

L'action publique et ses transformations

Semestre printemps 2014

Les cours ont lieu le mardi de 12.30 à 14.30
199 Bld St Germain

Pierre Lascoumes, CNRS, Centre d'Etudes Européennes,
28 rue des Saints Pères, entrée B, bureau 310
01 45 49 77 34
pierre.lascoumes@sciences-po.fr

« Politique publique », « Action publique », « Gouvernance », la multiplication des termes utilisés pour définir les régulations politiques des sociétés contemporaines témoigne de leur complexité. Celle-ci peut être caractérisée de trois façons.

- Tout d'abord, depuis la seconde partie du XIX^e siècle, les domaines d'intervention de l'Etat ont proliféré, des énergies renouvelables à l'usage des drogues, des délocalisations industrielles aux OGM, du terrorisme au commerce international, rares sont les sujets sur lesquels la puissance publique n'est pas interpellée à un moment ou un autre.

- Ensuite, les techniques de régulation ont été largement diversifiées, en particulier depuis les années 50. La loi et l'autorité bureaucratique ne sont plus les moyens privilégiés de l'intervention de l'Etat. A leur côtés, les instruments fiscaux, économiques, mais aussi basés sur l'information ou la participation sont de plus en plus utilisés. Quel que soit le secteur observé, on constate l'existence de « bouquets » d'instruments régulateurs plus ou moins bien coordonnés entre eux.

- Enfin, depuis les années 70 on assiste à une interpénétration des échelles spatiales d'action. L'Etat (plus ou moins central selon les formes politiques) n'est plus le seul niveau d'analyse pertinent. Il y a eu une diversification des espaces politiques, aussi bien par territorialisation (décentralisation, déconcentration, montée en puissance des grandes villes), que par transnationalisation (européanisation, Alena, rôle des organisations et acteurs : firmes économiques, ONG). De plus, il n'y a plus d'ordre véritablement hiérarchique et des réseaux regroupent des acteurs pouvant appartenir à des espaces de nature diverse. Les phénomènes de « boucles étranges » (mise en relation de niveaux et d'acteurs hétérogènes) sont fréquents. Aujourd'hui l'espace de l'action publique est fortement multi-dimensionnel.

Dans tous ces cas, les « politiques publiques » désignent des actions liées d'une manière ou une autre à une (ou des) autorité (s) publique (s) visant à changer une situation perçue comme problématique. La création de nouvelles régulations suppose toujours la réunion d'un ensemble d'éléments : des représentations de l'enjeu, la mobilisation d'acteurs, des ressources à distribuer, des institutions de cadrage des actions. Elle s'accompagne souvent de confrontation de connaissances et d'opinion, de conflits d'intérêt et de mécanismes d'arbitrage entre des positions divergentes. L'action publique est ainsi une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits.

Cependant, l'action publique ne cadre pas la totalité des sociétés contemporaines. De nombreux acteurs et secteurs sociaux ont préservé ou acquis une autonomie qui leur permet de se développer hors de l'action publique ou qui les dote d'une capacité de résistance à ses tentatives d'intervention. Les grandes firmes, les groupes d'intérêts financiers mais aussi certaines ONG (Greenpeace, WWF) maîtrisent leur propre agenda. De plus, de nombreux travaux ont montré que la rationalité ne domine pas tous les choix, et elle souligne l'importance des non décisions, des scènes d'action discrètes, des processus aléatoires et interactions entre des niveaux et des acteurs inattendus.

Ainsi, les politiques publiques se trouvent traversées de tensions, aux prises avec des frontières mouvantes, réalisant des articulations délicates entre régulation sociale et régulation politique. Et tout doit être accompli à un moment historique particulier caractérisé par la fin d'un cycle de l'Etat, une multiplication des échelles territoriales, des processus de décentralisation, d'eupéanisation, de globalisation, bref par l'enchevêtrement de niveau de gouvernement et de réseaux d'acteurs. La mise en discussion et souvent la contestation de la pertinence et de la légitimité des politiques sont aujourd'hui multi-formes.

Des auteurs venant de disciplines différentes se sont attachés à caractériser ces diverses dynamiques et leurs transformations. En reprenant les principaux concepts et modèles d'analyse cet enseignement propose une synthèse à partir de deux questions fondamentales :

- Qu'est-ce qu'une politique publique? Un commandement émanant d'une autorité centrale afin de résoudre un problème au nom du bien commun ; ou bien un vaste espace de négociation entre une multitude d'acteurs privés et publics? Nous montrerons comment, la question des politiques publiques a émergé de façon « bottom up » à partir de l'analyse pragmatique des décisions, des stratégies des acteurs et des organisations, des difficultés de leur mise en œuvre. Ensuite au-delà de la fragmentation qui ressortait de ces travaux, d'autres travaux ont mis l'accent sur la régulation politique, la direction et la cohérence données par l'Etat, les institutions, les élites, les représentations collectives, soit une vision « top down » de l'action publique.

- Comment changent les politiques publiques ? Par des mobilisations sociales appelant à une régulation publique ; ou bien en fonction des contextes institutionnels qui formatent ces demandes selon leurs logiques internes ? Les questions relatives aux dynamiques de transformation de l'action publique sont récurrentes, elles portent autant sur les mobilisations, la construction de problèmes et leur mise sur agenda, que sur le jeu et poids des institutions qui cadrent les demandes et les initiatives des acteurs. Parmi les dynamiques de changement, l'activité d'évaluation des politiques publiques tient aujourd'hui une place centrale. Mais ses formes, ses buts et ses effets sont particulièrement différenciés.

PLAN et Bibliographie des SEANCES

Séance N°1 – Introduction –

Présentation de la matière, du groupe et des attentes pour la validation du cours

Séance N°2 – Politique publique/action publique - Gouvernement et gouvernance –

* P. Favre, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? » in Mélanges Leca, *Etre Gouverné*, Presses de Sciences-po, 2003, p. 259 s.

P. Hassenteufel, A. Smith "Essoufflement ou second souffle, les politiques publiques à la française ?", *RFSP (Revue française de science politique)*, n°1, 2002.

Séance N°3 – Etat, Institutions et gouvernementalité -

* L.Hooghe, G.Marks, "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance," *American Political Science Review*, vol 87, n.2, May 2003

R.Mayntz, "Governing failures and the problem of governability ", in J.Kooiman, ed. *Modern Governance*, London, Sage, 1993, pp. 9-20.

I. Papadopoulos, *Complexité sociale et politique publiques*, Paris, Montchrestien, 1999

Jonah Levy ed., *The state after statism*, Havard, Harvard University Press, 2007, (introduction et conclusion)

Séance N°4 – Mise en œuvre et appropriation des politiques publiques –

* Kirk E., Reeves A., Blackstock K., « Path dependency and the implementation of environmental regulation », *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 25, 2007, pp. 250-268.

Lascoumes P., Le Bourhis J.P., « "Des passe-droits" aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droits et sociétés*, n° 32, 1996, p.51-80.

Lascoumes P., Le Gales, P., « La mise en oeuvre : l'entrée clef des politiques publiques », *Sociologie de l'action publique*, chap 2, p.25-44., A. Colin, 2007

J.L. Pressmann, A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973

M. Battaglini, O. Giraud, « Policy styles and the Swiss Executive Federalism, comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment », *SPSR, Revue suisse de science politique*, n°1, 2003,

Séance N°5 – Construction des problèmes publics –

* Felstiner M.B., Abel A., Sarat A. (1931), « L'Émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, vol 16, n° 4, 1991, p, 41-54.

D.A. Stone, "Causal stories and the formation of policy agendas", *Political Science Quarterly*, n°2, 1989, p. 281 s.

R. Salais, et al. *L'invention du chômage, histoire et transformation d'une catégorie*, chap I « Chômage et représentations » PUF, 1983, p. 20 s.

Frank E. Dardis, Frank R. Baumgartner, Amber E. Boydston, Suzanna De Boef, and Fuyuan Shen "[Media Framing of Capital Punishment and Its Impact on Individuals' Cognitive Responses](#)", forthcoming, *Mass Communication and Society* 2007. (doc fourni sur Claroline)

Cl. Gilbert, E. Henry, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, 2009 pp. 9-33

Séance N°6 – Economie politique, groupes d'intérêt et politique publique -

Invité Patrick Le Gales

* P. Le Gales, « Politique de la ville en France et en Grande Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat », *Sociologie du travail*, 2, 1995, p. 249-300.

P. Schmitter, « Still the century of corporatism ? », *Review of Politics*, 36, p. 86-131

P. Hassenteufel, « Les acteurs non étatiques : des mouvements sociaux Aux intérêts organisés », *Sociologie de l'action publique*, A. Colin, 2008, p.172-196

Pas de cours le 5 mars - vacances

Séance N°7 - Mise en politique et mise sur agenda –

- * Padioleau J.G., « La lutte quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique, l'exemple de l'IVG », *L'Etat au concret*, PUF, 1982
- J.Kingdon, *Agendas, alternatives and public policy*, New York, Harper Collins, 1984,
- Frank R. Baumgartner, B. D. Jones & AJ, *The politics of attention*, Chicago University Press, 2005
- Y. Barthe, « Rendre décidable », *Le pouvoir d'indécision*, chap V, Economica, 2006, pp.124-153

Séance N°8 - Prise de décision et rationalité –

- * Allison G. T., “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, in *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1972., p. 473 s.
- Bachrach P., Baratz, M.S., “Decisions and Nondecisions : an analytical Framework”, *American Political Science Review*, 57, 3 ,1963, pp. 632-642.
- Balme Richard et Brouard Sylvain, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, pp. 33-50.
- Dalgalarondo, S, Urfalino, Ph., « Choix tragique, controverse et décision publique : le cas du tirage au sort des malades du sida », *Revue Fr de Socio* ; 41, 2000, N°1, p. 119 s.
- Figures de la décision*, POLITIX, N°82, 2008 (B. Gaiti, « La décision à l'épreuve du charisme, De Gaule 1968-1969 », p.39-67

Séance N°9 – Idées, représentations et changements – 26 mars

- * P. Muller, « Les politiques publiques et la construction d'un rapport au monde - Médiation et production des algorithmes politiques », *Les politiques publiques*, PUF, 2007, pp. 57-85 s.
- * Lascoumes, P., « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Déviance et société*, 30 (3), 2006, pp. 405-419.
- Pierson, P., 2000, “Increasing, Returns, Path Dependence and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, 94, 2, 251-268.
- Hall P., « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.
- B.Jobert, ed., *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Streeck W., Thelen K., 1995, *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced PoliticalEeconomies*, Oxford, Oxford University Press.
- Thelen K., 2004, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *Année de la régulation*, 7, 16.

Pas de cours le xxx

Séance N°10 – Les instruments et l'action publique

- * Lascoumes P., « Les instruments d'action publique traceurs de changement, les transformations de la lutte contre la pollution atmosphérique en France (1961-2006), *Politique et Sociétés*, 26, n°2, 2007
- Hood C., *The Tools of Government*, Chatham (N.J.), Chatham House, 1986.
- Howlett M., « Policy Instruments, Policy Styles, And Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1991, p. 1-21.
- Salomon L., *The tools of Government, a guide to the new governance*, Oxford University press, 2002,
- Lascoumes P., Le Gales P. *Gouverner par les instruments*, « L'action publique saisie par ses instruments » (introduction), Presses de Sc-Po, 2004, pp.11-45,
- Bacqué et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, « La démocratie participative un nouveau paradigme de l'action publique », La Découverte, 2004, pp.9-44

Séance N°11 - Transferts, européanisation et internationalisation des politiques publiques -

- * Bulmer, S., « Germany, Britain and the European Union : Convergence through Policy Transfer », *German Politics*, vol. 16, n° 1, 2007, pp. 39-57.
- Delpeuch T. 2008. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art. *Questions de Recherche* 27Dolowitz, Marsch, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, vol. 44, n° 2, 1996, pp. 434-357.
- J. Goldstein *et al.*, "Legalization and World Politics", *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, p. 387.
- A.-M. Slaughter « Breaking Out : the Proliferation of Actors in the International System » in Dezalay, Y., Garth (eds), *Global Prescriptions: the Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, 2002, p. 12-35.
- Dezalay, Y., Garth, B. *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*. Paris, Le Seuil, 2002.
- D. Stone, « Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy », *Journal of European Public Policy*, 11, 2004, n°3, pp.545-566.
- Bafoil, F. "Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 13, 2006/2, pp. 213-238).

Séance N°12 – L'Évaluation des politiques publiques –

- * OCDE, « Evaluer les politiques environnementales », *Synthèses*, mars 2007
- Haug Constanze, Rayner Tim, Jordan Andrew *et al.*, « Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: evidence from policy evaluation studies », *Climatic Change*, vol. 101, n°3-4, pp. 427-445
- S. Jacob, *Evaluer l'action publique, état des lieux et perspectives*, Academia Press, Gent, 2003,

..... **ET** **vo**tre évaluation du cours !

EXIGENCES du Cours

- 1 – Pour chaque séance lire le texte donné en référence principale (marqué * il est mis sur Entg) et préparer le cas d'étude (lire + réflexion sur le thème de la séance) lorsqu'il y en a un : être prêt pour une interrogation orale.
- 2 -Approfondir après coup le contenu des séances en lisant d'autres articles ou chapitres donnés en référence ET en consultant les manuels (cf bibliographie)
- 3 – Suivre l'actualité des actions publiques nationale (un pays), européenne et internationale sur un domaine qui vous intéresse particulièrement (cela vous fournira des exemples précis à utiliser en cours pour les discussions).

VALIDATION du Cours

Le parcours doctoral vise à vous donner une formation spécifique basée :

- d'une part, sur l'apprentissage de la recherche : vous choisirez un sujet de l'actualité des actions publiques nationale (un pays), européenne ou internationale et vous constituerez un *dossier documentaire* sur le sujet (presse, communiqués, rapports etc. et articles scientifiques portant sur ce thème), éventuellement quelques entretiens exploratoires.

Le dossier documentaire sera présenté de façon synthétique sous la forme d'une note comportant :

- a - les principaux éléments factuels et données rassemblés,
- b - un résumé des différents éléments théoriques avec lesquels on peut mettre en relation votre sujet,
- c - ces deux séries d'informations doivent vous conduire à donner une définition précise du sujet retenu (une « construction d'objet scientifique », c'est à dire comment passe-t-on d'un événement, d'une situation ou d'un intérêt pour un domaine à la formulation d'un objet et d'une question de recherche ?

- d'autre part la connaissance des principaux travaux théoriques et empiriques contemporains dans le domaine de l'action publique. Des approches théoriques co-existent (institutionnelle, organisationnelle, constructiviste, néo-marxiste, etc.), il s'agit d'apprendre :
1 - à bien les comprendre et les distinguer,
2 - à être capable d'en préciser les concepts de base, les argumentations et les principaux apports et leurs limites,
3 - il s'agit aussi d'être capable de mettre à l'épreuve un modèle théorique dans sa cohérence en l'utilisant comme *modèle d'analyse* d'un terrain d'enquête spécifique (ici votre dossier d'actualité, votre sujet de mémoire en 2^o année, éventuellement plus tard votre sujet de thèse).

Vers la fin du cours, un petit test de vérification des connaissances (genre « question à choix multiple », définition à donner, analyse d'un cas etc.) sera organisée pendant une des séances (je vous préviendrai, bien sûr).

Les critères de VALIDATION sont de trois sortes :

1 – **votre participation** au cours par la présentation des textes à lire et cas à préparer, par vos questions et remarques liées à vos lectures **et au suivi de l'actualité** de l'action publique (3 points)

2 – La maîtrise des théories et concepts présentés dans le cours et de votre capacité à les appliquer à des terrains concrets (test de connaissance 5 points)

3 - La qualité du *dossier documentaire* que vous rendrez en fin de semestre (diversité et originalité des sources, qualité de la définition du sujet et des références de science sociale que vous aurez utilisé) – et la qualité et la pertinence du *modèle d'analyse choisi* : a - justification du choix d'une approche théorique (quelles autres étaient possibles, leurs apports et leurs limites ?). b - Caractéristiques du modèle théorique retenu (ses concepts, ses hypothèses appliquées à votre sujet = que voulez vous démontrer ?). c - Implications du choix du modèle sur la démarche de recherche concrète qui pourrait être développée (quelles sont les données à recueillir, quelles étapes de recherche sont à envisager). d – à titre provisoire (après 4 mois de travail et de réflexion sur le sujet) quelles lignes d'interprétation, de problématisation proposez vous ?

FORMAT : un travail individuel ou à deux personnes d'une vingtaine de pages (12 points).

BIBLIOGRAPHIE

I – Manuels et ouvrages généraux

Manuels

-
- ** P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, A. Colin, 2008
-
- * * L. BOUSSAGUET, ET AL., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sc PO, 2010
-
- M. MORAN et al., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford Press, 2006
-
- P. KNOEPFEL, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helging & Lichtenhahn, 2001
-
- P. JOHN, *Analysing public policy*, Londres, Pinter, 1998
-
- W. PARSONS, *Public policy, an introduction to policy analysis*, E. Elgar 1995,
-
- O. BORRAZ, V. GUIRAUDON, *Politiques Publiques*, Vol 1 «La France dans la gouvernance européenne », Vol 2 « Changer la société », Presses de sciences-Po, 2008 et 2010.
-

Petits manuels

-
- P. LASCOUMES, P. LEGALES, *Sociologie de l'action publique*, A. Colin, Collection 128, 2012
-
- P. MULLER, *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je ?, 2008
-
- ** D. KUBLER, J. de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, PUG, 2009
-

OUVRAGES généraux

-
- CH. BROQUA, *Agir pour ne pas mourir, Act Up, les homosexuels et le sida*, Preses Sciences Po, 2005
-
- O. BORRAZ, *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008.
-
- P. DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999
-
- * M. EDELMAN, *Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, 1991
-
- G. ESPING-ANDERSEN, B. PALIER, *Trois leçons sur l'Etat providence*, Seuil, 2008
-
- P. HALL, *The political power of economic ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989
-
- N. FLIGSTEIN, SANDHOLZ, W., STONE, A., (dir.), *The institutionalisation of Europe*, Oxford : Oxford University Press, 2001
-
- J. FONTAINE, P. HASSENTEUFEL, *To change or not to change, les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002
-
- * Cl. GILBERT, E. HENRY, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, 2009
-
- B. JOBERT, P. MULLER, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987
-
- J. KOOIMAN, J., *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993
-
- * P. LE GALES, *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003.
-
- * C. LINDBLOM, *The policy -making process*, Prentice Hall, 1980
-
- J. MAHONEY, K. THELEN, *Explaining institutional change, ambiguity, agency and power*, Cambridge Univ. Press, 2010.
-
- * J. de MAILLARD, Y. SUREL, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de SciencesPo, 2012
-
- Y. MÉNY, J.C. THOENIG, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, PUF, 1989
-
- P. MULLER, B. JOBERT, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987
-
- * G. MAJONE, *L'Etat régulateur*, Paris, Montchestien, 1995
-
- P. LASCOUMES, *L'éco pouvoir, politiques et environnement*, Paris, La Découverte, 1994
-
- P. LASCOUMES, *Action publique et environnement*, PUF, Que sais-je ?, 2012.
-
- P. LE GALES, M. THATCHER, dir., *Les réseaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1993
-
- * J. G. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982
-
- B. PALIER, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris PUF, 2004
-
- J.L. PRESSMANN, A. WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973
-
- REVUE FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *Approches, concepts et méthodes : l'analyse politique de l'action publique*, N°1, février 2005
-
- R. ROSE, I. DAVIES, *Inheritance and public policy*, Yale, Yale University Press, 1994
-
- P. SABATIER, ed., *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999
-
- * V. WRIGHT, S. CASSESE, dir., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
-