective holiste (= c'est la structure sociale qui détermine le comportement des individus) pour l'action publique : revient à une analyse marxiste de l'Etat. Les PP sont déterminées par la structure de classe, et l'Etat va défendre les intérêts de la classe dominante (la bourgeoisie). Ex : politiques urbaines des 70's qui reflétaient les intérêts des entreprises et des industries.

Limites : il existe des PP qui ne reflète pas forcément l'intérêt de la classe dominante. Ex : l'apparition de l'Etat-providence. De plus le capital est moins individualisé qu'avant, et la densité institutionnelle fait qu'un décideur n'est pas le représentant d'un seul groupe social. Ex : un ministre représente son ministère avant sa classe.

Les institutions résistent aux changements, donc les réformes buttent sur les institutions.

- Perspective individualiste (=les individus eux-mêmes élaborent des stratégies qui sont rationnelles et qui définissent des structures adaptées à leurs stratégies). Les PP dépendent des préférences des acteurs qui sont définies par rapport à leurs intérêts, et ces intérêts vont définir les comportements des acteurs publics.

Limites : rationalité limitée des acteurs. Il est difficile d'obtenir toutes les informations et les individus ne connaissent pas forcément les schémas institutionnels.

- **Critique du behavioralisme**

Les perspectives holiste et individualiste ne peuvent pas nous aider à comprendre.

5 reproches :

- Critique du contextualisme : March et Olsen reconnaissent à l'approche behavioraliste que l'Etat s'intègre dans un Etat social, mais elle a oublié l'indépendance relative des institutions.
  - les intérêts sont très différents
  - l'influence des intérêts passe obligatoirement par des prismes institutionnels
- critique du réductionnisme : idée que les institutions ne sont pas le reflet des intérêts agrégés des acteurs. Ex : les choix budgétaires ne reflètent pas forcément les attentes de chaque ministère
- critique de l'unilatéralisme : ce ne sont pas uniquement le reflet de calculs d'agents. Il faut pouvoir analyser l'autonomie des agents.
- Idée de fonctionnalisme : dans les visions précédentes, déterminisme des structures sur le contenu de l'action publique, mais on ne peut pas présumer du développement d'une

société.

- Les croyances et les symboles ont un effet sur le comportement des agents. Ex : lutte contre le SIDA. Les croyances sociales déterminent les politiques publiques. Comparaison Suède/France : en suède, la toxicomanie est considérée comme une pathologie sociale, donc l'Etat intervient dès que le problème apparaît et le SIDA est circonscrit ; en revanche, en France, la toxicomanie est une pathologie individuelle, l'Etat n'agit que de façon curative, le SIDA se développe.

□ Ce n'est pas le comportement des acteurs qui permet de comprendre l'action publique, mais ce sont les cadres institutionnelles : on comprend un jeu quand on en connaît les règles, pas en observant le comportement des joueurs

## 2- Définition des institutions par les néo-institutionnalistes

Peter Hall définit les institutions comme : « des règles formelles, des procédures conformes, des modes opératoires établis et les cartes mentales qui structurent les relations entre les individus des différents secteurs des sphères politiques et économiques ».

Ex : la présence des énarques dans les cabinets ministériels est le résultat de :

- poids des pratiques (depuis la IVème République) : la continuité administrative tranche avec l'instabilité politique
- nécessité de rationaliser l'Etat sous la Vème République
- effet de dissémination : quand un énarque est quelque part, il en fait venir d'autres
- croyance dans la légitimité de élites françaises fondées sur la méritocratie.

Ex : le refus de donner des allocations familiales en fonction des conditions de revenus.

Les institutions ne sont pas seulement des lois et des croyances qui structurent les comportements.

- Les acteurs n'ont pas réellement de préférences, mais des droit et obligations qui structurent leur comportement.

Ex : les cadres corporatistes. Les syndicats ont accès à certaines décisions, aux élections des prud'hommes et peuvent y être élus, mais ils sont obligés de garantir la mise en œuvre des PP, obligation de canaliser des mécontentements.

- Le rapport structure/agent : les institutions vont déterminer les acteurs qui vont déterminer les institutions.

Ex : en Allemagne, le patronat a changé de comportement à cause de la globalisation économique. Le patronat s'est rendu compte que certaines entreprises n'étaient plus compétitives. Domination de l'idéologie néo-libérale en Allemagne qui critique l'Etat, d'où volonté du patronat de moins négocier avec l'Etat, et plus avec les entreprises.

Ex : la refondation sociale du MEDEF qui demande une refondation du cadre institutionnel et qui se retire de la gestion paritaire de la sécurité sociale.

- Le détour par l'histoire : idée d'un schéma dynamique. Notion d'équilibre ponctué ou ponctuel. A un moment, il va y avoir équilibre institutionnel qui va déterminer certains comportements. Parfois, les configurations institutionnelles vont être modifiées.

Ex : aux EU, la croissance de l'individualisme a généralisé l'usage des fonds de pension.

- Rôle des idées, des croyances dans la définition des PP.

Ex : la IVème République. Idée de modernisation de la société française (le plan, réforme de la monnaie...), d'où les agriculteurs ont été influencés et on voulu se moderniser : ils ont demandé à ce que des PP leur soient consacrées pour obtenir plus de subventions.

## II/ LES NEO-INSTITUTIONNALISMES ET LE MODELES DES TROIS « I »

### 1- les trois néo-institutionnalismes

- Ils ont tous trois des origines différentes
- ils ont une définition du contenu des institutions un peu différente
- ils vont définir des explications et des notions différentes

#### *a) le néo-institutionnalisme historique*

- 1 caractéristiques: revaloriser le rôle de l'Etat, et revaloriser la dimension historique  
C'est l'idée que ce sont des règles de procédure, des routines et des cartes mentales qui vont structurer l'action publique. Ex: étude de l'Etat-providence, partenariats sociaux, idée de solidarité)

D'où viennent les politiques publiques ? Comment ont été créés les configurations institutionnelles qui caractérisent les politiques publiques et déterminent leur évolution? Ex: aux EU, on s'est aperçu que l'Etat-providence provient de la guerre de sécession quand il a fallu traiter du problème des veuves et des orphelins + nécessité de recréer l'unité nationale

Ex: création des banques centrales.

Fin XVIIIème, début XIXème s. elles ont été créées pour financer la guerre et permettre à l'Etat d'avoir les fonds nécessaires

Réponse à la deuxième question: notion de "path dependence"

Pour Pierson, les politiques publiques évoluent peu à cause des sentiers institutionnels qui se dégagent + poids des "accidents de parcours": une petite réforme anodine apparaît et va changer tout le système institutionnel. Ex: le RMI (= 1<sup>ère</sup> mesure de politique sociale en France sous conditions de ressources). Aujourd'hui on assiste de + en + à une responsabilisation dans les réformes (fonds de pension...).

#### *b) le néo-institutionnalisme du choix rationnel*

Les acteurs sont rationnels, mais leur choix s'effectue dans un cadre rationnel précis.

Institutions = tout ce qui encadre le choix des acteurs dans le sens d'une réduction des incertitudes.

C'est donc l'idée que les acteurs vont créer des institutions pour augmenter la rationalité des institutions et mieux anticiper le comportement des acteurs.

"théorie principal agent": les politiques publiques sont le fait d'une délégation, faite par un ensemble d'acteurs, le principal. Ex: la BCE. Les Etats membres de l'UE ont créé un agent pour lui déléguer la gestion de la politique monétaire, d'où limitation du coût de la décision et limitation du coût électoral.

Ce modèle suppose 2 types de logique, nécessité de contrôle de l'agent par le principal:

- contrôle du principal a priori: toutes les compétences des agents sont définies avant  
ex: Maastricht qui définit les statuts de la BCE
- contrôle ex post: le principal doit pouvoir contrôler et sanctionner les comportements déviants de l'agent. Dans ce contrôle, l'agent dispose d'une autonomie relative par rapport à son principal. Ex: la BCE refuse de baisser ses taux

### c) le néo-institutionnalisme sociologique

C'est un concept qui vient de la sociologie des organisations, et qui insiste sur les éléments liés aux croyances, aux valeurs, aux symboles, aux images qui peuvent influencer l'action publique.

Poids des idées sur le contenu des actions de Ex: l'Etat ou politique de sécurité en France. Sentiment d'insécurité, augmentation des statistiques, mais elles sont toujours moins importantes qu'en Allemagne où un tel sentiment n'existe pas.

Ex: apparition des Etats-providence après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. Idée d'étudier la citoyenneté attachée à de nouveaux droits sociaux (famille, retraite...)

Notion "d'isomorphisme" institutionnelle ou de "mimétisme" institutionnelle: les politiques publiques apparaissent dans la diffusion de croyance et par des phénomènes d'imitation d'un secteur à l'autre ou d'un pays à l'autre. ex: explication des fonds de pension et généralisation du modèle néo-libéral: le développement de ces fonds en Europe se fait sur le modèle américain.

## 2-Le modèle des trois "i" (Heclo, Hall)

on part du constat que chaque néo-institutionnalisme a une vision plus ou moins large des institutions.

❖ Le néo-institutionnalisme historique insiste sur les cartes mentales. C'est une logique d'intérêt: l'intérêt est supérieur aux institutions et les idées sont secondaires et ne servent qu'à justifier des discours politiques, elles n'ont pas vraiment de poids sur les institutions.

❖ Le néo-institutionnalisme des choix rationnels insiste sur les préférences encadrées. Il valorise les institutions: c'est l'élément à retenir dans les politiques publiques.

❖ Le néo-institutionnalisme sociologique insiste sur les croyances globales, il valorise les idées: ce sont les idées qui définissent l'action publique.

Ce modèle estime qu'il ne faut pas préjuger de l'importance de l'un par rapport à l'autre: modèle des trois "i" est une synthèse. L'un ou l'autre peut prévaloir selon le contexte.

C'est l'ensemble des trois et leur ajustement à un moment donné qui permet de comprendre comment les politiques publiques sont décidées et également de comprendre pourquoi et comment elles évoluent.

Ex: politique de lutte contre le SIDA. Jusqu'en 1984-1985, pas d'action publique en France car plusieurs éléments étaient défavorables à une telle politique publique:

- la variable d'idée: pas d'idée scientifique sur la maladie, pas de valeurs sociales légitimes pour l'élaboration d'une politique publique.
- cadre institutionnelle: les grandes épidémies avaient disparu et il n'existait plus de structure pour traiter les grandes épidémies.
- les intérêts étaient très concentrés (homosexuels et toxicomanes) et n'avaient pas de structure de représentation

### A partir de 1985 les choses changent

-variable idée: le docteur Montagné découvre le virus et on s'aperçoit que tout le monde peut être touché.

Cela devient un problème de santé publique.

-logique d'intérêts se met en place: des associations se créent pour demander l'action publique + intérêt des médecins engagés dans cette lutte pour obtenir des crédits supplémentaires.

Le duo idées/intérêts va développer un cadre institutionnelle et c'est la logique institutionnelle qui prend le dessus.

Ex: en Suède, sur le même problème, le cadre institutionnel existait pour traiter les grandes épidémies. Les idées sont ensuite activées: le fait que la drogue soit un système pathologique, système d'isomorphisme institutionnel: on oblige les toxicomanes et après les malades à se soigner.

Ex: en Grande-Bretagne. D'abord, les institutions existaient, comme en Suède, d'où sentier institutionnel car savoir-faire.

+intérêt car les associations se mobilisent en même temps que les laboratoires de recherche indépendants: d'où la politique publique apparaît avant même la découverte du virus.

## III/ L'INTEGRATION EUROPEENNE

### VUE PAR LE NEO-INSTITUTIONNALISME

la construction de l'UE est un phénomène politique inédit: c'est la 1<sup>ère</sup> fois que l'on voit un tel transfert de compétence de politiques publiques à un autre niveau de gouvernement.

L'Europe transforme les logiques les de l'action publiques au niveau national.

L'Europe transforme l'agenda: elle a une autonomie et influe sur les agendas nationaux

L'Europe transforme les conditions de la décision: les Etats se transforment en lobby d'intérêts.

#### 1- les courants d'analyse traditionnels de l'intégration européenne

Pendant longtemps, seuls les chercheurs américains faisaient des études là-dessus: il apparaît deux courants américains principaux:

##### a) *l'intergouvernementalisme (Moravscik)*

un présupposé: les acteurs sont rationnels et les acteurs rationnels par excellence sont les Etats.

L'idée des Etats est de transféré à Bruxelles les politiques coûteuses et qui pose problème.

Ex: la Politique Agricole Commune. L'intérêt pour la France est financier autant que politique. Mais quand la PAC est réformé, la France a tendance à bloquer le processus (politique de la chaise vide en 1965); aujourd'hui, J.Chirac souhaite la maintenir jusqu'en 2007 malgré l'entrée des nouveaux pays.

La marge de manœuvre de l'Union Européenne est limitée.

L'intégration européenne n'avance que selon les intérêts du moment.

##### b) *le néo-fonctionnalisme/ néo-fédéralisme(Haas)*

idée que l'intégration européenne est un courant graduel qui va aboutir à la création d'un Etat fédéral.

Idée que petit à petit, les institutions européennes vont développer le processus de manière autonome.

Notion d'engrenage: tout transfert de compétence entraîne un autre transfert de compétences.

Ex: mise en place d'un marché unique entraîne une monnaie unique qui appelle une harmonisation des politiques budgétaires (pacte de stabilité).

#### 2- l'intégration européenne: un sentier institutionnel (Pierson, Stone)

critique de l'intergouvernementalisme: les Etats ne sont pas indépendants et l'UE garde une marge de manœuvre dans ses décisions. Les pouvoirs de proposition de la commission en font le décideur effectif (80% des décisions sont adoptées "telles qu'elles").

Les intérêts communs aux Etats supplantent les intérêts nationaux. Ex: les négociations de l'OMC, seul l'UE siège, plus les Etats qui la composent. Les Etats ne sont plus maîtres du processus.

Critique du néo-fonctionnalisme: ne présuppose pas que l'on aille vers un Etat fédéral. De plus, il n'y a pas d'engrenage mécanique. Ex: la réunification allemande a changé la nature de l'intégration européenne et on ne pouvait pas le prévoir.

Idee que l'intégration européenne repose sur une définition des politiques publiques en commun.

Les politiques publiques ont un objectif cumulatif qui va donner un cadre à l'intégration européenne et qui va produire des effets en chaîne.

Pierson insiste sur 7 différents points qui caractérisent ces sentiers institutionnels:

- Il existe une autonomie relative des institutions européennes. La commission maîtrise d'abord l'agenda (ex: Delors est celui qui a mis sur l'agenda l'acte unique et la CEE), puis la mise en œuvre (ex: la concurrence en Europe. C'est elle qui décide des fusions-acquisitions). Des politiques européennes sont apparues sans délégation des Etats. Ex: politique de l'environnement. Elle a créé elle-même sa propre compétence en définissant des standards européen de pollution.
- Les acteurs politiques nationaux ont l'horizon temporel limité à cause des échéances électorales car leur principal objectif est d'être réélu, d'où compromis ponctuel, mais pas d'accord général sur le cadre de l'UE
- Il existe des phénomènes non-anticipés: les acteurs ne peuvent maîtriser les conséquences de tous leurs actes. Ex: Maastricht. Il fallait prendre une initiative après la réunification allemande et les hommes politiques n'ont pas pris conscience de tous ce que cela engendrerait.
- Les préférences des Etats changent: quand un nouveau gouvernement est élu, il va définir de nouvelles priorités. De plus cela infléchi le processus. Ex: quand Jospin arrive, il veut mettre en place des systèmes de retour à l'emploi au sein de l'UE.
- Résistance des acteurs supra-nationaux: les acteurs européens vont résister à toute remise en cause de leur compétence. Ex: la stratégie de la BCE. Les Etats veulent qu'elle baisse ses taux, mais elle n'est pas prête à un nouveau compromis, elle ne souhaite pas que ses compétences se limitent à juguler l'inflation et souhaite ainsi affirmer son indépendance.
- Il existe des barrières institutionnelles à tous projets de réformes. Changer le statut de la BCE est difficile, il faudrait élaborer un nouveau traité.....
- Le coût de sorite de l'UE ne cesse de croître en raison des interdépendances de fait des Etats.  
+ coût symbolique (choix politique grave et négatif), objectif (cela coûterait cher).

La dernière fois que la France a eu l'occasion de sortir de l'Europe, c'était en 1983 avec la possibilité de sortir du Système monétaire européen.

### **L'UE est un processus cumulatif qui suit un sentier institutionnel.**

Stone a montré que le sentier institutionnel de l'Europe fonctionnait autour de trois processus qui se nourrissent mutuellement:

- Croissance des échanges
- Croissance du droit européen
- Art 177 du Traité: le renvoi préjudiciel. C'est l'idée que tout tribunal national confronté à une application du droit communautaire et qui doute de son application renvoie l'affaire devant la CJCE, ce qui nourrit la jurisprudence de la cour.

L'Europe est un mécanisme cumulatif: plus il y a d'échanges à l'échelon européen, plus il y a de litiges commerciaux, plus il y a recours à l'art 177 d'où recours au droit européen, et l'élaboration de nouvelles directives entraîne le développement des échanges.

Pour l'examen il est nécessaire de connaître: définition d'institution , néo-institutionnalisme et le modèle des 3 i

# Les approches cognitives et normatives des politiques publiques

Pourquoi une politique publique est-elle élaborée? Et pourquoi se transforme-t-elle?

2 néo-institutionnalisme qui insistent sur 3 variables différentes (intérêt, institution, et idée), ici approche cognitive et normative où on insiste surtout sur les idées, les croyances, la représentation et sur la façon dont ces éléments influencent les politiques publiques.

- Approche cognitive: éléments de connaissance qui détermine l'action publique ( expertise, production d'information, dynamique scientifique (cf. SIDA, ESB))
- Approche normative: valeurs, croyances qui définissent une conception de la société, conception du rôle des individus et même des conceptions particulières des éléments physiques.

Ex: politique d'environnement. Cognitif: météo (science). Normatif: imputation de responsabilités à l'évolution climatique normal, ou bien l'homme a-t-il des responsabilités?

On se focalise sur des idées, des images, des représentations sociales qui permettent aux individus de donner un sens à leur position sociale.

D'où lien avec le constructivisme: la réalité n'est pas objective, et les faits sociaux ne sont pas purement matériel, il y a le poids essentiel des valeurs et des idées.

Les faits sociaux sont construits par les acteurs selon les valeurs (ex: marché capitaliste. Construction qui date du 19<sup>ème</sup> s. Les acteurs donnent un sens à leur échanges. Ce sens, c'est le profit. Il est lié à la révolution industrielle mais aussi à des valeurs comme l'individualisme ou le darwinisme (=sélection des individus)).

Les acteurs participent à la concurrence et la recherche du profit sélectionne "les meilleurs". C'est aussi une construction sociale liée à la classe bourgeoise et elle relativise le rôle de l'Etat . C'est d'autant plus une construction sociale que dans d'autres sociétés les échanges commerciaux existent mais sans "recherche du profit", uniquement pour garantir la survie de la société.

## I/ LES ORIGINES

### 1-l'école grenobloise et le problème de la planification

(Jobert, Muller)

Le contexte est particulier, car dans les années 80, il y a 2 approches dominantes:

Le courant marxiste et la sociologie des organisations (Crozier).

Jobert et Muller se positionne donc par rapport à elles 2.

a) *critique de l'approche marxiste*:les politiques publiques et l'action de l'Etat n'est pas

uniquement déterminé par la lutte des classes. Il y a une "autonomie relative" de l'Etat car les acteurs sociaux partagent les mêmes croyances.

*b) critique de la sociologie des organisations:* l'Etat est une structure hétérogène, fait de petits espaces d'échange entre acteurs publics et privés qui sont définis par des intérêts communs à agir: c'est cela qui définit l'action publique. Selon Muller et Jobert ce ne sont pas que les intérêts mais des croyances communes, et pas que des "petits espaces" mais des "valeurs globales".

Leur premier ouvrage: "planification française" qui traite moins de l'efficacité du plan, mais plutôt de ses effets sur l'administration française et la société= "fonctions latentes" du plan.

3 processus d'apprentissage (le plan est la réunion entre haut-fonctionnaires, patrons, syndicats, chercheurs): 1/ production de connaissances par rapport aux phénomènes sociaux

2/ les acteurs apprennent à se connaître (interconnaissance) qui facilite ensuite l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

3/ ces acteurs produisent des normes d'action (=ce qu'il est souhaitable de faire), ce sont des normes globales ou ponctuelles sur un secteur social.

Selon Jobert, le plan correspond à l'idée de moderniser la société française (normes globales) qui est ensuite déclinée selon différents secteurs (ponctuelles). Les acteurs retournent dans leurs secteurs et diffusent ces normes par des croyances partagées.

Celles-ci (=ensemble cohérent de normes) fondent **un référentiel** (=ensemble de normes, de valeurs...qui donne un sens à l'action publique).

Idée du **rapport global sectoriel** : il existe des normes globales valables pour l'ensemble de la société française, et déclinable par secteurs. Ex: la modernisation de la culture est différente de celle de la sidérurgie.

Idée du **médiateur**: il existe des médiateurs qui produisent et diffusent ces normes partagées au sein de l'Etat (syndicalistes, agricoles...)

## 2- Sabatier: mise en œuvre et système de croyances

Il est spécialiste de la mise en œuvre des politiques publiques. Il montre le décalage entre décision et mise en œuvre, lié selon lui à la traduction dans l'action (imparfaite) des croyances partagées dans l'action publique.

Il se positionne différemment que Muller et Jobert: il critique le "choix rationnel" américain. L'action des acteurs n'est pas uniquement animée par la satisfaction de leurs intérêts mais bien par les valeurs (supérieures aux intérêts). Il prend l'exemple des politiques de l'environnement: on ne peut les expliquer en terme d'intérêt (ex: grandes entreprises, industrie: pas d'intérêt au développement des ces politiques publiques environnementales). Donc, les valeurs sont partagées: "préservation de l'environnement". C'est par ce prisme des valeurs partagées qu'ils agissent.

## 3- Peter Hall et les politiques macro-économiques

comment est on passé des politiques économiques macro keynésienne (dominantes dans les années 45-60) aux politiques monétaristes des années 80?

Pour lui, c'est lié à des éléments objectifs: crise qui remet en cause l'efficacité des politiques keynésienne. Après la crise des années 70, on assiste à une relance de la demande qui s'avère inefficace.

Donc apparition d'une nouvelle idéologie: renouveau des idées libérales, le marché doit fonctionner librement et l'Etat doit se retirer.

⇒ **Changement de paradigme** (pour Milton Friedman, "Keynes s'est trompé") + **changement idéologique**, de nouvelles normes deviennent dominantes.

**Les 3 modèles vus ont des caractéristiques communes.**

## II/ CARACTERISTIQUES DES APPROCHES COGNITIVES ET NORMATIVES

Notions: référentiel, ACF, paradigme

Elles se retrouvent dans une matrice (= ensemble cohérent d'éléments cognitifs et normatifs).

### 1- les composantes des matrices (cf. tableau 1)

le paradigme des politiques publiques déterminent les objectifs qui déterminent la manière d'utiliser l'instrument.

ACF: 3 niveaux

Référentiel: 3 niveaux aussi

Les travaux de Kuhn portent sur la manière dont la science évolue: selon lui, elle évolue par succession de paradigmes qui sont des visions du monde particulière, qui définissent les problèmes scientifiques. Il montre qu'à la Renaissance, il y a "inversion dans la vision du monde" (ex: le soleil qui tourne autour de la terre...): grâce à de nouveaux savoirs scientifiques.

Ces éléments cognitifs et normatifs sont liés à 4 éléments:

- ◆ principes métaphysiques: valeur, représentation globale et images appliquées à la société dans son ensemble et au rôle de l'Etat (vision du monde particulière qui, selon Sabatier, sont structurées autour de couples antinomiques. Ex: liberté ou égalité qui détermine le rôle spécifique de l'Etat.

Ex: place de la femme dans la société

Ex: valeurs laïques ou religieuses dans les politiques d'éducation.

Ces indications vont baliser les conflits sociaux en favorisant des coalitions autour de représentations du monde. Ex: études dans les années 70 sur l'avortement. 2 conceptions des femmes dans la société française. A) valorisation de la femme. B) fonction sociale de la femme différente, vouée à la reproduction.

Ex: politiques contre la pauvreté. A) responsabilité individuelle (pas d'intervention de l'Etat) . B) responsabilité collective.

Aujourd'hui de nouvelles conceptions de la société sont devenues dominantes, cf. travaux d'Inglehart (valeurs post-matérialistes). A partir des années 60, les sociétés ne cherchent plus uniquement la croissance, il existe d'autres valeurs globales, telle que l'écologie. Idée aussi de "valorisation des individus", de "multiculturalisme" (=il faut reconnaître les minorités). Ces nouvelles valeurs déterminent l'action de l'Etat. Ces valeurs évoluent globalement dans le temps et l'espace (en fonction des pays. Ex: traitement du problème de la drogue entre la Suède et la France)

◆ principes spécifiques: moins abstraits, et qui ont pour but de définir les objectifs de l'action publique en convertissant les valeurs générales. Ex: le keynésianisme. Le marché ne fonctionne pas bien seul, donc, l'action de l'Etat est nécessaire. Cette vision générale de l'économie se traduit en objectif particulier: il faut relancer par la demande et augmenter la dette publique.

Ex: les valeurs libérales sont dominantes, alors on décide d'opter pour les retraites par capitalisation, d'où l'idée de "prescription" d'objectifs à l'action publique.

◆ modes d'action: toujours un travail de traduction. Ce sont des méthodes qui sont définies par rapport aux objectifs. Ex: valeurs globales=l'environnement. Valeurs spécifiques=lutter contre la pollution atmosphérique. Mode d'action= réduire le nombre de véhicules ou encourager les contrôles techniques.

Ex: le keynésianisme revient à encourager la demande, son mode d'action est l'entreprise de grands travaux qui favorise l'emploi et la consommation.  
= volonté d'action souhaitables, mais question faisabilité, qu'en est-il?

◆ comment mobiliser les instruments pour les modes d'action?  
Ex: aujourd'hui, vision néo-libérale, l'Etat doit se désengager, la politique monétaire doit être indépendante donc la BCE doit être indépendante.

Dès lors, une matrice cognitive comporte ces 4 éléments.

- ⇒ Les instruments nourrissent l'action publique
- ⇒ Les modes d'action fixent le cadre de l'action publique (structures administratives concernées)
- ⇒ Principes spécifiques et généraux déterminent le sens d'une politique publique, le ressort social et justifient l'exercice de la contrainte (car partageant les mêmes valeurs de coercition acceptées).

Limites à cette approche:

✗ rapport entre principes généraux et spécifiques: difficile à discerner purement mécanique. Ex: délivrer une pièce d'identité. Mais la réponse qui peut être faite est que ces processus mécaniques sont le produit de valeurs partagées.

✗ pour certains auteurs, il existe des secteurs trop conflictuels, les intérêts sont trop forts pour que les gens s'accordent sur des valeurs partagées. Ex: construction du stade de France. Mais la réponse étudiée isolément du stade de France n'a pas de sens et s'intègre dans un contexte général: il existe une matrice.

## 2- les fonctions des matrices cognitives et normatives

quels effets, à quoi servent-elles, et quels impacts sur l'action publique? Cf. tableau 2

2 directions:

a) *structurer un espace d'échange*: c'est-à-dire elles permettent de sélectionner les acteurs, de leur donner une identité, de analyser les conflits et développer les échanges entre acteurs publics et privés.

Ex: le SIDA. Emergence d'une matrice (connaissances) donne une identité aux acteurs, d'où modification de l'identité sociale des homosexuels et des hémophiles + d'autres acteurs partagent la même conception: ils vont entretenir des relations privés grâce aux médias et aux associations, d'où banalisation du conflit car l'action du FN dans le débat se trouve délégitimée.

=mécanismes identitaires qui permettent à un secteur de population d'émerger.

LES CONFLITS (selon B.Jobert)

*Conflits hors et dans le référentiel:*

⇒ Dans le référentiel: les acteurs partagent les mêmes croyances mais sont en désaccord sur les moyens/méthodes/instruments à mobiliser.

⇒ Hors du référentiel: désaccords sur principes généraux=opposition en terme de valeurs globales, sur le concept même de l'individu et du rôle de l'Etat. Ex: keynésianisme et monétarisme. Idem à propos de l'Interruption Volontaire de Grossesse.

Les controverses dans le référentiel sont plus fréquentes que sur le référentiel. Selon Sabatier, changer

de référentiel s'apparente à changer de religion.

*b) gérer les tensions:* capacité d'analyse et de compréhension (décodage et recodage). Donc perception différente d'un problème (décodage) et définition de l'action publique (recodage).

Ex: le Sida. Dans les années 80, 3 prismes: - conservateur: stigmatisation des politiques publiques à risque, donc pas d'action publique

-libéral: une action est nécessaire

-religieuse extrémiste: le Sida est un châtement divin

Donc opération de décodage pour chacun des prismes. Ces mécaniques sont spécifiques à chaque individu.

Ex: En ce qui concerne le problème de l'immigration, il existe 3 matrices:

-nationaliste/raciste: fondée sur une vision inégalitaire de la société (différence raciale). Donc tout problème peut être décodé par ce prisme et idem pour le recodage: contrôle aux frontières, droit du sang et expulsion. Lecture raciste et axes particuliers.

-matrice libérale: égalité des individus (vision culturaliste, on reconnaît toutes les cultures, idéaux de fraternité...), recodage: régularisation des clandestins, systématisation du regroupement familial, ouverture des frontières.

-matrice républicaine: fondée sur une conception particulière selon laquelle il faut intégrer les immigrés à la société française, d'où recodage: droit du sol (axe de développement souhaitable), reconnaissance limitée des différences (=laïcité), droits & devoirs...

ex: problème du tchador décodé et recodé différemment.

-décodé par le prisme raciste: incompatibilité des cultures, danger de l'envahissement donc renvoi chez elles des jeunes filles qui ne l'enlèverait pas.

-prisme libéral: autorisation du tchador

-républicain: interdiction, mais pour cause du rejet du prosélytisme à l'école.

Il en est de même pour les crises économiques.

Aujourd'hui la crise est décodée par la matrice monétariste: les forces de travail n'ont pas été suffisamment libéré. D'où volonté d'une plus grande flexibilité: baisse du SMIC, baisse des cotisations patronales (bien qu'elles n'aient jamais été si basse). La matrice code et recode.

A l'inverse certains prônent un retour à l'Etat: il y a toujours une matrice dominante. Ainsi dans le cadre des politiques de l'immigration, c'est la matrice républicaine qui domine.

### 3-le rôle des acteurs

quel est leur rôle dans ces matrices?

*a) produire la matrice cognitive et normative:* ce n'est pas une démarche explicite, mais même s'ils ne sont pas conscients des valeurs qu'ils portent, ils révèlent tout de même ces valeurs.

Ex: les jeunes agriculteurs qui permettent la modernisation du secteur révèlent une certaine conception de l'agriculture (années 60).

Ce sont les acteurs qui donnent un contenu aux matrices et définissent les axes principaux de l'action publique.

Ex: nucléaire: petit groupe de techniciens qui révèlent le potentiel d'énergies alternatives et substitutive au pétrole. Ils justifient le programme nucléaire.

Ex: intégration européenne: toujours portée par les élites européennes qui mettent en avant la perspective de paix et de prospérité ainsi que le partage d'une identité commune qui justifie la définition d'intérêts communs (cf. différends commerciaux avec les Etats-Unis).

Donc la production est le fait d'acteurs influents qui disposent de ressources symboliques et matérielles.

*b) diffuser la matrice:* certains acteurs vont faire partager leurs croyances et justifier l'action de l'Etat par des mécanismes différents, mais surtout par l'intermédiaire des lobbys.

Ex: agriculteurs et le Conseil National des Jeunes Agriculteurs pour la modernisation de la profession; associations de lutte contre la toxicomanie pour modifier l'image des toxicomanes; le FMI ou la Banque Mondiale diffuse la matrice néo-libérale et produisent des "recette de bon gouvernement", fournissent des "prêts conditionnés" si les réformes vont dans le "bon sens" selon le FMI; la DG comp qui diffuse des exigences de déréglementation des marchés afin de changer les matrices.

### III/ LES CHANGEMENTS DE MATRICES

Il s'effectue selon la logique incrémentale ou selon la logique d'apprentissage

-apprentissage lié à une séquence historique. Politique publique à  $t_0$  est déterminé à  $t_1$

-apprentissage lié à une expertise supplémentaire

-l'Etat est relativement autonome et imperméable aux demandes et aux intérêts extérieurs, donc il ajuste lui-même ses actions.

Pour l'approche cognitive et normative: de nouveaux facteurs doivent être intégrés sur l'agenda public tels que les nouveaux problèmes. Ex: le Sida apparaît alors que les grandes épidémies avaient disparu à  $t_1$ .

Ainsi, l'échec à  $t_1$  détermine  $t_0$  = changement d'orientation (ex: du keynésianisme au monétarisme)

Evolution des connaissances reste dépendante des valeurs partagées par les acteurs publics et privés sur le même problème. Ex: le Sida. Pendant longtemps on savait, mais pas les mêmes valeurs donc pas d'action. Ex: on connaît mieux les flux migratoires, on sait qu'il diminue, mais toujours approche normative des années 70.

Approche normative: insiste sur perméabilité de l'Etat par rapport aux nouvelles idées.

Selon l'approche normative et cognitive, au contraire de l'apprentissage, l'évolution des politiques publiques peut changer brutalement. Pas forcément évolution du sentier institutionnel mais changement du chemin.

Travaux de Kuhn: développement des sciences en 3 phases :

1/période de crise: il existe des problèmes pas explicables par des savoirs scientifiques existant donc cela produit des anomalies, énigme à résoudre: interrogations sur vision du monde. Ex: révolution copernicienne et Galilée. Il fallait inverser la vision du monde pour comprendre anomalie.

2/résorption de la crise: nouveaux paradigmes scientifiques, nouvelle vision du monde qui donne les instruments par les hypothèses qui visent à résoudre des énigmes apparues dans la crise. Mais c'est une phase très conflictuelle, le vieux paradigme résiste. Ex: procès pour hérésie de Galilée.

3/sciences normales: nouveaux paradigmes s'est imposé et on essaie d'en tirer toutes les conséquences: nouvelles connaissances appliquées a de nombreux domaines.

On utilise cette théorie pour des politiques publiques.

#### 1- la crise de politique publique

il existe des moments dans l'action des Etats ou la manière d'appréhender la société ne fonctionne plus. Une politique publique qui marchait, produit des anomalies: crises politique publique.

Ex: apparition nouveau phénomène: -SIDA pas compréhensible, qui entraîne le dysfonctionnement, comme dans l'affaire du sang contaminé.

-méthadone pour traiter les toxicomanes.

La politique est mal pensée: elle produit plus de problèmes que de solutions.

Ex: En 81, relance la consommation mais ne règle pas le chômage. Idem dans les années 70 en GB.

Les politiques qui fonctionnaient jusque là échouent.

Crise: moment où les recettes éprouvées ne fonctionnent plus et pas d'apprentissage possible.

L'Etat prend même des mesures irrationnelles. Ex: Cresson qui filtre l'entrée des magnétoscopes étrangers

## 2- la résorption de la crise

les nouvelles recettes sont produites, mais elles entrent en conflit avec les précédentes, d'où friction.

Restructuration du système d'échange, nouveaux acteurs...

Ex: les économistes monétaristes entrent dans le jeu et commencent à influencer l'action de l'Etat. Acteurs: nouvelles identités se reconnaissent comme les associations, agrégations et nouvelles recettes d'action publique sont produites. Du Keynésianisme au monétarisme. D'où mise en place de réformes structurelles: flexibilité et privatisation, nouveau traitement du chômage (moins social).

## 3-des politiques normales

phase de standardisation, normalisation des nouveaux rôles de l'Etat ce qui produit des effets en chaîne.

Ex: "le livre n'est pas un produit comme les autres" est diffusé partout.

Ex: transformation de toutes les politiques publiques avec l'arrivée du monétarisme comme matrice.

Donc tous les gens voient les problèmes sous le même angle.

Ex: l'Union Economique et Monétaire: normalisation du paradigme monétariste, il est normal d'avoir une BCE indépendante ainsi que d'avoir des politiques restrictives sur les taux d'intérêts.

D'où fin des conflits sur les valeurs. Il y a aussi des ajustements (augmentation des taux d'intérêts) mais pas de remise en cause du paradigme dominant: reprise de la logique d'apprentissage.

Cf. rapport de Patrick Weil qui normalise l'approche républicaine française. Les approches cognitives et normatives introduisent différentes conceptions du changement, ce qui peut être brutal.

# Conclusion

Influence marginale aux Etats-Unis, se limitant aux politiques publiques car toujours "intérêt des acteurs". En France, au contraire, c'est la doxa (surtout le terme référentiel)

Critiques de cette approche:

✗ de méthode: comment identifier les idées? D'où à quel moment change-t-on de paradigme? Est-on vraiment aujourd'hui dans le paradigme néo-libéral? Pour certaines politiques publiques, c'est plus compliqué: Etat-providence et politiques sociales sont toujours présentes, on a juste infléchi le sentier institutionnel.

✗ de fond: accorde trop d'importance aux idées, au détriment des institutions. Vision trop consensuelle de la société, les acteurs finissent toujours par être d'accord, ce qui limite les possibilités de conflits et qui minimise les relations de pouvoir.

**D'où retour du modèle "des 3 i":**

Arrivée à une action équilibrée de l'Etat, équilibre entre 3 i.

Ex: l'UEM dans l'approche normative et cognitive. UEM= victoire d'une certaine conception de l'Europe et des politiques monétaires. Idées qu'il faut poursuivre l'intégration de l'UE par l'intermédiaire du paradigme monétaire.

Mais les idées ne suffisent pas à expliquer, car les monétaristes pensent que l'union monétaire ne peut pas fonctionner. Donc il existe d'autres dynamiques, des intérêts sont apparus à 3 niveaux:

-à l'intérieur des Etats pour créer la BCE et ainsi transférer le coût

électoral sur ce nouvel acteur

-institutions européennes elles-mêmes, notamment J.Delors qui souhaitait renforcer le niveau européen de gouvernement contre les États

-intérêts privés avaient des intérêts dans l'UEM pour faciliter leurs opérations commerciales. Aujourd'hui c'est la *City* en Grande-Bretagne qui pèse pour l'introduction de l'euro en Grande-Bretagne.

Donc pas seulement idées, mais aussi intérêts et institutions.

Enfin, il existe un cadre institutionnel où l'UEM s'est engouffré. Ex: le Système monétaire européen. Même tunnel, les gouverneurs des banques centrales nationales se rencontraient déjà, d'où fort apprentissage.

# Styles de politique publique & Européanisation

Volonté de rechercher les régularités dans les politiques publiques, comment il y a des modes de faire, des comportements décisionnels qui relèvent de typologie. Certaines structures sont durables, c'est sur cette idée que se sont basés les auteurs qui ont établis cette typologie.

## I/ LES STYLES DE POLITIQUE PUBLIQUE

Conscience chez certains auteurs qu'il existait des cas que l'on peut classer.

Un style de politique publique= l'ensemble des caractéristiques qui a une certaine unité et une certaine cohérence. 3 façons de faire des politiques publiques, 3 types de travaux qui vont s'exercer sur la typologie de l'Etat: ces 3 types se portent d'abord sur **le sens de l'action publique** (son contenu; Lowi), **typologie en terme des acteurs nationaux et sur leurs rapports avec les rapports sociaux**, enfin **rapport de l'Etat au marché** (voir comment il apparaît différentes politiques publiques).

### 1- Une typologie des politiques publiques (LOWI)

a) *Coercition indirecte/ directe sur le comportement/ l'environnement*: il s'appuie sur Max Weber et son analyse de l'Etat. L'Etat est l'organe politique qui dispose du monopole des moyens de la violence physique légitime: monopole de la contrainte.

On met fin à la violence privée, et l'Etat apparaît par la monopolisation coercitive et par un processus de bureaucratisation qui va conférer les moyens de la violence physique légitime. Ex: politique régaliennne sur la sécurité intérieure.

Lowi part de cette définition et va spécifier le sens de cette coercition et définit 2 axes pour celle-ci:

- ▶ Modalité d'exercice de la coercition: indirecte (=menace de la sanction) ou directe (exercice de la sanction. Ex: arrestation par les forces de police)
- ▶ Extension de la coercition: comportement des acteurs (ex: expulsion des sans-papiers) et environnement des acteurs (ex: le système de retraite). D'où différence entre ce qui va limiter les possibilités de l'action (environnement des acteurs) et ce qui va encadrer celles-ci (comportement des acteurs).

b) *4 types de politiques publiques*: Sur cette base, Lowi croise ces 2 dimensions et définit quatre types de politiques publiques pour montrer des régularités dans l'extension de la coercition:

◆ Politique distributive: coercition indirecte sur le comportement des acteurs. Ex: politique qui

donne autorisation à agir. La politique publique va conditionner les possibilités d'action des individus et va s'annexer sur la base de la définition des critères préalables d'attribution et par des garanties de procédure.

Ex: permis de construire. On définit des critères préalables à l'obtention d'un tel type de permis avec d'abord la création d'un plan d'occupation des sols (POS).

Ex: droit de vote des étrangers. On définit des critères préalables à l'obtention de la nationalité et on autorise le vote à une certaine population en fonction de ces critères.

◆ Politique réglementaire: coercition qui s'exerce sur les individus mais de manière indirecte, ça ne conditionne pas l'action mais ça agit dessus.

Ex: code de la route. Un comportement déviant entraîne une sanction.

◆ Politique redistributive: la coercition est directe mais porte sur l'environnement des acteurs.

Ex: les politiques sociales en terme d'allocation. On a, ou pas, ces allocations, mais il y a une contrainte: on est obligé de cotiser.

◆ Politique constitutive: coercition indirecte sur l'environnement des acteurs. Ces politiques publiques portent sur le cadre de définitions des politiques publiques plus que sur le contenu lui-même. Les réformes de l'Etat rentrent dans cette catégorie: l'Etat va réformer ces modalités d'intervention, mais les comportements individuels n'en sont pas modifiés.

Ex: réaménagement des compétences ministérielles.

### 3 critiques à cette typologie:

✗ Ce sont des types idéaux à utiliser de manière souple. Une politique publique présente parfois plusieurs types de politiques publiques définis par Lowi.

Ex: politique du ministère des sports. Politique constitutive (à qui est rattaché ce ministère?), politique redistributive (distribution des fonds entre les différents sports), politique réglementaire (qui régissent le comportement sur le dopage ou bien les règles du jeu), politique redistributive (pour entraîner une autorisation à agir comme dans la création d'un club de sport).

✗ Caractère descriptif et statique.

Ex: la Couverture Maladie Universelle. Pourquoi est-on passé du redistributif au distributif?

✗ les catégories employées: la politique publique est-elle toujours facteur de contrainte? Un discours pèse sur les politiques publiques mais n'est pas toujours coercitif

✗ il est parfois difficile de distinguer les différents types de coercition

## 2- les styles de politiques publiques

On ne s'intéresse pas au contenu de l'action publique mais à son processus.

a) *Une typologie centrée sur le processus de décision* (Mény, Thoenig; cf. tableau 3): ils se concentrent sur une séquence pour caractériser le processus de décision. Pour eux, un processus de décision est déterminé par 2 axes:

- Dynamiques cognitives: quelles connaissances a-t-on des moyens dont on dispose?
- Dynamiques normatives: est-on d'accord sur les objectifs de l'action ou y a-t-il désaccord?

Ex: réflexion sur la violence scolaire

D'où 4 types de processus décisionnel:

◆ Processus programmé: accord normatif et bonne connaissance du problème à traiter.

Ex: la planification

Ex: les processus routinisés, les routines administratives

Sous-ex: loi de 1949 sur les publications à destinations de l'enfance et de la jeunesse

◆ Processus négocié: bonne connaissance du problème à traiter mais désaccord sur les objectifs, d'où nécessité de négocier

Ex: la pénalisation du squat a été amendée dans la loi Sarkozy

◆ Processus pragmatique: on est d'accord sur les objectifs, mais les informations sont parcellaires

Ex: institutionnalisation du principe de précaution

◆ Processus chaotique: pas d'accord sur le plan normatif (=sur les objectifs à poursuivre) et connaissance faible des problèmes à traiter.

Ex: les politiques économiques des années 70 car on ne sait pas pourquoi arrivent les crises économiques

Ex: Pour la vache folle, on est passé du pragmatique au programmé grâce à l'amélioration des connaissances.

*b) Les styles nationaux de politiques publiques* (Richardson, cf. tableau 4): approche liée à des travaux comparatifs et marquée par l'idée de dépasser les modèle corporatiste et néo-corporatiste.

Au début des années 80, la notion de néo-corporatisme a été critiqué comme étant trop exclusive, d'où remise en cause des modèles allemand et autrichien.

2 dimensions dans ses travaux:

⊕ Mode d'appréhension des problèmes publics et sociaux: comment est-ce que l'Etat appréhende les problèmes qui lui sont posés? D'où 2 attitudes possibles:

◆ soit l'anticipation: idée que l'Etat doit mettre en place des outils d'analyse et de compréhension des modèles sociaux. Ex: indices quantitatifs, statistiques, tout un outillage qui permet d'anticiper sur les problèmes sociaux, comme pour les retraites.

◆ soit la réaction: il n'y a pas de calcul préalable, idée que l'Etat réagit (n'anticipe pas), il agit a posteriori, il n'est pas là pour anticiper.

⊕ nature des échanges, des relations entre Etat et acteurs privés marque l'opposition de 2 attitudes:

◆ consensus: l'Etat cherche la collaboration des acteurs sociaux

◆ l'imposition: de manière autoritaire. Importance de la bureaucratie et de sa capacité d'action.

Si on croise ces 2 dimensions, on obtient de nouveaux modèles (voir tableau 4):

◆ Anticipation des problèmes et recherche du consensus par la négociation: "consensus rationnel", comme en Allemagne, on agit par anticipation

◆ Réaction+ imposition, c'est une dynamique conflictuelle, propre aux Pays-Bas. Les conflits sont tellement forts que l'Etat doit agir par imposition.

◆ Anticipation et imposition: le modèle français, pas de tradition de négociation avec les partenaires sociaux.

◆ Réaction + consensus: modèle anglais

### Critiques:

✗ Caractère simplificateur: Etat fort/faible, avec l'idée qu'il existe un exemple d'Etat fort, la France.

✗ Homogénéité des pays: parfois des politiques nationales ne rentrent pas dans le modèle de Richardson. Ex: les politiques agricoles en France pouvaient être comparées au consensus rationnel, mais aujourd'hui ce n'est plus le cas.

- ✘ Variation dans le temps. Ex: Margaret Thatcher n'a pas cherché la négociation  
Ex: la décentralisation en France a rendu l'Etat plus disposé à la négociation, il est moins centralisateur.
- ✘ Idée de pression extérieure de + en + forte qui font converger les styles nationaux de politiques publiques. Ex: globalisation et européanisation. Idée qu'il y a des acteurs, des institutions et des idées qui pèsent + sur les politiques publiques nationales; idée que les pratiques gouvernementales évoluent et donc qu'il y a harmonisation des politiques publiques.

### 3- l'Etat et le marché

Comment l'Etat se positionne-t-il par rapport au marché?

a) *l'école de la régulation* (Boyer): différence entre cette école et les autres, idée que les agents ne sont pas rationnels dans l'absolu, mais que cette rationalité s'exerce dans un contexte particulier. Il n'y a pas forcément équilibre entre l'offre et la demande par les prix (=il existe différents types d'équilibre selon les traditions nationales).

Ce qui définit le rapport de l'Etat au marché ce sont les modes de régulations: ensemble des procédures et des comportements individuels et collectifs qui reproduisent les rapports sociaux fondamentaux, qui pilote le régime d'accumulation en vigueur et assure la compatibilité d'une myriade de décisions décentralisées sans que les acteurs aient nécessairement conscience des principes d'ajustement de l'ensemble du système.

Cette définition se rapproche de la définition des institutions au sens où ce sont bien un ensemble de normes, de pratiques et de représentation qui vont déterminer le comportement des acteurs, ici dans le comportement du marché.

c) *Les éléments cruciaux: les rapports salariaux, les règles de concurrence, le régime monétaire, l'insertion internationale*: Boyer pense que la régulation de ces rapports s'exerce autour de 4 éléments: les rapports salariaux, les règles de concurrence, le régime monétaire, l'insertion internationale. Sur cette base, 4 types de politiques publiques existent (voir tableau 4).

Principale conclusion de ce tableau: forte variation des rapports entre Etat et marché.

Il n'existe pas un marché, mais plusieurs types de marché capitalistes :

- ⊕ le capitalisme marchand où l'Etat est dominé par la logique de marché. L'Etat est résiduel, d'où les politiques publiques sont peu développées, et quand elles le sont, c'est sous l'angle d'une délégation (ex: modèle américain ou anglais)
- ⊕ le capitalisme méso-corporatiste: ce qui domine, ce sont les grandes entreprises. L'Etat intervient surtout sur les infrastructures pour permettre aux grandes entreprises de fonctionner (ex: Japon).
- ⊕ le modèle public: c'est l'Etat qui est au centre de l'analyse. L'Etat intervient directement grâce à une importante bureaucratie et il se transforme parfois en agent économique (=nationalisation).
- ⊕ le modèle social-démocrate: ce sont les partenaires sociaux qui sont au centre des relations. L'Etat intervient fortement, il va avoir un rôle d'arbitrage et de redistribution.

Ces travaux posent des problèmes, c'est une analyse qui insiste sur les logiques marchandes et donc dévalorise les éléments politiques et surtout idéologiques.

+ caractère statique de cette grille: pourquoi un modèle change? Ex: pourquoi le modèle japonais est-il en crise?

## II/ LES MODELES D'ETAT-PROVIDENCE

Enracinement institutionnel des Etats-providence après-guerre, quelles régularités dans les politiques sociales?

Il existe 3 ou 4 modèles d'Etat-providence (= corps de principe, de valeurs et d'objectifs politiques, économiques et sociaux associés à une configuration institutionnelle organisant les droits, les prestations, le financement et l'organisation des dispositifs de protection sociale).

### 1- la "démarchandisation" (Polanyi, Esping-Andersen)

a) *Les régimes d'Etat-providence (famille, Etat, marché)*: pour Esping-Andersen, idée que les relations sociales et le rôle de l'Etat s'organise autour de 3 institutions sociales:

famille: cellule sociale de base mais qui va être ici prise en compte dans la mesure où elle remplit des fonctions sociales qui peuvent être soutenues par l'Etat

\*marché: le marché comme construction sociale. Ce sont les individus qui sont au centre des relations économiques: principe d'accumulation (richesse, recherche de profit)

\*Etat: instance qui va conférer des droits à l'entreprise et à la famille et exercer des fonctions de régulation de la famille et du marché.

L'histoire de la société contemporaine, c'est l'histoire de la croissance du poids du marché qui domine les autres institutions (=héritage des révolutions industrielles et des idées néo-libérales).

b) *voir tableau en anglais*:

Modèle libéral d'Etat-providence est celui qui est le plus proche du fonctionnement du marché. Le degré de "démarchandisation" ("démodification") est minimal. L'individu (l'entreprise) est au centre de la structure néo-libérale: responsabilisation des individus.

Le modèle de fonctionnement des politiques sociales est essentiellement libéral et marchand, le rôle de l'Etat est résiduel, il corrige les défaillances les plus vastes du marché. Ex: traitement de l'extrême pauvreté.

Modèle conservateur: le degré de démarchandisation est plus fort, plus éloigné du fonctionnement du marché et structuré autour de la collaboration Etat/ famille. Ce qui conditionne l'exercice de la protection sociale, c'est le fait de détenir un travail, de cotiser pour sa propre protection: gestion de type corporatiste. Incitation à garder la femme hors du marché du travail. L'action de l'Etat reste secondaire, elle porte sur la correction des déficiences du marché + arbitrage (le cas des conflits sociaux). Ex: l'Allemagne

Modèle social-démocrate: le degré de démarchandisation le plus fort. Forte intervention de l'Etat, il est au centre du dispositif, il encadre le crédit, fixe les réglementations des relations professionnelles + Service Public à destination des personnes âgées, développement de crèches afin de favoriser l'entrée des femmes sur le marché du travail.

Les plus touchés par la globalisation sont les Etats conservateurs pour plusieurs raisons:

- la hausse du chômage déstabilise le système
- crise des liens familiaux

Le plus en phase avec les valeurs globales, c'est le modèle libéral: d'où tendance libérale des mesures

prises par les Etats-providence.

Mais plusieurs problèmes:

- ⊖ Avec la croissance du modèle libéral, on s'accommode d'une forte augmentation des inégalités sociales (ex: augmentation de la pauvreté aux EU)
- ⊖ Nécessité de l'Etat pour réguler le marché (ex: affaire ENRON)
- ⊖ Problème des Etats sociaux-démocrates car les capacités de réponse par l'Etat deviennent de moins en moins forte (ex: pays scandinaves sont touchés par la crise et l'intervention de l'Etat est arrivée à un seuil qui nécessite des réformes)

## 1- l'analyse institutionnelle de l'Etat-providence (Palier)

a) *Les critères institutionnels (qui, quoi, financement, gestion):* 4 critères institutionnels.

- Qui est affecté par les prestations sociales?
- Quoi, quelles formes prennent-elles?
- Quels sont leurs modes de financement?
- Quels sont leurs modes de gestion?
  
- Qui.....? Critères parfois très différents:
  - \*conception de type universaliste: tout le monde doit être couvert par la prestation sociale (ex: couverture maladie universelle)
  - \*conception contributive: ce sont les personnes qui contribuent au système qui ont le droit aux prestations.
  - \*conception restrictive: seuls les plus démunis sont protégés par certains dispositifs
  
- Quelles formes.....?
  - \*allocations forfaitaires. Ex: allocations familiales
  - \*allocations redistributive. Ex: assurance maladie
  - \*service direct. Ex: soins aux personnes âgées
  
- Financement?
  - \*financement individuel. Ex: assurance-vie
  - \*financement mutualisé
  - \*financement par la fiscalité. C'est l'Etat, par l'impôt, qui s'en charge. Ex: Contribution sociale généralisée.
  
- Gestion?
  - \*grande part laissée aux acteurs privés. Ex: les compagnies d'assurance aux Etats-Unis
  - \*partenariat social. Ex: en France, principe de co-gestion "syndicat/ patronat"
  - \*par l'Etat: c'est lui qui décide des dispositifs de protection sociale à mettre en œuvre.

b) *Quatre modèles d'Etat-providence:*

Libéral: les plus pauvres sont touchés, allocations forfaitaires, financement individuel, grande part laissée aux acteurs privés (mutuelles privées, hôpitaux privées...)

Corporatiste: les travailleurs et leurs familles, prestation en espèce sur la base de la redistribution, financement par cotisation, gestion en partenariat social (ex: modèle français ou allemand)

Universaliste: tout le monde, prestation uniforme, financement par l'impôt, gestion par l'Etat  
Méditerranéen: aménagement des modèles corporatistes, importance des congrégations religieuses (ex: en Italie, l'Eglise se charge de certains hôpitaux)

Un Etat-providence pris à part peut avoir une structure composite. La France est principalement corporatiste, mais élément universaliste (CMU) ou libéraux (Revenu Minimum d'Insertion).

Cette grille permet d'appliquer la notion de sentier institutionnel.

### III/ L'EUROPEANISATION

Poids croissant de l'Union Européenne sur la définition des politiques publiques, à différents niveaux et selon différents modes:

- selon les traités passés entre les Etats qui délèguent des compétences
- partage de compétences entre Etat, hors Union Européenne
- logique autonome des institutions européennes

Comment les politiques publiques européennes changent les politiques nationales, comment les directives vont changer les styles de politiques publiques ? Comment les Etats membres de l'Union Européenne vont essayer de transformer les politiques publiques?

Européanisation reconnue des processus d'interaction à 2 niveaux:

#### 1-Définition/ caractérisation (Lawton, Risse, Ladrech, Radaelli)

Analyse d'un processus d'ajustement des politiques publiques à l'échelle nationale. Ce n'est pas une mesure de l'impact sur les cadres nationaux, différentes définitions de l'europanisation, il faut proscrire celles qui posent que l'europanisation c'est l'intégration européenne.

Ex: pour Lawton, "l'europanisation c'est le transfert juridique des compétences à Bruxelles". **Il faut la rejeter car elle se concentre sur les éléments juridiques et institutionnels + fondé sur l'intégration**

Pour Risse, "l'europanisation, c'est l'émergence et le développement au niveau européen d'un système politique distinct, d'un ensemble d'institutions politiques qui formalise et rend habituel les interactions entre acteurs, ce qui entraîne un réseau de politiques publiques". **Cette définition se concentre uniquement sur le niveau européen.**

Il faut plutôt conserver celles de Ladrech et Radaelli.

Ladrech: "l'europanisation est un processus incrémental qui redéfinit la direction et la forme du système politique au point que les dynamiques économiques et politiques de l'Union Européenne deviennent une partie importante du processus de décision et des dynamiques politiques à l'échelle nationale". **Caractère incrémental + idée de diffusion, mais il manque l'idée d'interaction.**

Radaelli: l'europanisation est un processus de construction, de diffusion, et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de manières de faire et de croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans la formation des politiques publiques à l'échelle européenne puis incorporés dans les logiques nationales de production de discours, d'identité, de structures politiques et de politiques publiques.

**Multiplicité des processus d'ajustement: l'europanisation est un ensemble de mécanismes**

## **d'ajustement institutionnels, politiques et idéologiques associés à la construction européenne.**

Plusieurs caractéristiques:

L'eupéanisation a une base chronologique liée à l'idée que les échanges entre l'Union Européenne et les Etats deviennent vraiment importants à partir de l'acte unique européen de 1986.

Processus différencié selon les secteurs: structures "en pilier" de l'Union Européenne . L'eupéanisation n'est pas la même selon les secteurs des politiques publiques.

C'est un mouvement juridique, le poids de l'Europe passe par le droit communautaire, c'est en raison des faiblesses de l'Union Européenne comme acteur politico-administratif (18000 agents européens contre 45000 fonctionnaires à la ville de Paris), faiblesses budgétaires... que les politiques distributives et redistributives sont limitées (sur les fonds structurels)

Politiques constitutives= politiques réglementaires de l'Europe

Politiques réglementaires= réglementation du marché.

L'eupéanisation ne signifie pas forcément convergence. L'influence communautaire peut provoquer des rejets ou des adaptations: ce n'est pas forcément un modèle européen qui s'adresse aux Etats.

## **2-Comment analyser ces processus? (cf. schéma)**

Processus en 4 temps:

- processus européen= l'intégration européenne elle-même, production du droit communautaire, rôle de la CJCE
- Pressions adaptatives: écart entre processus européen et les structures domestiques Idée que c'est cet écart qui va définir le niveau de consensus, mais il peut y avoir rejet si écart trop grand.
- Prismes nationaux: comment gérer la pression au niveau national? 5 types de prismes:
  - \*existence de points de veto: est-ce qu'il y a un mécanisme institutionnel capable de s'exercer sur le cadre national (ex: en GB, c'est la procédure parlementaire)
  - \*institutions médiatrices (ex: la Banque centrale italienne fait passer les exigences au niveau national)
  - \*culture politique: idée que les structures fédérales allemandes valorise la coopération entre les différents niveaux de gouvernement
  - \*ressources des acteurs: il existe des acteurs puissants qui font passer la logique européenne dans la vie nationale (ex: centre Leclerc et l'essence)
  - \*logique d'apprentissage: en participant au processus européen, cela facilite le passage de la norme européenne.
- Changement politique conditionné par les prismes nationaux et la pression adaptative. 4 formes de changement:
  - \*l'inertie, rien ne se passe: les prismes nationaux bloquent tout.
  - \*l'absorption: le modèle européen passe à l'échelle nationale (ex: politiques de télécommunications avec la privatisation du secteur et la création de l'agence pour la réglementation des télécoms en France)
  - \*traduction: décalage structure domestique/Union Européenne s'amenuise mais reste existant (ex: Banques centrales. La banque de France ne s'est pas totalement identifiée à

la BCE)

\*rejet: on accroît la spécificité nationale par rapport au modèle européen (ex: l'Italie pour les politiques de réglementation des transports routiers. La mobilisation a été tellement forte que la réglementation de l'Etat a été accrue plutôt que libéralisée comme le souhaitait l'Union Européenne)

C'est un système interactif, c'est pourquoi les flèches remontent sur le schéma.

# Les politiques macro-économiques

utilisées par les critères transversaux et rassemblent l'ensemble des décisions publiques.

Elles conditionnent les possibilités d'action publique et concernent un grand nombre d'acteurs publics et privées, ainsi qu'un ensemble varié de clientèles.

-Différents contenus de ces politiques macro-économiques: politiques fiscales, budgétaire, politiques monétaire et de change, encadrement des opérations économiques...

-fortes variétés en terme de finalités: politiques constitutives (portant sur le cadre de l'action publique ex: budget, monnaie/ politique réglementaire ex: opérations d'encadrement de crédit ou de la bourse)

Les critères structurels illustrent la position de l'Etat à l'égard du marché. Les politiques macro-économiques définissent les différentes formes de capitalisme (cf. séance 8): l'Etat libéral, marginal définit les rapports Etat/marché, pour le capitalisme libéral, le marché est le plus efficace pour produire des richesses ainsi que le plus légitime; à l'inverse, le capitalisme souligne les dysfonctionnements du marché ce qui légitime une forte régulation du marché de l'économie: le bien commun ne résulte pas uniquement de l'accumulation des richesses, c'est pourquoi l'Etat est légitime pour agir.

-importance historique: les politiques macro-économiques ont été au centre du processus de création des Etats-nations avec l'apparition de l'Etat-nation comme monopolisation par l'Etat des ressources fiscales et du pouvoir de taxation + monopolisation des forces militaires.

De plus importance des politiques macro-économiques dans la création du régime parlementaire. Ex: guerre d'indépendance aux Etats-Unis. Elle est liée à la délégitimation des souverains anglais dans le prélèvement des taxes. Les politiques macro-économiques sont fondamentales pour les gouvernements, elles sont l'indice de leur légitimité et permettent la mise en œuvre des politiques publiques.

Les politiques macro-économiques sont au centre des actions de l'action publique, et au centre des critiques qui sont faites à cette dernière. Ex: importance de la globalisation qui transforme les politiques macro-économiques et donc les politiques publiques.

Impact des nouveaux paradigmes des politiques publiques: le modèle néo-libéral s'est d'abord différencié dans les politiques macro-économiques avant de s'imposer dans la définition des politiques publiques .

## I/ LES ACTEURS

### DE POLITIQUES MACRO-ECONOMIQUES

- Concentration du pouvoir de décision aux mains des acteurs politico-administratifs au détriment des autres acteurs publics. Ex: monopole de battre monnaie alors qu'avant des structures locales pouvaient mettre en œuvre des moyens de circulation monétaire.

- mise à l'écart des acteurs privés. Ex: la Banque de France a longtemps appartenu à 200 actionnaires privées avant de devenir publique.

- régulation de l'Etat dans le marché du travail

# 1- les acteurs politiques

a) *les représentants élus* (=titulaire du pouvoir exécutif et les membres du Parlement) et les partis politiques (dans leur fonction de recrutement du personnel politique + fonction programmatique): l'institution parlementaire s'est formalisé autour des exigences liées à la formation du budget national. Ex: DDHC 1789, art. 14 établi que tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou leur représentant, la nécessité des contributions publiques, d'y consentire librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quantité, l'assiette, le recouvrement et la durée. Idée que la taxation emporte la votation.

b) *Procédure budgétaire*: aujourd'hui, dans la constitution, toute une série d'éléments définissant la politique publique budgétaire. Art. 39 de la constitution: le budget doit être présenté devant l'assemblée nationale.

+ délai strict pour l'examen du budget par l'Assemblée nationale (70 jours)

+ spécificité de l'examen de la loi à 2 niveaux:c'est la commission des finances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat qui est saisie au fond, mais toutes les autres commission sont consultées pour avis.

- limitation du pouvoir d'amendement: sont interdits

les amendements limitant les recettes publiques ou les augmentant.

+ division de l'examen de la loi entre recettes et crédits:

- les services votés

- les autorisations de programmes

3 types de lois de finances:

◆ loi de finances

◆ loi de finances rectificatives: permet de changer le contenu du budget en cours d'année

◆ loi de règlement: celle qui établi les comptes publics après coup

Aménagements récents: loi organique de 2001 qui permet plus de transparence et d'efficacité dans la procédure.

Le travail gouvernemental prends le poids de l'exécutif: en été le chef de l'exécutif envoie une lettre de cadrage à son ministère lui demandant un budget prévisionnel. L'harmonisation est ensuite effectuée par Matignon et le ministère des finances voire arbitrage par le président de la République.

Cette procédure montre que la définition du budget est très important: au cours de l'été et de l'automne, tous les ministères sont focalisés autour de ce projet.

- la procédure budgétaire facilite la mobilisation collective

- rôle des politiques publiques qui sont le relais des lobby. Ex: aux Etats-Unis

- complexité croissante du budget: d'où nécessaire technicisation pour la maîtrise des procédures d'où marginalisation des parlementaires: **Dépolitisation**

# 2- les acteurs politico-administratifs

ils sont valorisés grâce à la technicisation, d'où 4 acteurs bénéficiaires:

◆ le ministère de l'économie et des finances: rôle essentiel. Surveille l'élaboration du budget, dispose de la compétence administrative pour recouvrer les recettes, gérer les fonds publics et mettre en œuvre la réaffectation des crédits. Il contrôle aussi les autres départements ministériels. Ex: contrôle financier par l'inspection des finances.

C'est pourquoi le ministère de l'économie et des finances a besoin de certaines caractéristiques: besoin de charisme et d'un poids politique particulier car il doit incarner les politiques macro-économiques du gouvernement et donner confiance aux agents économiques. Ex: Bérégovoy a été formé par les agents de Bercy.

◆ organisation non-majoritaire (=non-élu): les banques centrales. Elles sont une institution récente du point de vue étatique. Apparition fin XVIII<sup>ème</sup>, début XIX<sup>ème</sup> s., elles devaient permettre aux monarchies de poursuivre les guerres sur le continent européen, c'est pourquoi elles étaient confiées aux acteurs privés.

Nationalisation en 1945, nécessité pour la reconstruction économique. Jusqu'en 1990, les banques centrales étaient des outils dans les mains des gouvernements. Ex: en France, à chaque changement de majorité, le gouverneur de la banque de France changeait.

Un statut secondaire lui était conféré du fait du statut secondaire des politiques monétaires par rapport aux politiques budgétaires.

Pourquoi l'indépendance des banques centrales aujourd'hui?

- nécessaire expertise économique sur le fonctionnement des marchés
- idée d'une modélisation de la décision: nécessité de modèles économétriques capable d'anticiper sur la prise de décision
- nécessaire pertinence de la décision: il faut attendre le bon moment pour faire varier les taux d'intérêts.
- Discrétion dans la prise de décision qui entraîne une dépolitisation.

+Une série d'études dans les années quatre-vingts a prouvé que les pays les plus efficaces en terme de lutte contre l'inflation étaient ceux qui avaient une banque centrale indépendante.

◆ les agences de régulation. Avant, les marchés étaient gérés par l'Etat, d'où lourdeur et manque de flexibilité. C'est pourquoi on a créé des agences souples, composées d'experts. Elles ont une fonction de collecte de l'information, d'édiction de réglementations, et un pouvoir de sanction quasi-juridictionnel.

Ce mouvement est parti des Etats-Unis puis s'est diffusé dans les années quatre-vingts en Europe. Ex: Commission des Opérations de Bourse, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Autorité de réglementation des télécommunications...

1<sup>ère</sup> conséquence: délégitimation des acteurs politiques

2<sup>ème</sup> conséquence: croissance de la complexité des marchés

3<sup>ème</sup> conséquence: comportement stratégique car cela réduit le coût électoral qui participe d'un mouvement général de déresponsabilisation.

◆ organisations internationales: leur but est de produire un savoir économique, des règlements et des modes de régulation pour coordonner les marchés internationaux.

2 exemples très importants: FMI et Banque Mondiale. Ces 2 institutions ont été créées après la conférence de Bretton Woods et leur but initial était d'équilibrer les marchés pour éviter les crises du type de celle de l'entre-deux-guerres, dont on considérait qu'elles avaient été une cause de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. D'où mise en place d'un système monétaire international autour du dollar.

*Le Fonds Monétaire International* devait garantir le bon fonctionnement du Système Monétaire International: pouvoir de sanction à l'égard des Etats qui ont une stratégie dangereuse envers le

système. De plus, il a une fonction de soutien pour les pays au bords de la banqueroute.

*La Banque Mondiale* aide au développement économique autour de la construction d'infrastructures économique au niveau national.

Ces institutions ont été peu influentes jusque dans les années soixante-dix pour trois raisons:

- poids excessif du dollar
- contexte de la guerre froide
- contraction du commerce international

#### **Changement dans les années soixante-dix:**

- changement de la situation américaine: pour financer la guerre du Viêt-Nam, les Etats-Unis contractent des emprunts et donc passent du statut de créancier universel en 1945, à celui de débiteur dans les années soixante, d'où déséquilibre du système, le dollar devient flottant par la décision de Nixon.
- Croissance du paradigme néo-libéral "monétariste": diffusion des "bonnes pratiques"

### 3- les acteurs privées

idée que les acteurs privées n'influencent pas l'activité économique. Ce sont des politiques constitutives qui conditionnent leur action et influent peu sur les acteurs privées.

Les politiques macro-économiques ont des coûts et des bénéfices diffus. Pour qu'il y ait une mobilisation collective, il faut une concentration des coûts pour que les acteurs se sentent concernés.

Eclatement des systèmes de décision: on ne sait pas à qui s'adresser.

Cette ensemble d'idées est à nuancer: les acteurs privés peuvent intervenir dans la mise en œuvre des politiques macro-économiques:

- les coûts et les bénéfices diffus n'empêchent pas forcément les mobilisations
- ces coûts et bénéfices ne sont pas toujours diffus et sont même parfois identifiable et concentrés.
- Les acteurs privés sont devenus importants de manière indirecte sur les politiques macro-économiques. Ex: les fonds d'investissement internationaux qui spéculent sur les monnaies nationales et qui influent sur les politiques macro-économiques. Ex: contestation globale avec les mouvements anti-mondialisation (cf. attac qui fait une expertise planétaire)

⇒ 2 mouvements essentiels: dépolitisation & privatisation (importance croissante des acteurs privés).

## II/ DU PARADIGME KEYNESIEN

# AU PARADIGME MONETARISTE

## 1- analyser les changements des politiques macro-économiques

cf. travaux de Peter Hall sur le changement des orientations normatives.

Hypothèse général: entre les années soixante-dix et les années quatre-vingts, on est passé des politiques macro-économiques inspirées par des croyances d'économistes comme Keynes à des croyances ou des valeurs formulées par des économistes libéraux comme Friedman ou Hayek.

Définition du terme "paradigme": succession de variables et de composantes. 4 strates successives:

- on va envisager le général: une vision du monde et de l'Etat
- puis de façon plus spécifique: définir des objectifs légitimes
- définir des modes d'action
- définir des orientations

a) *le paradigme keynésien*: théorie générale de l'intérêt et de la monnaie. Position critique à l'égard de l'économie classique. Une critique essentiel: les marchés ne sont pas nécessairement à l'équilibre, la main invisible ne permet pas l'équilibre.

Il se base sur des convictions scientifiques: il n'y a pas de réalités empiriques à l'économie classique, d'où le marché est une institution sociale qui peut être dangereuse pour elle-même et pour le bien de la société.

Il existe donc une légitimité de l'Etat en tant que porteur du bien public pour corriger les défauts du marché. Certains principes en découlent:

- ◆ relever la demande, la consommation pour corriger les déséquilibres du marché
- ◆ l'Etat a vocation à intervenir pour encadrer les opérations économiques, notamment les opérations financières.

Cela suppose des méthodes: la redistribution des revenus

Cela suppose des instruments: favoriser les grands travaux pour relancer l'emploi et ainsi la consommation.

Ce paradigme est dominant après 1945 et jusque dans les années quatre-vingts. Ce paradigme est fondé sur des croyances partagées.

L'influence objective de Keynes date d'après 1945, avant son influence n'est pas directe. Ainsi, le New Deal n'est pas caractéristique du paradigme keynésien car ses travaux n'étaient pas connus aux Etats-Unis. Le premier projet d'action publique en France date de 1938, fait par Pierre Mendès France, mais n'a jamais été appliqué.

Les orientations de Keynes ont dû être traduites par les politistes publics dans leur domaines, différence entre économie et politique publique.

Dans le paradigme keynésien, en politique publique, on parle de planification alors que Keynes y était opposé.

Il existe différents paradigmes keynésiens dans l'espace: importance des prismes nationaux dans l'interprétation de Keynes. Existence d'élites médiatrices, caractéristiques objectives de l'économie nationale. Ex: en France, il y a une élite médiatrice lié à l'esprit des années trente qui s'est incarnée dans la haute fonction publique dans les années cinquante et soixante.

Aux Etats-Unis, le keynésianisme a été moins poussé en raison d'un rapport plus positif au marché.

b) *la crise du paradigme et la "solution" monétariste*: 3 phases:

► crise du paradigme: les recettes éprouvées ne marchent plus, apparition d'anomalies, l'action d'Etat produit des effets pervers.

Face aux chocs pétroliers de 1973 et 1975, les recettes échouent. En 1975-1976, une relance de type keynésien est menée par J.Chirac. Dans les années soixante-dix, en Grande-Bretagne, programme de relance de la consommation, emprunts sur les marchés internationaux, or pas d'effet, d'où quasi-banqueroute de la GB et le FMI s'en charge.

► résorption de la crise: nouveaux diagnostics, nouvelle conception de l'action publique. Diagnostic monétariste: idée de stagflation (=pas de croissance et augmentation concomitante de l'inflation et du chômage). Or la courbe de Phillips qui justifiait les théories keynésiennes, montrait durant cette crise un rapport inverse entre inflation et chômage car les gens anticipent sur l'augmentation de leur salaire. D'où, il faut contrôler l'inflation, les taux d'intérêts et utiliser la politique monétaire au détriment de la politique budgétaire.

Cette théorie est critiquable car elle repose sur des présupposés et notamment sur la rationalité des agents, de plus elle admet le coût social sans rien proposer pour le combattre.

Le paradigme monétariste a constitué une explication aux élites politiques, il n'a pas rempli le vide créé par le paradigme keynésien. Volonté de produire un discours alternatif, Reagan en 1980: "l'Etat n'a plus la solution aux problèmes car l'Etat est le problème", il faut retrancher l'Etat de l'économie et libérer les forces vives.

## 2- Néolibéralisme et variété des capitalismes

a) *le néo-libéralisme et le monétarisme*: idée que le marché est l'unique vecteur légitime de la richesse, l'Etat est résiduel, fonction de régulation de l'Etat qui doit permettre le libre fonctionnement du marché. L'Etat doit privatiser, faciliter le travail des entrepreneurs.

Méthode et instruments: délégation des outils dans la régulation à des agences non-politiques. Les taux d'intérêts doivent être utilisés de manière restrictive pour permettre au marché de fonctionner.

Aujourd'hui, phase normal d'apprentissage: on ajuste le niveau des instruments, mais on ne remet pas en cause les croyances dans le marché.

b) *le problème de la diffusion*: le monétarisme est arrivé avant Reagan et Thatcher. Mécanismes de traduction nationale, de ses convictions partagées: est-ce que le coût politique est acceptable? Est-ce favorable?

Tradition nationale en matière d'intervention. La diffusion des "bonnes pratiques" passe par des institutions monétaristes. En France, le paradigme monétariste est développé tardivement.

Poids des structures économiques: l'Etat était plus présent en tant qu'actionnaire.

Les privatisations en France ne sont pas soumises au marché comme en GB, mais à un noyau dur de banques et d'assurances.

R.Boyer explique comment ces traductions sont apparues (voir figure 5): importance des prismes nationaux, un nouveau paradigme des politiques publiques doit être adaptée et traduit en fonction des traditions nationales.

## III/ L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

comment l'intégration européenne a été un vecteur de changement des croyances?

# 1- L'Union Economique et Monétaire comme transfert de la décision

Le traité de Maastricht définit le processus et conditionne son résultat.

a) *le processus*: utilisation du modèle des 3 i

3 séries de dynamiques:

▶ idées: 2 conditions:

- ⊗ nécessité de développer l'intégration européenne après la chute du mur de Berlin
- ⊗ conviction monétariste: il faut que cette intégration se fasse selon les canons du monétarisme. D'où consécration de l'indépendance des banques centrales et on leur assigne comme objectif la lutte contre l'inflation. Mais selon les monétaristes, il faut lutter contre l'union monétaire, d'où adaptation.

▶ intérêt: les acteurs communautaires se mobilisent, Delors pousse L'Union Economique et Monétaire pour augmenter les pouvoirs des institutions européennes. De plus, les Allemands profitent de la rectification pour imposer le système de la Bundesbank à l'échelle européenne.

▶ institutionnel: mécanismes de coordination des politiques économiques. Ex: axe franco-allemand

b) *le système mis en place*: 2 caractéristiques essentielles:

- ◆ différencier plusieurs phases: valorisation d'un schéma gradualiste qui prend la forme de 3 phases:
  - ⇒ 1992-1994: phase préparatoire qui se caractérise par la suppression des contrôles de capitaux. De plus, volonté de diminuer les différences entre les taux d'inflation et les taux d'intérêts, enfin commencer à coordonner les politiques monétaires.
  - ⇒ 1994-1999: mise en place des outils qui se traduit par la création de l'Institut Monétaire Européen.
  - ⇒ 1999-2002: création de la Banque Centrale Européenne et de la monnaie unique.
- ◆ définition de critères de convergence: 4 critères économiques de convergence:
  - ⊗ taux d'inflation compris entre +1,5% et -1,5% de la moyenne des 3 taux les plus bas
  - ⊗ les taux d'intérêts à long terme compris entre +2% et -2% par rapport aux 3 taux les plus bas.
  - ⊗ déficits publics doivent être inférieurs à 3% du PIB
  - ⊗ dette publique inférieure à 60%

réformer les institutions: tous les Etats membres devaient consacrer l'indépendance statutaire à l'égard des banques centrales.

Le processus de l'Union Economique et Monétaire a eu des conséquences cumulatives: définition du pacte de stabilité, début d'harmonisation fiscale, mouvement d'engrenage de la dynamique européenne.

## 2- les réformes des banques centrales nationales

a) *sentier institutionnel et européanisation*: que se passe-t-il quand 2 sentiers institutionnels se croisent?

Comment les pays ont adapté l'exigence communautaire?

3 études de cas: modification des statuts des banques centrales en France, en GB et en Italie.

En France, et en Italie, les banques centrales sont très peu indépendantes, d'où forte pression adaptative.

Pour la GB, volonté de savoir si l'Union Economique et Monétaire est vraiment à l'origine des réformes: si oui, la raison en était moins l'Europe que l'influence du paradigme monétariste.

4 variables (voir annexe 1):

- ◆ statut de l'organe exécutif dans les banques centrales. Plus le mandat est long, plus l'organe est indépendant
- ◆ comment sont formulées les politiques monétaires: si pas de pouvoir pour la banque centrale 0, si beaucoup 1.
- ◆ objectifs assignées à la banque centrale
- ◆ limitation sur les prêts au gouvernement.

Les résultats d'avant et d'après Maastricht sont impressionnants:

Conformation, ajustement institutionnel des Etat membres: elles sont devenues aussi indépendantes que la Bundesbank.

*b) les réformes nationales:* la Banque de France a encore un réseau de succursales en provinces alors que c'est interdit par le traité de Maastricht. Les instances médiatrices ont fait passé les exigences institutionnelles : maintenant, ce sont les gouverneurs.

L'eupéanisation n'est pas un schéma passif, les Etats vont modifier la nature du processus européen. Les Etats essaient de changer les objectifs à 2 niveaux:

- ▶ les objectifs des politiques monétaires: lutte contre le chômage et plus de la lutte contre l'inflation
- ▶ proposition de réformes institutionnelles: un ensemble d'Etats membres demandent un gouvernement économique: repolitisation.

# Les Etats-providence en Europe

Les travaux sur les Etats-providence sont nombreux (raison financière, symbolique...): en économie mais

aussi en philosophie (rôle de l'individu dans la société, finalité de la société protectrice et rapport Etat/individu...)

### Caractérisation

✗ Problème pour définir la pluralité des dispositifs, car nombreuses politiques publiques: liées à la santé publique (protection maladie, système hospitalier...) d'où recherche scientifique, d'où politique familiale (allocation familiale, planning...), politique de couverture des risques sociaux liés au travail (allocation chômage, réglementation relative aux accidents...)

Si on utilise la typologie de Lowi (fondé sur critère de coercition: direct/individuel ...):

- politiques constitutives = politiques qui traitent de la manière dont l'Etat traite son action. Ex: réorganisation du ministère de la santé ou financement de la sécurité sociale.
- Mais aussi politiques réglementaires = code du travail, inspection du travail. Ex: les 35h, temps de travail qui régit directement le comportement des individus.
- Politiques distributives (s'adresse à des publics particuliers, ayant droit) = allocations familiales, allocations dépendances...
- Politiques redistributives (liées à des transferts financiers) = protection maladie, allocations chômage, retraites...

Il y a une telle variété qu'il n'y a pas "une" définition pour cette politique sociale qu'est l'Etat-providence. Il existe une diversité de cadres et des orientations normatives des politiques sociales.

L'Etat-providence est un ensemble complexe de politiques publiques.

✗ problème de la taille de ces politiques publiques (cf. tableau)  
en 1938, le montant des prestations sociales s'élevaient à 0,9% du PIB, en 1947 ce montant s'élevait à 8,1%, en 2000 il s'élève à 28,5%.

Il y a même d'autres dépenses, donc transferts financiers très importants. Les politiques sociales sont tellement importantes que l'on peut parler d'un Etat dans l'Etat.

✗ grande variété des institutions et des acteurs concernés (diversité des acteurs): d'où pluralité de lois et textes complexes, partenaires institutionnels (caisses, Etat...) mais aussi acteurs privés (syndicats, assurances qui investissent dans ce secteur)

✗ caractère transversal de ces politiques: grande variété d'ayants droits, des "clientèles concernées" (politique active mais aussi passive): base de "l'inertie institutionnelle du dispositif", donc frein aux réformes.

Il existe des politiques de légitimité des politiques sociales: domaine qui fonde la légitimité de l'action de l'Etat. Pourquoi? - Car compromis social entre classe ouvrière et bourgeoisie. C'est un élément de pacification des relations sociales et d'intégration de la classe ouvrière à la société (cf. fin XIX<sup>ème</sup> s quand les ouvriers se structurent politiquement.)

- mais aussi pour des raisons idéologiques: politiques sociales associées à la reconnaissance de droits aux individus, fondés sur l'exigence de solidarité et d'une citoyenneté particulière. Cf. Marshall, *Citizenship and social class*, 1950: les politiques sociales sont liées à un nouvel âge de la citoyenneté. 3<sup>ème</sup> vague de droits reconnus aux individus (la 1<sup>ère</sup>: droits individuels au XVIII<sup>ème</sup> s. Ex: droit de propriété, codification des relations sociales dans la famille cf. code Napoléon. 2<sup>ème</sup>: droits politiques, XIX<sup>ème</sup> s. Ex: droit de vote, participation directe, Suffrage Universel Direct en 1848 en France.). Ces droits sont critiqués par l'analyse marxiste: liberté formelle et relative, reprise par Marshall pour définir la 3<sup>ème</sup> vague dite des droits sociaux, les individus ne sont pas que producteurs, ils

participent au bien-être de la société, XX<sup>ème</sup> s.

il existe différents Etats-providence. Le 1<sup>er</sup> libéral: fonctionnement marchand, le marché est l'institution sociale principale, l'Etat a un rôle résiduel et les droits sociaux sont limités. Le 2<sup>ème</sup> social-démocrate: reconnaissance de la citoyenneté sociale, l'Etat est l'institution légitime pour intervenir, fort développement des politiques sociales. Le 3<sup>ème</sup> est corporatiste: fondé sur la valorisation du travail et du travailleur, l'Etat arbitre la gestion des partenaires sociaux.

## I/ LES DYNAMIQUES HISTORIQUES ET LES PRINCIPES FONDATEURS

Selon Marshall, le XX<sup>ème</sup> s. est caractérisé par l'éclosion des Etats-providence qui complètent les éléments antérieurs de citoyenneté. Mais il faut nuancer car singularité selon les Etats-providence.

1) les mécanismes sont variables selon les pays: effet de retard.

Ex: généralisation en France de la couverture maladie qui date seulement des années soixante-dix.

2) mécanisme de reflux: aujourd'hui remise en cause de droits qui paraissent acquis: nouvelle conception de l'individu qui tranche avec l'analyse de Marshall.

3) Marshall= anachronisme car les Etats-providence sont parfois antérieurs au XX<sup>ème</sup> s., il y a des indices qui annoncent leur avènement bien avant.

Il y a 3 moments qui marquent le début des politiques sociales:

### 1- la logique d'assistance (Speenhamland)

dans l'ouvrage "la grande transformation" de Karl Polanyi: comment la révolution industrielle change les relations sociales et rôle important de l'économie dans la société.

Dès 1795, en GB, il y a un système fort de protection sociale qui a pour but de résister à la création d'un marché du travail à Speenhamland (c'est une ville), afin d'éviter de faire de l'individu un produit et pour protéger les plus démunis suite à la révolution industrielle.

Mise en place par les juges de la ville en 1795 d'un complément de salaire indexé sur l'évolution du prix du pain pour les plus pauvres. C'est justifié car il doit y avoir un revenu minimum de subsistance qui doit être assuré par la collectivité. Plus tard, cela sera étendu aux femmes et enfants.

C'est une logique paternaliste, mais qui consacre le "droit de vivre", qui est un nouveau droit.

Mais rapidement 3 problèmes apparaissent au XIX<sup>ème</sup> s.:

- ✗ pas d'incitation à travailler pour l'individu, ni à satisfaire l'employeur (d'où baisse de la productivité)
- ✗ apparition d'un prolétariat rural qui est dépossédé de sa force de travail.
- ✗ le système est un frein à la révolution industrielle car elle fixe artificiellement la main-d'œuvre dans les campagnes sur des terres improductives alors que l'industrie en a besoin (de la main d'œuvre).

D'où suppression du système d'assistance en 1834, également en raison de l'accélération de la révolution industrielle.

3 conséquences à cette suppression:

⇒ création d'un marché du travail: disparition des filets de protection et les individus deviennent de la force de travail .

⇒ création de la "condition ouvrière": du fait d'un exode rural brutal, les zones

urbaines sont très pauvres et c'est la base de la coupure entre bourgeoisie et prolétariat ce qui incite les ouvriers à s'organiser de manière autonome (syndicats).

⇒ Délégitimation de l'intervention des collectivités publiques en matière sociale: l'Etat n'est plus fondé à intervenir pour protéger les individus car trop d'effets pervers sur le marché. "le pauvre"= paria social

Les dysfonctionnements de ce système vont délégitimer l'Etat pour longtemps.

## 2- la logique assurantielle (Bismarck)

les réformes de Bismarck consistent en une stratégie de consolidation de l'Empire après l'unification en 1871. C'est la fin de la guerre, il n'y a pas d'empire colonial, et la consolidation interne consiste à trouver un compromis social.

Premier compromis est celui avec la classe ouvrière avec la création des premiers syndicats: il faut créer un attachement des ouvriers à l'empire. Le point de départ des réformes est dans le discours du 17 novembre 1881: pour Bismarck, il faut contraindre les pauvres à s'entraider, ce qui est le principe général de l'assurance.

Ensuite, 1883: loi sur l'assurance maladie, 1884: loi sur les accidents du travail, 1889: loi sur l'invalidité et la vieillesse.

Il faut éviter une paupérisation de la classe ouvrière par un système d'assurance obligatoire, mais il y a une contrepartie qui est la reconnaissance de droits qui entraînent un prélèvement sur l'activité productive.

Cette logique assurantielle est la base du système corporatiste car il est fondé sur notion de travail et structuré par branches. Mais aussi conservateur car cela vise à conserver la structure sociale existante.

Ces 2 logiques sont donc bien antérieures au XX<sup>ème</sup> s.

## 3- la logique universaliste

Apparue au XX<sup>ème</sup> s. en réponse au critique faite par rapport aux limites des logiques antérieures.

1. inefficacité par rapport à la crise: les logiques antérieures (assistance et assurance) n'ont pas permis de sauvegarder les intérêts pendant la crise de 1929. Inadaptation des lois en cas de baisse soudaine de l'activité économique, d'où une dégradation soudaine de la situation de nombreux individus.

2. ces dispositions ne créent pas assez de légitimité politique: forts conflits politiques, la légitimité de l'Etat est trop faible. En France, 1936 marque le pic des relations de classe.

3. critique liée au retournement idéologique et critique sur le libre fonctionnement du marché.

Ces critiques sont dans le rapport Beveridge en 1942, "Social Insurance and Allied Services".

La crise sociale est profonde, il faut donc restaurer le lien social et renforcer la légitimité de l'Etat (cause de la guerre).

C'est une logique universaliste qui repose sur le maintien du revenu et l'élargissement au maximum des mécanismes de protection sociale.

Modèle des "3 u":

- caractère **unitaire** du système de gestion, contrairement au système corporatiste divisé en caisses: principe d'équité.

- **universalité** de la couverture: tout le monde a droit à la protection sociale même quand il y a du chômage.

- **uniformité** des prestations: caractère forfaitaire des allocations, et soins gratuits pour tous.  
Cette logique s'impose après la 2<sup>nd</sup>e guerre mondiale et c'est la base de l'Etat-providence en Scandinavie.

Il y a 3 moments associés à des contextes précis: (les problèmes sont différents) c'est la base de cristallisation des croyances par rapport à la protection sociale; rattaché à la reconnaissance de droits spécifiques.

## II/ L'EMERGENCE ET DEVELOPPEMENT DES ETATS-PROVIDENCE

Trois paradigme de politiques sociales: liés à la logique d'assurance, d'assistance et d'universalité.

Mais pourquoi un paradigme est-il dominant à un moment et à un endroit?

Assistance: tout au long du 19<sup>o</sup> siècle dans la plupart des pays occidentaux, c'est le premier domaine des politiques sociales. Ensuite c'est l'assurance, et après la 2<sup>o</sup> seconde guerre mondiale jusqu'aux années 80, c'est l'universalisme.

Mais: aujourd'hui (depuis années quatre-vingts), il y a un reflux= résurgence de la logique d'assistance, qui correspond au renouveau de la logique libérale.

L'intégration est inégale selon les pays: en GB, l'assistance n'a jamais totalement disparu, mais dans les pays scandinaves, on est allé au-delà du rapport Beveridge.

Donc les Etats-providence sont "une hybridation des trois logiques", il n'y a pas de type pur d'Etat-providence et chaque Etat fait une part relative et évolutive à chacune des trois logiques.

### 1- Dynamiques évolutive des politiques sociales

Pourquoi une logique s'impose-t-elle dans un Etat ?

*a) analyse à caractère économique:* c'est la structure économique qui justifie l'émergence et l'évolution des politiques sociales (comme l'agenda). Il y a des problèmes liés à la structure: ces Etats-providence n'apparaissent que dans des Etats économiquement avancés et avec une forte industrialisation, avec des structures modernes et démocratiques (ces sont les trois indices du développement)

1<sup>er</sup> intérêt: permet le développement de la chronologie des Etats-providence (3 phases liées au développement économique)

- du 19<sup>o</sup> siècle à 1945: phase d'émergence de politiques sociales
- de 1945 aux années soixante-dix : âge d'or des Etats-providence (généralisation et augmentation des dépenses sociales)
- des années quatre-vingts à ????? : crise, retrait des Etats-providence lié au retournement de la conjoncture économique (cf., chocs pétroliers)

2<sup>ème</sup> intérêt: cela illustre les décalages.

Il y a une lenteur de certains Etats à cause de leur retard en terme de développement économique, ce qui explique la faiblesse de politiques sociales dans les pays en développement (faible industrie, modernisation limitée, faible démocratisation).

Mais, critiques à l'approche économique:

- ✗ la chronologie ne cadre pas pour certains Etats. Ex: pour la France. Emergence entre 1880 et 1945 (en phase), âge d'or de 1945 à 1985 (et pas dans les années soixante-dix, le repli a lieu à la fin des années quatre-vingts, donc la chronologie est différente)
- ✗ critique du déterminisme et hypothèse de convergence: tous les Etats passent par le même type de développement et convergent vers le modèle américain. Ce n'est pas vrai car l'analyse écrase les spécificités nationales et c'est trop mécanique.
- ✗ analyse fautive car (cf. tableau 1) le tableau montre un retrait des Etats-providence alors que dans la 2<sup>ème</sup> colonne on peut voir une augmentation des dépenses sociales.

*b) les conflits socio-politiques (Korpi):* capacité de mobilisation de la classe ouvrière. La tension porte sur les acteurs sociaux et les actions collectives (ressources et répertoire d'action).

Approche en terme de "ressources de pouvoir" du mouvement ouvrier. Pour lui, quand le mouvement ouvrier, le développement des Etats-providence est rapide. Le critère d'analyse est donc la force du mouvement ouvrier:

- ◆ il permet d'insister sur les spécificités nationales, par exemple puissance du mouvement ouvrier en Allemagne au XIX<sup>ème</sup> s. (réforme Bismarck); GB, 1<sup>ère</sup> réforme en 1911, juste après la création du parti travailliste.
- ◆ il permet aussi de comprendre le reflux en GB dans les années quatre-vingts: cassure des mouvements ouvriers par Thatcher, d'où plus moyen de résister contre les réformes.
- ◆ il permet d'expliquer le retard relatif du développement des politiques sociales en France, car les ouvriers sont faiblement organisés. En 1905, il y a bien la SFIO, mais elle refuse de participer au pouvoir, contrairement aux travaillistes. De plus, il y a une coupure entre syndicats et parti socialiste liée à la charte d'Amiens de 1906 (distance des syndicats par rapport aux partis politiques). Donc le système fragmentaire de mutuelles est lié à la fragmentation du mouvement ouvrier.
- ◆ il permet aussi d'expliquer le caractère résiduel des politiques sociales aux Etats-Unis car le clivage de classes est secondaire, et il y a une dimension forte de l'individualisme (mythe de l'entrepreneur, clivages ethniques et territoriaux)

Limites de cette explication: même si les mouvements ouvriers n'ont pas tous la même importance, ne sont-ils pas quand même organisés sur la même base assurantielle? Et comment expliquer les évolutions récentes (baisse du nombre d'ouvriers) sur les politiques sociales?

*c) les caractéristiques étatiques et institutionnelles:* il s'agit de la pente du développement institutionnel que suivent les politiques sociales. Aux Etats-Unis, les politiques sociales sont liées à la guerre de sécession: il faut gérer le coût social de la guerre, restaurer l'identité nationale et recréer du lien social. Ex: D'importantes dispositions sont prises pour les veuves et les orphelins.

Les différents conflits sont les moteurs des dispositions égalitaires qui sont prises après chaque guerre.

Cette analyse s'applique aussi en France: fin XIX<sup>ème</sup> s., les politiques sociales sont liées au conflit Etat/Eglise. Donc, volonté de la III<sup>ème</sup> République de créer des institutions concurrentes de celles développées par les Eglises (cf. lois de Juillet 1889 sur les enfants maltraités; lois de Juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite pour les pauvres; lois de Juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables).

Donc aucune des explications n'est convaincante à 100%. Seules des combinaisons sont pertinentes pour comprendre les politiques sociales. Il faut prendre des éléments objectifs, normatifs et caractéristiques de la classe ouvrière.

## 2- les Etats-providence à la française

Qu'est-ce qui caractérise l'Etat-providence à la française? (logique de sédimentation)

*a) le développement historique:* L'empreinte des origines est visible: la logique de l'assistance contre la logique de charité. Dans les années vingt, années trente, la logique de l'assurance devient dominante. (loi de juillet 1930 sur les assurances sociales obligatoires, loi de mars 1932 sur les allocations familiales à cause de l'augmentation du salariat et de la structuration du mouvement ouvrier (en 1936 la SFIO est au pouvoir) donc consécration progressive de la logique d'assurance).

Généralisation avec l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui met en place les principes d'organisation de la sécurité sociale + promulgation d'une série de lois et décrets. Ceci est lié à la présence au pouvoir de fonctionnaire modernisateur comme Pierre Laroque. Dès 1946, celui-ci précise les 4 principes fondateurs:

- ❖ la sécurité sociale doit fournir à tous les hommes et femmes en état de travailler une activité rémunératrice, elle commande l'élimination du chômage
- ❖ l'activité fournit à chacun des ressources suffisantes, donc la sécurité sociale doit être comme l'accompagnement d'une politique salariale adaptée qui incluse les besoins de la famille.
- ❖ il s'agit de garantir la conservation de cette activité, c'est-à-dire lutter contre "l'arbitraire patronal", donc faire intervenir l'Etat et mettre en place un dispositif de protection en cas d'invalidité et de maladie (mécanisme de substitution)
- ❖ il faut parer aux conséquences de la perte possible de son activité par le travailleur, donc il faut d'autres systèmes de protection en cas de maternité, de décès, et de vieillesse. La logique principal d'assurance est à la base de la sécurité sociale.

La figure centrale de ce système est le travailleur, cela justifie donc que le système s'organise autour de lui avec des mécanismes de soutien. C'est l'objet du dispositif. Il faut aussi responsabiliser le travailleur, il faut qu'il y participe.

Mais la définition de l'objet de la politique sociale va au-delà du travailleur, c'est aussi une politique familiale, et une politique de maintien aux plus démunis. Les caractéristiques sont donc complexes et hybrides.

Pour Sabatier, en France on cherche à atteindre les objectifs de Beveridge, avec le système de Bismarck et le système universaliste.

*b) les différent régimes:* différents modes de fragmentation, 3 axes de sédimentation: la maladie, la vieillesse, la famille. Ces 3 axes vont structurer la politique sociale par domaine. Il y a 6 régimes (une fragmentation par régime):

- ❖ le régime général: se sont les employés industriels et du commerce. C'est le régime de base, ils ont droit à l'assurance maladie (maternité et accidents du travail dans la branche maladie), à l'assurance vieillesse (retraite et allocations dépendance), et à l'assurance de la famille (allocations familiales et logement)
- ❖ les régimes complémentaires: ils s'ajoutent au régime de base, c'est encore un système obligatoire mais qui est spécifique à chaque branche industriel (sectoriel). Cela donne droit à des prestations complémentaires ou supplémentaires. Ils sont gérés par des mutuelles (organismes privés à but non-lucratifs). Il y a une distinction des statuts (différence entre cadres et employés).
- ❖ les régimes spéciaux: 20% de la population, ils couvrent tous les risques (général + complémentaire). Il s'agit des entreprises publiques (SNCF, RATP, Prêtre). Il y a des régimes particuliers pour les fonctionnaires (c'est comme le régime général mais plus favorable), il y a donc des besoins complémentaires (le PREFOND)
- ❖ les régimes autonomes: 10% de la population, il s'agit des travailleurs indépendants ou des

professions libérales car refus d'être inclus dans le régime général pendant les années cinquante. Base autonome, caractère non-obligatoire des cotisations, la protection est inférieure.

• régime spécifique des professions agricoles: il s'agit d'un compromis corporatiste spécifique entre l'Etat et les agriculteurs, c'est un régime particulier organisé autour de la mutualité sociale agricole.

• la Couverture Maladie Universelle: 27 Juillet 1999, affiliation obligatoire à la couverture de base du régime général, quelque soit la personne. Il y a une couverture garantie (CMU de base) et une couverture supplémentaire (CMU supplémentaire). On estimait initialement le nombre des personnes concernés à 150000, mais aujourd'hui la CMU de base concerne 1,2 millions de personnes et la CMU supplémentaire 5,5 de personnes. 9% de la population est donc couverte par la CMU (de base et supplémentaire), on peut noter que cette population a été identifiée par la mise en place de ce dispositif.

*c) les modes de gestion:* ils relèvent toujours d'une logique corporatiste, mais ils ont été atténué par les réformes récentes. Le système des caisses:

la gestion est confiée aux partenaires sociaux sous l'arbitrage de l'Etat. Le principe général est celui du partage entre les syndicats et le patronat. Mais le système s'est modifié à cause du conflit Juppé 1995 (domination d'un seul syndicat CFDT –au lieu de FO- qui est le principal gestionnaire des caisses) et à cause de la stratégie offensive du MEDEF après les 35H ("refondation sociale": retrait de la gestion des conseils d'administration des caisses).

Mais il y a eu des réformes: rôle accru de l'Etat dans la gestion des politiques sociales. C'est lié à la fiscalisation des ressources (ex: la CSG change le mode de gestion), au plan Juppé (loi de finance de la sécurité sociale) cela débouche sur un mouvement d'étatisation du mode de gestion. Développement du rôle des acteurs privés (assureurs) dans les dispositifs pour une mise en concurrence des mutuelles et des assureurs (cf. position de Denis Kessler).

Il y a une mutation, nouvelle hybridation, remise en cause de la logique corporatiste.

*d) Le financement et les dépenses:*

Les recettes :

- les cotisations sociales (salariales et patronales) 66% des recettes de la Sécurité sociale. Mais baisse constante depuis la CSG (en 1997, les cot. = 80%)
- l'impôt (la CSG, contribution sociale généralisée): politique d'augmentation quantitative mais aussi dans le contenu. Cela devient un mode de compensation qui se substitue aux cotisations, alors qu'à l'origine, il ne devait être que complémentaire. Transfert de charges: chez les employés, les cotisations maladie baisse et la CSG augmente.

Les dépenses (tableau 2): en 2000, vieillesse (44,2%, ça stagne), santé (34,2%), famille (10,2%, ça baisse), emploi (7%)

*e) les retraites comme exemple:*

Problèmes:

- évolution démographique: plus de personnes âgées dans la population (arrivée à la retraite de la génération du baby-boom).
- Evolution défavorable du rapport actifs/inactifs: problème du mode de financement des retraites car le système de répartition est difficile à tenir.

Aujourd'hui : deux dispositifs de retraites.

1<sup>er</sup> : pensions de retraites avec division entre le régime général et le régime complémentaire (qui dépend es branches). Le départ légal à la retraite est à 60 ans, la durée de cotisation est de 40 ans dans le privé et de 37,5 dans le public, ce qui donne droit à une pension équivalente à 50% du salaire brut moyen sur la base des 25 meilleures années de salaires, alors que pour le public, la base est les 6 derniers mois, donc les

retraites effectives correspondent à 75 ou 80 % du salaire brut. Retraite spécifique = "pensions de réversion", c'est-à-dire qu'en cas de décès, 54% net de la base va au dernier vivant.

2<sup>ème</sup> : le minimum vieillesse assure un revenu minimum complémentaire à ceux qui n'ont pas assez cotisé, aussi à cause de l'insuffisance de la pension de réversion (le plafond en 2001 est de 557 euros par mois)

Conclusion: sédimentation et complexité du système, pluralité de logique, et donc hybridation par rapport aux logiques initiales.

## III – LES REFORMES DES ETATS-PROVIDENCE :

### 1- Les pressions aux changements

*a) la globalisation*: c'est une croissance des échanges commerciaux et de l'interdépendance entre les économies donc il y a deux conséquences:

- les Etats sont eux-mêmes insérés dans un contexte compétitif, d'où concurrence fiscale (dumping fiscal) pour attirer les capitaux, ce qui entraîne une modification des systèmes de protection sociale
- interdépendance des économies : transmission des crises financières et baisse des éléments de réponse des Etats

Elle a mis fin au contexte économique particulier de l'après deuxième guerre mondiale favorable à l'émergence des Etats-providence (contrôle du commerce mondial, augmentation de l'interventionnisme d'Etat).

Ces transformations nécessitent un ajustement des politiques sociales.

*b) le paradigme néo-libéral* : pression normative qui entraîne le passage du paradigme keynésien au paradigme monétariste. Conviction de la nécessité d'un désengagement de l'Etat, ainsi que d'un retrait des Etats-providence, selon deux justifications :

- poids financier (coût exorbitant par rapport au marché)
- déresponsabilisation des individus trop protégés (même critique que pour Spennhamland, critique de l'assistanat)

Dé légitimation des politiques sociales et perception négative de celles-ci (paradigme néo-libéral).

Les organisations internationales (comme le FMI et l'OCDE) encourage la mise en place d'un système de retraite par capitalisation car le système par répartition gêne le marché (cet argent devrait être investi sur les marchés ah!ah!ah! dixit Cyril Mars).

*c) le poids croissant de l'Union européenne* : l'Union Européenne, avec sa logique d'engrenage, s'investit dans les politiques sociales en complément d'un marché unique : harmonisation des politiques sociales (sommet de Luxembourg en 1997, Lisbonne en 2000, et Barcelone en 2002 : harmonisation/coordination de la lutte contre le chômage autour des plans d'action nationaux pour l'emploi).

Deux éléments communs de ces interventions :

- alimente la convergence nécessaire entre les Etats pour éviter le dumping social (finalité commune)
- méthode de politique sociale caractérisée par une "méthode ouverte de coordination", c'est-à-dire comparer les bonnes pratiques et encourager les méthodes les plus efficaces.

## 2- Comment qualifier ces réformes?

Il y a eu une multiplication des plans de réforme en Europe (ex: 1992-93: réforme des retraites en Italie, en Allemagne en 1992, en 1995 plan Juppé pour réformer la sécurité sociale).

### Les points communs de ces plans:

- ◆ volonté de contrôler l'inflation des coûts et d'introduire des coupes financières.
- ◆ nécessaire privatisation des dispositifs (mise en cause de l'assurance)
- ◆ fonder un nouveau compromis social, non plus basé sur le travailleur, mais sur l'individu (responsabilisation individuel, nouvelle conception individuelle)

l'inertie institutionnelle: Pour Pierson (path dependence= sentier institutionnel) les réformes ne changent pas grande chose et les Etats-providence poursuivent leur développement, à cela il y a 3 explications:

- ◆ dispositif très complexe: forte densité institutionnelle
- ◆ mobilisation collective car la politique sociale touche tout le monde et il y a une volonté de conserver le statut quo
- ◆ "politique des cartes mentales": maintien des croyances dominantes pour le maintien des politiques sociales.

Cela s'applique bien aux réactions au plan Juppé.

Changement des Etats-providence, mais ils accusent les différences préexistantes.

La GB renforce juste la tendance libérale, les pays scandinaves continuent à augmenter la pression fiscale; tout cela consiste en une perpétuation des différents modèles (path shifting dependence)

Changement significatif des Etats-providence: convergence vers le modèle libéral. Le changement n'est pas brutal en raison du poids des politiques sociales, ce sont des changements incrémentaux, mais il y a quand même un bouleversement effectif des logiques dominantes dans les système des protections sociales.

Ex: étude sur le modèle français. Les réformes vont dans une direction libérale car d'une part il y a une croissance logique de l'assistance (RMI) et d'autre part on constate une fiscalisation accrue, mais avec un niveau de protection qui diminue (CSG). Mais, problème: on manque de recul, les réformes sont encore en cours (cf. Mattei pour santé et Fillon pour les retraites)

Conclusion:

Il faut mettre le problème des Etats-providence dans une perspective historique (logique spécifique), il faut prendre en compte les enjeux financiers qui en découlent et à grande échelle, il existe des spécificités structurelles avec différentes variantes, enfin soulignons le problème crucial de la légitimité: les politiques sociales sont vues comme très légitimes.

# Politique et politiques publiques

Pour la définition de politique, il existe 3 acceptions en anglais :

- *policies* : renvoie à l'action publique proprement dite. L'ensemble des processus administratifs, institutionnels, et juridique qui vont produire une régulation des comportements et des relations sociales. Rapports entre les acteurs publics et privés.
- *polity* : comportement politique, ensemble territorialisé qui résulte d'un sentiment subjectif d'appartenance qui diffère du lien du sang et des relations professionnelles.
- *politics* : politique politicienne. Ensemble des acteurs et des processus attachés à la compétition politique, spécialement l'espace électoral qui structure les dynamiques de conquête et l'exercice du pouvoir.

Voir les règles, les clivages, socio-politiques, les éléments liés à l'évolution de l'opinion publique.

Rapport entre sphère des *policies* et *politics*, et implication générales pour la *polity*<sup>1</sup>.

Comment les oppositions partisans et les mouvements de l'opinion publique vont contribuer à transformer l'action publique ?

Les acteurs politiques sont-ils jugés sur leurs actions ? Est-ce qu'une politique publique légitime ou délégitime un acteur public ? Est-ce que les politiques publiques sont le reflet partagé des politiques identitaires ?

Définitions des politiques publiques : pas liées à des éléments objectifs. Quelle est la part de subjectivité qui ressort de la compétition électorale ? de l'opinion publique ?

-Selon la conception classique, les acteurs politiques sont les décideurs, ce sont eux qui déterminent les politiques publiques sur la base du mandat qui leur est confié par les électeurs.

-il existe une nuance à cette première conception : les vainqueurs de la compétition électorale ne sont pas les seuls acteurs légitimes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Il existe un décalage entre les acteurs administratifs (= long terme) et politique (= échéance électorale)

Les logiques de fonctionnement sont différentes :

La logique politique correspond au poids de la rhétorique sur l'administratif. Les éléments de procédure priment aussi sur la logique statutaire.

Les acteurs politiques restent dépendant des nuances et du passé de l'action public, les décideurs sont des « héritiers ».

Il y a une transformation de l'espace public : sentiment d'un éclatement du centre de décision, revalorisation du local et des acteurs supranationaux (Union Européenne, Organisations Non-Gouvernementales...)

Que reste-t-il aux acteurs politiques ?

Comment caractériser leur rôle par rapport aux politiques publiques ?

---

<sup>1</sup> J'ai recopié cette partie du cours et je n'ai pas su voir s'il s'agissait de « policy » ou de « polity », à mon sens il s'agit du premier, mais je n'en suis que partiellement sûr.

# I/ UNE CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE ?

L'approche systémique définit dans les années 60 autour des travaux d'Easton correspond à une volonté d'analyser les processus de manière dynamique : l'espace politique est un système (= un ensemble de structures (partis...) et un ensemble de relations (influence, négociation, coercition) qui vont garantir un équilibre et qui produisent, notamment, un ordre vital pour la préservation des sociétés par elles-mêmes), c'est l'idée que les sociétés s'organisent autour d'un partage des tâches et des fonctions, autour d'institutions, et chacune des fonctions remplies a un sens particulier ans le cadre global.

(cf. voir schéma) 2 notions essentielles qui vont alimenter les processus et qui garantissent l'équilibre de la société :

- ◆ les inputs : ensemble des éléments extérieurs au système qui vont l'affecter et le transformer.  
Ex : une catastrophe naturelle, un conflit extérieur
- ◆ les outputs : réponse produite par le système politique et qui vont agir sur l'environnement et tenter de rétablir un nouvel équilibre. Pour Easton, les outputs par excellence ce sont les politiques publiques.

De plus, idée de "boucle de rétroaction" : dynamique de transformation réciproque entre les éléments du système politique.

Ex : la chasse. Les réglementations européennes ont été des inputs qui ont mobilisé des acteurs (associations de chasseurs, mouvement écologistes...) qui vont faire pression sur les partis politiques. La captation par les partis politiques change les revendications.

## Les limites de l'approche d'Easton

- définition des frontières du système : quel est le territoire de référence, sommes nous dans un système politique européen, ou sommes nous encore dans un cadre national ?
- hiérarchisation et la transformation des dynamiques internes au système. Les partis politiques sont de moins en moins un outil de médiation sociale : aujourd'hui, ce sont de plus en plus les ONG qui portent les revendications.
- cette analyse pose problème dans l'analyse des politiques publiques : il faut comprendre comment émerge les outputs.

Cette approche a tout de même permis d'identifier des fonctions dévolues aux politiques publiques.

## 1- les fonctions traditionnelles des acteurs et des partis politiques

Un parti politique est un ensemble organisé d'individus partageant les mêmes valeurs, qui visent à la conquête et à l'exercice du pouvoir dans le cadre de la coopération électorale. Comment les partis vont ils reproduire les demandes sociales (revendications) sur le champ politique.

*a) intégration des individus à l'espace politique* : les partis politiques sont liés à l'exercice concret de la citoyenneté, les individus s'identifient à un parti et revendiquent des choses par rapport à une identité partisane.

*b) la structuration du vote* : les partis politiques composent une offre électorale qui va rencontrer la demande des citoyens. Des individus ont parfois des intérêts différents : leur demande sera amendée par l'offre des politiques publiques. Ex : électorat de l'UMP qui est très composite.

*c) la sélection des leaders politiques* : c'est par les partis que sont choisis (sélectionnés) les leaders politique. Ex : aux Etats-Unis, avec le système des primaires, de même en France dans la plupart des partis...

Pour avoir une influence sur les politiques publiques, il faut être reconnu au sein d'un parti politique. On ne peut pas peser sur les politiques publiques quand on fait parti d'un parti marginal.

d) *la définition des programmes d'action publique* : la formation des demandes va prendre la forme d'une plate-forme électorale. Ex : sous la III<sup>ème</sup> République, les hommes politiques faisaient des professions de foi dans leur circonscription. Aujourd'hui, au niveau national des propositions de réformes sont faites (ex : 110 propositions de Mitterrand). Cette définition pèse directement sur les contenus, mais est ambiguë : un programme trop précis est parfois facteur de contraintes. C'est pourquoi on note parfois un décalage entre promesses et actions : les partis essaient de définir un programme de distinction sur l'échiquier politique, mais afin de rallier le plus de monde à leurs positions les propositions restent délibérément floues et contradictoires. Ex : on note souvent l'absence de budgétisation des réformes dans les propositions : "les promesses n'engagent que ceux qui croient".

Le fonctionnement programmatique est concurrencé par d'autres acteurs tels que les groupes d'intérêts qui vont élaborer des positions précises et chiffrées : programme concurrent de ceux des partis politiques, et qui sont centrés sur les intérêts du groupe (d'où pas de programmes généralistes). Ex : le rôle d'ATTAC.

## 2- légitimation et discours sur l'action publique

ce qui reste spécifique aux partis politiques, ce sont les discours, la rhétorique et ce sont ces éléments qui pèsent sur l'action publique.

a) *les circuits de légitimité (Frantz Scharpf)* : dans tous les régimes contemporains, il existe 2 légitimités : par les inputs et par les outputs.

- ◆ par les inputs : les titulaires du pouvoir sont légitimes car ils ont été démocratiquement élus, car ils sont majoritaires.

- ◆ par les outputs : les acteurs politiques sont légitimes car leur action est perçue comme efficace. Elle nourrit le bien-être de la collectivité, elle parvient à résoudre les problèmes sociaux.

S'il y a une forte légitimité par les inputs, il y a donc une forte légitimité par les outputs, d'où influence sur les inputs (= si l'action est efficace, les hommes politiques ont plus de chances d'être réélu). C'est un circuit de légitimation.

Mais parfois, la légitimité par les inputs est partielle mais n'empêche pas une capacité de réformes. Ex : élections de Bush aux Etats-Unis. Parfois efficacité dans la politique, mais pas de réélection. Ex : Balladur et Jospin

b) *le poids de la rhétorique politique (Edelman)* : comment les acteurs politiques vont produire l'acceptation des décisions par le biais de discours qui déterminent des croyances partagées. Les résultats de l'action publique ne sont jamais objectifs, mais dépendant des discours de justification des titulaires du pouvoir. Edelman dans "les mots qui réussissent quand les politiques échouent" présente certains exemples : la réélection triomphale de Nixon en 1971 alors que son action est catastrophique (Vietnam, fin de Bretton Woods...) est liée à sa rhétorique politique. Pour l'auteur, il y a manipulation des citoyens par la rhétorique politique qui pose un voile entre les effets et la perception de l'action publique.

De plus, il y a la mise en place d'outils de communication politique (propagande ?) car les élites maîtrisent l'information, ce qui leur confèrent des ressources vis-à-vis des autres acteurs (citoyens, groupes d'intérêts...). Idée que la rhétorique politique est un mécanisme de déformation de l'action publique.

c) *les forums (Jobert)* : toute politique publique s'inscrit dans un ou plusieurs espaces de délibération, de conflits sur la base de récits concurrents, formulés par les acteurs concernés.

Il existe 3 types de forums :

- ◆ scientifique : type de discours savant, mais discours ayant la vocation de présenter des données objectives pour l'analyse des problèmes sociaux. Ex : dans les années 70 entre keynésiens et monétaristes pour tenter d'expliquer la stagflation.
- ◆ politique : discours lié à la communication politique. L'enjeu n'est "pas la pertinence du savoir, mais la conquête du pouvoir". Les hommes politiques doivent structurer le débat public et sélectionner les enjeux porteurs.
- ◆ de politique publique : recherche d'un compromis au sein des réseaux de politiques publiques. Ce qui détermine ces discours, c'est la mise en forme du contenu des politiques publiques.

d) *les discours de communication (V. Schmidt)* : finalité pédagogique, fonction de production de la conviction. Ex : entrée de l'Italie dans l'UEM. Le discours de communication de la part des élites politiques italiennes a convaincu les italiens de la nécessité de modifier les politiques macro-économiques (et de la nécessité de créer un nouvel impôt). Importance du charisme des leaders et de sa capacité à emporter la conviction. Ex : Robert Badinter qui voulait abolir la peine de mort alors que l'opinion publique était contre, son charisme a fait la différence.

### 3- acteurs politiques concurrencés

a) *dé légitimation et dépolitisation de l'action publique* : aujourd'hui les discours dominant sont favorables à une dépolitisation de l'action publique, et mettent en avant un besoin de crédibilité. Ex : politique monétaire. D'où indépendance des banques centrales car les hommes politiques ne sont pas légitimes.

Il faut une expertise, il faut être patient discret, c'est à dire un ensemble de facteurs qui délégitiment les acteurs politiques.

Ex : En matière de bioéthique, les conceptions morales ne doivent pas faire l'objet de controverses politiques et doivent être retiré de l'arène électorale car lesdites politiques ont des visions de court terme, incompatible avec les problèmes moraux.

b) *la gouvernance* : mécanisme normatif lié à l'éclatement de la sphère de décision.

- ◆ Croissance des collectivités locales (mouvement de décentralisation et non plus de déconcentration), la légitimité politique s'exerce mieux au niveau local qu'au niveau national.
- ◆ croissance des acteurs globaux supranationaux : elle s'exprime dans les mécanismes d'intégration régionale (MERCOSUR, UE, ALENA). De plus, on constate une influence croissante des institutions internationales qui vont peser sur les décisions nationales (FMI...). Ce double mouvement a pour conséquence l'évidement de l'Etat.

Cette évolution marque une dévalorisation des gouvernements.

La gouvernance correspond à l'ensemble des modes de régulation fluides, ouverts, qui déterminent l'action publique.

2 caractéristiques :

- ◆ déterritorialisation de la décision, l'Etat-nation est concurrencé par d'autres espaces politiques au niveau local et national (ex : la gestion des bassins d'emploi est plus efficace si elle est effectuée au niveau local).
- ◆ dépolitisation : la gouvernance valorise d'autres groupes privés (entreprises, associations, groupes d'intérêts...) qui influence la définition des politiques publiques.

c) *le vote sur enjeux* : aujourd'hui, les comportements électoraux ne se fixe pas sur des identités partisans mais sur des enjeux de politique publique. Ex : dernières élections municipales (2001) ont montré que c'est moins l'étiquette politique qui avait joué que les enjeux de politique locale. Ce mécanisme fonctionne aussi au niveau national : en 1995, à la présidentielle, l'enjeu majeure est la "fracture sociale", en 2001, l'insécurité.

Il existe une asymétrie dans les enjeux valorisés : les enjeux de politique interne prime sur les enjeux internationaux. Ex : 1992, Bill Clinton bat G.Bush "père" en ayant basé ses propositions sur la politique interne alors que Bush se contentait de son bilan de politique extérieure.

# II/ COMPETITION POLITIQUE

## ET DECISION PUBLIQUE

### 1- Notion de cycle électoral

relié à l'idée que le rythme des élections a un poids sur les contenus et les modalités de la décision en matière d'action publique.

Les élections ont des temporalités variables ce qui fonde une influence inégale des acteurs politiques sur les politiques publiques.

Ex : les mandats ont des durées différentes aux Etats-Unis selon que l'on est membre de la chambre des représentants (2 ans), du Sénat (5 ans) ou président d pays (4 ans). Un représentant a une influence moins forte sur les politiques publiques, il a une vision de court terme, une volonté de satisfaire son électorat sans vision de long terme.

L'influence est donc variable selon le durée du mandat.

a) *l'influence sur le contenu de l'action publique* : selon des études effectuées par des économistes, l'identité partisane va modifier le contenu des politiques publiques. La succession des gouvernements se caractérise par un mouvement de balancier (ex : moins d'impôts quand la droite est au pouvoir, plus quand la gauche y est), certaines politiques sont valorisées (ex : les politiques sociales et éducatives favorisées par la gauche, défense et sécurité pour la droite). Il n'y a pas de variation électorale en matière de protection sociale, mais différentes explications qui nuancent le poids de la durée des mandats :

- inertie institutionnelle (sentier)
- toute réforme suppose un nouveau compromis politique et social difficile à trouver : éléments qui limitent le poids de la durée des mandats.
- la succession des alternances a rapproché programmes gouvernementaux, il n'y a donc plus de vrai différences dans les politiques publiques. De plus il y a une diminution des marches de manœuvre des élites politiques : européanisation, mondialisation, développement des contraintes externes (ex : les privatisations sont réalisées en France quelque soit la majorité)

b) *l'influence sur l'agenda* (voir figure) : il existe un taux incompressible des politiques publiques à l'agenda. A l'approche d'une élection, ce taux baisse, il y a une contraction de l'agenda. Après l'élection, il y a une augmentation des politiques publiques à l'agenda car le gouvernement ne craint pas de risquer sa place, les élections venant de passer.

#### Limites des cycles :

- ✗ ils supposent un lien mécanique entre élections et décisions : toute élection n'entraîne pas de décision, de plus d'autres éléments de contraintes pèsent sur la décision ( ex : sommet de Barcelone où l'on parle des retraites alors que Chirac et Jospin sont les 2 seuls à ne pas en parler, ne voulant pas se mouiller avant les élections)
- ✗ pas de nécessaire rupture de l'agenda
- ✗ d'autres éléments peuvent créer l'augmentation des problèmes à l'agenda, ou une baisse de ceux-ci.  
Ex : quand une guerre commence, contraction de l'agenda indépendante du cycle électoral

il existe une hiérarchie des élections : ce sont les élections présidentielles qui ont l'impact le plus fort sur l'amplitude de l'agenda.

## 2- la " blame avoidance " (Weaver)

Il essaie de montrer comment les contraintes électorales pèsent sur la décision indépendamment de la nature du scrutin. Pour Weaver, toute décision publique est mal perçue, d'où déploiement par les acteurs politiques d'une stratégie qui consiste à atténuer cette perception.

Les hommes politiques anticipent sur le coût électoral d'une décision, de plus ils peuvent anticiper aussi par l'intermédiaire des sondages (ce n'est plus de la légitimité électorale, mais la légitimité de l'opinion publique)

a) *les motivations* : pour Weaver il existe trois types de motivations.

- ◆ les acteurs politiques sont motivés par le bien public et vont parfois contre l'opinion public.

Ex : abolition de la peine de mort.

- ◆ "credit claiming" : revendique le crédit d'une décision. Le but de l'acteur sera de revendiquer son action dans le cadre d'une évolution positive d'une politique publique.

Ex : le gouvernement Jospin et la baisse du chômage

- ◆ "blame avoidance" : limiter les efforts négatifs qui peuvent se répercuter sur l'échelle électorale.

b) *les types de choix* : (voir avant dernier tableau) il existe des situations qui rendent plus probables certains comportements par rapport aux politiques publiques. 4 situations possibles :

- ◆ quand les coûts et les bénéfices sont diffus : Weaver estime que les acteurs politiques parviennent à s'abstraire du jeu électoral et à raisonner en terme technique.

- ◆ quand les coûts sont concentrés et les bénéfices diffus. Ex : la directive européenne sur la réglementation accrue de la chasse. Les coûts sont concentrés sur les chasseurs qui doivent moins chasser, les bénéfices sont pour les oiseaux migrateurs. Le gouvernement dit qu'il essaie de résister contre cette directive pour en prendre le crédit.

- ◆ quand les coûts sont diffus et les bénéfices concentrés. Ex : prendre la décision de construire les autoroutes pour désenclaver le Massif Central. Coût diffus car l'Etat prend en charge les frais, bénéfice car un gouvernement peut dire à une région que c'est grâce à son action qu'elle est désenclavée. Inversement du rapport si les écologistes s'en mêlent.

- ◆ quand coûts et bénéfices concentrés : les acteurs politiques doivent procéder à un arbitrage entre les différentes clientèles électorales.

Ex : position du gouvernement actuel face aux 35h. Le coût est concentré pour les employés qui en bénéficiaient, bénéfices pour les patrons.

c) *les stratégies politiques induites* : elles sont au nombre de 6.

- ◆ limité l'agenda pour éviter le blâme. Ex : le vote des étrangers.

- ◆ redéfinir le problème, l'enjeu sous une perspective positive.

Ex : C. Haingeré. Elle annonce une baisse des fonds alloués à son ministère comme n'étant pas une perte mais bien une motivation pour obtenir plus d'efficacité, ce n'est pas moins d'argent mais mieux d'argent.

- ◆ donner une compensation financière juste après avoir retiré une part de revenus : le coût financier est compenser par une baisse des cotisations sociales.

- ◆ pour éviter le blâme, on transfère le coût sur le gouvernement suivant.

Ex : la réforme des retraites transféré sur le gouvernement suivant par Jospin.

- ◆ stratégie de bouc-émissaire. Ex : Rainbow warrior, Charles Hernu (alors ministre de la défense) démissionne.

- ◆ diffuser le blâme : partage des responsabilités. Ex : sang contaminé. On diffuse le blâme pour réduire la sanction électorale.

## 3- la notion de fenêtre politique (Kingdom, Keeler)

modèle de la fenêtre politique, c'est le "modèle de la poubelle" (cf. cours sur la décision et la mise en

œuvre), 4 éléments déterminants des politiques publiques :

- ◆ les problèmes : perception problématique des problèmes sociaux. Les acteurs n'ont pas de connaissance objective du problème, méconnaissance des problèmes à traiter.
- ◆ les alternatives : ensemble de réponses produites par les acteurs administratifs. Les acteurs ne connaissent pas les moyens dont ils disposent, d'où pas de hiérarchisation des alternatives car pas de critères objectifs.
- ◆ la capacité d'investissement des acteurs politiques : ils sont peu motivés leur implication politique est négative.
- ◆ l'occasion de choix : il existe des moments où une décision devient souhaitable, d'où stress pour les acteurs publics, ce qui empêche la prise de décision. Ex : crise de Cuba.

#### Mini-Conclusion :

Toute politique publique est une combinaison aléatoire de ces 4 éléments. Idée que les acteurs ont un comportement irrationnels, ils prennent dans la poubelle le dernier projet qu'ils viennent de jeter.

Kingdom montre que les 3 premiers éléments sont structurés dans le cadre de ce qu'il appelle "les courants", c'est à dire un ensemble de mécanismes reliés entre eux et qui définissent la nature des problèmes.

a) *les courants* : il sont 3.

- ◆ courant des problèmes, "soupe primordiale" : idée qu'il n'y a pas de régularité dans l'émergence de ces problèmes, courant chaotique qui ne fait pas l'objet d'un contrôle véritable.  
Ce courant définit la nature des problèmes à traiter.
- ◆ courant des politiques : espace de la compétition électorale, et l'évolution de l'opinion publique conditionne les motivations des acteurs politiques.
- ◆ courant des politiques publiques : fonctionnement de la machine administrative (=ensemble de procédures, de hiérarchie de normes, de logiques bureaucratiques qui vont conditionner la production des alternatives.

Ces 3 courants ont des logiques de fonctionnement propres : ces courants ont une temporalité particulière, discontinuité, mais on ne sait pas quand et comment vont apparaître les problèmes.

La temporalité propre du "courant politique" est liée aux échéances électorales.

La temporalité du "courant des politiques publiques" est continu.

Ces courants se coordonnent 2 par 2 : cette conjonction va déterminer la politique publique.

Si le courant des problèmes se coordonnent à celui des politiques : cette conjonction nourrit une inscription factice car pas de réelle discussion (ex : le vote des étrangers) : le problème ici est qu'il n'y a pas de troisième courant.

Ex : problème du livre par rapport au multimédia : traitement routinisé, on va modifier la législation sur les droits d'auteurs et l'étendre à ce nouveau domaine.

L'aspect le plus intéressant est quand on assiste à la conjonction des 3 courants :

Il existe alors une fenêtre politique. Les acteurs politiques vont s'investir dans un projet de réforme et vont le traiter. Le cas typique d'ouverture d'une fenêtre est quand il y a une alternance politique. L'arrivée d'un nouveau gouvernement correspond à une nouvelle vision des problèmes, donc à de nouvelles solutions possibles, ce qui rend possible des changements substantiels des politiques publiques. Ex : élection de Roosevelt aux EU fin 1931.

c) *les mécanismes de crise et de mandat* : Keeler se demande pourquoi une fenêtre arrive. Quelle est sa taille, comment calculer son amplitude ?

2 mécanismes qui conditionne l'ouverture de la fenêtre et qui vont en déterminer l'amplitude :

- ▶ mécanisme de crise (la crise= situation marquée par un profond mécontentement de l'opinion, ou de

profondes craintes découlant de problèmes économiques sérieux, et/ou un degré inhabituel d'agitation sociale et/ou de menaces contre la sécurité) : obligation d'action de la part des titulaires du pouvoir.

Ces acteurs politiques peuvent accuser la gravité d'un phénomène pour tenter d'ouvrir une fenêtre politique. Ex : le gouvernement Bush aux EU.

► mécanisme de mandat : lié à l'ampleur de la victoire électorale, et surtout à l'ampleur des leviers institutionnel maîtrisé par le gouvernement en place. Plus l'alternance est significative, plus la taille de la fenêtre sera grande.

3 dynamiques :

- autorisation à agir
- détention par les acteurs politiques des leviers institutionnels
- pression partisane : membre de la coalition gouvernemental va faire pression sur les ministres pour satisfaire au plus vite les clientèles (voir dernier tableau).

Pour Keeler, il existe plusieurs types de fenêtres :

- ✿ fenêtre économie : New Deal de Roosevelt (fort sentiment de crise, importance du mandat d'où changement législatif significatif)
- ✿ grande fenêtre : Thatcher au pouvoir
- ✿ fenêtre moyenne : alternance de 1981 en France
- ✿ petite fenêtre : le front populaire en France

la taille des fenêtres issus de 1995 (crise limitée) et 2002 sont différentes.

Le mandat n'est pas très fort (Chirac passe de justesse devant Balladur), et l'élection présidentielle ne s'accompagne pas d'une dissolution.

En revanche, en 2002 la fenêtre est plus grande : crise sociale, augmentation de l'insécurité, confirmation de la légitimité électorale de Chirac car il est réélu.