Lundi après-midi

**Administrer, gérer… décider ? Politiques publiques, savoirs et pratiques de l’Etat**

Johanna Siméant-Germanos et Aliénor Balaudé-André (ENS/DSS)

Qu’est-ce qu’une politique publique ?

· Définition de Mény et Thoenig (1989) : mesures concrétées + programme et cadre général d’action + orientation normative + facteur de coercition + ressort social = un public(-cible)

· Howlett et Ramesh (1995) : ensemble de décisions reliées entre elles

· Définition simple, symptomatique d’une entreprise délicate (Dye, 1972) : « whatever governments choose or not to do ». La non décision est aussi une décision : choix cynique pcq c’est trop cher, pcq …

Outils conceptuels pour penser la PP :

· approche séquentielle qui regarde les PP comme des successions de séquence (Laswell, 1956 à Jones, 1970) : identification pb => dvpt programme => mise en œuvre programme => évaluation programme => terminaison du programme

Approche séduisante pcq permet de décortiquer, mais idéal-typique

· Approche systémique, fonctionnalitse : les institutions fonctionnenet dans un systéme composé de sous-systémes qui s’équilibrent. Parmi les auteurs, David Easton va appliquer cette analyse systémique au politique ; Vie politique = systéme de flux qui s’autoalimente comme un flux continu. Demande sociales = pb à régler d’un côté. De l’autre, flux de soutine politique = paroles ouvertes qui soutiennent des choix, … Les deux rentrent dans une boite noire = le système politique. Qui ensuite les traduit Modèle qui a son intérêt et propose une lecture de comment les PP s’articulent. +par qui les PP sont modelées. Chainon manquant = ouvrir la boite noire du système politique et comprendre par quels jeux sont produites les PP ; quelle aurait pu être l’autre réponse ?

· Approche sectorielle = secteurs de PP qui correspondent à des ministères spéciaux et qu’il faut envisager les PP à partir des valeurs dans lesquelles elles s’inscrivent. Pb = enjeu de connaitre les enjeux du secteur (eg gendarmerie VS armée) ; débats internes au policy making

Comment remettre la décision à sa place ?

L’essentiel des PP ne passe pas forcément par les grandes décisions. Décisions ne sont pas tj les meilleurs du pt de vue technique, …

Incrémentaliste = définition centrale de la PP. Argument d’égalité salarié privé/public… Intervenir sur une sous pop pour créer le ruissellement d’une info.

Fabrication des PP surpeuplée

· Croweded Policymaking, Richardson et jrodale, 1983

· Pas seulement une approchetop-down mais aussi une approche bottom-up

·

Importance d’articuler politics et policies

Anglosaxons distinguent policy, politics et polity :

· Polity = ensemble d’insitutions, de structure, d’acteurs, dédiés aux politiques. Ces structure qui influent

· Policies : dispositifs d’action pblique

· Politcs : activités, engagement politique, arênes, concurrence pour le pouvoir

PP structurent l’existant et donc où le débat politique va se structurer. + structuration de l’action publique à un instant t.

Intérêt des PP est de présenter comme des choses objectives, stabilisées, neutres, … des choses très ancrées.

Simple pouvoir politique de l’Etat de nommer les choses est déjà politique

· **Dépendance au sentier** = une fois que vous êtes fatigués à tracer un sentier, vous allez ptet pas en refaire un de zéro bien qu’il ne soit pas le plus efficace

A partir de ça, on va développer un cours en trois volents :

· Définir les problémes

· Question des hauts focntionnaires, des élites et de la/les pensée(s) d’Etat. Pas la même chose d’avoir à la tête de l’Etat des instituteurs, des banquiers, des enarques, des polytechniciens. En fonction de qui peuple l’Etat et avec quels outils on aura des résultats d’Etats différents.

· Jsp

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

Eg : congé menstruel pas un problème pendant très longtemps, mnt sur la table.

E.g : lutte contre la sorcellerie en Afrique du Sud => doit-elle être couverte par les autorités ?

Pas de problème par nature, mais il faut faire attention dans la manière dont les problèmes émergent.

Eg/ Le printemps silencieux et Rachel Carson ; canicule de 2004

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

Agenda politique :

· Padioleau, 1982

· Kingdon, 1984

Agenda buidling = Moment où les autorites vont intégrer des problémes reconnus comme tels dans leurs agendas. Les médias disent pas quoi penser mais à quoi penser. Priorisation des enjeux publics.

Agenda setting = maniére dont XX vont contribuer à la formulation, l’émergence de certains d’enjeux dans le jeu politique

On distingue aussi un agenda politique de médiatique : qui s’alimentent mais ne sont pas forcément liés. Pb inscrits à l’agenda politique peuvent ne pas l’être au médiatique. Médias participent à définir des responsabilités, construire une forme de blame voire stigmatisation de ces groupes la dans le traitement du probléme. Quand l’info est transmise aux médias, elle subit uen distorsion, est retraduite, … Tendance à la dramatisation d’information peut influer sur la traduction. Eg ; stigmaisationd es 4H, pop la plus sensible à contracter le VIH.

Très forte dépendance de l’un à l’autre. Les médias suivent aussi les Etats.

La suite en papier

Mardi après-midi : Suite

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

Les 5 principes du NPM (Bezes et Demaziére, 2011 à partir de Hood, 1991)

ð NPM fait bouger les lignes à l’intérieur de la fonction publique. E.g : dans les prisons sous gestion mixte forme de contrôle sur les gestionnaires (représentants du régalien) des prisons comme sur les prestataires privés.

Formes de partenariats dans les domaines pour lesquels l’Etat n’a pas les moyens de payer.

· Politique publique au guichet, « street level bureaucracy » et accomodements

Approche novatrice de l’état, parti-pris, …

Dubois parle du « double corps » du guichetier représentant de l’ETta ET personne physique => pratiques au guichet qui ne sont pas celles prescrite

Marge/décalage entre la mise en œuvre telle qu’elle devrait l’être et celle qu’elle est.

Recomposition de l’institution qui se fait bien au-delà de petits ajustements ça et là : vrai cycle usage/institution/la manière dont elle les digère

Processus incrémentaux

Ajustements au guichet = part d’imprévu de la mise en œuvre de l’action de l’Etat

RGPP = Révision générale des PP sous Sarkozy puis MAPP = Modernisation de l’Action Publique (MAP) servait à réduire la dépense d’action publique puis modernisation de 2022 => déploiement de service accessibles en ligne. Numérisation de la PP est une transformation majeure du rapport au guichet. == Fracture numérique, alphabétisation. Aurait pu être inversé avec des rapports au guichet plus attrayant ; pas le cas.

Dubois parle des guichets de la CAF comme le « lieu où on parle » = lieu de sociabilité dans les années 90 pour des gens sans groupe d’interaction sociale

Donc génère du non-recours => 40% des potentiels récipiendaires du RSA n’y recourent pas

Dérogations pour certains élèves de changer de collèges/lycées s’ils ont peur que leur enfant se fasse maltraité/bousculé, … Attribué uniquement à certaines familles de certaines classes sociales

Il en va de même des dérogations au service militaire == gouverner par accommodation pour éviter des contestations trop virulentes

Deux publics très contrastés du service civique : jeunes femmes bac +5 dans le social VS jeunes hommes qui décrochent de l’emploi, là pour qu’ils arrivent à l’heure

Cadres intermédiaires ou « middle manager » : quid de cette nouvelle strate montée en puissance ? Couche de gestion dont la fonction est de mettre en œuvre ces nouveaux outils/règles/manières de fonctionner dans l’Etat. Leur pouvoir = opérationnalisation des services ; situés en portafaux entre les fonctionnaires de base et leur hiérarchie

· L’action publique comme action organisée

Action organisée = analyse stratégique des organisations (ASO)

S’est dit qu’elle allait regarder l’Etat comme une série d’organisation

Elements clés =

· Postulat central= un acteur n’acceptera jamais d’être traité totalement et uniquement comme un moyen en vie de certaines fins (Crozier et Friedberg)

· Acteurs mettent en œuvre des stratégies qui répondent aux volontés des acteurs => individus n’agissent pas seulement selon leurs dispositions

· Relations de pouvoir cruciales : instrument comme capacité d’agir, attention relation réciproque mais déséquilibrée.

Quels fondements du pouvoir ? Différentes sources du pouvoir = savoirs et savoir-faire (pouvoir de l’expert) ; relations avec l’environnement (pouvoir du marginal-sécant) ; maitrise des systémes d’information (pouvoir de l’aiguilleur) ; maitrise des règles et jeu avec les règles (Gouldner)

Pour conduire le changement, il faut connaitre la structure des relations de pouvoir informelles, souvent différente de celle des organigrammes formels

B) Des politiques publiques entre bricolages et instruments

a) L’Etat comme organisation hétérogène, voire contradictoire

« Le ministre n’est plus une personne physique » (Eymeri) => ministre a une personnalité de façade

Texte sur relation ministre et ministére : titulaire du poste + cabinets tout autant important

b) Une marge de manœuvre parfois très limitée : « path dependency » et incrémentalisme

Existence de solutions + efficaces ne préjuge pas de leur application

Siné, 2006 – L’ordre budgétaire

Par exemple, la plupart des décisions sont déjà faites avant l’action du ministre, auquel il ne reste que peu de budget à affecter

Budgets emblématiques les plus sensibles à la politisation

c) Gouverner par les instruments : normes, projets, indicateurs

Des instruments d’un nouveau type ? => le nudge

Instruments incorporent un rappor gouvernant/gouverné. Nudge = rapport spécifique des gouvernés par le biais de biais compormentalistes (A LIRE). Economie comportementale a connu un essort rapide et hybride : académique et poilitique tout en connaissant des critiques

Exemples de nudges :

· Mouche dans l’urinoir

· Marelle qui conduit vers une poubelle

Reflète une conception des usagers fondée sur des préceptes de l’économie comportementale : l’humain est composé d’une série de biais contre lesquels il est difficile de lutter mais que l’on va cibler chez les individus pris de manière isolée.

Conception du sujet/individu dépendante de l’objet : théorie implicite de l’individu moins sociale que d’autres à travers les nudges. Pas de magic bullet.

Nudge peu coûteux, résultats apparents rapides. Quelle efficacité passée l’effet de mode ? Est la question qui reste. On n’aura pas changé les perceptions ou les manières de penser le nudge.

Sciences cognitives se sont d’abord intégrées à l’économie mainstream pour se frayer un chemin vers les centres de pouvoir. Puis émergence de sciences cognitives à part entière ?

Apprendre à savoir communiquer dans tous les langages scientifiques.

Loi de Goodman = a patir du moment ou une loi a un objectif elle cesse d’être bien ( ?!!) => imp

C) Quelques principes de distinction des politiques publiques

a. Des moyens d’action in égaux : petits et grands ministères

MTES = ministère faible avec des faibles moyens => s’appuie sur des alliés extérieures = ONG, associations,..

A sa création, il n’avait même pas d’administration propre => initialement juste un réseau des DRIRE

b. Des réseaux ouverts ou fermés de PP

Plus de mal à revendiquer du participatif à la Défense. Degrés auquel un secteur sera ouvert tout au long du processus

Caractériser les PP : les typologies et leurs limites

ð Typologie de Lowi (1964 et 1972) : dépasser les approches élitiste et pluraliste ; typologie fondée sur la coercition == politiques distributives, constitutives ; réglementaires et redistributives. Qui a des limites : non-prise en compte de la multi-dimensionnalité, de la temporalité évolutive des PP

ð Typologie de Lagroye (1991, 2012) ; + raffinée :

· politiques structurantes (réseau d’acteurs fermés, restreints. E.g : politiques budgétaires ou territoriales (restructuration cartes, décentralisation), réforme Etat ; tissus de contraintes épais),

· politiques emblématiques : produites par des systémes d’action + ouverts, + fluctuants ; moins exclusivement dominés par des agents institutionnels de l’Etat ; dont l’objet est plutôt de renforcer certaines autorités (budget de la défense, ..). Mise en valeur spectaculaire

· Politiques distributives : représentations larges des problèmes, intérêts divergents, E.G politiques de l’emploi avec des négociations incessantes. N’ont pas toutes un caractére anarchique

A partir de ces typologies, certains auteurs ont cherché à établir des styles nationaux de politiques publiques (Richardson, 1982 ; Hassenteufel, 2011).

Pour conclure : on est à un moment d’un cycle de réformes qui a une trentaine d’années. Mise en place d’un étau réformateur central.

Recommandations de lectures :

· BD de Lanzac : Quai d’Orsay

· Wébsérie « Parlement »

· Baron Noir ?

Micro-manuel de survie dans les politiques publiques :

· Types de vêtements importants à des sous-univers