

Que nous enseignent les manuels de politiques publiques ?

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot

► **To cite this version:**

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot. Que nous enseignent les manuels de politiques publiques?. Revue Française de Science Politique, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, 60 (6), pp.1175 - 1178. hal-02188245

HAL Id: hal-02188245

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02188245>

Submitted on 18 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LECTURES CRITIQUES

Que nous enseignent les manuels de politiques publiques ?¹

Il existe de multiples façons de connaître une discipline. On peut s'intéresser aux débats théoriques qui la traversent à travers ses publications ; on peut lire ses revues ou assister aux congrès internationaux de ses associations d'enseignants-chercheurs ; on peut aussi regarder comment elle est enseignée à l'université², en compilant les plans de cours et autres maquettes des formations qui lui sont consacrés. Pourtant, la voie peut-être la plus rapide et la plus synthétique pour avoir un aperçu concis et exhaustif d'une discipline à un moment donné de son développement reste certainement de se pencher sur les manuels de référence qui y sont consacrés.

Tel est l'objectif de cette lecture critique : que nous enseignent les trois derniers ouvrages parus en France qui tentent de faire le point sur l'analyse des politiques publiques³ ? Quelles sont les leçons que l'on peut en tirer sur l'action publique aujourd'hui, et surtout sur la façon dont elle est perçue et analysée ? Trois dimensions nous semblent devoir être distinguées pour répondre à ces questions : une dimension pédagogique, car il s'agit là bien sûr de l'objectif premier de tout manuel ; une dimension davantage substantielle, touchant à la présentation du contenu de l'action publique elle-même et de ses transformations

actuelles ; et enfin, une dimension épistémologique, qui concerne la discipline elle-même, les postures de recherche et les « façons de faire » de l'analyse des politiques publiques⁴ aujourd'hui.

Une ambition pédagogique partagée

Si nous utilisons la notion de « manuel » pour qualifier ces trois ouvrages, alors qu'ils ne se revendiquent pas nécessairement eux-mêmes de cette appellation et se présentent sous des formats différents, c'est qu'ils partagent un objectif commun : celui de présentation d'une discipline et d'exposition de ses principaux outils théoriques et analytiques. Le « Que-sais-je ? » de Pierre Muller se veut ainsi une « introduction à l'étude des politiques publiques » (p. 5), l'ouvrage de Daniel Kübler et Jacques de Maillard « poursuit l'objectif de présenter les approches et concepts clefs utilisés » (p. 14) ; quant au livre de Patrick Hassenteufel, il est annoncé comme fournissant « une grille de lecture » de l'action publique aujourd'hui (quatrième de couverture).

De fait, les trois ouvrages recensés proposent aux lecteurs un cheminement à travers les « passages obligés » de la discipline, qu'il s'agisse des travaux fondateurs de Jones sur l'analyse séquentielle ou des grandes approches du changement (incrémentalisme, paradigme, fenêtre d'opportunité, etc.).

Cette volonté de rendre accessible une discipline aux lecteurs se traduit également dans le souci affiché de faire de ces ouvrages des outils pratiques et didactiques. Si le format même du « Que-sais-je ? » s'y prête tout particulièrement (n'oublions pas que cette collection est dédiée à la vulgarisation des savoirs), les deux autres manuels n'échappent pas à la règle (insertion

1. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008 (U), 296 p., bibliographie, index ; Daniel Kübler, Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009, 224 p., bibliographie, lexique ; Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (1^{re} éd. : 2006), 984 p., index ; Pierre Muller, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 8^e éd., 2009 (Que sais-je ?), 128 p., bibliographie.

2. Voir notamment, pour la science politique dans son ensemble, le désormais classique : Pierre Favre, Jean-Baptiste Legavre (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

3. Afin de mettre en perspective ce qui sera dit ici, sera également pris en compte dans cette lecture un ouvrage de référence du marché anglophone.

4. Nous faisons le choix de parler « d'analyse des politiques publiques » dans ce texte, afin de désigner cette branche particulière de la science politique qui se consacre à l'étude des processus décisionnels, entendus au sens le plus large. L'usage de l'expression « sociologie de l'action publique » pour la qualifier tend de plus en plus à se diffuser, mais ce processus fait justement partie des évolutions de la discipline que nous souhaitons mettre en lumière dans cette recension. « Analyse des politiques publiques » doit donc être entendu dans un sens générique et comme un label englobant, au sein duquel émergent des approches nouvelles, notamment incluant une dimension plus sociologique (cf. *infra*).

d'encadrés visant à présenter ou à illustrer des notions et/ou des cas pratiques, d'un court lexique pour le Kübler et de Maillard, d'une sélection de références bibliographiques et d'études de cas par chapitre et d'un index thématique pour le Hassenteufel).

Une action publique qui se transforme... ou pas

Mais un manuel, c'est aussi une certaine conception de ce qu'est l'objet étudié, l'action publique dans le cas présent. Et le constat qui s'impose est que cette conception n'est pas homogène dans les trois ouvrages recensés : certains s'attardent sur les grandes transformations qui affectent l'action publique aujourd'hui, d'autres restent sur une vision relativement traditionnelle des politiques publiques.

Ce dernier cas de figure est illustré par le Kübler et de Maillard, qui fait le choix de se concentrer exclusivement sur les approches théoriques de la discipline, et qui plus est, les approches dites « classiques », comme un coup d'œil bibliométrique l'atteste¹. Si elle a le mérite de la clarté, cette focalisation sur la boîte à outils de la discipline, telle qu'elle s'est constituée et solidifiée dans un premier temps, donne une vision atemporelle de l'action publique, qui en retour fige un peu les outils analytiques permettant de la saisir. Par conséquent, l'action publique donnée à voir est relativement dé-contextualisée et un certain nombre de notions et débats théoriques apparus dans les deux dernières décennies pour tenter d'analyser les mutations contemporaines des politiques publiques (européanisation, transnationalisation, nouveaux modes d'intervention étatiques, multiplication des niveaux d'action, effacement de la frontière public-privé, etc.) sont absents du panorama présenté par les auteurs.

Par opposition à ce type de posture, Patrick Hassenteufel fait le choix d'articuler dimension théorique et empirique et de ne pas « séparer l'analyse des politiques publiques de l'évolution des politiques publiques elles-mêmes » (p. 24).

Les transformations de l'État et des politiques publiques qu'il conduit sont par exemple problématisées dès l'introduction, et l'auteur développe une réflexion sur les outils analytiques les plus heuristiques pour penser cette évolution. Cela aboutit à la mise en avant d'une notion particulière : celle d'État régulateur². On retrouve la même préoccupation de lier la discipline aux transformations de son objet dans le Muller³, dont le chapitre 5 se penche sur trois évolutions de fond de l'action publique, relatives à la construction européenne, à la sectorisation et aux changements d'échelle de pouvoir, et au tournant néolibéral.

Une analyse des politiques publiques plurielle

La lecture croisée de ces trois manuels est également riche en enseignements d'un point de vue épistémologique. Car, contrairement à ce que les étudiants en premier cycle ont souvent tendance à penser, un manuel est porteur d'une certaine vision. Le Kübler et de Maillard, qui fait pourtant le choix d'une exposition, même « décontractée » (p. 14), des grandes théories de la discipline, n'est ainsi pas exempt de toute subjectivité, comme le montre la prise de position en conclusion en faveur d'un décloisonnement théorique et d'une approche combinée qui croise les différentes variables explicatives (les « 3 i »).

Les deux autres manuels vont encore plus loin en revendiquant ouvertement une posture de recherche particulière, comme le montrent parfaitement les deux tables des matières : le Muller consacre ainsi, sur 5 chapitres, deux chapitres complets aux interrogations qui ont structuré la réflexion et l'ensemble des travaux de l'auteur depuis le début de sa carrière, soit le rôle des acteurs et surtout celui des idées. À tel point que le chapitre relatif au changement de l'action publique porte exclusivement sur l'analyse cognitive des politiques publiques. Quant au Hassenteufel, 4 des 9 chapitres que compte l'ouvrage sont dédiés aux acteurs, qu'ils soient sociaux, politiques, non étatiques ou « intermédiaires ». Cette structuration reflète la vision de l'action publique

1. Un gros tiers des références mentionnées date d'avant 1990 et seuls 30 % des références de fin d'ouvrage sont parues après 2000.

2. « Elle renvoie en effet à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au faire faire [...]. La deuxième évolution, qui découle de la première, est le renforcement des capacités de contrôle étatiques [...] » (p. 270).

3. Il s'agit peut-être là de l'une des explications de la longévité de ce « Que-sais-je ? » et de son succès jamais démenti depuis 1990, après 8 éditions et 28 000 exemplaires, à savoir son adaptabilité et sa constante mise à jour tenant compte des évolutions de l'action publique et de son contexte de production.

qu'il défend, c'est-à-dire « une construction collective et contextualisée d'acteurs en interaction », cadre d'analyse qu'il applique d'ailleurs à l'étude du changement. La revendication d'un regard particulier sur une discipline n'est donc pas incompatible avec les ambitions pédagogiques d'un manuel ; bien au contraire.

Enfin, de façon peut-être étonnante pour un observateur attentif des évolutions de la discipline, alors que les débats actuels semblent se concentrer sur l'idée d'une progression inexorable des approches dites sociologiques et notamment d'une intégration toujours plus forte entre analyse des politiques publiques et sociologie politique, seul le Hassenteufel s'inscrit sans ambiguïté dans cette tendance (p. 6). Le caractère pluridisciplinaire de l'analyse des politiques publiques, tant dans sa genèse que dans ses outils et principaux concepts, est rappelé par chacun mais finalement peu opérationnalisé.

Éléments de mise en perspective

Mettre en perspective revient tout d'abord à prendre un peu de distance : le panorama qui est fait ici de la discipline « analyse des politiques publiques », à partir de la lecture croisée des trois derniers manuels parus, concerne exclusivement la science politique française récente. Or, des tendances communes sont repérables ici et ailleurs (outre-Manche et outre-Atlantique notamment), telles que l'importance accordée aux acteurs, à l'impact de la globalisation ou à la réflexion sur la marge de manœuvre réelle des États. Et les différences semblent désormais s'estomper : si l'intérêt, tout français, pour les approches cognitives fait partie des lieux communs que l'on brandit dès lors qu'on oppose recherches française et anglo-saxonne, force est de constater que cette exception est dans une large mesure artificielle si on la met en regard des évolutions que fait apparaître la lecture du récent *Oxford Handbook of Public Policy*. Les chapitres consacrés au rôle des idées n'y sont en effet pas rares – même si leur orientation reste quelque peu différente avec un accent mis plus particulièrement sur la dimension discursive de l'action publique. On constate donc une forte internationalisation de la discipline, à laquelle la recherche française prend pleinement part.

Cela n'empêche en rien le maintien ou l'émergence de spécificités nationales et culturelles dans la façon de concevoir et d'analyser l'action publique. Le *Handbook* d'Oxford souligne par exemple davantage que ses homologues français les effets des politiques publiques, les liens avec la démocratie, et il donne à l'analyse des politiques publiques une dimension normative et appliquée, que l'on voit peu transparaître dans les manuels français étudiés ici. De façon plus générale, l'une des grandes spécificités de la discipline, telle qu'elle ressort des trois manuels recensés, est certainement une propension à se penser et à se vouloir (trop ?) autonome, au risque peut-être d'une certaine myopie à l'égard des « grandes questions » de la science politique, comme celles de la démocratie ou du pouvoir – en dépit des tentatives de Pierre Muller pour conclure sur l'articulation entre citoyens et politiques publiques. Mais peut-être cette myopie n'est-elle en partie qu'une réaction au déni dont souffre l'analyse des politiques publiques, à laquelle on refuse souvent le statut de discipline à part entière.

Enfin, comment ne pas terminer cette recension sur le constat que celle-ci n'aurait pas pu être rédigée il y a de cela tout juste une dizaine d'années ? Un étudiant qui commençait sa thèse au début des années 2000 devait en effet se contenter d'un nombre très limité d'ouvrages généraux, et pour la plupart relativement anciens, d'analyse des politiques publiques. Il pourrait aujourd'hui se référer à un éventail incomparablement plus large de manuels, aux contenus, aux formats et aux postures variés, dans lesquels s'inscrivent les 3 ouvrages de cette recension. Cependant, plus outillé sur le plan théorique, notre doctorant resterait encore relativement démuné en matière méthodologique : si Pierre Muller accorde une importance particulière à la transmission de ce qu'il appelle une « stratégie pour l'étude des politiques publiques » (p. 6)¹, les deux autres manuels (et ceux qui les ont précédés) sont en revanche un peu moins loquaces sur le sujet, ce qui laisse toujours les étudiants perplexes lorsqu'il s'agit pour eux de commencer une recherche.

Ce bémol n'enlève toutefois rien à la grande qualité des manuels étudiés ici, dont la multiplication et la large diffusion sont le signe indéniable de l'institutionnalisation de la discipline « analyse

1. Il consacre d'ailleurs un chapitre à la présentation pas à pas d'un cadre méthodologique, allant de la définition de la question de recherche à la rédaction d'un document final.

des politiques publiques », mais surtout de sa diversité interne.

Laurie Boussaquet -

Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines,
CESDIP

Sophie Jacquot -

Sciences Po, Centre d'études européennes

La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctués¹

Les approches de l'émergence et de la mise à l'agenda des problèmes publics se situent à la croisée de plusieurs problématiques fondamentales de la science politique : les rapports entre les citoyens, les groupes organisés et le monde politique ; l'allocation et la distribution du pouvoir et de l'influence dans les sociétés ; l'influence réciproque des dynamiques politiques et sociales. De fait, étudier l'émergence des problèmes publics conduit également à la frontière entre la sociologie politique et l'analyse des politiques publiques ; on ne s'étonnera donc pas de retrouver dans la seconde des méthodes et des pratiques développées par la première.

Depuis l'ouvrage fondateur de Roger Cobb et Charles Elder², un ensemble particulièrement vaste et diversifié de publications s'efforce d'analyser la manière dont des enjeux deviennent publics (l'émergence des problèmes) et dont les pouvoirs publics les prennent en charge (la mise à l'agenda). Les résultats de cette littérature sont demeurés relativement stables : les problèmes sont construits et ne résultent pas de processus purement rationnels ; les acteurs bénéficient d'un accès

inégal à l'agenda politique ; les acteurs politiques jouent le plus souvent un rôle déterminant de sélection et de reconstruction.

Les ouvrages présentent la particularité d'analyser la mise sur agenda sous trois angles et à trois niveaux d'analyse différents. Le premier est une réédition du désormais classique *Agendas and Instability in American Politics* de Frank Baumgartner et Bryan Jones paru en 1993³. Proposant une explication générale du changement de politiques publiques dans un pays (les États-Unis), les deux auteurs développent la thèse selon laquelle les dynamiques politiques à l'œuvre dans la mise à l'agenda des problèmes publics répondent à un équilibre ponctué⁴. Le système politique et humain est marqué par des longues phases de stabilité organisées autour d'arrangements institutionnels et d'une représentation dominante du problème (« *policy image* »). Il peut cependant dans certains contextes être perturbé par l'émergence d'une nouvelle image de l'enjeu portée par des acteurs n'appartenant pas au sous-système de politique publique (« *policy subsystem* »). Par des processus de rétroaction positive (« *positive feedbacks* »), le monopole établi par et autour de quelques acteurs s'effondre, et est remplacé par un nouvel arrangement agencé autour d'une nouvelle représentation. Le cas du nucléaire aux États-Unis est étudié en profondeur dans le livre, mais d'autres enjeux sont également traités : le tabagisme, la toxicomanie, la maltraitance infantile, les pesticides ou les questions urbaines.

Le deuxième ouvrage, publié sous la direction d'Aurélié Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell, aborde les enjeux de l'agenda par le prisme d'un niveau de gouvernement spécifique, l'Union européenne (UE)⁵. Les auteurs estiment que les travaux actuels sur la construction des problèmes n'apportent aucun

1. Frank R. Baumgartner, Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press 2009 (1^{re} éd. : 1993), XVI + 340 p., annexes, bibliographie, index ; Aurélié Campana, Emmanuel Henry, Jay Rowell (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007 (Sociologie politique européenne), 256 p., bibliographie ; Claude Gilbert, Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte/PACTE, 2009 (Recherche/Territoires du politique), 296 p.

2. Roger W. Cobb, Charles L. Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983 (1^{re} éd. : 1972).

3. La seconde édition comporte un chapitre supplémentaire qui reprend les mêmes exemples avec des données des 15 dernières années.

4. Le terme, inventé par les paléontologues américains Stephen Jay Gould et Niles Eldredge dans les années 1970, est emprunté à la biologie évolutionniste.

5. La focalisation sur l'UE est cependant ambiguë, car certains chapitres ne l'abordent qu'à la marge (B. Guy Peters), voire pas du tout (Claude Gilbert).