

ADMINISTRER, GÉRER... DÉCIDER? POLITIQUES PUBLIQUES, SAVOIRS ET PRATIQUES DE L'ÉTAT

PSL Week « Politiques publiques »

Année universitaire 2024-2025

Johanna Siméant-Germanos et Aliénor Balaudé-André
École normale supérieure/DSS

INTRODUCTION

Introduction

- Qu'est-ce qu'une politique publique ?
- Dépasser les approches systémique, séquentielle et sectorielle
- Ne pas surestimer le poids et les effets de la décision dans l'analyse des politiques publiques
- « Une fabrication des politiques publiques surpeuplée » (« *overcrowded policy making* »)
- Articuler *politics* et *policies* sans négliger leur autonomie
- La double nature, symbolique et pratique, des politiques publiques

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

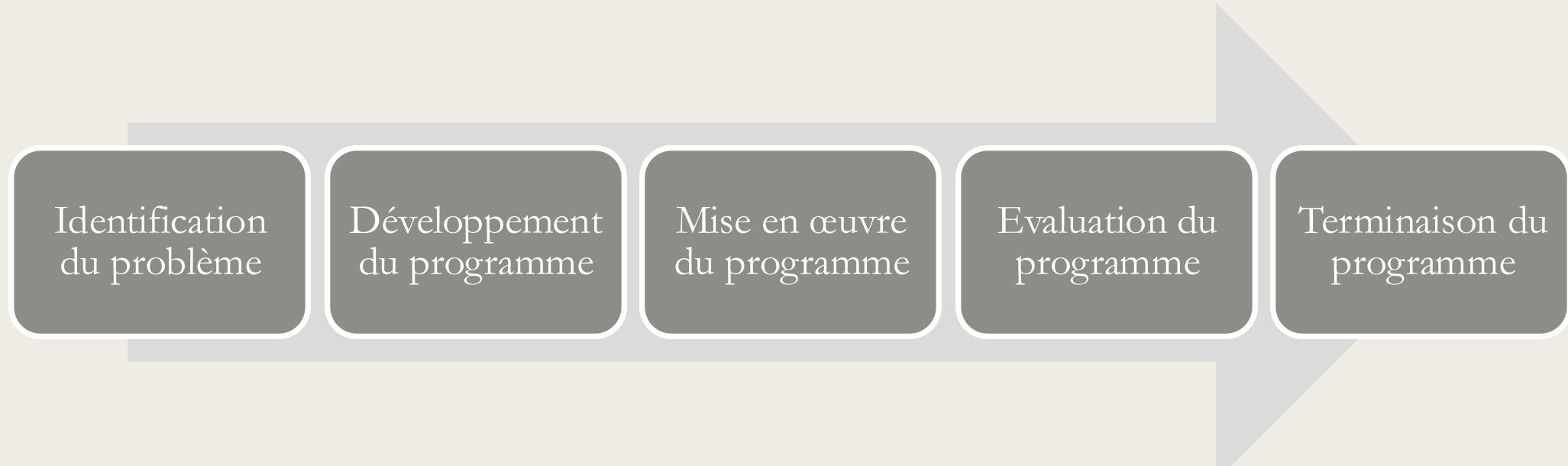
- Un problème de définition ?
- Les 5 composantes de Mény et Thoenig (1989) :
 - Un ensemble de mesures concrètes
 - Un programme et un cadre général d'action
 - Une orientation normative
 - Un facteur de coercition
 - Un ressort social = un public(-cible)

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

- Les politiques publiques selon Howlett et Ramesh (1995) : « *un ensemble de décisions reliées entre elles, pris par un acteur ou un groupe d'acteurs, avec pour caractéristique fondamentale de définir les buts à atteindre, ainsi que les moyens nécessaires pour remplir les objectifs fixés* »
- Une définition simpl(ist)e, symptomatique d'une entreprise délicate (Dye, 1972) : « *Whatever governments choose to do or not do* » [« Tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou non »]

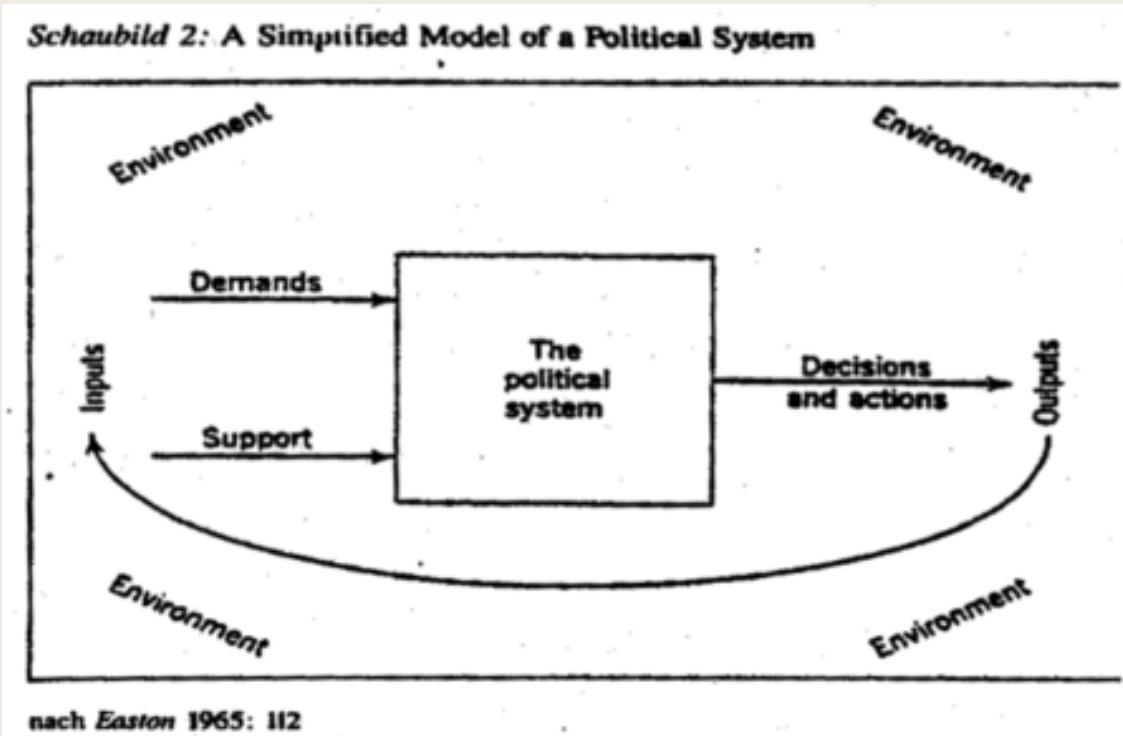
Dépasser les approches séquentielle, systémique et sectorielle

Les politiques publiques comme successions de séquences ?
De Lasswell (1956) à Jones (1970) et son modèle en 5 étapes



Dépasser les approches séquentielle, systémique et sectorielle

- Un système politique traduisant les demandes sociales en politiques publiques ? (Easton, 1953 et 1965)
- Une approche systémique fortement critiquée
- Mais une invitation à ouvrir cette « boîte noire » : l'analyse des politiques publiques comme chaînon manquant



(Re)mettre la décision à sa place

- Ne pas surestimer le poids et les effets de la décision dans l'analyse des politiques publiques
- Gouverner, ce n'est pas que décider
- Nécessité de comprendre ce qui contribue à l'acceptabilité des décisions
- Se départir d'une approche uniquement « top-down »
- Analyser les conditions de possibilité d'une décision

« Une fabrication des politiques publiques surpeuplée »

- Une fabrication des politiques publiques surpeuplée (« *Overcrowded Policymaking* », Richardson et Jordan, 1983)
- « *Dans le cas de la Grande-Bretagne, le style politique se caractérise par des arrangements bureaucratiques, avec cinq caractéristiques qui se chevauchent : la sectorisation, le clientélisme, la consultation et la négociation, l'institutionnalisation du compromis et le développement de relations d'échange. Ce style de politique, qui est typique d'une grande partie de l'Europe occidentale, conduit au surpeuplement du processus politique et rend le changement de politique plus difficile* » (Ibid., extrait traduit)

Articuler *politics* et *policies* sans négliger leur autonomie

- « *La politique est difficile à penser parce qu'à la fois on la connaît et on ne la connaît pas. On en entend parler tous les jours aux informations, on baigne dans une espèce de familiarité avec la politique, ce qui est le principal obstacle à la connaissance du monde politique* » (Bourdieu, 2000)
- Une distinction de taille entre *politics*, *polity* et *policies* (Dormagen et Mouchard, 2007 ; Lefebvre, 2010 ; Leca, 2012)
- Analyser leurs interactions, sans négliger les formes d'autonomie dont elles disposent

Politics	Policy	Polity
<ul style="list-style-type: none">▪ Interest formation; aggregation; representation; intermediation▪ Public discourse▪ Party and electoral politics▪ Public opinion▪ Patterns of contestation	<ul style="list-style-type: none">▪ Norms and goals▪ Standards▪ Instruments and policy style▪ Problem-solving approaches▪ Policy narratives and discourses▪ Resources▪ Organisational structures▪ Actor Networks	<ul style="list-style-type: none">▪ Political institutions▪ Intergovernmental relations▪ Judicial structures▪ Public administration▪ State traditions▪ Economic institutions▪ State-society relations▪ Collective identities

(Sources: Börzel and Risse 2003; Lenschow 2004)

La double nature des politiques publiques

- Les politiques publiques, une double nature, symbolique et pratique
- Pratique : elles sont matérialisées par des instruments, dispositifs, normes... et produisent (souvent) des effets tangibles sur le monde social
- Symbolique : elles reflètent et incorporent des conceptions du politique et travaillent les représentations

PARTIE I – DÉFINIR LES PROBLÈMES

I. Définir les problèmes : quand une situation ne devient pas toujours un problème public

- Qu'est-ce qu'un problème ?
- Un problème résulte de la perception par les acteurs politiques et sociaux d'un écart « *entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être* » (Padioleau, 1982)
- Des variations dans le temps et dans l'espace
- Les situations problématiques ne deviennent pas toujours des problèmes publics

I. Définir les problèmes : quand une situation ne devient pas toujours un problème public

- A. Définition des agendas et mise sur agenda (« agenda building » et « agenda setting »)
- B. Groupes d'intérêt et politiques publiques
- C. Analyser les politiques publiques à partir de leur représentation de la réalité : la notion de référentiel
- D. D'importantes limites à une conception « rationnelle » et idéelle de l'action publique

A. Définition des agendas (« agenda building ») et mise sur agenda (« agenda setting »)

■ Qu'est-ce qu'un agenda politique ?

- Padioleau : « *l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes* » (1982)
- Kingdon : « *la liste des sujets et problèmes auxquels les responsables gouvernementaux, et les personnes hors du gouvernement, mais qui y sont étroitement associées, accordent de l'attention à un moment dans le temps* » (1984)

A. Définition des agendas (« agenda building ») et mise sur agenda (« agenda setting »)

- La problématisation comme condition de possibilité de l'agenda building
- Un passage obligé : « *la conversion de difficultés d'ordre privé ou de malaises vécus en silence (private troubles) en problèmes publics (public issues)* » (Cefaiï, 1996)
- Un processus rarement immédiat, jamais systématique

A. Définition des agendas (« agenda building ») et mise sur agenda (« agenda setting »)

- Le rôle des médias, les limites du médiacentrisme
 - Des médias cruciaux – Cobb et Elder, 1971
 - Les multiples limites du médiacentrisme
- Le poids relatif des gouvernements dans la définition de l'agenda

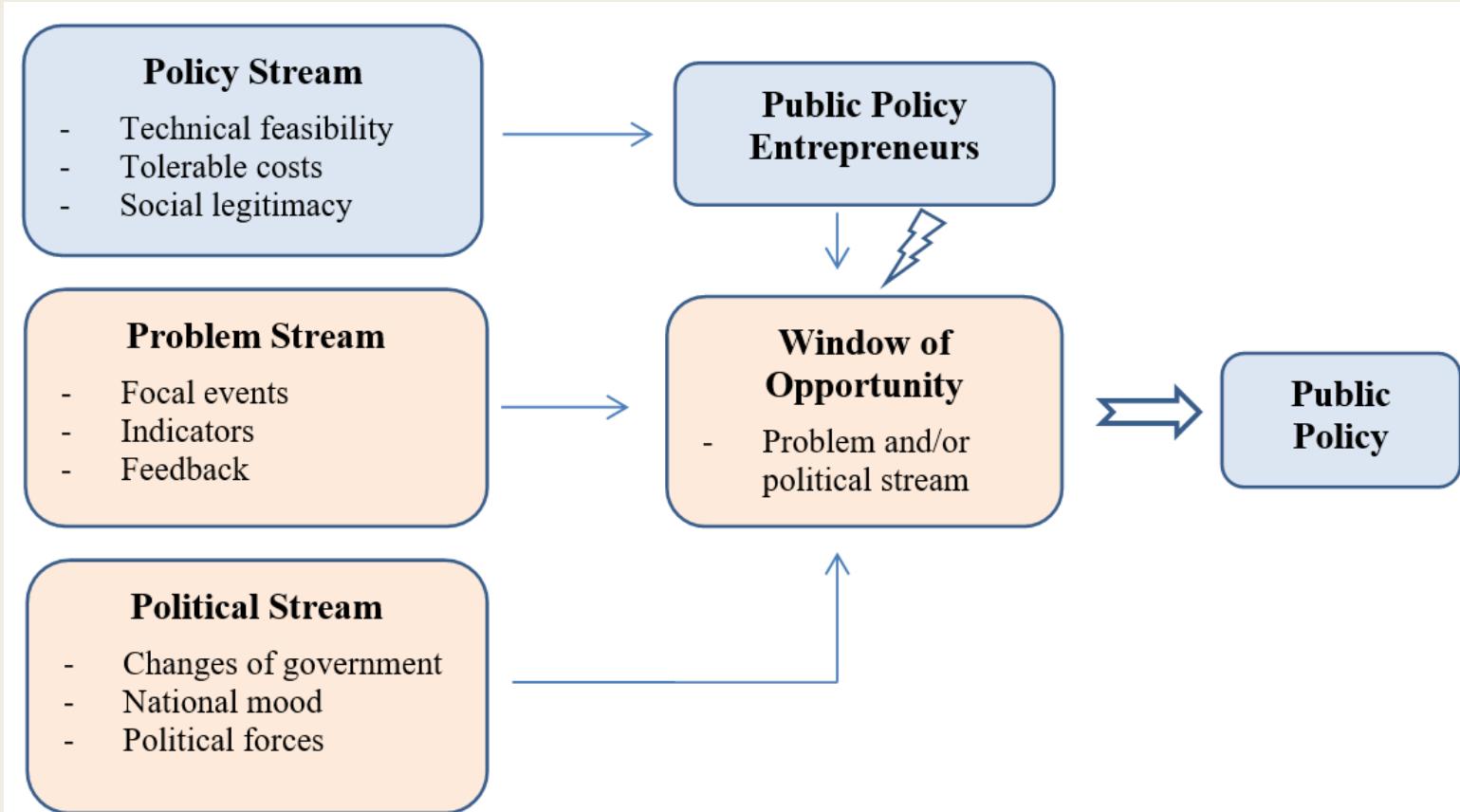
L'exemple de l'amiante (Henry, 2007)

- Une longue période durant laquelle l'amiante n'est pas un « problème » public, malgré de premières mobilisations dans les années 1970
- Une situation qui perdure jusqu'au milieu des années 1990 – plainte, dénonciation du CPA (production de l'ignorance) et création de l'Andeva
- Médiatisation et changement de propriété : l'amiante, tardivement, devient un problème



A. Définition des agendas (« agenda building ») et mise sur agenda (« agenda setting »)

- Les dynamiques progressives de construction des agendas (Felstiner, Abel, Sarat, 1980-1981)
 - *Naming* (identification et diagnostic des problèmes)
 - *Blaming* (recherche des causes et imputation de responsabilités)
 - *Claiming* (production de revendications et mobilisations diverses)



La théorie kingdonienne de l'*agenda setting* (1984)

- Une mise sur agenda dépendant de la conjonction de 3 courants :
 - Le courant des problèmes
 - Le courant des options de politiques publiques
 - Le courant politique
 - Des entrepreneurs de politiques publiques au rôle essentiel — attendent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité

Source : Simao Bajos P. R., « The birth of the Brazilian Independent Fiscal Institution: explanation in light of Kingdon's framework », *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 43, 2024, p. 1-27

Une coproduction : transcodage, traductions... trahisons ?

- La définition de l'agenda : une opération impliquant des acteurs multiples sans qu'il y ait nécessairement une prééminence systématique
- Favre, 1992 : 4 formes d'émergence et 4 formes d'inscription
- Des opérations de transcodage (Lascoumes, 1994)
- De la traduction... à la trahison

Types d'émergence	- Emergence progressive par canaux multiples (SDF sur le canal Saint-Martin) - Emergence instantanée : catastrophes naturelles - Emergence automatique : dispositif de veille et problèmes cycliques (pollution) - Emergence captée : sang contaminé
Types d'inscription	- Inscription complète : la crise - Inscription factice : l'euthanasie - Non-inscription : saturation de l'agenda - Immergeance : réforme de la télévision publique en 2008

Types d'émergence des « problèmes » et mise sur agenda

In fine, de nombreux modèles de mise sur agenda (cf. tableau)

Type d'émergence/ mise sur agenda	Typologie de Philippe Garraud	Typologie de Pierre Favre	Agenda(s) concerné(s) (travaux de Roger W. Cobb et Charles D. Elder)	Acteurs clés	Exemples
Par la mobilisation	Par la mobilisation (externe et interne)	Progressive et par canaux multiples	Agenda public puis, éventuellement, agenda formel	Groupes organisés issus de la société civile	IVG dans les années 1970
Par l'offre politique	Par l'offre politique	-	Agenda public puis, éventuellement, agenda formel	Acteurs politiques non au pouvoir	Immigration et insécurité par le FN
Instantanée	-	Instantanée	Agenda public et agenda formel	Pas nécessairement d'acteurs ou, éventuellement, les médias	Catastrophe naturelle
Par anticipation	Mobilisation par le centre	Automatique	Agenda formel puis, éventuellement, agenda public	Acteurs politiques au pouvoir	Lutte contre le tabagisme
Captée	-	Captée	Agenda public, sans recours à l'agenda formel	Organisations/institutions extérieures à la sphère politique	Protection de l'environnement dans les années 1980

Source : Boussaguet Laurie, *La Pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*, Paris, Dalloz, 2008, cité dans Garraud Philippe, « Agenda/émergence », *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p.54-61.

B. Groupes d'intérêt et politiques publiques

3 modèles d'analyse (Wilson, 1983) :

- Le modèle protestataire
- Le modèle pluraliste
- Le modèle néo-corporatiste

Tableau 2. Les activités des groupes d'intérêt selon les trois modèles théoriques

Activités des groupes	Modèle pluraliste	Modèle néo-corporatiste	Modèle protestataire
Contacts institutionnels entre groupes et gouvernement	rares ; les groupes agissent en dehors des institutions gouvernementales	très développés, fréquents et très efficaces ; activité principale	rares et inefficaces
Responsabilités dans la mise en œuvre des mesures	éventuellement mais toujours de manière très informelle	fréquentes et très importantes ; les groupes sont parfois des organes d'exécution	normalement évitées par les groupes qui restent opposants
Contacts personnels entre les représentants des groupes et ceux du gouvernement	fréquents, notamment avec les élus très efficaces ; activité principale	fréquents, notamment avec les fonctionnaires ; très efficaces	intermittents, évités ; confrontation et non collaboration
Réseaux amicaux entre les représentants du groupe et ceux du gouvernement	très très importants, facteur clé	peu importants	peu importants
Lobbying parlementaire et/ou contacts avec les partis	très important très fréquent	peu important et rare	important mais plutôt pour s'opposer que pour construire
Campagnes pour sensibiliser l'opinion et puis influencer les décisions	très importantes et fréquentes	peu importantes et rares	fréquentes mais plutôt par opposition
Manifestations, grèves et autres actions directes	seulement dans les situations extrêmes	rares de la part des groupes reconnus	activité principale ; opposition
Sabotage et insoumission aux décisions	seulement dans les cas extrêmes	rares	souvent, malgré le peu de succès

Les activités des groupes d'intérêt selon les 3 modèles théoriques (Wilson, 1983)

Source : Wilson Frank L., « Les groupes d'intérêt sous la Cinquième République. Test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement », *Revue française de science politique*, 33^e année, n°2, 1983. p. 220-254

C. Analyser les politiques publiques à partir de leur représentation de la réalité : les approches « cognitives » de l'action publique

- a. Définition, illustration et limites de la notion de référentiel
- b. Comment changent les référentiels
- c. Une pluralité d'approches « cognitives »

Définition, illustration et limites de la notion de référentiel

- Le référentiel : les politiques publiques comme reflet d'une perception du monde
- Le référentiel comme structure de sens, autour de 4 niveaux de perception du monde :
 - Valeurs
 - Normes
 - Algorithmes
 - Images

Définition, illustration et limites de la notion de référentiel

■ Deux exemples :

- La politique de défense nationale, dépendante de la perception du risque et du rôle assigné à l'armée dans la nation
- La politique industrielle, dépendante des représentations du rôle de l'industrie :
 - Moyen de lutte contre le chômage → tentative de sauvetage d'un maximum d'emplois
 - Outil de compétitivité extérieure → encouragement des restructurations malgré leur coût social

Matrices cognitives et cycles d'action publique

	Régime marchand	Régime de globalisation	Régime de citoyenneté	Régime d'action publique	Référentiel global
Cycle libéral industriel	Capitalisme industriel	Régime west-phalien	Citoyenneté de classe	État libéral	Référentiel du laisser-faire
Cycle de l'État providence	Capitalisme organisé	Régime bipolaire	Citoyenneté sectorielle	État interventionniste	Référentiel keynésien
Cycle de l'État-entreprise	Capitalisme financier	Mondialisation	Citoyenneté individuelle	État managérial	Référentiel de l'efficience publique
Cycle de la gouvernance durable	Capitalisme globalisé	Fragmentation	Citoyenneté en réseaux	État désectorisé	Référentiel de l'efficacité globale

Source : Muller Pierre, « Référentiel », *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 533 -540

Comment changent les référentiels

- Changements de référentiel sectoriel et de référentiel global
- Des changements de référentiel global aux cycles d'action publique
- Un tournant néo-libéral (Jobert, 1994)
- Le poids des grands corps de l'État dans les référentiels de l'action publique

Une pluralité d'approches « cognitives »

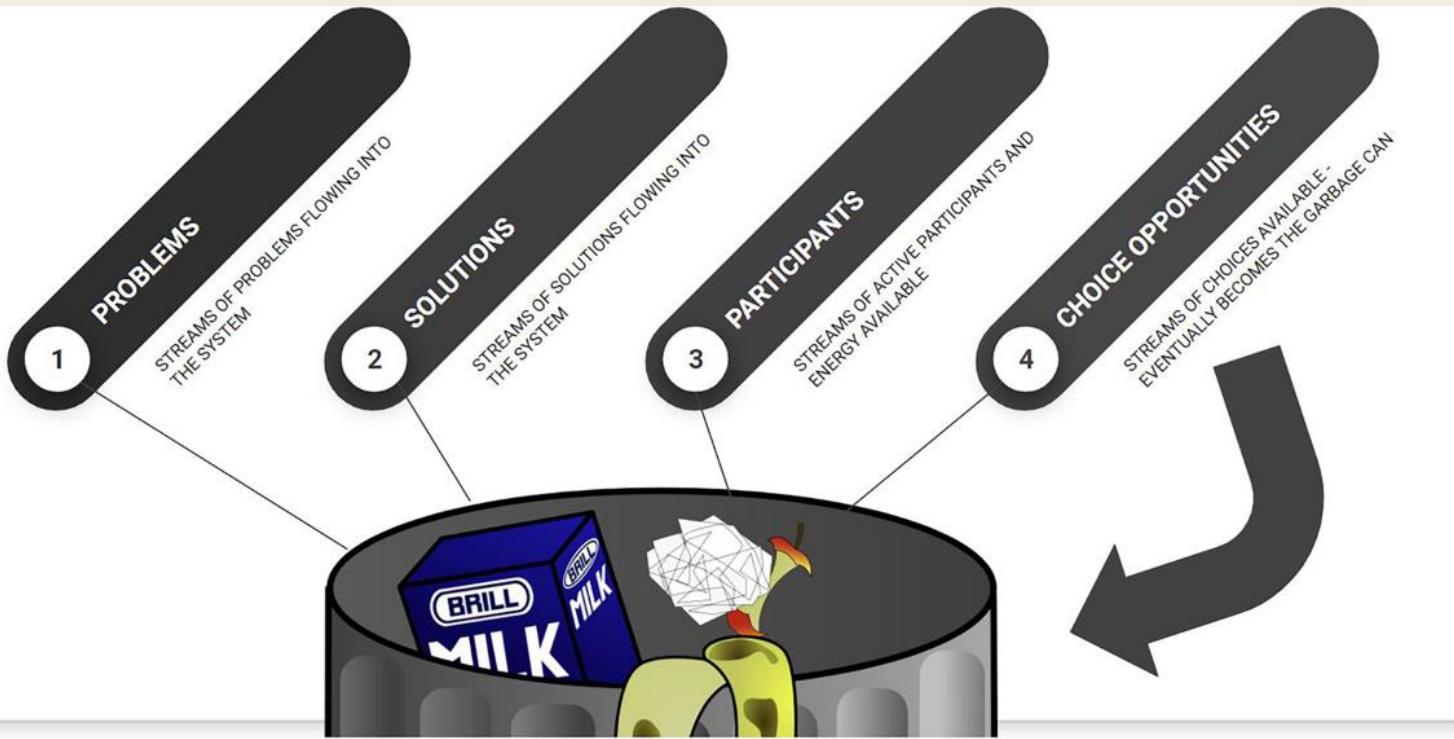
- Une pluralité d'approches, toutes centrées sur le poids des connaissances, idées, représentations et croyances dans l'élaboration des politiques publiques – Jobert et Muller (1987) ; Hall (1993) ; Sabatier (1999)...
- Des hypothèses partagées
- Des divergences en matière d'approche, de méthode et de cadre d'analyse
- Des critiques communes, épistémologiques et méthodologiques

D. Les limites d'une conception « rationnelle » et idéelle de l'action publique

- a. Une profonde remise en cause des théories de la rationalité (Simon, 1947 ; Lindblom, 1959 et 1979)
- b. Des solutions en quête de problèmes : le modèle de la « poubelle » (Cohen, March & Olsen et la « garbage can »)
- c. L'essence de la décision selon Graham Allison : modèle bureaucratique et modèle organisationnel

Une profonde remise en cause des théories de la rationalité

- Simon, 1947 : une rationalité procédurale, subjective, intuitive, relative et, dès lors, limitée (*bounded*)
- Lindblom, 1959 et 1979 : de la « science du bricolage » à l'incrémentalisme
 - Une critique de la méthode rationnelle-globale (*root method*)...
 - ... et une proposition alternative, la méthode par comparaisons successives limitées (*branch method*)



Source : Clark-Stallkamp R., Stefaniak J. « Inside the Garbage Can: Theory of Organizational Anarchy and Considerations for Instructional Designers », *TechTrends*, 67, 2023, p. 752–760

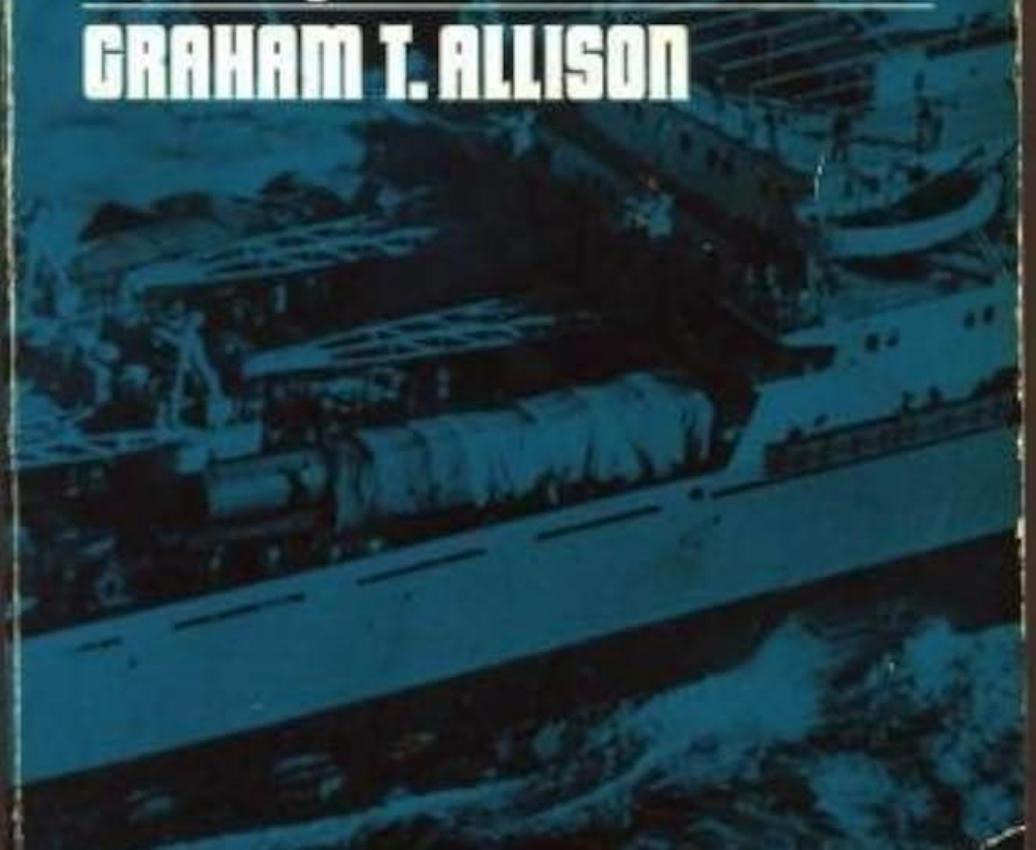
Des solutions en quête de problèmes : le modèle de la « poubelle »

- Un article séminal : « A garbage can model of organizational choice » (Cohen, March et Olsen, 1972)
- Des anarchies organisées... dans lesquelles la décision n'a rien de rationnel et les solutions, rien de *problem-solving*
- Des politiques piochées dans cette « poubelle » : résultats imprévisibles du croisement de ces flux de problèmes et de solutions

ESSENCE OF DECISION

Explaining the Cuban Missile Crisis

GRAHAM T. ALLISON



L'ESSENCE DE LA
DÉCISION SELON GRAHAM
ALLISON : MODÈLE
BUREAUCRATIQUE ET
MODÈLE
ORGANISATIONNEL

La crise des missiles de Cuba (1962) – chronologie

En 1962, Cuba est récemment tombé dans la zone d'influence soviétique, le gouvernement américain veut renverser le régime de Fidel Castro

16 au 22 octobre 1962, crise couverte

Kennedy est informé que les Soviétiques sont en train d'installer des missiles nucléaires à Cuba

Une cellule de crise - l'ExCom (Comité exécutif du Conseil National de Sécurité) – explore les options possibles

22 au 28 octobre 1962, crise ouverte

Kennedy exige publiquement le retrait des missiles et ordonne un blocus militaire de l'île, mis en place le 24

Le 26 octobre, Khrouchtchev fait parvenir deux lettres à Kennedy, ce dernier accepte d'échanger les missiles à Cuba contre ceux en Turquie, à condition que cela reste secret

28 octobre : désescalade

Des modèles explicatifs concurrents

- Paradigme de la politique rationnelle
- Paradigme de la politique organisationnelle
- Paradigme de la politique bureaucratique (luttes bureaucratiques)

PARTIE II – HAUTS FONCTIONNAIRES, ÉLITES ET PENSÉE D'ÉTAT

Introduction

- « Lieux neutres », expertise, bureaucratie et savoirs de gouvernement
- Saisir de quoi est fait l'État : recrutements et savoir de gouvernement
- La question spécifique de la haute fonction publique (distinguer fonctionnaires, grands corps, hauts fonctionnaires...)
- Élites et dynamiques de la domination : articuler circulation & transformation des élites et changement social et politique (N. Elias et la noblesse de robe, C. Charle...), penser le champ du pouvoir

II. Hauts fonctionnaires, élites et pensée d'État

- A. La « direction administrative bureaucratique » (Weber) comme modèle et comme réalité
- B. Grands corps, « noblesse d'État » et hiérarchies dans l'État
- C. Écoles d'élite, pensée d'élite, pensées d'État
- D. Les hauts fonctionnaires, entre technique et politique
- E. Crise de l'État ou reconfiguration par les élites qui l'investissent, autrement ?

A. La « direction administrative bureaucratique » : modèle et réalité

- a. L'idéal-type de la domination légale-rationnelle dans les États contemporains
- b. Des variations nationales parfois très distantes de ce modèle (Eymeri)
- c. La bureaucratie, une force sociale comme les autres

L'idéal-type de la domination légale-rationnelle

- Généralisation, avec l'avènement des États modernes, de la domination légale-rationnelle – une domination intrinsèquement bureaucratique
- Un idéal-type fondé sur l'obéissance à la règle, jamais sous sa « forme pure » mais permettant de souligner des caractéristiques communes
- Division du travail (social et politique) et bureaucratisation, des processus de renforcement mutuel → scission des rôles politiques et bureaucratiques
- Le caractère récent de la conception moderne de l'administration

B. Grands corps, « noblesse d’État » et hiérarchies dans l’État

- a. Ce que la notion de « grands corps » révèle des hiérarchies au sein de l’État (M.-C. Kessler)
- b. La « noblesse d’État » : le concours, le classement de sortie et l’esprit de corps

Les grands corps

« **Les grands corps : une définition impossible.** L'expression « grands corps » est sans cesse employée dans la vie administrative mais chacun en a sa propre interprétation. L'inspection des Finances est, dans la hiérarchie implicite de la fonction publique, le plus grand des grands corps, mais elle se présente souvent elle même comme un simple « service ». Le corps diplomatique et le corps préfectoral se perçoivent comme des grands corps, mais cette appellation leur est fréquemment refusée dans l'administration : certes, ils sont des corps, mais pas des « grands corps ». L'univers des grands corps techniques formés par l'École polytechnique est le théâtre des mêmes rivalités : faut-il résérer le titre de grands corps aux Mines et aux Ponts et Chaussées, sortis de la botte de l'École, ou l'accorder à tous les corps issus du même système ? Aucun texte officiel ne vient rassembler les esprits si ce n'est le Bottin administratif, extrêmement restrictif. Cette compétition verbale entre les hauts fonctionnaires qui entendent tous se réclamer de l'appartenance à un grand corps montre que ce label est précieux et honorifique, que les grands corps constituent une élite dans leur propre vision comme dans celle de leur entourage. Les grands corps de l'État structurent la haute fonction publique française. Ils exercent un pouvoir institutionnel grâce aux fonctions que l'appartenance à un corps leur confère et possèdent un pouvoir relationnel hérité de leur capital social, de leur passage dans de mêmes grandes écoles. Mais, en dehors de ces critères globaux, il n'existe pas de liste précise des grands corps. » **BERSTEIN Serge, BIRNBAUM Pierre, RIOUX Jean-Pierre et KESSLER Marie-Christine**, « **L'impératif des grands corps** », dans **Serge BERSTEIN (dir.)**, *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, 2008, p. 77-94.

« Dans le cas français, l'entrée dans la haute fonction publique correspond à l'entrée dans un corps, autrement dit dans un groupe de statut dont les membres ont vocation à déployer le même type de carrière. Les hauts fonctionnaires font donc carrière en tant que membres de ce corps en occupant des positions administratives dont le groupe revendique la juridiction. Une caractéristique des corps les plus « grands », autrement dit des professions administratives les plus puissantes, est d'ailleurs leur capacité à concurrencer les autres corps sur leur propre terrain, en cherchant à monopoliser des territoires administratifs au-delà de leur organisation originelle d'affectation, au mépris des frontières ministérielles. Cette structuration professionnelle de la haute fonction publique française permet donc d'expliquer la grande mobilité des carrières de certains hauts fonctionnaires membres des grands corps. » **GALLY Natacha**, « **La haute fonction publique entre organisations, professions et patrons** », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, p. 49-74.

La haute fonction publique comme espace concurrentiel et comme système professionnel institutionnalisé (Gally, 2020)

- Penser la HFP comme un « *système de professions* » [...] « *au sein duquel des groupes sont en concurrence pour établir leur juridiction sur un ensemble d'activités dont ils revendiquent la compétence exclusive* » (au sens de Abbott)
- 3 éléments centraux : travail de clôture, mobilisation de savoirs, auditoire
- Un système professionnel néanmoins différent des autres car encastré dans l’État
- Des écologies liées (Abbott, 2003) – comprendre l’écologie gouvernementale pour comprendre le système professionnel de la HFP, avec 3 acteurs principaux : acteurs politiques, administrations « centralistes », administrations sectorielles

La haute fonction publique comme espace concurrentiel et comme système professionnel institutionnalisé (Gally, 2020)

- Les marchés du travail administratifs comme institutions politiques, produits de relations entre acteurs stabilisées : « *le marché du travail de la haute fonction publique est ici envisagé comme l'ensemble des règles et des pratiques sédimentées qui gouvernent l'appariement entre des travailleurs (les hauts fonctionnaires) et des emplois (les positions d'encadrement supérieur et dirigeant) au sommet de l'administration* »

Tableau 1. L'architecture des marchés de la haute fonction publique²

	Marché de professions	Marché d'organisations	Marché de patrons
Recrutement	Groupe professionnel	Organisation administrative	Dirigeant politique
Formation	École professionnelle Savoir abstrait transférable d'une organisation à l'autre	Université Éducation généraliste et formation sur le tas aux pratiques « maison »	Aucune nécessaire Éventuellement socialisation militante
Carrière	Mobilité interministérielle	intraministérielle	Mobilité limitée aux réseaux politiques

- 2 exemples :
 - Grande-Bretagne : marché d'organisations (ministères)
 - France : marché de professions (corps)
- Des segmentations différentes, elles-mêmes à l'origine de carrières marquées par une faible (GB) ou au contraire une grande mobilité (France)

C. Écoles d'élite, pensée d'élite, pensées d'État

- a. Apprendre à se conformer : la socialisation à l'État
- b. La production de l'idéologie dominante et les « lieux neutres »

La formation des HF en France et la *Fabrique des énarques* (Eymeri, 2001)



- Une sociologie de tous les énarques, pas seulement ceux rejoignant les grands corps
- Les logiques paradoxales de l'ambition des candidats, nourries par une méconnaissance des carrières
- Une scolarité à l'ENA entre différenciation et (con)formation
- Une conformation sans uniformisation : l'ENA différencie aussi, via le classement (son anticipation, puis son caractère effectif) et les modalités de la socialisation secondaire

Rang de sortie, concours d'origine et choix d'affectation dans trois promotions de l'ENA (1991-1995)

Faire Polytechnique pour ne surtout pas devenir officier

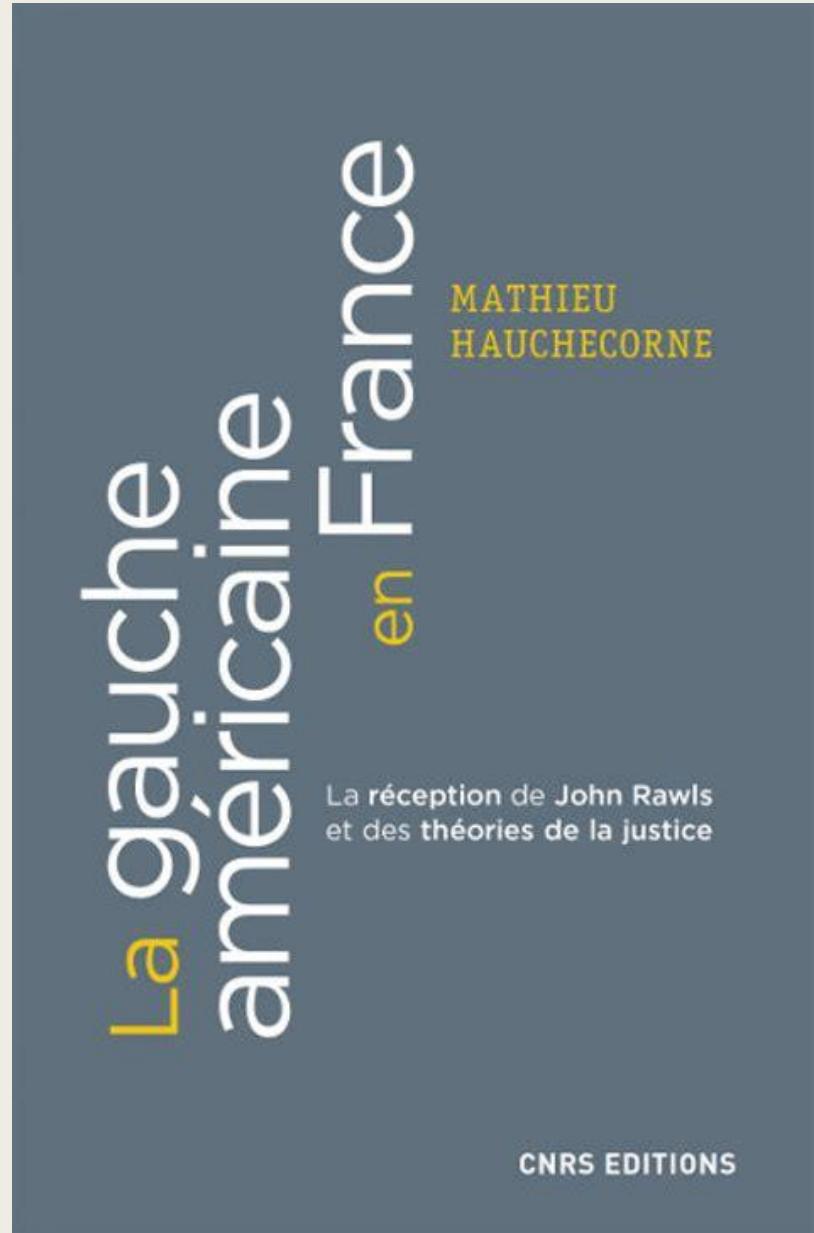
Recrutement des corps de l'État en 2005, parmi la promotion entrée à Polytechnique en 2002

	Places offertes	Rang au classement de sortie du premier et du dernier admis	Places attribuées
Corps d'officiers des armées	47	187	221
Corps des ingénieurs de l'armement	18	18	181
Corps du génie rural et des eaux et forêts	8	28	107
Corps des Mines	10	1	13
Corps des Ponts et Chaussées	33	4	86
Corps des Télécommunications	19	9	103
Corps des administrateurs de l'INSEE	9	34	175
Corps du contrôle des assurances	8	100	220
	152		107

Source : *Rapport d'activité 2005 de l'École polytechnique* (cité dans A. Delespierre, « Les métamorphoses d'une noblesse d'État : reconversion et internationalisation des polytechniciens », communication au colloque « Le sociologue en globe-trotter. Réception et usages de la sociologie d'Yves Dezelay », 2018). Les rapports d'activité de l'École polytechnique parus après 2005 ne font plus mention du rang des admis ayant intégré les différents corps d'État.

D. Les hauts fonctionnaires, entre technique et politique

- a. À la jonction du politique et de l'administratif
- b. Techniciser, politiser, bloquer
- c. Circuler entre administration, économie et politique : le pantoufle et les « belles carrières »



John Rawls n'aurait sans doute jamais imaginé devenir un jour sans l'avoir voulu la caution intellectuelle de toutes les tentatives de réforme de l'État-providence. Rien ne prédisposait cet universitaire discret à tomber, de la sorte, dans le chaudron le plus brûlant du débat social. Un mot surgi au détour de son œuvre y a suffi : équité. [...] Nous avions besoin, nous tous, qui piaffions devant la Machine égalitaire, d'un bétier, c'est-à-dire d'un concept susceptible de tenir tête à un égalitarisme ancré dans notre État-providence et dans nos traditions. L'idée d'équité était, de ce point de vue, parfaite. Fallait-il, pour les besoins de la cause, tordre la conception rawlsienne de l'équité ? Qu'à cela ne tienne !

Alain Minc, *Les Prophètes du bonheur : une histoire personnelle de la pensée économique*, Paris, Grasset, 2004, p. 295.

La politisation de l'«équité»

Le Rawls des lieux neutres

Le travail de traduction politique opéré par les médiateurs de Rawls à la fin des années 1980 semble porter ses fruits au début de la décennie suivante. Sa pensée continue d'être évoquée dans des séminaires de la Fondation Saint-Simon¹ et dans des publications de ses membres², tout comme dans des revues intellectuelles généralistes comme *Esprit*³ ou

Le Banquet, créée en 1992⁴. Au-delà de ce secteur, la théorie de la justice de Rawls commence à être objet d'étude dans les organismes d'experts gouvernementaux, à être enseignée dans les Instituts d'études politiques, et dans une moindre mesure intégrer la réflexion programmatique des partis politiques.

C'est à l'initiative du Commissariat général du Plan que les théories de la justice sont importées au sein de l'espace de l'expertise d'État. Suite à la «commande² » d'une réflexion sur les «conditions du nouveau partage social» par les services du Premier ministre Michel Rocard, un groupe de travail intitulé «Justice sociale et inégalités» est constitué à l'intérieur du Commissariat général du Plan. Piloté par le commissaire-

Dudouet François-Xavier et Joly Hervé, « Les dirigeants français du CAC 40 : entre élitisme scolaire et passage par l'État », *Sociologies pratiques*, vol. 21, n° 2, 2010, p. 35-47. (extraits)

« (...) on observe qu'une part importante des dirigeants français du CAC 40 (28 %) sont d'anciens « serviteurs de l'État » (Dudouet, Grémont, 2007), aussi bien dans les conseils (34 %) que dans les états-majors (26 %). (...) Les dirigeants passés par l'État sont aussi particulièrement bien implantés parmi les patrons (42 %) et parmi les multi-administrateurs, ce qui explique que la part des postes qu'ils détiennent (38 %) soit plus importante que leur part dans l'ensemble de la population (28 %). (...) La majorité de ces dirigeants « d'État » sont issus de filières très spécifiques. Ils sont en effet 123 sur 178 (69 %) à être issus de l'un des six « grands corps », recrutés dans la « botte » de l'École polytechnique – Mines (33), Ponts (23), Télécoms (11) – ou de l'ENA – Inspection des Finances (37), Conseil d'État (6), Cour des comptes (13) ...) La grande majorité des dirigeants « d'État » ont quitté le service public avant 40 ans, donc avant l'accès, pourtant très précoce en France pour les membres des grands corps, au sommet de la hiérarchie administrative (direction d'administration centrale). La filière propre au secteur nationalisé des grands directeurs ministériels (du Trésor, des Mines, etc.) pantouflant à 45-50 ans dans des entreprises dont ils avaient la tutelle a décliné avec les privatisations. En revanche, un facteur important (99 sur 178, soit 56 %) apparaît être le passage dans un cabinet ministériel ; celui-ci a lieu souvent dès les premières années de la carrière, dans des fonctions de conseiller plus que de direction et dans des ministères économiquement stratégiques comme l'Économie et les Finances, l'Industrie ou l'Équipement, et il précède souvent immédiatement le pantoufle. Les relations avec les milieux d'affaires acquises dans ces fonctions, ou inversement la capacité à faire valoir des entrées dans le monde politique, apparaissent essentielles pour la carrière future. L'orientation politique des cabinets ne semble pas, pour ces générations affectées depuis vingt-cinq ans par des alternances successives, être déterminante (...) Le maintien des grandes écoles de la République dans la production des élites économiques privées n'est incongru que pour une vision par trop wébérienne de la société qui voudrait que l'organisation légale rationnelle de l'éducation forme à des fonctions (hauts fonctionnaires, managers) avant de produire des statuts (dirigeants). Ainsi que le soulignait déjà Bourdieu, le système scolaire produit d'abord une hiérarchie sociale qui conditionne l'accès différencié au stock de ressources disponibles. La permanence des grandes écoles dans un monde économique privatisé et ouvert sur l'international semble montrer simplement deux choses : 1) qu'il n'existerait pas encore de véritable mode transnational de reproduction des élites économiques 2) que le système français de production des élites, longtemps étroitement associé à l'État, parviendrait pour l'heure à s'affranchir de son déclin. »

Quelque chose se passe aujourd’hui aux frontières du « public » et du « privé », au lieu géométrique où l’État rencontre le marché. Des signaux nous arrivent, toujours plus nombreux, d’un grand brouillage, voire d’un mélange des genres qui met en péril « l’esprit public » de nos institutions politiques et administratives. La chronique apporte chaque jour son lot d’informations. Le président du groupe UMP à l’Assemblée nationale qui exerce des fonctions d’avocat d’affaires auprès du principal cabinet français pour le triple de son salaire de parlementaire^[1]. La ministre de l’Économie du gouvernement Fillon, Christine Lagarde, ancienne présidente de la multinationale américaine du droit Baker & McKenzie, qui confie en 2007 le règlement judiciaire du contentieux Tapie-Crédit Lyonnais à la justice privée des arbitrages. Cinq des huit derniers secrétaires généraux de l’Élysée, incarnations à bien des égards de l’élite politico-administrative française, qui prêtent serment au barreau de Paris et rejoignent les grands cabinets d’avocats d’affaires de la place de Paris. Des avocats fiscalistes, défenseurs de l’ancien ministre du Budget, Jérôme Cahuzac, qui viennent plaider les exigences du droit constitutionnel des affaires devant les Sages du Conseil constitutionnel. Un Conseil d’État, cour suprême du droit administratif français, qui entérine par une série d’arrêts de revirement, à la fin des années 1990, la soumission des personnes publiques aux règles de l’économie concurrentielle de marché.

[1] Hélène Bekmezian et Émeline Cazi, « Ce que dévoilent les déclarations d’intérêt des parlementaires », *Le Monde*, 24 juillet 2014.

Au fil de l’enquête, le centre de gravité de notre réflexion s’est déplacé : ce qui avait commencé comme un projet circonscrit sur une forme inédite de pantoufle est devenu une plongée dans le barreau d’affaires, une exploration des nouvelles formes d’action de l’État et une analyse de la recomposition des frontières du « public » et du « privé ». Véritables poissons pilotes de la reconfiguration néolibérale de l’État, les avocats nous ont servi de guides dans les méandres d’un champ de l’intermédiation et de l’influence dont on a vu qu’il n’a pas cessé de gagner en ampleur. Au final, un constat s’impose : loin d’avoir accompli la promesse qu’il portait d’une clarification des rôles respectifs de l’État et du marché, le tournant néolibéral a fait naître un espace de contiguïté et d’échanges inédit. Une zone extraterritoriale a ainsi émergé aux confins du politique, de l’administration et de l’économie. C’est là que dominent aujourd’hui les figures hybrides du « public-prisé ». Dans ce nouveau cadre, la confusion des rôles et le mélange des genres ne constituent pas des écarts individuels à la norme ou l’indice de pathologies administratives ponctuelles, mais bien au contraire un mode *ordinaire* de fonctionnement de l’État dans ses rapports au marché. Ce que livre en somme cet ouvrage, c’est l’histoire d’un trou noir qui s’est formé au cœur de nos démocraties : sa naissance dans l’angle mort des régulations professionnelles et des contrôles politiques, l’élargissement de son champ gravitationnel au cœur de l’État, et ce qu’il nous en coûte aujourd’hui politiquement et démocratiquement.

La réforme de la haute fonction publique de l'Etat après le décret n° 2021-1556 du 1/12/2021 (fin de l'ENA) et l'Ordonnance n° 2021-702 du 2/6/2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat

Les principes de réforme suivants, pour reprendre les formulations gouvernementales :

- « la prise de risque doit être valorisée dans le cadre du statut de la fonction publique ; »
- « la diversité des expériences acquises doit constituer la principale condition d'accès aux fonctions supérieures. À cette fin, les missions opérationnelles seront privilégiées pour les premiers emplois plutôt que les fonctions juridictionnelles, de contrôle ou d'inspection. Les expériences dans les services déconcentrés ou au sein des opérateurs de l'Etat ; »
- « la qualité des pratiques professionnelles doit être le principal élément d'appréciation permettant aux employeurs de confier des responsabilités et de nommer aux emplois de direction de l'Etat

De plus, afin de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines, plus stratégique et davantage individualisée, une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat sera créée et placée sous l'autorité du Premier ministre et du ministre chargé de la fonction publique. Sa mission consistera, en lien étroit avec les ministères qui demeureront les gestionnaires de proximité, à accompagner chaque fonctionnaire dans sa carrière. Quant aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et des chambres régionales et territoriales des comptes, ils se verront appliquer les mêmes principes de mobilité, d'ouverture et d'évaluation. Nul ne pourra ainsi exercer des fonctions dans les juridictions administratives et financières sans avoir au préalable exercé au sein de l'administration. Il ne sera plus possible d'accéder aux grades supérieurs sans avoir accompli des mobilités. »

... avec un lien opéré avec les principes du programme « Talents du service public ».

Les principes de l'INSP sont les suivants :

- tronc commun (sans fusion des écoles elles-mêmes ENA puis INSP, INET, ENM, EHESP, EN3S, ENSP, ENAP, EOGN, ENSV et 5 écoles d'application de Polytechnique : AgroParisTech, ENCP, Ecoles des Mines, ENSAE, ENSTA)
- formation continue
- analogie avec ce qu'est, pour l'armée, l'Ecole de guerre (« intègre un programme de formation aux fonctions de direction [...] pour ceux qui ont vocation à accéder aux emplois dirigeants de l'Etat. Il s'agit ainsi d'assurer une formation continue d'excellence pour les viviers de talents issus des trois versants de la fonction publique, de la magistrature et du secteur privé afin de leur permettre d'acquérir les compétences et l'ouverture d'esprit attendues d'un cadre dirigeant de l'Etat] »

Le principe du classement de sortie ne serait finalement pas remis en cause à court terme, mais est présenté comme un modèle à dépasser à terme

Tous les élèves sortant de l'INSP seront affecté sur des postes « opérationnels » avant de pouvoir rejoindre des postes juridictionnels ou en inspection générale.

Ces postes pourront être dans les services déconcentrés de l'Etat, mais aussi en administration centrale, dans les opérateurs, ou encore dans les services de l'Etat en Europe ou à l'étranger.

Le nombre de postes offerts dans les services déconcentrés de l'Etat ou dans des implantations territoriales des établissements publics de l'Etat a vocation à s'accroître progressivement.

Mais, finalement, les délais de présence en poste opérationnel sur le terrain, comme un officier qui commencerait par encadrer une section même s'il se destine à une carrière d'état major, pourrait dépendre du rang de classement (ou de ce qui lui succèdera), pour que les carrières de ceux sortant dans la botte puissent tout de même ne pas sembler moins attractives.

Une fusion des corps, avec une grande DRH [=>vers un corps unique des « administrateurs de l'Etat » qui comporte trois grades]

Source : <https://blog.landot-avocats.net/2022/03/10/reforme-de-la-haute-fonction-publique-au-jour-de-ce-matin-franchissement-d'une-nouvelle-etape-pour-les-inspections-generales-et-autres-organes-de-controle-confirmation-d'une-logique-de-presence-t/>

Les HF et la politique : des relations équivoques

- La politisation de certaines nominations et son influence sur les carrières au sein de la HFP, un élément commun à plusieurs pays d'Europe (Page & Wright, 1999) et du monde, malgré le principe de neutralité politique
 - Etats-Unis : cas le plus marquant, avec le *spoil system*
 - France : une forme nettement plus légère de *spoil system* à partir des années 1970 = beaucoup moins de renouvellements, et une redistribution des postes cantonnée à la HFP
 - Allemagne : des pratiques relativement similaire, l'affiliation partisane comme atout dans la progression de carrière
 - GB : cas un peu à part (hormis sous Thatcher), des nominations moins politisées

Les HF et la politique : des relations équivoques

- Les cabinets ministériels, une forme administrative intéressante à observer pour comprendre les liens entre HFP et politique
 - Absents en GB, malgré la pratique désormais courante des ministres de s'entourer de conseillers politiques
 - En France, une importance croissante depuis 1958 : des membres de cabinets recrutés largement dans la FP (jusqu'en 1981), puis également dans les milieux associatifs, syndicaux et partisans. Des accélérateurs de carrières pour les fonctionnaires, souvent assortis de « récompenses »
 - En Allemagne : une longue tradition de cabinets
- Conseil de lecture : *Sociographie des cabinets ministériels* (dir. T. Collas, D. Dulong et F. Sawicki), RFAP, 2018

Techniciser, politiser, bloquer

« (...) *La double mission des hauts fonctionnaires : techniciser et politiser*

Réputés n'être ni décideurs ni exécutants, et pourtant mi-décideurs mi-exécutants, les hauts fonctionnaires des services, dont les administrateurs civils forment la majeure part, ont un rôle ambivalent, défini ainsi par l'ordonnance de 1945 créant l'ENA et leur corps : « Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du gouvernement ». De fait, les cadres supérieurs des administrations ne font en pratique pas autre chose, chaque fois qu'ils rédigent, que mettre en forme les enjeux et les solutions administratives ou « techniques » (comme ils disent plutôt) dans des catégories suffisamment générales et politiques pour qu'elles fassent sens pour le ministre, la classe politique, les journalistes et autres faiseurs d'opinion, donc pour « l'opinion publique », et en sens inverse traduire en mesures et dispositifs concrets les orientations politiques générales tracées par le pouvoir. Montée en généralité d'un côté, redescente en technicité de l'autre, ajustement et mise en forme dans les deux cas : les hauts fonctionnaires sont des passeurs. Mieux, ce sont des « traducteurs simultanés » (H., 57a, dir., Emploi) qui assurent un permanent décodage-encodage du réel : faisant passer les mêmes objets, dossiers, enjeux d'un code à l'autre, d'un idiome à l'autre, ils sont des opérateurs de technicisation du politique et de politisation du technique, qui ne sont à titre personnel ni proprement des techniciens ni bien sûr des politiciens mais participent assez des deux univers pour en parler les langages et en maîtriser les logiques. » (Eymeri, 2003)

Une porosité française : les HF en politique

- Une assez forte cohésion des élites administratives et politiques en France, « *de leur profil socioculturel, de leur formation, de leur vision du monde, de leurs intérêts, au-delà des nuances politiques ou idéologiques* » (Suleiman et Mendras, 1995)
- Une importante circulation entre les mondes politiques et administratifs étudiée dès les années 1970 (Birnbaum, 1977 ; Suleiman, 1979) et toujours d'actualité
- Le tournant de 1958 (IVe → Ve République) : changement de tradition politique et renforcement de la « fonctionnarisation » de la politique, caractéristique de la « noblesse d'État » à la française (Gaïti, 1998)

PROFESSION	AYRAULT 1	VALLS 2	VALLS 2	CAZENEUVE	PHILIPPE
Professions libérales	4	6	6	6	1
Avocats	4	5	5	5	1
Médecin		1	1	1	
Cadres secteur privé	6	3	4	6	9
Cadres secteur public	9	10	11	10	6
Grands corps	4	3	4	1	1
Autre	2	5	8	9	4
Médecin hospitalier	3	2	1	1	1
Enseignants	10	7	7	8	5
Universitaire	4	2	3	4	3
Enseignant 2 ^e et 1 ^{er} degré	6	5	4	4	2
Politiques (Cabinet, attaché parlementaire etc...)	7	5	7	7	2
Divers	1	0	0	0	0

UNE POROSITÉ FRANÇAISE : LES HF EN POLITIQUE

Source : CNFPT, « 2.3.4. L'origine professionnelle », in « Le gouvernement Philippe (suite) », *Wikiterrestrial. Centre de ressources des collectivités territoriales*. Lien :

<https://encyclopedie.wikiterrestrial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/fiches/LegouvernementPhilippe/LegouvernementPhiippinesuite/>

Une porosité française : les HF en politique

- Un statut et un règlement de la fonction publique favorables à ces circulations, avec notamment la possibilité de « mise en détachement »
- En Allemagne, des passerelles entre fonction publique et monde politique, mais souvent dans un seul sens et avec, dans les faits, le maintien de logiques de carrière administrative/politique bien séparées
- En GB : quasi-absence de circulation entre ces mondes, en raison de l'interdiction formelle faite aux fonctionnaires de se présenter aux élections législatives
- Etats-Unis : comme en GB, des professions administratives et politiques nettement séparées

Les HF et l'action publique

- Des HF a priori prédisposés à contribuer à la fabrication de l'action publique (compétence, savoir-faire...)
- Dans la pratique, quelle contribution ?
- Pour la comprendre, nécessité de se pencher sur plusieurs aspects (structuration gouvernementale et ministérielle, modes de recrutement et de régulation des HF, etc.)
- Si l'on se concentre sur les processus décisionnels, l'impression d'une perte d'influence des HF sur l'action de l'État ?

Les HF et l'action publique

- En France, le poids prépondérant des cabinets :
 - De manière générale : domination des cabinets sur la décision, faible inclusion des directeurs des services dans la prise de décision
 - Mais des variations et des exceptions : exemple du secteur du *Welfare* (Mathiot, 2006 ; [Genieys et Hassenteufel, 2012](#))

Les HF et l'action publique

- Au-delà, en changeant de focale, en s'extrayant des seuls processus décisionnels et rapports de forces cabinet/services, l'on remet en perspective la toute-puissance des premiers : « *La force des institutions et des politiques publiques en place constitue un ensemble de contraintes fortes pour les acteurs politiques et leurs programmes* » (Lascoumes et Le Galès, 2018)
- En sus, le « *pouvoir dialectique de blocage et de proposition* » (Eymeri, 2003) des fonctionnaires des services ministériels les rend incontournables dans la production de logiques, d'idées et de programmes d'action : « *tous y ont leur part, du "patron" au plus obscur "homme de base"* » (*ibid.*)

E. Crise de l'État ou reconfiguration par les élites qui l'investissent, autrement ?

- a. « Le fonctionnaire détrôné »
- b. Crise de l'État providence et du service de l'État
- c. Managérialisation, consultance et revolving doors dans la « réforme » de l'État
- d. Pourquoi faire mine de croire au service public si l'on peut transformer l'État autrement, voire à partir d'autres écoles que celles qui formaient les hauts fonctionnaires ?

PARTIE III – FABRIQUER L’ACTION PUBLIQUE

III. Fabriquer l'action publique

- A. Une multiplicité d'acteurs et de niveaux
- B. Des politiques publiques entre bricolages et instruments
- C. Quelques principes de distinction des politiques publiques

A. Une multiplicité d'acteurs et de niveaux

- a. « Gouvernement », « gouvernance » ou « gouverne » ?
- b. Quand l'État semble organiser son dessaisissement : contractualisation, New Public Management et arbitrage « faute de mieux »
- c. Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements
- d. L'action publique comme action organisée

« Gouvernement », « gouvernance » ou « gouverne » ?

- « *Gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses* » (Jean Leca, cité dans Favre, Hayward et Schemeil, 2003)
- La gouvernance, un pouvoir plus souple, consistant « *dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs “gouvernants” qui ne sont pas tous étatiques ni même publics* » (Leca, 1996)

« Gouvernement », « gouvernance » ou « gouverne » ?

■ Les 4 dimensions de la gouvernance :

- 1) Polycentrisme institutionnel
- 2) Brouillage de la frontière public/privé (ouverture des processus de décision - société civile et acteurs privés)
- 3) Accent placé sur la dimension procédurale de l'action publique
- 4) Une contrainte et une autorité diluées : une action publique plus horizontale, coopérative et souple

■ Une notion située, une dimension normative : à la recherche de la « bonne gouvernance »

« Gouvernement », « gouvernance » ou « gouverne » ?

- Prendre la tangente : revenir à la « gouverne » ?
- *« ce mot peu usité de « gouverne » présente l'avantage décisif d'être peu « chargé » d'usages savants et pratiques, ce qui autorise à poser librement des questions de recherche ouvertes, alors que l'emploi du mot « gouvernance » revient trop souvent désormais à clore le débat par une réponse à prétention d'universalité (...) c'est cette différenciation des formes de configurations et des styles d'action publique que l'usage fait ici du mot de « gouverne » – qui ne préjuge pas leur caractère, selon les cas, hiérarchique, polyarchique ou anarchique »* (Eymeri, 2005)

Quand l'État semble organiser son dessaisissement : contractualisation, New Public Management et arbitrage « faute de mieux »

- Les 5 principes centraux du NPM (Bezes et Demazière, 2011, à partir de Hood, 1991) :
 - Séparation entre fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et fonctions opérationnelles
 - Fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes
 - Recours systématique aux mécanismes de marché
 - Transformation de la structure hiérarchique de l'administration
 - renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État
 - Gestion par les résultats

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- Une approche novatrice de l'État : rendre compte de la « vie » au guichet et des usages de l'accueil dans les administrations publiques
- Une tradition de recherche sur les « *street-level bureaucrats* » inspirée de Michael Lipsky (1980)... largement prolongée en France (J.-M. Weller, A. Spire, V. Dubois, F. Hanique...)
- Prise de distance avec les travaux de sociologie de l'Etat jusqu'alors majoritairement dédiés aux *policy-makers* – dirigeants et décideurs publics – et à la fabrication « par le haut » des politiques

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- Parti-pris = une approche « par le bas » : l'analyse d'une institution doit passer par celle des agents qui matérialisent son action → des guichetiers appréhendés comme producteurs de politiques publiques
- Regarder l'État autrement, *via* le travail réel et quotidien de l'administration, et les accommodements qu'il suscite : « *l'ensemble des règles largement non écrites qui régissent les conditions de la relation administrative et en garantissent le bon déroulement* »

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- Les guichetiers doivent « jongler » entre deux casquettes : traiter la souffrance sociale + représenter l'ordre social.
- Comme « partie visible » de l'Etat, les guichetiers reçoivent en premier lieu la violence réactive des « exclus »
- Pour faire face et du fait du statut de représentant de l'État qui les constraint, les guichetiers sont conduits à « *cristalliser [leur] personnalité à partir d'un modèle d'impersonnalité* » (Weber)

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- D'où la notion de « double corps » du guichetier (inspirée de la métaphore des deux corps du roi):
 - D'un côté, les guichetiers représentent et incarnent l'institution
 - De l'autre, ils restent des individus concrets, supports physiques particuliers pour la rencontre entre institution et usagers
- Inévitablement, une relation interpersonnelle se met en place avec l'usager, mais cadréée par l'institution

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- Une réflexion adossée à plusieurs postulats de la sociologie des institutions (Lagroye, Offerlé) :
 1. Une institution n'existe que par les usages qui en sont faits.
 2. Aucune institution ne peut contraindre à ce que les usages qu'elle prescrit soient effectivement réalisés.
- Les influences mutuelles entre institution et usagers, cristallisées dans l'interaction avec le guichetier, permettent d'expliquer les dynamiques du changement institutionnel : des dynamiques reposant sur la définition de ce qui est normal et marginal dans les usages de l'institution au guichet → des fonctions considérées comme marginales peuvent devenir normales

Politiques publiques au guichet, « *street level bureaucracy* » et accommodements

- Une redéfinition douce de (l'action de) l'État
- Ajustements au guichet : part d'imprévu dans la mise en œuvre de l'action de l'État
- Subjectivité de l'échange au guichet → redéfinition constante, de basse intensité, de l'action publique, des institutions, et *in fine*, de l'État lui-même

L'action publique comme action organisée

■ L'analyse stratégique des organisations (ASO) :

- Une posture : analyser non plus seulement les politiques publiques (*outputs*), mais aussi l'environnement organisationnel des administrations pour comprendre comment se façonne l'action de l'État ; un intérêt accru pour l'*agency* des acteurs ; un focus sur les relations de pouvoir et de concurrence
- Une méthode : s'intéresser aux logiques d'action d'acteurs jugés rationnels (rationalité limitée), stratégiques, et jouant avec les marges de manœuvre et leurs ressources (pouvoir)
- Des œuvres fondatrices (Crozier, 1964 ; Crozier et Friedberg, 1977), ensuite prolongées par nombre de travaux sur l'administration (P. Grémion, C. Grémion, JC. Thoenig, JP. Worms, etc.)

L'action publique comme action organisée

- Un postulat central : un acteur n'acceptera jamais d'être traité totalement et uniquement comme un moyen en vue de certaines fins (Crozier et Friedberg)
- De fait, si les structures formelles imposent certaines contraintes, cadrent les interactions, toute organisation fait implicitement appel à la bonne volonté de ses membres
- 2 logiques s'opposent :
 - Celle de l'organisation (amoindrir les rentes, accroître la substituabilité)
 - Celle des acteurs de l'organisation (recherche d'avantages compétitifs, d'accroissement de leurs ressources et de réduction de leur interchangeabilité)

L'action publique comme action organisée

- Des stratégies : la manière particulière pour un acteur d'atteindre ses objectifs, en fonction des ressources dont il dispose et des contraintes que l'organisation fait peser sur lui et qui limitent sa marge de manœuvre.
- Des relations de pouvoir cruciales :
 - Le pouvoir comme relation et non comme attribut
 - Une relation instrumentale, non transitive, réciproque mais déséquilibrée
 - Une notion-clé : la zone d'incertitude

« Le pouvoir de A sur B est la capacité de A d'obtenir que, dans sa négociation avec B, les termes de l'échange lui soient favorables. »

L'action publique comme action organisée

- L'organisation structure le champ dans lequel se nouent les relations de pouvoir
- Les sources du pouvoir dans les organisations :
 - Savoirs et savoir-faire, pris au sens large – pouvoir de l'expert
 - Relations avec l'environnement – pouvoir du marginal-sécant
 - Maîtrise des systèmes d'information – pouvoir de l'aiguilleur
 - Maîtrise des règles et jeu avec les règles (Gouldner)
- Pour conduire le changement, il faut connaître la structure des relations de pouvoir informelles, souvent différente de celle des organigrammes formels

B. Des politiques publiques entre bricolages et instruments

- a. L'État comme organisation hétérogène, voire contradictoire
- b. Une marge de manœuvre parfois très limitée : « path dependency » et incrémentalisme
- c. Gouverner par les instruments : normes, projets, indicateurs

Gouverner par les instruments

- Un héritage foucaldien : une action désormais différenciée de l'État, fondée sur la production de nouveaux savoirs et l'invention de nouvelles techniques de gouvernement → la gouvernementalité
- L'instrumentation : « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes et Le Galès, 2005)
- L'instrument : « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.* » (*Ibid.*)

LE BIAIS COMPORTEMENTALISTE

HENRI BERGERON
PATRICK CASTEL

SOPHIE DUBUSSON-QUELLIER
JEANNE LAZARUS
ÉTIENNE NOUGUEZ
OLIVIER PILMIS

SciencesPo
LES PRESSES

Des instruments d'un nouveau type ?

- *Le Biais comportementaliste* (2018) : une analyse critique de l'influence de l'économie comportementale sur la fabrication de l'action publique
- L'économie comportementale // *l'homo oeconomicus*
- Une nouvelle technique de gouvernement, le « nudge », une « forme d'orientation douce »
- Un révélateur de l'expansion des modes de « *gouvernement des conduites individuelles* » (Dubuisson-Quellier, 2016)



Quelques exemples de nudges

C. Quelques principes de distinction des politiques publiques

- a. Des moyens d'action inégaux : petits et grands ministères
- b. Des réseaux ouverts ou fermés de politiques publiques
- c. Les grands types de politiques publiques

Caractériser les politiques publiques : les typologies et leurs limites

La typologie de Lowi (1964 et 1972) :

- Dépasser les approches élitiste et pluraliste
- Une typologie fondée sur la coercition (objet et caractéristiques)
- Des limites : non-prise en compte de la multi-dimensionnalité et du caractère évolutif des PP

La coercition opère sur :		
	Le comportement individuel	L'environnement des individus
La contrainte est lointaine (indirecte)	Politiques distributives Exemple : attribution de permis de construire. Ce type de politiques publiques correspond à l'attribution de prestation ou d'autorisation à des individus, elle agit sur les dotations des individus et non sur leurs comportements.	Politiques constitutives Exemple : réforme de l'administration. La transformation des structures et des règles de fonctionnement de l'administration correspond à la redéfinition de « règles du jeu » et agit sur le contexte qui détermine les comportements individuels.
La contrainte est immédiate (directe)	Politiques réglementaires Exemple : limitation de vitesse pour les automobilistes. Ce type de politiques publiques agit directement sur le comportement individuel de tous.	Politiques redistributives Exemple : impôts progressifs. La contrainte est immédiate, le prélèvement et la distribution des sommes monétaires agissent sur la structure de la société par le transfert entre différents groupes.

Source : Casella Colombeau Sara, « Types », *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2019. p. 673-680

Caractériser les politiques publiques : les typologies et leurs limites

- Une typologie raffinée : politiques structurantes, emblématiques et distributives et réseaux d'acteurs (Lagroye, 1991 ; Lagroye, François et Sawicki, 2012)
 - Politiques structurantes : structurer les rapports politiques et sociaux (ex. : politiques budgétaires, politiques territoriales, réformes de l'État)
 - Politiques emblématiques : renforcer des identités (ex. : politiques de l'immigration pour la droite, politiques d'intégration pour la gauche)
 - Politiques distributives : satisfaire des besoins par la distribution ou la mise à disposition de biens

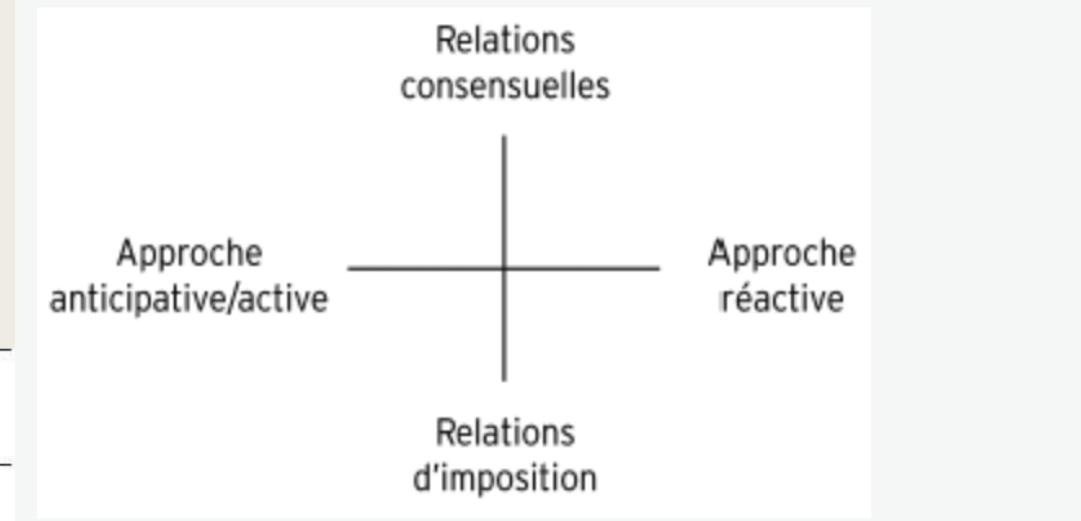
Caractériser les politiques publiques : les typologies et leurs limites

De la typologisation à l'identification de styles nationaux de politiques publiques ?
(Richardson, 1982 ; Hassenteufel, 2011)

État	Types de politiques publiques dominants
État redistributeur et producteur de richesse	1. Politiques redistributives 2. Politiques distributives
État régulateur	1. Politiques réglementaires 2. Politiques constitutives 3. Politiques transnationales
État mobilisateur	1. Politiques incitatives 2. Politiques transnationales

Source : Casella Colombeau Sara, « Types », *Dictionnaire des politiques publiques*, 5e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2019. p. 673-680

Styles nationaux de politiques publiques



Source : J. Richardson Jeremy, « Style (Policy style) », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.608-616

Micro-manuel de survie dans le monde des politiques publiques – Partie 1

- Apprenez à écrire de manière neutre pour dire des choses très politiques
- Conseil venu d'un cabinet ministériel : « il faut passer son temps à dire ce que l'on veut en répétant le langage de son N+1 »
- Dans un ministère : créez-vous des contacts directs avec un ou plusieurs membre(s) du cabinet
- Dans toute organisation : repérez et collaborez avec les marginaux-sécants (relations avec l'environnement) et les aiguilleurs (accès à l'information)
- Dès lors que vous ne vous destinez pas à un statut de fonctionnaire, rejoindre et plus tard fonder un cabinet de conseil (assurant formation, sensibilisation, communication, audit et certification), qui peut participer à sa façon la réforme de l'État, sur un domaine qui vous tient à cœur, peut être une stratégie efficace (ex : Egaé, Carbone 4...).

Micro-manuel de survie dans le monde des politiques publiques – Partie 2

- Identifiez les cabinets de consultants avec lesquels travaille votre ministère. Si leurs prestations vous semblent d'un mauvais rapport qualité/prix pour de l'idéologie facturée des centaines d'euros de l'heure, n'hésitez pas à pointer leurs insuffisances et à mobiliser des ressources alternatives – par exemple un laboratoire de recherche public dans le domaine qui vous intéresse. La recherche française est sous-financée et plein de bons chercheurs qui seront ravis de trouver une source de financement auprès de vous pour des diagnostics souvent meilleurs que ceux de Mc Kinsey.
- Sachez utiliser le registre de la critique interne, qui consiste à montrer que telle politique ne répond pas aux objectifs qu'elle s'est fixés... ou encore qu'elle produit des effets pervers (Albert Hirschman reconnaissait que le triptyque *perversity, futility jeopardy* ne renvoyait pas à la seule rhétorique réactionnaire).

Micro-manuel de survie dans le monde des politiques publiques – Partie 3

- Anticipez que l'on vous demandera comment financer telle ou telle mesure : cela peut être l'occasion d'affaiblir un secteur que vous jugez hypertrophié au sein de l'État, ou de contribuer à faire reculer une politique que vous estimatez nuisible. Il y a toujours des subventions à réorienter...
- Ne négligez pas le pouvoir symbolique de l'État : dans certains cas, obtenir une prise de parole claire du gouvernement sur un domaine est déjà de l'ordre d'une politique publique (ex : que la Miviludes ait qualifié de secte certaines organisations a suffi à compliquer leur activité).

Micro-manuel de survie dans le monde des politiques publiques – Partie 4

■ Si un jour vous devenez ministre ou secrétaire d'État (!) :

- Si vous venez de la « société civile », dépêchez-vous de gagner un poids politique électif, un ancrage territorial... faute de quoi vous ne serez qu'une prise de guerre qui n'arrivera pas à peser sur les arbitrages.
- Assurez-vous que vous aurez le choix de vos directeurs de cabinet et de qui les compose. Sécurisez vos accès au conseiller du PR dans votre domaine.
- Le ministère qui vous permettra d'agir n'est peut-être pas celui qui vous semble le plus attrant ! Pensez au ministère de l'industrie ou de l'agriculture si vous souhaitez défendre l'environnement, au ministère du travail et de l'emploi plutôt qu'au secrétariat du droit des femmes si vous souhaitez défendre l'égalité hommes femmes, etc. et évidemment à Bercy pour tout !
- Sachez vous appuyer sur la presse (en construisant des relations au long cours) pour protester contre les mauvaises manières budgétaires qui vous sont faites.