

LES POLITIQUES PUBLIQUES

Thibault Bossy

Maître de conférences en sociologie, Université de Bordeaux
Chercheur au Centre Émile Durkheim (CNRS – Université de Bordeaux –
IEP de Bordeaux)

Aurélien Evrard

Maître de conférences en science politique et chercheur à l'ICEE/
Université Sorbonne Nouvelle

Guillaume Gourgues

Maître de conférences en science politique, Université de Franche-Comté
Chercheur au CRJFC (Centre de Recherche Juridique de Franche-Comté)
et chercheur associé à PACTE (Politique Action Publique et Territoire)

Catherine Hoeffler

Maître de conférences en science politique, École européenne de sciences
politiques et sociales (ESPOL), Université Catholique de Lille
Chercheure à ESPOL-LAB et chercheure associée au CEE/Sciences Po

Thomas Ribémont

Maître de conférences en science politique et chercheur au CERAL –
Université Paris 13 Sorbonne Paris-Cité
Chercheur associé à l'ICEE – Université Sorbonne Nouvelle – et au CEPEL –
Université Montpellier 1



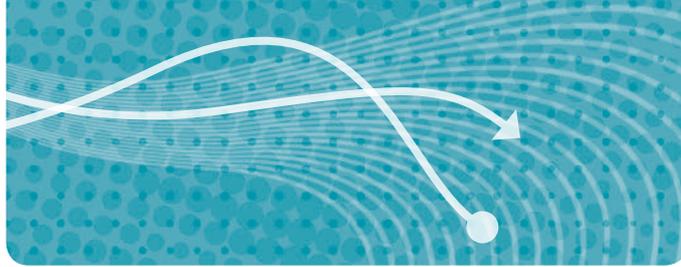
« Le photocopillage, c'est l'usage abusif et collectif de la photocopie sans autorisation des auteurs et des éditeurs.

Largement répandu dans les établissements d'enseignement, le photocopillage menace l'avenir du livre, car il met en danger son équilibre économique. Il prive les auteurs d'une juste rémunération.

En dehors de l'usage privé du copiste, toute reproduction totale ou partielle de cet ouvrage est interdite. »

ISBN 978-2-216-12795-5

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 1^{er} juillet 1992 - art. 40 et 41 et Code pénal - art. 425).



Sommaire

| | |
|-------------------|---|
| Introduction..... | 5 |
|-------------------|---|

PARTIE 1

Séquences et approches de l'action publique

| | |
|---|----|
| Fiche 1 – Problèmes publics et agenda | 12 |
| Fiche 2 – Décision(s) et rationalité(s)..... | 19 |
| Fiche 3 – La mise en œuvre des politiques publiques..... | 26 |
| Fiche 4 – Les instruments d'action publique..... | 32 |
| Fiche 5 – L'évaluation des politiques publiques..... | 39 |
| Fiche 6 – Les grandes approches théoriques de l'action publique..... | 44 |
| Fiche 7 – Les politiques publiques entre inertie et changement..... | 51 |

PARTIE 2

Les acteurs dans l'action publique

| | |
|---|----|
| Fiche 8 – L'État : acteur et enjeu de politique publique | 58 |
| Fiche 9 – L'administration et les politiques publiques | 63 |
| Fiche 10 – Acteurs politiques et politiques publiques | 68 |
| Fiche 11 – Les groupes d'intérêt et les politiques publiques..... | 74 |
| Fiche 12 – Entreprises, marché et État..... | 79 |
| Fiche 13 – Expertise et action publique..... | 84 |

PARTIE 3

Pluralité d'échelles et nouveaux enjeux de l'action publique

| | |
|--|-----|
| Fiche 14 – Concertation et participation | 90 |
| Fiche 15 – Les variétés de capitalisme | 97 |
| Fiche 16 – Décentralisation et territorialisation | 102 |
| Fiche 17 – L'eupéanisation des politiques publiques | 109 |
| Fiche 18 – Du gouvernement à la gouvernance | 113 |
| Fiche 19 – Mondialisation et politiques publiques | 118 |
| Fiche 20 – La circulation des modèles de politiques publiques .. | 123 |
| | |
| Bibliographie classée par fiche | 129 |
| | |
| Index des noms propres | 151 |

L'européanisation des politiques publiques

Si l'Union européenne est, selon la formule de Jacques Delors, un « objet politique non identifié », qu'en est-il des politiques qu'elle développe ? Comment celles-ci influencent-elles par ailleurs les politiques publiques des États-nations ? Force est de constater que de plus en plus de secteurs (agriculture, environnement, santé, enseignement supérieur, etc.) semblent connaître un processus d'européanisation. Pour autant, l'européanisation suppose-t-elle l'existence de politiques publiques européennes stabilisées ?

1. ÉLÉMENTS DE CADRAGE

A L'européanisation : quelle(s) définition(s) ?

- S'il existe plusieurs définitions de l'européanisation, l'une de celles les plus communément admises et que l'on retrouve dans de nombreux manuels a été proposée par **Claudio Radaelli** : pour cet auteur, l'européanisation renverrait « à l'impact de l'Union européenne sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national. Ce terme fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national » (Radaelli, 2006, p. 193).
- Cette définition n'implique donc pas qu'il y ait une politique publique européenne aboutie dans un domaine - i.e. un secteur - pour qu'il y ait européanisation. Aurélien Evrard a par exemple bien montré comment la mise en place d'une politique européenne des énergies renouvelables a été très progressive, ce qui n'a pas empêché un processus d'européanisation dans ce domaine puisque la construction d'une telle politique, bien qu'étalée dans le temps, a créé de nouvelles contraintes et ressources pour les acteurs nationaux (Evrard, 2013).

B Les voies de l'européanisation

- Si la perspective développée par Claudio Radaelli apparaît très « *top-down* » (de l'Union européenne vers les échelons nationaux), il n'en demeure pas moins qu'il existe diverses voies susceptibles de sous-tendre le processus d'européanisation. On isole ainsi généralement **deux dynamiques distinctes** : l'une renvoie **aux logiques dites « verticales »** de l'européanisation, l'autre aux **logiques « horizontales »** :
 - les premières recouvrent **les dynamiques d'influence d'un niveau d'action publique sur l'autre** (national, européen, international, notamment) : par exemple, on constate

des évolutions notables au niveau national par le biais des pressions adaptatives dans le cadre de l'intégration européenne (Caporaso, Green Cowles et Risse, 2001). Ici, l'eupéanisation suppose, au départ, un décalage (*bad fit*) entre le niveau national et l'Union européenne. Dans cette perspective, si l'eupéanisation est le plus souvent liée à la législation communautaire, elle peut aussi être le produit d'outils de *softlaw*, non contraignants, à l'exemple de la **Méthode ouverte de coordination**. Cette distinction, comme le rappelle Cécile Crespy, « permet d'insister sur deux voies, non exclusives, de l'eupéanisation : les normes communautaires (eupéanisation normative) et les idées (eupéanisation cognitive) » (Crespy, 2013) ;

– les secondes s'intéressent, quant à elles, à l'eupéanisation comme « **processus de transfert de politique publique** » (Saurugger et Surel, 2006), notion qui renvoie, en droit, à l'idée de « mimétisme institutionnel » (Mény, 1993). Plus généralement, l'eupéanisation peut donc être le fruit des transferts « de buts politiques [...], de contenus ou d'instruments, de programmes, d'institutions, d'idéologies, d'idées, de comportements ou encore de leçons tirées d'échecs » (Russeil, 2006, p. 447-448).

• La césure entre ces deux dimensions (verticale/horizontale) n'est cependant pas toujours aussi marquée : par exemple, l'**eupéanisation dite « cognitive »** peut se révéler à la fois verticale (*via* les livres blancs ou encore des déclarations officielles émanant des instances de l'Union européenne) et horizontale (à travers les logiques, plus ou moins formelles, de transferts de bonnes pratiques, de savoir-faire, d'instruments entre des acteurs recouvrant des mêmes niveaux d'action publique).

• Enfin, le **processus d'eupéanisation n'est jamais linéaire et uniforme**. Les acteurs nationaux peuvent adopter pleinement les normes européennes ou au contraire y résister, voire tenter de les contourner. En outre, en fonction des secteurs considérés, on observe des degrés différents de perméabilité aux normes européennes. D'où, dans certains domaines tels que les politiques sociales, la difficulté de faire émerger une véritable politique publique européenne (Palier, 2000).

2. L'UNION EUROPÉENNE : UN « SYSTÈME HYBRIDE »

A Vers une gouvernance européenne spécifique ?

• Ces différentes évolutions ont progressivement conduit à l'**émergence d'une gouvernance européenne singulière** (Smith, 2004) qui se caractériserait, selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès par **trois traits principaux** :

– l'interpénétration de différents niveaux de gouvernements ;

– la pluralité des acteurs et des intérêts non étatiques ;

– des instances et des processus de négociation produisant des accords s'imposant aux différents membres de l'Union européenne (Lascoumes et Le Galès, 2009).

• Au cours de son histoire, l'Union européenne, notamment à travers le **rôle d'entrepreneurs politiques joué par la Commission européenne et par le Parlement**, a ainsi produit des normes spécifiques, des procédures reprises par les États membres et, de manière générale, des politiques publiques que l'on peut qualifier d'« européennes ».

• Au demeurant, l'**institutionnalisation de la gouvernance européenne ne va pas de soi**. En effet, cette dernière entre souvent en tension avec des espaces nationaux définis par des systèmes d'action publique anciens et relativement stabilisés. En outre, on l'a dit, tous les secteurs (énergie, agriculture, industrie, etc.) ne réagissent pas de la même manière à l'intégration européenne, si bien que la gouvernance européenne

se caractérise par de nombreuses interactions, des conflits qui contribuent à la fois à enrichir les dynamiques européennes mais aussi à les complexifier.

• Renaud Dehousse rappelle, en outre, combien l'Union européenne se révèle originale par la façon dont sont prises les décisions, dessinant un « **système hybride** » :

« À l'instar des organisations internationales classiques, elle fait la part belle aux gouvernements des États qui y ont adhéré. Les organes dans lequel ceux-ci sont directement représentés y jouent plus que jamais un rôle essentiel : le Conseil européen dans la définition des orientations de l'action européenne, le Conseil des ministres dans la décision législative. Cela n'a pas empêché les gouvernements de déléguer des pouvoirs souvent considérables à des institutions indépendantes : d'abord à la Commission européenne et la Cour de justice puis, plus récemment, à la Banque centrale européenne ou, dans une moindre mesure, aux agences administratives indépendantes qui se sont multipliées au cours des dernières années. Si le registre technocratique domine, il n'est pas le seul à l'œuvre. Une des principales originalités du système tient aux efforts qui ont été entrepris – sans grand succès – pour y encourager le développement d'une logique de politisation partisane, que ce soit en organisant l'élection des membres du Parlement européen ou en finançant la création de partis politiques européens. Ajoutons à cela que l'Union européenne, dont les décisions affectent souvent de façon directe le quotidien des citoyens, est désormais la cible de mobilisations (nationales ou transnationales) plus fréquentes que par le passé. Même si ces développements n'ont pas radicalement altéré la nature (mi-intergouvernementale, mi-technocratique) de la décision politique européenne, ils n'en constituent pas moins un élément d'ouverture sans équivalent à l'échelle internationale » (Dehousse, 2009, p. 429-430).

• Ces dynamiques se révèlent d'autant plus riches que **la configuration des politiques publiques européennes s'est vue transformée sous l'effet conjugué de l'institutionnalisation politique des régions dans plusieurs États et de la croissance du rôle de ces dernières au niveau communautaire** (Pasquier, 2004 et 2012). Ce rôle s'est en particulier amplement accru avec l'adoption du **Traité de Maastricht** en 1992 et la création du Comité des régions. Ce dernier rend des avis à la demande du Conseil ou de la Commission. Depuis 1992, les possibilités de consulter le Comité des régions n'ont cessé d'augmenter et se sont notamment élargies avec l'adoption du **Traité de Lisbonne**, traité qui a, en outre, renforcé son pouvoir puisque le Comité peut désormais saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en cas de violation du principe de subsidiarité sur les textes où il est obligatoirement consulté et/ou pour défendre ses prérogatives. Ainsi, le Comité des régions tendrait à progressivement passer du statut d'organe à celui d'institution. À cela s'ajoute le fait que la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, par le biais, par exemple, des fonds structurels (Fonds européen de développement régional ; Fonds social européen ; Fonds de cohésion ; Fonds européen agricole pour le développement rural ; Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche), a amplement encouragé la croissance du rôle et de la « capacité politique » des régions (Pasquier, 2004) au sein de l'Union européenne. Ce poids croissants des régions et des échelons infra nationaux tend à dessiner une gouvernance européenne que d'aucuns ont qualifiée de « **gouvernance multi-niveaux** » (Hooghe et Marks, 2001 et 2003).

B Les politiques publiques européennes : « des politiques publiques comme les autres ? »

L'ensemble de ces constats, comme le rappelaient Patrick Hassenteufel et Yves Surel, a parfois conduit à concevoir les politiques publiques européennes comme des **politiques publiques spécifiques** devant faire l'objet d'une analyse particulière, ce que traduisent justement les usages récurrents des concepts de gouvernance et d'europanisation.

Pour ces auteurs on relève en effet quelques traits spécifiques des politiques publiques européennes :

- « La multiplication des niveaux de décision et de mise en œuvre, qui conduit à un mode opératoire de ces politiques fondé sur l'articulation entre niveaux multiples et non plus sur le lien entre une politique et un territoire donne (Jeffery, 1997) ;
- la prédominance de politiques de régulation par rapport aux politiques distributives et redistributives (du fait notamment des limites du budget communautaire), ce qui se traduit par une forte juridicisation de ces politiques (Majone, 1996) ;
- l'absence d'acteur étatique central, autrement dit le polycentrisme de ces politiques ;
- la déconnexion entre représentation politique et politiques publiques (du fait notamment du rôle de la Commission) qui rend problématique la responsabilité politique (Muller, 1997) ;
- le niveau élevé de technicité de ces politiques, dominées par la référence de l'expertise, ce qui a pour conséquence leur faible lisibilité par l'opinion publique » (Hassenteufel et Surel, 2000, p. 9-10).

• Pourtant **ces dynamiques tendraient à se retrouver, de façon plus souterraine, dans les politiques publiques au niveau national**. Comme le rappelle à nouveau Renaud Dehousse, « Le polycentrisme, la difficile articulation entre différents niveaux territoriaux d'action publique, la déconnexion entre les joutes électorales et les politiques publiques ou la recherche de l'*accountability* sont loin d'être inconnus dans les États-nations. Il est donc tentant de soutenir que les politiques européennes doivent être appréhendées à l'aide des outils d'analyse utilisés pour les politiques nationales » (Dehousse, 2009, p. 431).

• Un tel exercice ne va toutefois pas de soi. Force est de constater que les politiques européennes conservent certaines spécificités. En premier lieu, parce que les politiques européennes sont étroitement liées à **l'histoire de la construction européenne** et qu'elles sont donc susceptibles de poursuivre des finalités très différentes de celles des politiques nationales. Qui plus est, les **instruments** sur lesquels reposent les politiques européennes peuvent se révéler spécifiques, à l'instar de solutions comme la coordination, très utilisée par l'Union européenne.