
LES CONSÉQUENCES DES CHOIX POLITIQUES : CHOIX RATIONNEL ET ACTION PUBLIQUE

RICHARD BALME, SYLVAIN BROUARD

En interrogeant l'apport de la théorie du choix rationnel à l'analyse de l'action publique sous l'angle de la méthode, nous prenons ici le risque d'être très réducteurs. En effet, la quantité de publications directement inscrites dans ce courant, imprégnées de ses concepts, ou en développant la critique, est considérable. Pratiquement, toute cette littérature touche, sous un angle ou un autre, l'analyse des politiques publiques. Pour adopter un mode de lecture séquentiel, en amont de la décision publique, on trouve la formation des choix collectifs (*Social Choice*¹), l'interaction entre opinion publique et compétition partisane dans la formation des choix politiques (ainsi l'analyse spatiale de Downs²), le rôle des arrangements institutionnels dans la décision publique (à savoir le néo-institutionnalisme³). Et, en aval, on trouve la production des biens collectifs et l'économie institutionnelle (de Samuelson⁴ à North⁵), les politiques de la bureaucratie (Niskanen⁶), de la mise en œuvre (*Principal-Agent*⁷) et des groupes d'intérêt (Olson⁸ et la régulation). Il est impossible d'embrasser un tel ensemble sans aplanir bien des nuances et sans en forcer la cohérence.

Sur un autre plan, la méthodologie du choix rationnel est à la fois spécifique et très explicite. C'est elle, davantage qu'une communauté de problématiques ou d'interprétations, qui fonde l'unité de ces différents travaux. C'est encore elle qui motive le plus souvent leur critique. Il est difficile de dire si le choix rationnel est réellement

1. Cf., par exemple, K. Arrow, *Choix collectif et préférences individuelles*, Paris, Calmann-Lévy, 1974, et A. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day, 1970.

2. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

3. Dans un corpus très vaste de travaux, on pourra consulter : pour le modèle de contrôle de l'agenda, T. Romer, H. Rosenthal, « Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo », *Public Choice*, 33, 1978, p. 27-44, et H. Rosenthal, « The Setter Model », dans J. Enelow, M. Hinich (eds), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; pour la notion d'équilibre structurellement induit, K. Shepsle, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, 23 (1), 1979, p. 27-60 ; pour la théorie des *veto players*, G. Tsebelis, *Veto Players*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

4. P. A. Samuelson, *Les fondements de l'analyse économique*, Paris, Dunod, 1971.

5. D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

6. W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

7. Cf. D. Sappington, « Incentives in Principal-Agent Relationships », *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), 1991, p. 45-66 ; T. Bergman, W. Müller, K. Strøm, « Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation », *European Journal of Political Research*, numéro spécial, 37 (3), 2000, p. 255-429 ; D. Epstein, S. O'Halloran, *Delegating Powers : A Transaction Cost Politics Approach To Policymaking under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; D. Kiewiet, M. McCubbins, *The Logic of Delegation*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

8. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

dominant aujourd'hui dans la science politique et l'analyse des politiques publiques nord-américaines. La plupart des articles et des ouvrages consacrés à l'action publique n'en sont pas directement issus et il nous semble, au contraire, qu'un consensus s'établit plutôt autour de sa critique et de la nécessité de son dépassement. Il est vrai, en revanche, qu'il a connu outre-Atlantique un essor sans équivalent en Europe, qu'il figure en bonne place dans la production scientifique et dans les enseignements des *Public Policy Schools* et qu'il y polarise et structure le débat méthodologique. Quoiqu'il en soit, nous ne chercherons ici ni à en restituer toutes les nuances ni à convaincre le lecteur d'adhérer à ses versions les plus radicales. Il s'agit plutôt d'en dégager les partis pris de méthode essentiels pour les mettre en discussion. Il nous semble, en effet, qu'ils éclairent le statut original de l'analyse politique et la spécificité de son épistémologie. Nous présentons aussi, de manière nécessairement très sélective, quelques travaux récents ouvrant des perspectives sur une série de questions cruciales pour la compréhension de l'action publique contemporaine : les déterminants des politiques de privatisation, la convergence des politiques macro-économiques, l'impact de l'exécutif sur les performances de l'administration et enfin la production des normes dans l'action publique.

L'ÉPISTÉMOLOGIE DU CHOIX RATIONNEL ET L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE

Tentons d'abord de préciser l'épistémologie développée par le choix rationnel et ses implications pour la compréhension de l'action publique. Il est nécessaire, pour ce faire, de s'arrêter un instant sur la distinction entre analyse des politiques publiques et théorie de l'action publique.

DE LA THÉORIE DU *PUBLIC CHOICE* AU PARADIGME DU CHOIX RATIONNEL

L'analyse des politiques publiques rassemble, aujourd'hui, des travaux empruntant des méthodes diversifiées, couvrant un spectre relativement large. L'inspiration dominante la discipline étant principalement empirique, la connaissance qu'elle produit procède par accumulation d'études monographiques ou comparatives, le plus souvent sectorielles. Ces recherches sont innervées par des « questionnements théoriques », des grilles de lecture référencées dans la littérature, développant une conception de la politique publique et organisant la collecte et l'interprétation des données. Si la nomenclature et la classification de ces travaux prête certainement à discussion, on peut cependant indiquer : l'analyse séquentielle¹ (la politique publique comme programme impliquant des phases successives), l'analyse organisationnelle² (processus inter-organisationnel plus ou moins ordonné, du système d'action au *garbage can*), l'approche cognitive (la politique publique comme production de sens), les approches

1. Cf. C. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

2. Entre beaucoup d'autres, M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, et J. March, J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976.

historiques ou socio-historiques ¹ (la politique publique comme trajectoire institutionnelle ou comme socio-genèse) et, enfin, le choix rationnel (la politique publique comme produit d'interactions stratégiques). Dans tous les cas, ces approches interrogent les processus de transformation des rapports sociaux développés par des interactions politiques spécifiques. La politique publique est composée d'intentions politiques, de stratégies d'action, d'institutions et, finalement, de conséquences sociales. C'est la conception de ces notions et de leurs relations qui distingue ces différentes approches. Nous précisons, plus bas, celle avancée par le choix rationnel.

Une approche des politiques publiques ne fait pas une théorie de l'action publique pour autant. Le choix d'une méthode, en effet, ne préjuge pas de la congruence de ses résultats d'un site d'observation à l'autre et une accumulation d'études de qualité n'est pas une théorie. Une théorie de l'action publique est nécessairement plus globale, plus « macro » qu'une approche des politiques publiques. De l'analyse des politiques publiques à la théorie de l'action publique, il y a l'État et l'espace public. La théorie de l'action publique qualifie globalement la transformation de la société par le politique. Elle propose une interprétation conjointe de l'action politique, du changement social et de l'espace public.

La distinction entre politiques publiques et action publique posée, précisons davantage. Une *théorie* est un ensemble de concepts, de variables et d'indicateurs établissant des relations causales et des propositions interprétatives sur l'état du monde et ses transformations. Sous cet angle, le phénomène bureaucratique, le néo-corporatisme, le tournant néo-libéral, la gouvernance, les variétés de capitalisme sont des thèses fondant autant de théories de l'action publique. Le choix rationnel est-il l'une d'entre elles ? Le *Public Choice* ² est, en effet, un projet de théorie de l'action publique, qualifiant les relations entre l'État, le marché et les citoyens. Il représente le versant public de l'économie néoclassique. Sa méthode est celle de la modélisation microéconomique, sa thèse récurrente celle d'un État optimal-minimal maximisant son efficience en réduisant son périmètre aux corrections des insuffisances du marché ³. Il connaît ses développements les plus importants dans les années 1970 et sera associé à l'évolution libérale des politiques publiques à partir des années 1980 ⁴. On peut relever que, si les théories de l'action publique sont essentiellement des théories empiriques, la contribution du *Public Choice* est, sur ce plan, beaucoup plus limitée que ses apports dans la formulation analytique, comme si l'évaluation empirique ne suivait pas la progression des modélisations et, finalement, comme si ce nouvel espace ouvert à la théorisation se suffisait à lui-même. Le *Public Choice* s'est essentiellement développé comme une théorie normative, nous y revenons plus loin, et a alimenté les oppositions entre théoriciens et empiristes en science politique. Notre interprétation est que son

1. Entre beaucoup d'autres, cf. J. Mahoney, D. Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

2. Pour une présentation quasi-exhaustive de ce courant de recherche, cf. D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

3. C'est la correction des insuffisances du marché (*market failures*) qui définit la théorie de la régulation. La notion élaborée par le *Public Choice* guidera les développements des différentes conceptions de la régulation, dans son acception américaine (le rôle de l'État doit se limiter à celle-ci) ou européenne (l'État se doit d'assumer pleinement ses fonctions dans la régulation du marché).

4. Cette association mériterait d'ailleurs aujourd'hui d'être finement retracée, car il n'est pas toujours facile de départager son influence directe sur les décideurs, effective par la consultation, son influence indirecte de caution scientifique de choix politiques indépendants et son influence projetée, imaginée par ses critiques.

ambition initiale d'élaboration d'une théorie positive de l'action publique n'a pas pleinement abouti, en tout cas pas sous la forme anticipée, et n'a pas su emporter la conviction d'un empirisme prépondérant dans l'analyse des politiques publiques.

Mais le choix rationnel ne se réduit pas au *Public Choice*, dont les travaux les plus marquants sont aujourd'hui assez datés. Ses impasses en tant que théorie de l'action publique ne l'empêchent pas d'avoir révolutionné les façons de penser les politiques publiques et d'avoir nourri un ensemble plus large de travaux, moins convergents dans leurs interprétations, moins alignés sur la pensée économique libérale, mais tout à fait fondamentaux pour analyser l'économie politique de l'action publique.

Les théories de l'action publique se distinguent des *approches des politiques publiques* relevées plus haut. Une approche peut se définir comme l'association entre une façon de poser les problèmes, un répertoire méthodologique et un vocabulaire interprétatif. Le choix rationnel répond bien à cette définition. Il envisage la politique publique sous l'angle d'un problème d'action collective, il utilise l'individualisme méthodologique et la modélisation comme analyseurs et appuie l'interprétation sur quelques notions clés (bien collectif, jeu stratégique, différents concepts d'équilibre, de solution et d'optimum). Mais il ne se réduit pas à une méthode, encore moins à une technique d'analyse des politiques publiques. Il couvre, aujourd'hui, un ensemble de questions, de procédures et de résultats, d'anomalies et de controverses, qui organisent l'activité d'un champ entier des sciences sociales. À ce titre, c'est un *paradigme*¹ tissé à l'intersection de plusieurs sciences sociales, essentiellement économie, science politique et philosophie, mais impliquant également psychologie, sociologie et droit.

Le choix rationnel dépasse, aujourd'hui, largement l'analyse économique « hors les murs » qu'a pu être le *Public Choice*. On peut le concevoir comme un « jeu de langage » qui s'est progressivement différencié et institué aux côtés des autres disciplines et qui affecte toutes les composantes de la science politique. Il ne propose pas une théorie unique, mais un ensemble de « théories intermédiaires », selon la conception de Robert Merton, un ensemble de modèles explicatifs développés à partir d'une méthodologie commune. C'est la modélisation qui en est le trait distinctif et qui fait, le plus souvent, controverse. Essayons d'en dégager les principes.

L'ÉLABORATION THÉORIQUE : MODÉLISER POUR QUOI FAIRE ?

Plusieurs épistémologies sont manifestement à l'œuvre dans les sciences sociales. Quelques oppositions connues entre sciences humaines et sciences sociales ou entre méthodes qualitatives et quantitatives, par exemple, attestent de la diversité des modes opératoires et des cultures professionnelles associées au travail scientifique. On peut penser ces clivages et ces polémiques comme les points de friction entre des opéra-

1. Certains, comme J. Johnson, préfèrent au terme de « paradigme » celui de « tradition de recherche » pour caractériser le choix rationnel. Cf. J. Johnson, « How Not To Criticize Rational Choice Theory : The Pathologies of Commonsense », *Philosophy of Social Sciences*, 26 (1), 1996, p. 77-91. Cependant, cette notion recouvre essentiellement les mêmes composantes. En effet, selon T. Ball, une « tradition de recherche » consiste (1) en une série d'hypothèses générales qui unissent, de manière lâche, plusieurs théories qui y sont incluses, (2) en un ensemble de problèmes que ces théories sont susceptibles de résoudre et, enfin, (3) en une méthode appropriée pour y aboutir. Sur ce point, consulter T. Ball, « Is There Progress in Political Science ? », dans T. Ball (ed.), *Idioms of Inquiry : Critique and Renewal in Political Science*, Albany, S.U.N.Y Press, 1987.

tions distinctes et, éventuellement, contradictoires contribuant à la production de la connaissance. Trois distinctions dans les modes d'élaboration théorique, entre normatif et positif, entre induction et déduction et entre les niveaux micro et macro de l'analyse, sont particulièrement utiles pour préciser l'épistémologie du choix rationnel.

Commençons par la distinction entre normativité et positivité. Les sciences sociales se définissent, le plus souvent, comme des sciences positives où le raisonnement normatif n'a pas sa place. Le choix rationnel rassemble, en revanche, des travaux théoriques ou empiriques, mais s'appuie sur un mode de raisonnement axiomatique dans l'élaboration des modèles. Cette axiomatique définit des prémisses, puis développe les implications des interactions entre différents paramètres. Elle est donc normative, non parce qu'elle viserait directement la prescription, mais parce qu'elle questionne les fondements logiques (analytiques) des régularités dans les situations sociales ¹. Quelles sont les propriétés élémentaires de l'interaction qui génèrent les états sociaux agrégés et définissent leurs effets contraignants ? En visant la généralisation, cette théorisation normative est fortement déductive et se distingue de constructions plus inductives, comme les essais historiques, par exemple. La théorie des jeux illustre bien cette position : le travail d'élaboration théorique est strictement analytique et procède par accumulation de théorèmes pour développer un langage gouverné par un ensemble de règles.

En science politique, le choix rationnel est cependant utilisé dans une acception beaucoup plus empiriste. Ces modèles sont utilisés ou adaptés pour être soumis à estimation empirique et, éventuellement, à reformulation. Ici, c'est une autre distinction qui prévaut, entre l'enquête de terrain inductive et son récit, historique ou ethnographique, et les différentes procédures de réfutation, accumulant des indices qualitatifs ou quantitatifs, couramment utilisées dans les sciences sociales positives (l'enquête par questionnaires ou entretiens, les méthodes de la comparaison). Le tableau suivant récapitule ces différentes dimensions et leurs croisements.

Tableau 1

<i>Raisonnement</i>	<i>Inductif</i>	<i>Déductif</i>
Normatif	1) Essai interprétatif	3) Modèle axiomatique
Positif	2) L'enquête et son récit	4) L'estimation empirique

Le choix rationnel se positionne dans les cases 3) et 4) du tableau. S'il fait controverse, c'est parce qu'il articule les dimensions conjointement normatives et positives des sciences sociales (d'où sa relation avec la théorie politique) et qu'il assume une continuité de raisonnement entre compréhension et explication.

On voudrait souligner ici deux éléments. En premier lieu, si le choix rationnel emprunte le plus souvent des formulations mathématiques dans la modélisation, cela n'en fait pas une méthode strictement quantitative pour autant. En politique comparée, ces modèles peuvent tout autant être estimés par une méthode idéal-typique « par contrastes » que par des procédures de vérification statistiques. Et la modélisation statistique (l'élaboration théorique), telle qu'elle est pratiquée dans les grandes enquêtes, est plus souvent inductive que déductive (des données vers la théorie plutôt que

1. L'utilisation prescriptive du choix rationnel n'est qu'une possibilité ouverte par un raisonnement normatif plus fondamental.

l'inverse). Aussi, l'association, fréquente dans les travaux américains, entre modèle rationaliste et test statistique est-elle trompeuse. L'un et l'autre sont parfaitement conciliables, mais leur association n'obéit en rien à une unité supposée des méthodes quantitatives. Par ailleurs, si le choix rationnel a largement développé l'usage de la modélisation formelle, il n'en détient pas le monopole. Des modèles formels, c'est-à-dire dont les postulats sont explicités pour servir d'axiomes dans la construction théorique, sont aussi développés en relaxant partiellement (comportements adaptatifs) ou totalement (biais cognitifs) la condition de rationalité ¹.

L'articulation entre les niveaux micro et macro est également fondamentale pour comprendre la démarche du choix rationnel et ses traits distinctifs vis-à-vis des autres approches. En fondant son épistémologie sur l'individualisme méthodologique, tel qu'il est élaboré par Max Weber ², le choix rationnel vise à expliquer des états du monde social comme le résultat agrégé de comportements individuels. Son axiomatic se développe au niveau micro (la rationalité des acteurs), la modélisation au niveau méso (les jeux stratégiques), l'objet de l'explication au niveau macro (l'état de la politique publique, pour ce qui nous préoccupe ici). Ce raisonnement individualiste ou *bottom-up* le distingue d'autres approches et l'oppose, en particulier, au néo-institutionnalisme historique et à sa démarche *top-down*, ou holiste, par laquelle des propriétés macro-sociales (telle la dynamique institutionnelle de l'État) engendrent des processus intermédiaires contraints (tels les changements de politiques publiques), explicatifs de situations locales ou individuelles. On peut concevoir de conjuguer les deux approches pour éclairer la même politique publique. Mais l'entreprise de théorisation du choix rationnel situe ses principes explicatifs au niveau micro, parce qu'elle privilégie, dans l'analyse des régularités sociales, les contraintes qui résultent directement de l'interaction intentionnelle.

La modélisation développée par le choix rationnel vise donc à une forme d'explicitation théorique guidée par des questionnements conceptuels plutôt qu'empiriques. En plaçant les contraintes dérivées des formes de l'interaction au cœur de l'investigation, elle propose aussi une méthode spécifique, donc partielle, pour aborder les phénomènes sociaux, mais dont le projet est particulièrement pertinent pour l'analyse de l'action politique. C'est sans doute ce qui explique à la fois son succès en science politique et les controverses dont elle fait l'objet.

LE CHOIX RATIONNEL COMME NÉO-INSTITUTIONNALISME

Au cours des dix dernières années, le choix rationnel a contribué au tournant néo-institutionnaliste plus général qu'a emprunté la science politique. Peter Hall et Rosemary Taylor en font justement l'une des trois composantes de cette évolution ³. Éclipsées un temps par le béhaviorisme et le structuralisme, les institutions politiques sont l'objet d'investigations politologiques renouvelées. La position du choix rationnel

1. Sur ces différents points, Cf. R. B. Morton, *Methods and Models. A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

2. Selon Max Weber, l'activité sociale est « l'activité qui, d'après son sens visé par l'agent ou les agents, se rapporte au comportement d'autrui, par rapport auquel s'oriente son déroulement » (M. Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 4).

3. P. A. Hall, R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), juin-août 1997, p. 469-496.

dans ce débat avec les conceptions historiques et sociologiques, auquel on peut adjoindre l'approche cognitive, peut être synthétisée par trois propositions simples :

(1) *Seuls les acteurs agissent.* Le changement social, en général, et le changement politique, en particulier, ne résultent que de l'interaction. Les structures ou les institutions au sens Durkheimien (les faits sociaux) sont en eux-mêmes inertes. Ils ne se transforment que parce qu'ils sont animés par des acteurs individuels ou collectifs. L'action est le moteur du changement et l'interaction, son mécanisme explicatif. Dès lors, la politique publique est analysée comme un problème d'action collective. Au plan interne, la capacité d'organisation des acteurs est cruciale, parce qu'elle leur permet d'agir. Les chômeurs, les entreprises d'un secteur industriel, le gouvernement n'ont pas de capacité d'action sans organisation. Au plan externe, c'est-à-dire entre les acteurs, coopération et coordination sont déterminantes. Il ne suffit pas que les acteurs (les chômeurs, les entreprises et le gouvernement) aient des vues compatibles (sur la réforme de l'assurance-chômage, par exemple), encore faut-il qu'ils parviennent à coopérer et à coordonner leurs actions. La méthodologie du choix rationnel est centrée sur l'interaction plutôt que sur l'acteur.

(2) *Les idées qui comptent sont des préférences.* « *Ideas matter* », certes, mais comment ? D'une certaine façon, le choix rationnel prend cette question très au sérieux avec la notion de préférence. Les acteurs ont des préférences (des intérêts matériels ou des convictions morales) et des croyances pratiques sur les conséquences de leurs comportements. C'est en fonction de ces anticipations qu'ils sélectionnent leurs actions (leurs stratégies) et c'est cette relation moyens-fins qui définit la rationalité. Les acteurs ont donc « de la suite dans les idées » et poursuivent leurs préférences en anticipant les conséquences de leurs choix. Comme la notion d'acteur, celle de préférence est avant tout problématique. Elle sert de postulat à la modélisation pour guider l'exploration empirique.

(3) *Les institutions déterminent les issues de l'interaction et réciproquement.* Une large part des résultats analytiques développés par le choix rationnel adopte la forme de paradoxes ¹. Ils démontrent le plus souvent que l'interaction développée dans un contexte répondant à un idéal-type de marché ne permet pas l'action collective (Olson), la démocratie (Arrow), la participation électorale (Downs) ou même la décision (théorème du chaos ²). Cette littérature met en évidence l'absence, la pluralité ou la sous-optimalité des équilibres générés par les interactions spontanées. C'est l'institution (les incitations sélectives, droits de propriété, procédures de vote, contrôle de l'agenda) qui sanctionne le *free-riding*, restreint le domaine des préférences en structurant l'unidimensionnalité du choix, élimine les effets de majorités cycliques, détermine les marges de manœuvre de celui qui dispose de l'initiative, pour, finalement, rendre opératoire le processus décisionnel et sélectionner l'équilibre qui en résulte. La notion d'équilibre structurellement induit ³ rend compte de cette approche exogène des institutions, largement utilisée en politique comparée ⁴.

1. K. Shepsle, « Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions », dans H. Weisberg, *Political Science : The Science of Politics*, New York, Agathon, 1986, p. 51-81.

2. R. McKelvey, « General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models », *Econometrica*, 47, 1979, p. 1085-1111 ; R. McKelvey, « Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control », *Journal of Economic Theory*, 12, 1976, p. 259-319.

3. K. Shepsle, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », art. cité.

4. G. Tsebelis, *Veto Players. How Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

Cette approche classique est, aujourd'hui, complétée par une analyse endogène des institutions, c'est-à-dire les considérant non plus comme une variable fixe, mais comme un produit de l'interaction ¹. C'est particulièrement le cas avec la théorie des jeux évolutionniste, qui procède à l'analyse des jeux répétés, et avec la transitologie où la démocratie apparaît comme le « produit contingent du conflit » ². L'institution est alors conçue comme un équilibre dynamique, soumis à un processus de sélection et de cheminement (*equilibrium path*) généré par les investissements et désinvestissements d'intérêt de la part des acteurs. Cette problématique s'applique autant aux institutions politiques qu'à la sociologie des coutumes ³.

ANALYSER LES CHOIX DE POLITIQUES PUBLIQUES

« *Does politics matter ?* » est l'une des questions originelles de la science politique. Les gouvernements de gauche et de droite conduisent-ils des politiques réellement différentes ? Leurs oppositions idéologiques s'effacent-elles dans la pratique réaliste du pouvoir ? Les effets du contexte économique et institutionnel sont-ils plus importants que la couleur des gouvernements ? Et comment l'exécutif parvient-il éventuellement à imposer ses choix dans la mise en œuvre de l'action publique ?

Interroger les effets de la représentation politique (*electoral politics*) sur les politiques publiques permet une caractérisation spécifique de la démocratie concrète, dont les implications théoriques sont importantes. Jusqu'à quel point et à quelles conditions les démocraties contemporaines offrent-elles à leurs citoyens des alternatives sensibles à leurs choix politiques ? Cette question constitue un angle mort dans l'analyse des politiques publiques françaises. Elle a, depuis longtemps, été abordée par des travaux comparatifs ⁴, essentiellement sous l'angle de la mesure de l'impact de ces différents facteurs, avec des résultats soulignant leurs variations, sans réellement l'expliquer. En modélisant et en testant les conditions de réalisation des préférences gouvernementales, le choix rationnel a proposé des avancées par rapport à cette littérature. Nous en présentons ici quelques aspects.

RÉDUIRE LA TAILLE DU SECTEUR PUBLIC : QU'EST-CE QUI DÉTERMINE LES PRIVATISATIONS ?

Charles Boix ⁵ s'intéresse aux relations entre idées, conjonctures, institutions et acteurs politiques dans la mise en place d'une politique publique spécifique, les privatisations, dans le cadre plus global de ce que certains auteurs ont appelé le « déman-

1. K. Shepsle, « Studying Institutions : Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2), 1989, p. 131-147.

2. A. Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

3. R. Bates *et al.*, *Analytical Narratives*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

4. Cf. notamment F. Castles, R. McKinlay, « Does Politics Matter ? An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States », *European Journal of Political Research*, 7 (2), 1979, p. 169-186 ; H. Wilenski, *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press, 1975.

5. C. Boix, « Privatizing the Public Business Sector in the Eighties : Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments », *British Journal of Political Science*, 27 (4), 1997, p. 473-496.

tèlement de l'État providence », symptôme de la rupture du consensus keynésien préexistant. Les privatisations sont-elles des réponses mécaniques au contexte défini par la baisse du taux de croissance, l'accroissement des déficits budgétaires, l'internationalisation croissante des économies nationales et la naissance éventuelle d'un nouveau consensus sur la taille optimale du secteur public dans l'économie ? Considérant que ce sont les gouvernements qui font le choix de privatiser, il est légitime d'interroger leur impact direct sur ces politiques. Leur orientation, à gauche ou à droite, et leur composition, majoritaire ou coalisée, résultant des règles électorales et constitutionnelles en vigueur, font-elles une différence ? Le projet est bien d'expliquer un phénomène macro-politique (les privatisations) et ses variations par des déterminants micro-politiques (les choix des acteurs gouvernementaux) et leur mise en œuvre à un niveau intermédiaire (l'interaction entre préférences gouvernementales et contraintes institutionnelles). Le point clé dans le modèle est la capacité variable pour un gouvernement de réaliser ses préférences.

Ainsi, la position idéologique à gauche ou le contrôle socialiste du gouvernement limitent singulièrement la probabilité de privatisation, confirmant la validité des facteurs politiques dans l'explication de la variabilité des politiques publiques :

(1) Plus le gouvernement compte de partis en son sein, moins il a de chances de réaliser ses préférences et de changer le *statu quo* (l'équilibre existant). Ceci résulte de deux effets ; d'une part, un effet modérateur : à mesure que croît le nombre de partis, la probabilité d'inclusion du parti médian dans l'espace politique augmente également ; d'autre part, un effet d'embouteillage : dans un gouvernement coalisé, chaque parti veut imposer ses mesures phares et pose son *veto* sur les politiques affectant son électorat. L'augmentation du nombre de partis accroît plus que proportionnellement les coûts de négociations. L'étude ¹ montre ainsi qu'à contexte économique égal (croissance de 3 %) et orientation idéologique similaire (gouvernement de centre droit), la probabilité d'une privatisation (de faible amplitude) varie de 75 % à 25 % selon que le gouvernement compte un ou trois partis en son sein.

(2) Le fait d'être un gouvernement minoritaire est également, clairement, un obstacle à l'application d'un programme de privatisation, compte tenu de la nécessité de trouver un accord avec un ou plusieurs partis pivots au sein de l'assemblée législative.

(3) Si la position idéologique du gouvernement affecte la politique, cela n'implique pas que des gouvernements de centre gauche ne privatisent pas. Dans certaines configurations, un gouvernement de centre gauche est susceptible de procéder à des privatisations de faible amplitude. C'est, en particulier, le cas quand la conjoncture est mauvaise (1 % de croissance) et que le gouvernement est contrôlé par un seul parti : dans cette situation, la probabilité de privatisation est de 54 %, alors qu'elle descend à 11 % dans l'hypothèse où trois partis composent le gouvernement (avec la même position idéologique moyenne) et à 16 % si la croissance est à 3 % (avec toujours un seul parti au gouvernement). En sens inverse, la probabilité d'une large privatisation pour un gouvernement mono-partisan de droite varie de 99 % à 51 %, selon que la croissance est de 1 % ou 5 %.

Les conditions économiques se conjuguent avec les conditions politiques et institutionnelles pour informer les politiques publiques. Mais seuls les gouvernements

1. L'auteur estime la validité empirique de son modèle au moyen d'une analyse log-linéaire avec une variable dépendante de forme polytomique ordonnée, capturant à la fois l'existence ou non de politiques de privatisation et la variabilité de leur ampleur suivant les gouvernements.

privatisent. Leurs préférences en la matière ne sont pas équivalentes à gauche et à droite, et cette différence n'est pas qu'idéologique. Elle se concrétise dans les choix effectifs de politiques publiques, en fonction des incitations économiques et des contraintes politiques qui pèsent sur les gouvernements en place.

La prise en compte des acteurs, de leurs préférences et de leurs contraintes institutionnelles est donc essentielle pour comprendre le phénomène des privatisations, à la fois dans sa généralité et dans ses variations. Deux thèses sortent contestées de cette analyse. D'une part, celle de la souveraineté des marchés acquise sur la puissance publique au cours des deux dernières décennies est discutée. Les conditions économiques ne « sur-déterminent » pas les politiques publiques – ici, en l'occurrence, les privatisations – qui finiraient par s'adapter aux exigences du marché indépendamment des choix gouvernementaux. L'hypothèse alternative au modèle développé prédit en effet dans ce cas un effet nul des variables politiques, qui n'est pas avéré. D'autre part, le mouvement de privatisation ne résulte pas simplement de l'émergence d'un nouveau consensus quant à la forme optimale de l'économie, évaluée par la taille du secteur public, au sein des élites gouvernementales : l'hypothèse alternative au modèle développé prédirait dans ce cas l'absence de variabilité des politiques de privatisation et l'effet nul des variables politiques *et* économiques. En d'autres termes, les politiques de privatisation ne résultent pas non plus d'une conversion au dogme néolibéral, aveugle au contexte économique et uniformément répartie dans l'espace partisan. Les préférences des acteurs politiques vis-à-vis de la politique de privatisation se sont certainement transformées au cours de la période et lui sont globalement plus favorables. Mais leurs différences restent sensibles et leur réalisation est conjointement dépendante de l'état de l'économie et des marges de manœuvre politiques dont disposent les gouvernants.

EXISTE-T-IL UNE CONVERGENCE DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES ?

Dans la même perspective que l'étude précédente, Thomas Oatley ¹ cherche à savoir si les acteurs gouvernementaux mobilisent différenciellement les instruments disponibles pour les politiques économiques. Or, c'est à ce niveau que la question de la convergence économique, en termes de comportement d'acteurs, se pose.

Dans son étude, Thomas Oatley met en question l'idée répandue selon laquelle l'intégration financière internationale avec son corollaire, la libre circulation des capitaux, élimineraient toute possibilité de stratégies macroéconomiques distinctes suivant les partis politiques. Cette étude appartient à la très large famille de l'« économie politique ». Le gouvernement contrôlé par un ou des partis constitue l'acteur en situation de décider de la stratégie macroéconomique autour de deux instruments : la politique fiscale et la politique monétaire. Ces instruments peuvent être utilisés de manière expansive ou restrictive et, pour aller à l'essentiel, les partis de droite favorisent des politiques monétaires restrictives (contrôle de l'inflation) et des politiques budgétaires restrictives (équilibre des finances publiques), quand les partis de gauche favorisent des politiques expansionnistes (respectivement, faible taux d'intérêt et déficits budgétaires). Loin d'avoir perdu toute latitude, les partis en charge du gouvernement, selon

1. T. H. Oatley, « How Constraining Is Capital Mobility ? The Partisan Hypothesis in an Open Economy », *American Journal of Political Science*, 43 (4), 1999, p. 1003-1027.

l'auteur, peuvent et ont utilisé des politiques macroéconomiques différenciées, mais tenant compte des contraintes existantes, à savoir l'existence ou non de la libre circulation des capitaux et la nature du régime de change, flottant ou fixe. En somme, les gouvernements anticipent les conséquences de leur politique macroéconomique dans le cadre d'une interaction avec les marchés des capitaux. Par exemple, en cas de régime de change fixe et de liberté de circulation des capitaux, il n'y a pas d'autonomie de la politique monétaire, puisqu'une éventuelle baisse des taux d'intérêt provoquerait une sortie des capitaux mettant en péril le taux de change adopté. En revanche, en régime de change flottant, le financement par le déficit budgétaire d'une politique expansive va créer une tension sur les taux d'intérêts intérieurs, qui va générer un afflux de capitaux étrangers, qui va réévaluer le taux de change et, par conséquent, favoriser la compétitivité des prix des produits importés. La relance est réduite à néant parce qu'elle est en quelque sorte exportée.

Le cadre posé, l'auteur distingue quatre cas de figure qui induisent des hypothèses précises quant à l'influence partisane :

Tableau 2

	<i>Pas de libre circulation des capitaux</i>	<i>Libre circulation des capitaux</i>
<i>Taux de change fixe</i>	Politique fiscale effective Politique monétaire autonome <i>Hypothèses :</i> Politiques monétaire et fiscale distinctes selon les partis	Politique fiscale effective Pas d'autonomie de la politique monétaire <i>Hypothèses :</i> Politique fiscale distincte selon les partis
<i>Taux de change flottant</i>	Politique fiscale effective Politique monétaire autonome <i>Hypothèses :</i> Politiques monétaire et fiscale distinctes selon les partis	Politique fiscale non effective Politique monétaire autonome <i>Hypothèses :</i> Politique monétaire distincte selon les partis

Ainsi, selon la combinaison des deux facteurs, circulation des capitaux et taux de change, les différences partisans devraient donner lieu à des configurations spécifiques. Néanmoins, le point clé est que, quelles que soient les configurations, il subsiste une marge de manœuvre macroéconomique que les partis mettent à profit pour agir sur l'économie de manière prévisible suivant leur orientation politique. L'hypothèse alternative voudrait que, quels que soient les régimes de taux de change, de mobilité des capitaux et les partis au gouvernement, les politiques adoptées ne présentent pas de variation. L'estimation empirique (taux d'intérêt réel et pourcentage du solde budgétaire dans le PIB) confirme l'hypothèse de l'auteur, même s'il note une atténuation sur la décennie 1990 des différences partisans, mais du fait d'une détérioration générale des équilibres budgétaires sous l'effet de la récession et non par l'ajustement sur le dogme néo-libéral ou monétariste. La question peut alors se déplacer sur le terrain de l'origine des contraintes en termes de mouvement de capitaux et taux de change, question que l'auteur aborde, mais dont nous ferons l'économie dans le cadre de cette présentation.

À la question : « Qui fait la politique publique ? », il est souvent répondu « les bureaucrates » (à Bruxelles), « les énarques » (à Paris), bref les fonctionnaires, plus globalement et pour synthétiser. Les arguments en ce sens ne font pas défaut. Les politiques publiques sont de plus en plus techniques et les fonctionnaires ont, sur les politiques, l'avantage d'être des professionnels de la décision publique, d'accumuler l'expertise et les relations avec les groupes d'intérêt et, enfin, de rester plus longtemps en poste. Les relations entre le cabinet et les services au sein d'un ministère sont, pour cette raison, nécessairement délicates. La coopération y est statutairement obligée, mais l'autorité politique se heurte à une capacité de résistance potentiellement importante et l'administration déploie, dans les faits, des comportements qui peuvent aller de l'activisme à une passivité résolue. Au-delà des accents populistes, qui alimentent souvent la critique des fonctionnaires et de leurs pouvoirs, réels ou supposés, la question est digne d'intérêt puisqu'elle touche à l'un des processus fondamentaux de la démocratie représentative : la délégation, c'est-à-dire le fait de confier à un acteur (l'« agent ») l'autorité en ce qui concerne l'application des décisions prises par un autre acteur (le « principal »). Le choix rationnel est en mesure d'éclairer ce problème. La question pourrait être reformulée de la manière suivante : à quelles conditions les fonctionnaires sont-ils susceptibles d'influencer les politiques et de les détourner de leurs objectifs, et comment les élus et partis peuvent-ils s'en prémunir ?

Cherchant à répondre à cette question, John Huber, à partir d'une approche en termes de *principal-agent*, étudie les rapports entre politique et administration, en analysant si l'instabilité ministérielle affecte les performances au niveau des politiques publiques. Autrement dit, l'instabilité ministérielle est-elle une des conditions sous lesquelles l'administration peut influencer les politiques au détriment des préférences des acteurs politiques ?

Explicitons d'abord l'approche en termes de *principal-agent*. Elle est basée sur le simple postulat que la délégation d'autorité du « principal » à « l'agent » crée un risque que « l'agent » n'applique pas fidèlement les indications du « principal ». Le décalage est induit par des objectifs, des intérêts et des incitations qui peuvent différer entre le « principal » et « l'agent » (conflit d'intérêt) et par l'absence de moyens de vérifier systématiquement les actions de « l'agent ». Ainsi, le « principal » est confronté à des actions cachées et à des informations cachées. Acteur rationnel, le « principal » doit ajuster les institutions de délégation en fonction des caractéristiques de l'interaction, soit, d'une part, adopter des mécanismes de contrôle *ex ante*, soit, d'autre part, des mécanismes de contrôle *ex post*, voire les deux.

L'interrogation de John Huber, déclinée dans deux articles, est la suivante : l'instabilité ministérielle nuit-elle au contrôle des coûts du système de santé ? Et pourquoi ?

L'interaction modélisée par l'approche *principal-agent* implique que, dans une situation d'instabilité ministérielle, le ministre et le gouvernement auront des difficultés plus importantes à contrôler l'action des fonctionnaires, permettant à ces agents de conquérir une autonomie substantielle. C'est l'idée contenue dans l'adage « les ministres passent, les fonctionnaires restent ». Moins les interactions se répètent dans le temps, moins il est facile pour le ministre de s'assurer que les fonctionnaires suivent sa ligne et non la leur. De même, il existe un avantage informationnel pour les fonctionnaires, qui sont en mesure d'utiliser de manière sélective les informations en leur

possession pour pousser à la formulation par le ministre d'une politique conforme à leurs intérêts. Mais, plus le temps passe, plus l'asymétrie informationnelle se rééquilibre au profit du ministre. Et plus les fonctionnaires anticipent une longue collaboration, plus ils ont intérêt à une transmission transparente d'information, et vice-versa. En somme, l'instabilité ministérielle constitue une opportunité pour les fonctionnaires d'influencer significativement les politiques publiques et une difficulté accrue pour les ministres de contrôler leurs services et d'obtenir une information sincère de leur part.

Sur ces bases, l'auteur¹ considère que, entre 1975 et 1989, dans 18 démocraties parlementaires (groupant à la fois des systèmes bévérigien et bismarkien), l'ensemble des gouvernements, quelles que soient leurs couleurs politiques, avaient des incitations très fortes à modérer les coûts du système de santé, mais que la manière de les modérer pouvaient différer, ce qui implique une absence de continuité et de solidarité entre les différents partis, renforçant ainsi les incitations produites par la concurrence électorale. Il pense également que les divers acteurs impliqués dans l'administration du système de santé ne partagent évidemment pas cet intérêt pour la limitation des coûts du système de santé et ce, parce qu'ils cherchent classiquement à maximiser leurs budgets ou parce qu'ils sont proches des acteurs potentiellement affectés par la modération des coûts (patients, médecins, fournisseurs de matériels, laboratoire, etc.).

La procédure de test met en évidence qu'il n'y a pas de rapport systémique ou de long terme entre instabilité ministérielle (volatilité partisane et/ou individuelle des ministres) et inflation des coûts du système de santé (pourcentage des dépenses de santé dans le PIB). Il n'y a qu'un rapport de court terme (comme, en ce moment, en France), c'est-à-dire que la variation dans le niveau d'instabilité affecte la maîtrise des coûts de santé immédiatement et avec une rémanence décroissante. Ce résultat confirme la pertinence des hypothèses relatives à l'impact du temps sur l'asymétrie informationnelle et sur le contrôle des services ministériels. Il a pour spécificité d'indiquer que le phénomène est valable dans tout système politique et, par extension, pour toute alternance conçue comme une variation momentanée du niveau d'instabilité ministérielle. En revanche, il implique de rechercher la manière dont les acteurs politiques, dans un contexte d'instabilité systémique, répondent à l'avantage structurel des fonctionnaires.

Dans l'approche en termes de *principal-agent*, le « principal » confronté à un problème structurel, et pas simplement temporaire, doit adopter une stratégie optimisant la poursuite de ses préférences compte tenu des risques de la délégation et des contraintes existantes. Par conséquent, les acteurs politiques adoptent des réponses institutionnelles dans le contexte d'une instabilité ministérielle systémique pour contrôler les problèmes de délégation inhérents à cette situation. La conclusion induite est que les acteurs politiques agissent pour informer le contexte institutionnel dans lequel s'insèrent les rapports entre politique et administration.

Pour aborder ce second temps de l'analyse, John Huber limite son intérêt pour le système de santé aux budgets hospitaliers. Pour lui, l'adoption du budget global comme méthode de financement hospitalier est une stratégie pour limiter l'autonomie *ex ante* de l'administration dans un contexte d'incertitude politique. Le coût induit par cette stratégie est la perte d'information susceptible d'être extraite d'autres modes de régulation (paiements en fonction du taux d'occupation des lits, en fonction des pres-

1. J. D. Huber, « How does Cabinet Instability Affect Political Performance ? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies », *American Political Science Review*, 92 (3), 1998, p. 577-591.

tations spécifiques rendues ou des catégories de maladie traitée) et le renoncement au recours à l'expertise accumulée par l'administration. Le budget global est facilement utilisable de manière incrémentale, en référence à l'année précédente et à l'historique de l'hôpital. Par conséquent, il est aisé de fixer des objectifs d'évolution créant l'opportunité de contenir la croissance des dépenses. Ainsi, le budget global est-il un moyen institutionnel de limiter *ex ante* l'autonomie des fonctionnaires. Or, l'auteur ¹ met en évidence que, d'une part, le niveau d'instabilité ministérielle systémique est un excellent prédicteur du recours à ce mode de financement et, d'autre part, que ce mode de financement est étroitement corrélé avec une modération de la croissance des coûts du système de santé.

Ainsi, les variations systématiques des facteurs politiques et institutionnels induisent-elles des variations dans les modes de délégation des acteurs politiques (ministères, assemblée) à l'administration, qui informent, par conséquent, directement l'action publique. Cette question constitue un agenda de recherche à part entière. Dans ce cadre, les institutions sont à la fois des facteurs et des produits des interactions politiques. Si les facteurs idiosyncratiques et « *path-dependents* » jouent probablement un rôle important dans les changements institutionnels, il est aussi possible de mettre à jour leurs régularités et les déterminants systématiques de leurs variations.

L'USAGE DE LA LOI COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE

Charles Shipan, John Huber et Madelaine Pfahler ² s'intéressent également au processus de délégation, cette fois sous l'angle du degré de précision des normes organisant l'action publique. Pour ces auteurs, le degré de précision législative est considéré comme une modalité *ex ante* de contrôle de l'administration. La nature plus ou moins détaillée des textes de loi entretient un rapport systématique avec les facteurs institutionnels et politiques agissant sur le processus de délégation.

Dans leur étude de l'encadrement légal des politiques publiques, les auteurs utilisent conjointement les approches en termes de « coût de transaction » et de *principal-agent* entre, d'une part, les législateurs et, d'autre part, l'administration. Nous ne reviendrons pas sur le modèle *principal-agent* exposé précédemment et allons insister sur l'approche en termes de coût de transaction. Cette approche se définit par cinq postulats :

- (1) les acteurs politiques sont des optimisateurs rationnels ;
- (2) les acteurs politiques sont rationnels dans un contexte d'information imparfaite ;
- (3) les partis et leurs membres sont motivés par les politiques publiques ;
- (4) les acteurs politiques font face à certains coûts de transaction ;
- (5) les partis et leurs membres choisissent des institutions qui maximisent leur utilité, étant donné le rapport relatif entre politique publique et coûts de transaction.

Les deux derniers postulats constituent la spécificité de l'approche en termes de coût de transaction. Dérivées de l'économie des organisations, ces propositions sont très prosaïquement basées sur l'idée que les modifications institutionnelles et les négo-

1. J. D. Huber, « Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies », *European Journal of Political Research*, 37 (3), 2000, p. 397-413.

2. C. R. Shipan, J. D. Huber, M. Pfahler, « Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy », *American Journal of Political Science*, 45 (2), 2001, p. 330-345.

ciations entre acteurs ont un coût et que les acteurs les intègrent dans leurs calculs ou comportement optimisateur. On peut noter que certaines études ressortissent de fait de cette catégorie sans explicitement s'y référer.

Les auteurs s'intéressent au degré de précision des lois (l'encadrement légal des politiques) conçu comme une contrainte exercée plus ou moins fortement sur les comportements administratifs. Le cas étudié est celui de la production législative des États américains relative aux programmes Medicaid/Medicare en 1995 et 1996. La précision des normes est évaluée quantitativement par l'introduction de termes nouveaux dans les textes de lois portant sur ce domaine. Ce secteur politiquement saillant, touchant la protection sociale minimale en matière de santé et d'assistance, a été l'objet de chocs externes de natures diverses (augmentation des coûts, changement des règles fédérales) incitant fortement les États américains à légiférer. Appliquée au régime présidentiel des États et aux différentes configurations de contrôle partisan du poste de gouverneur et des deux chambres, la conjugaison des deux approches *principal-agent* et coûts de transaction permet un certain nombre d'hypothèses.

D'abord, il est raisonnable de supposer que l'intérêt (les bénéfices) de la précision législative s'accroît à mesure que divergent les préférences du législateur et celles de l'agent exécutant (exécutif et/ou administration), ce qui est le cas quand survient une cohabitation (assemblées et gouverneur contrôlés par différents partis). Mais lorsque les deux chambres ne sont pas contrôlées par le même parti, le coût induit par la recherche d'un compromis minore l'intérêt d'un encadrement légal détaillé. De même, le degré de précision normative comporte un coût intrinsèque, celui de la rédaction législative. Ce coût dépend des compétences, de l'expertise, du temps investi, du personnel disponible, ce que l'on peut résumer par la capacité législative des acteurs. Plus le coût de rédaction législative s'accroît pour le parti et les législateurs, plus la probabilité de son occurrence diminue. Enfin, s'il existe des possibilités alternatives de contrôle, en particulier *a posteriori*, permettant d'éviter les coûts inhérents à l'accroissement de l'encadrement légal des politiques, alors la probabilité de ce dernier décroît. Les coûts induits par l'encadrement légal et les facteurs les influençant sont intégrés au sein de l'approche en termes de *principal-agent*.

En résumé, les hypothèses sont les suivantes :

(1) Plus les conflits d'intérêts augmentent – en situation de cohabitation (*divided government*) –, plus l'encadrement légal sur l'administration s'accroît. L'effet est amplifié quand il y a homogénéité partisane des chambres (*unified legislature vs divided legislature*).

(2) En situation de cohabitation (*divided government*), l'accroissement du professionnalisme législatif augmente l'encadrement légal des politiques, avec un effet plus amplifié quand il y a homogénéité partisane des chambres.

(3) En situation de cohabitation (*divided government*), quand il y a homogénéité partisane des chambres et qu'il existe des moyens alternatifs *ex post* de contrôle de l'action de l'exécutif (par exemple, existence d'un droit de *veto*), alors le niveau de l'encadrement légal des politiques décroît.

Les hypothèses modélisent les variations systématiques de l'encadrement légal des politiques comme résultant de l'interaction entre différentes variables influençant les coûts et les bénéfices qui lui sont associés. Les conclusions des tests empiriques sont les suivantes : quand il y a cohabitation, le degré de précision des lois croît avec le degré de professionnalisme législatif et l'homogénéité partisane des chambres. La possibilité d'un contrôle *ex post* des politiques par l'utilisation du droit de *veto* diminue effectivement le degré de précision des lois. Il y a bien une variation systéma-

tique du niveau de précision des normes et, donc, de l'encadrement légal des politiques suivant des facteurs politiques et institutionnels, dont les effets sont anticipés par les acteurs.

CONCLUSION : QUEL AGENDA POUR LA RECHERCHE ?

Nous avançons ici quelques réflexions relatives aux apports du choix rationnel dans la définition de l'agenda de recherche pour l'analyse des politiques publiques. Nous ne pouvons, dans le cadre de cet article, présenter le détail formel des modèles retenus, pas plus que l'évaluation de leur validité empirique. Nous avons préféré dégager les questions de recherche avancées par ces travaux et les principes de leur résolution. Autant la construction des modèles que les tests empiriques par lesquels ils sont estimés méritent d'être discutés et, éventuellement, contestés. Tout l'intérêt de la modélisation tient justement à cela : la précision des éléments en jeu (acteurs, institutions, préférences, stratégies, séquences d'action) permet de développer des hypothèses claires sur les interactions à l'œuvre dans l'action publique et d'approcher au plus près des relations de causalité. La modélisation est un mode de théorisation heuristique, parce qu'en recherchant la précision de ses propositions, elle est plus explicite, donc plus facile à présenter, à tester et à contester. Elle permet aussi une connaissance plus cumulative, qui fait souvent défaut à d'autres approches. Elle se concilie bien avec une démarche comparative, le plus souvent nécessaire.

Le choix rationnel se déploie dans une épistémologie poppérienne. Si les relations qu'il dévoile peuvent être considérées comme causales, elles ne sont pas déterministes pour autant. Elles ne sont que probables. Mais elles spécifient le mécanisme, le fondement explicatif sur lequel elles reposent, c'est-à-dire la rationalité des choix. Quand les modèles sont suffisamment bien spécifiés, l'action publique s'explique par la rationalité des acteurs. Ce que démontrent ces travaux, c'est qu'une part significative des variations fines des politiques publiques se comprend comme la résultante de choix raisonnés. C'est moins le calcul d'optimisation, empiriquement très imparfait, que l'anticipation par les acteurs des conséquences de leurs choix qui fonde l'originalité et l'apport du choix rationnel. L'intérêt de l'approche dans une perspective politologique est justement d'intégrer cette capacité d'anticipation dans l'explication de l'action publique.

On peut, cependant relever quelques difficultés auxquelles sont confrontés les travaux contemporains. D'abord, modéliser sous cette forme exige des configurations d'interaction relativement stabilisées. L'action publique en « conjoncture fluide », où ni les acteurs, ni leurs préférences, ni les institutions ne sont clairement identifiés par les uns et par les autres, se prête mal à ce type de raisonnement. Or, l'innovation dans les politiques publiques se développe souvent dans de tels contextes moins propices au raisonnement déductif. Par ailleurs, les modèles sont, le plus souvent, testés par des données agrégées, alors que peu de travaux analysent précisément leurs composantes micro-politiques, les préférences et les stratégies effectives des acteurs. Il nous semble qu'il y a là un agenda de recherche doté d'un fort potentiel. La construction des préférences gouvernementales, en termes d'agenda législatif ou de sélection des instruments d'action publique, par exemple, mériterait d'être systématiquement analysée. Car si les décideurs n'ont pas toujours des préférences *a priori* et s'ils poursuivent des objectifs multiples et éventuellement contradictoires, le travail politique de représen-

tation et de décision les conduit, le plus souvent, à hiérarchiser leurs priorités et à afficher leurs préférences dans l'action ¹.

Richard Balme est professeur de science politique à Sciences Po, en détachement à la Hong Kong Baptist University, où il dirige le département de « Government and International Studies ». Il a notamment publié : « L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 263-285 ; (avec Bruno Cautrès) « Choix rationnel et vie politique », *L'Année sociologique*, 47 (2), 1997 ; « Électeur rationnel », dans Pascal Perrineau, Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du Vote*, Paris, PUF, 2001, p. 340-348 ; « Au-delà du choix rationnel : des sciences sociales plus politiques ? », *Sociologie et sociétés*, 34 (1), printemps 2002, p. 101-112 ; (avec Didier Chabanet, Vincent Wright) *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; (avec Jean-Louis Marie, Olivier Rozenberg) « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, 10 (3), 2003, p. 433- 461 ; (avec Céline Belot, Olivier Rozenberg) « À quoi jouent les mobiles ? », dans Bruno Cautrès, Nonna Mayer (dir.), *Le nouveau désordre électoral*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 325-350. Ses travaux portent sur la politique comparée en Europe, l'action collective et les politiques publiques, et sur les comportements de choix politiques (<balme@hkbu.edu.hk>).

Sylvain Brouard est chargé de recherche au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Il est notamment l'auteur de « Les "pathologies du choix rationnel" aux États-Unis : un pavé dans la mare ? Débat autour de D. P. Green et I. Shapiro », *L'Année sociologique*, 47 (2), 1997 ; (avec John D. Huber, Eric Kerrouche), « L'analyse du choix rationnel en science politique », *Revue internationale de politique comparée*, 4 (1), 1997 ; « Partis politiques et politiques publiques dans les gouvernements locaux : l'exemple des groupes et élus écologistes dans les régions métropolitaines », dans Gérard Marcou, Philippe De Bruycker (dir.), *Annuaire 2001 des Collectivités locales*, Paris, Éditions du CNRS, 2001 ; « Économie politique » et « Principal-agent », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. Ses centres d'intérêt concernent les rapports entre compétition partisane et politiques publiques. Dans ce cadre, ses recherches abordent, entre autres, les coalitions, les cours constitutionnelles et les phénomènes politiques localisés, au moyen de méthodologies quantitatives et formelles.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LES CONSÉQUENCES DES CHOIX POLITIQUES : CHOIX RATIONNEL ET ACTION PUBLIQUE

Cet article cherche à dégager les partis pris de méthode essentiels dans l'approche de l'action publique par le choix rationnel. Il rend compte de quelques travaux récents sur une série de

1. Ce texte est issu d'une intervention présentée dans le séminaire du Pôle Action Publique du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) en février 2003.

questions cruciales pour la compréhension de l'action publique contemporaine : les déterminants des politiques de privatisation, la convergence des politiques macro-économiques, la maîtrise des dépenses de santé, et enfin la production des normes dans l'action publique. Ce que démontrent ces travaux, c'est qu'une part significative des variations fines des politiques publiques se comprend comme la résultante de choix raisonnés. C'est moins le calcul d'optimisation, empiriquement très imparfait, que l'anticipation par les acteurs des conséquences de leurs choix, qui fonde l'originalité et l'apport du choix rationnel. L'intérêt de l'approche dans une perspective politologique est justement d'intégrer cette capacité d'anticipation dans l'explication de l'action publique.

THE CONSEQUENCES OF POLITICAL OPTIONS : RATIONAL CHOICE AND PUBLIC ACTION

This article explores the main methodological dimensions of Rational Choice approach to Public Policy. It introduces some recent works addressing key aspects of contemporary public policy such as privatization, convergence in macro-economic policy, the control of Welfare spending, and the production of norms in public policy-making. Evidence suggests that a significant part of variance in public policy stems from intentional choices among purposive actors. We argue that the core originality of Rational Choice approach lies more with anticipation than with the search for optimality as a behavioral assumption. The value of Rational Choice for a political analysis of public policy lies precisely in considering the actors' capacity to base their choices on expectations of future situations, rather than on the determinacy of the past.