

Principes d'économie. Analyser les politiques publiques à partir de l'histoire

Par Jean Roger Abessolo Nguema, Université de Douala (Cameroun)

Résumé

En quoi un principe d'économie, le principe de rationalité, fonde et oriente l'analyse des politiques publiques ? Tel est l'enjeu de la réflexion engagée dans cette étude, qui constitue un certain dépassement de l'alternative entre rationalité et rationalités multiples. A partir de l'histoire conceptuelle de l'analyse des politiques publiques, l'on envisage le principe de rationalité de deux manières : d'abord en termes de catégorie fondamentale de l'analyse des politiques publiques, ensuite en termes de base conceptuelle du renouvellement des controverses en politiques publiques. Le parti-pris méthodologique assumé est double. En premier lieu, l'on y reproduit un schéma interprétatif de l'analyse des politiques publiques ; ce qui est susceptible de contrarier à bien des égards l'idée du principe de rationalité développée par Karl Popper, selon laquelle ce principe parviendrait à reproduire le modèle épistémologique général de l'explication scientifique. En second lieu, le choix d'aborder le principe de rationalité, et non le paradigme de rationalité comme l'eut suggéré Thomas Kuhn, constitue un prétexte pour revoir fondamentalement nos catégories d'analyse.

Mots clés : principe-rationalité-histoire-politiques publiques-contribution

Introduction

Le parti-pris intellectuel d'aborder les principes d'économie, dès lors qu'il s'agit d'analyser les politiques publiques à partir de l'histoire, semble à l'abord équivoque.

La terminologie de principes (généraux) d'économie pose problème, du moins en regard de l'analyse politique. Elle renvoie, dans une certaine analyse économique, à la manière de se donner les moyens de faire un « bon usage de l'économie », en montrant comment les modèles économiques éclairent les enjeux sociopolitiques actuels et les réponses qui y sont apportées¹. Les modèles sont appliqués à l'analyse des politiques publiques, sous la forme la plus abstraite, au travers d'une forme de symbolisme mathématique comme l'eut affirmé J. Attali à propos de l'« analyse économique de la vie politique »². Les politiques publiques sont subsumées par les catégories économiques, qui sont elles-mêmes définies par leurs propriétés opératoires. L'orientation générale de ces travaux est souvent fondée sur le souci de ne pas sombrer dans ce qu'A. Hirschman appelle le syndrome de l'économiste en mission, qui a l'habitude d'émettre des avis péremptaires et des prescriptions en invoquant des principes économiques et des remèdes ayant une valeur universelle, sans en démontrer la capacité heuristique³. L'intention objective de saisir une variable unique voire isolée, les principes généraux d'économie, est discutable à trois niveaux.

En premier lieu, un certain nombre de variables d'économie ont été d'usage courant dans les sciences sociales, et celles-ci ont également enrichi le langage économique. E. Malinvaud parle ainsi des « échanges entre science économique et autres sciences sociales », puisque les méthodes d'économie ont été appliquées par des économistes à diverses questions relevant d'autres sciences, et les économistes éprouvent de plus en plus le besoin d'apports provenant de sciences voisines⁴. En second lieu, l'étude sur les principes d'économie n'est pas susceptible de faire clairement dissocier le problème de la vérité du problème de la causalité ; ce qui fonde la distinction classique entre la métaphysique et la science. En troisième lieu, et dans la continuité des travaux de T. Kuhn, la découverte et l'adoption d'un paradigme sont un élément de structuration de la science stabilisée autour de principes généraux, des hypothèses,

¹ Voir notamment P.-N. Giraud, *Principes d'économie*, Paris, La Découverte, 2016.

² Se reporter ainsi à J. Attali, *Analyse économique de la vie politique*, Paris, PUF, 1972, pp. 6-7.

³ A. Hirschman, *L'Économie comme science morale et politique*, Paris, Gallimard, 1984.

⁴ E. Malinvaud, « Les échanges entre science économique et autres sciences sociales », *L'Économie politique*, 2001, vol. 3, n°11, p. 8.

des méthodologies et des instruments spécifiques qui font provisoirement l'unanimité⁵. Or, si ces quatre éléments fonctionnaient ensemble dans une approche en termes de paradigme, étudier les principes d'économie aurait une portée limitée.

Analyser les politiques publiques à partir de l'histoire pose également problème. Si l'on veut considérer les sciences sociales, au sens de J.-C. Passeron, et dans une perspective wébérienne, comme des sciences fondamentalement historiques⁶, il devient difficile d'envisager des disciplines de sciences sociales qui ne soient historiquement situées. Les « historicités », forgées par P. Laborier et D. Trom pour saisir les politiques publiques au plus près des acteurs, notamment à partir des récits anthropologiques (et non des modèles économiques), constituent dès lors l'horizon fort limité dans l'analyse des politiques publiques. Si l'on suit une telle perspective dans ses conséquences extrêmes, la question des approches proprement historiques de l'analyse en question n'a aucun sens⁷. De ce fait, on croirait en avoir fini avec la question de la portée heuristique d'une analyse des politiques publiques à partir de leur histoire, d'autant plus qu'une telle analyse s'inscrit, de manière forte, dans une double tradition de recherche aux Etats-Unis et en France, dans et hors des sciences sociales⁸ : la « science de l'action », avec le volet empirique spécifique à une expertise, une aide à la décision d'une part ; et la « science pour l'action », avec le volet théorico- conceptuel de la gestion et du management publics notamment, d'autre part.

Le souci de passer d'une analyse des politiques publiques à une sociologie de l'action publique est une manière résolue de prendre en compte ces deux traditions imbriquées, au profit d'une approche qui soit pleinement de sciences sociales⁹. Ce qui est en jeu, c'est la complexité des politiques publiques à analyser. Cela oblige non seulement à avoir un regard pluriel, mais surtout une incapacité à situer l'analyse des politiques publiques dans une discipline spécifique. L'analyse des politiques publiques a également subi les influences des disciplines qui ont marqué la science politique, dans laquelle on l'appréhende comme une discipline d'appoint. Aussi s'est-elle constituée autour d'un double tournant, qui est central au

⁵ Y. Surel, « Les politiques publiques comme paradigmes », in A. Faure, G. Pollet et P. Warrin (dir.) *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-151. Voir dans un cadre général, T. Kuhn, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972.

⁶ J.-C. Passeron, *Le raisonnement sociologique. L'espace non- poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991.

⁷ R. Payre, G. Gollet, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p. 134.

⁸ Voir à ce sujet, W. Persons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, 1995.

⁹ R. Payre, G. Gollet, *op. cit.*.

sein de la science politique, française en l'occurrence : sociologique d'abord, et socio-historique ensuite¹⁰.

Ce qui est fondamental dans l'analyse des politiques publiques, c'est la rupture qu'elle entend faire avec les pratiques des acteurs. Le débat autour de l'importance de l'évaluation des politiques publiques comme objet d'étude ou catégorie d'analyse illustre qu'une telle rupture est loin de faire l'unanimité. L'analyse des politiques publiques, c'est avant tout un ensemble plus ou moins stabilisé d'approches subsumées sous le vocable des « politiques publiques ». Ces approches peuvent judicieusement être regroupées en deux principales perspectives : les perspectives classiques et les nouvelles perspectives. Elles sont susceptibles d'être réparties entre traditions de recherche différentes : française, britannique et allemande, *etc.* La pertinence de l'histoire dans l'analyse des politiques publiques implique quatre options de recherche.

En premier lieu, si cette analyse fait sens, c'est parce qu'elle part de la rupture entre les analystes des politiques publiques et les praticiens, bien qu'il y ait des situations dans lesquelles l'analyste et le praticien cohabitent au sein d'un même individu. Cette rupture présumée a conduit les premiers acteurs à se donner plus de moyens d'apporter la rigueur dans l'analyse des politiques publiques. En second lieu, le besoin d'améliorer les instruments d'analyse constitue également une mise en dialogue entre les différentes approches de recherche. La controverse est menée entre les tenants d'une sociologie de l'action publique, s'en tenant au projet initial de travailler sur la manière dont l'action publique est produite sous le prisme de la sociologie de la cognition, et ceux d'une sociologie *politique* de l'action publique, qui insiste sur la façon dont une telle production participe d'un processus de construction de l'ordre politique à partir des acquis de la sociologie politique¹¹. Cette controverse a pour enjeu de poser les bases solides d'une analyse des politiques publiques. En troisième lieu, la temporalité d'une telle discussion mérite d'être soulignée. Au moment où l'analyse des politiques publiques s'impose comme un champ de savoirs relativement autonome, il semble étonnant de rechercher les traces d'une influence singulière- celle de l'économie en son sein, alors qu'on s'accorde à reconnaître à l'analyse des politiques

¹⁰ Cela a permis aux tenants de l'analyse des politiques publiques de revendiquer une place légitime dans l'univers des sciences sociales. Cf. G. Pollet, « Regards croisés sur la construction de la loi : d'une histoire sociale à une socio-histoire de l'action publique », in J. Commaille, L. Dumoulin, C. Robert (Dir.) *La juridisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000 (*Droit et société*), pp. 61-80.

¹¹ P. Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », Vol. 50, n°2, 2000, pp. 189-207.

publiques, une démarche plurielle. En quatrième lieu, s'il est admis qu'il y a une diversité de méthodes à l'œuvre dans l'analyse des politiques publiques, sur quelle base peut-on fonder son unité ? L'analyse des politiques publiques, telle qu'elle se développe en France, est principalement fille de la sociologie des organisations et de science politique : de la première, elle a en hérité un certain regard de la chose publique qui la conduit à se démarquer, voire à porter un regard critique sur l'action de l'administration et des élites politiques en général ; de la seconde, cette analyse a manifesté une volonté d'intégrer la dimension politique dans l'analyse des organisations publiques¹².

Analyser les politiques publiques à partir de leur histoire peut être certainement perçu comme redondant voire purement analytique, mais nous ne suivons pas les tenants de cette perspective sur ce point précis. C'est à une certaine reconstruction rationnelle de l'analyse des politiques publiques, ce qu'il convient de nommer « l'histoire interne » de celle-ci au sens d'I. Lakatos¹³, que nous voudrions avant tout nous attacher. L'axe de problématisation suivi se constitue autour d'un principe général d'économie qui, constituant une manière de voir ou de percevoir comme l'eut suggéré l'idée de principe dans le cadre paradigmatique de T. Kuhn, fournit des interprétations différentes au sein de l'analyse des politiques publiques: le principe de rationalité, fondamental en micro-économie¹⁴. Cette branche de l'économie a, elle-même, évolué dans la façon de l'appréhender¹⁵. M. Weber fait aussi de la rationalité, la base de la sociologie compréhensive, qui aborde l'activité sociale comme résultant de comportements motivés, tenant compte des autres¹⁶. Tout cela suscite un débat, qui dépasse largement le cadre de ladite analyse. Pour G. Saint-Paul, la recherche en sciences sociales n'a pas encore réussi à faire émerger un principe théorique central. La pertinence du principe de rationalité, ou de toute hypothèse y relative, pose problème, dès lors qu'on l'applique au jeu politique, pour deux raisons : la relative pauvreté des bases empiriques mobilisées, et l'existence des

¹² P. Muller, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », in P. Muller, J. Leca et alii, *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*. *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, p. 97.

¹³ Cf. *Histoire et méthodologie des sciences. Programmes et reconstruction rationnelle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, pp. 186-241.

¹⁴ M. Lageux, « Analyse économique et principe de rationalité », in *Revue de synthèse*, Vol. 114, n°1, pp. 9-31.

¹⁵ V. Pareto en parlait en termes d'« action logique » dans le *Cours d'économie politique* (1896) et le *Traité de sociologie générale* (1916), en n'envisageant que la forme objective de la rationalité instrumentale. Mais, l'évolution de la micro-économie au XXe siècle a eu tendance à orienter l'analyse vers une rationalité subjective, en prenant désormais en compte les informations partielles et inégalement réparties entre acteurs économiques. Cf. P. Mongin, « Le principe de rationalité et l'unité des sciences sociales », *Revue économique*, n°2, vol. 53, 2002, pp. 301-323.

¹⁶ M. Weber, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995.

modèles particuliers sur lesquels repose l'analyse¹⁷. Or, K. R. Popper avait accordé un statut central au principe de rationalité : ce serait grâce à ce principe, et seulement grâce à lui que les sciences sociales parviendraient à reproduire le modèle épistémologique général de l'explication scientifique. Il relierait par conséquent non seulement les sciences sociales entre elles, mais aussi les sciences sociales avec les sciences exactes¹⁸.

Dans cette perspective, le principe de rationalité est un « principe d'action adaptée », selon la belle formule de K. R. Popper, qui obéit au type d'analyse déductive- nomologique¹⁹. Il est la partie intégrante de toute, ou presque, toute théorie testable dans les sciences sociales. L'on s'accordera, dans le cadre présent, à en faire un schéma interprétatif, sous l'angle de la rupture ou de continuité (et non d'une « simple linéarité dans l'histoire »²⁰). D'aucuns y voient une rationalité absolue, instrumentale et téléologique, mise en œuvre par l'Etat ou sur le marché et saisie sous le prisme d'un modèle « synoptique », où l'on insiste sur les objectifs formels et instrumentaux. Par contre, d'autres y voient une rationalité multiple, limitée²¹, incrémentale et polycentrique, mise en œuvre par une pluralité d'acteurs et cernée sous l'angle d'un modèle « d'ajustements mutuels », dans lesquelles les politiques publiques sont perçues comme découlant des objectifs divers et contradictoires²². L'on retrouve cette partie du « référentiel », qui recouvre les opérations générales de catégorisation et de définition du réel²³.

En quoi le principe de rationalité fonde et oriente l'analyse des politiques publiques ? L'on s'autorise à mettre en perspective deux façons de concevoir ledit principe. D'abord, le principe de rationalité constitue une catégorie fondamentale de l'analyse des politiques

¹⁷ G. Saint-Paul, « The 'New Political Economy': Recent Books by A. Drazen and by T. Persson and G. Tabellini », *Journal of Economic Literature*, 2000. Toutefois, selon l'auteur, l'on ne devrait pas céder au découragement. Mais, il conviendrait plutôt de consentir des efforts pour faire avancer la connaissance.

¹⁸ K. R. Popper : « La rationalité et le statut du principe de rationalité », in E. M. Claassen (dir.) *Les fondements philosophiques des sciences économiques*, Paris, Payot, 1967, pp. 142-150.

¹⁹ *Ibidem*, p. 147.

²⁰ Les différentes interprétations de la rationalité se juxtaposent et offrent, de manière conjointe, une vue d'ensemble des politiques publiques. Cf. G. Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 17.

²¹ Parlant dès les années 1950, de « rationalité limitée », Herbert Simon insistait sur le fait que, pour se comporter de façon pleinement rationnelle face à la complexité de leur environnement, les agents devraient avoir des capacités cognitives supérieures à celles dont ils disposaient. Cf. H. Simon, *Models of Man*, Ed. Wiley, New-York, 1957. Le développement ultérieur des théories économiques vont confirmer cette idée. Voir à cet effet, E. Malinvaud, *op. cit.*, p. 20.

²² Les deux conceptions de la rationalité s'opposent ou se juxtaposent dans l'analyse des politiques publiques. Cf. G. Massardier, *op. cit.*, p. 13-19.

²³ Analogie au principe de rationalité, objet des discussions dans le cadre présent, les principes métaphysiques généraux sont par conséquent distincts des normes d'action appropriées. De manière suggestive, voir Yves Surel, « Les politiques publiques comme paradigmes », *op. cit.* p. 130.

publiques (I). Ensuite, ce principe permet de renouveler les controverses en politiques publiques (II).

I. Principe de rationalité : catégorie fondamentale d'analyse des politiques publiques

Le principe de rationalité constitue un mode spécifique d'appréhension des politiques publiques. Sérier le paradigme de rationalité de façon exclusive, au travers de son principe, alors qu'il eût sans doute été mieux indiqué de saisir l'ensemble des éléments constitutifs dudit paradigme, permet néanmoins de cerner les cadres par lesquels les politiques publiques se donnent à voir. Deux échelles d'observation feront l'objet d'une étude systématique, afin d'y identifier le nœud central de l'analyse des politiques publiques: l'échelle d'observation de l'acteur et l'échelle d'observation du choix rationnel.

A. Echelle d'observation de l'acteur

Dans l'analyse des politiques publiques, la manière de voir l'acteur soulève une série de questions, qui concerne sa caractérisation et sa détermination. Ces deux axes problématiques sont sous-tendus par le principe de rationalité, selon lequel l'acteur a une capacité d'agir d'une manière stratégique.

A défaut d'une définition claire et précise, l'on observe l'action individuelle- l'on parle de l'acteur individuel, ou plutôt l'action collective- dans le cas de l'acteur collectif²⁴. L'on perçoit ensuite sa dimension stratégique, ou sa capacité à s'imposer ou à se faire reconnaître comme acteur pertinent des politiques publiques. Enfin, dans cette échelle d'observation, l'on n'accorde pas seulement l'intérêt au processus, mais aussi au résultat. Cela dit, la prise en compte de l'acteur aide à concevoir la manière dont les politiques publiques émergent, évoluent et se transforment. Elle intègre également les effets tangibles exercés par celui-ci sur le processus concerné. Les deux dimensions, en termes de processus et de résultats, influencent généralement la façon dont l'acteur est perçu dans l'analyse des politiques publiques. Dans la première dimension, l'on est conduit à une forme de « tyrannie des processus et leur fabrication endogène dans le schéma 'actionniste' ». Dans la seconde dimension, l'on introduit l'analyse à une certaine « dépendance du sentier emprunté »

²⁴ E. Grossman, « Acteur », in L. Boussaget, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 25.

(traduction de *Path Dependence*²⁵ par les économistes), afin de souligner le poids des choix effectués par les acteurs dans le passé et celui des institutions politiques préexistantes sur les décisions présentes²⁶. Cela mérite quelques explications.

La « tyrannie des processus » est évoquée par Patrice Duran pour définir des politiques publiques incrémentales ; elle est susceptible d'orienter l'analyse vers le statut de l'acteur, dont la rationalité reste fortement limitée par l'expérience sociale ou le processus d'apprentissage. L'on pourrait suggérer l'idée d'une tension permanente, centrale dans la compréhension dudit statut, entre la stabilité et le changement. Le schéma « actionniste » ainsi mis en perspective renseigne certes sur une forme de changement graduel des politiques publiques, mais il n'en existe pas moins une certaine stabilité des échanges ou un partage de rationalités entre acteurs ou groupes d'acteurs, définis comme médiateur ou réseaux de médiateur²⁷. Deux couples de dimensions définissent le rôle de ces acteurs : un premier couple de dimension cognitive/normative (à la fois rendre le réel intelligible et définir des prescriptions pour l'action) ; un second couple de dimension champ intellectuel/champ de pouvoir (articulation entre prise de parole et prise de pouvoir)²⁸. Les acteurs des politiques publiques sont appréhendés à partir d'un rapport au monde ; d'où une médiation entre leur place dans le monde et l'identité construite à partir de cette place.

L'acteur agit dans un univers de sens ou de forme préétabli. Les institutions décrètent ainsi les statuts voire les identités des acteurs de politiques publiques, et ceux-ci accourent de partout pour les endosser et vivre en conséquence, selon un schéma d'analyse proposé par M. Douglas. De manière suggestive, l'échelle d'observation de l'acteur vise à saisir à la fois ceux qui définissent les politiques publiques et ceux qui les font vivre : élites du pouvoir, acteurs administratifs et usagers. Cela ne fait pas des « ressortissants des politiques publiques », acteurs individuels ou collectifs à qui les politiques publiques sont destinées²⁹, les seuls acteurs habilités à agir. L'échelle d'observation de l'acteur est complexe ; elle conduit l'analyse des acteurs vers une perspective pluraliste, et une nouvelle conception de la

²⁵ P. Pierson, "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, pp. 251-267.

²⁶ F.-X. Merrien « Etat providence : l'empreinte des origines », in *Revue française des affaires sociales*, n°3, 1990, pp. 43-56.

²⁷ G. Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », in A. Faure, G. Pollet et P. Warin, *op. cit.*, p.44.

²⁸ P. Muller, *op. cit.*, p. 164.

²⁹ P. Warin, "Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », in *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, 1999, pp. 103-120.

citoyenneté (concertation, évaluation, délibération, *etc.*)³⁰. Le passage entre l'individuel et le collectif revêt néanmoins une grande importance pour déterminer l'acteur à agir enfin de compte. Il y a une inquiétude préalable sur la détermination causale de l'acteur dans l'analyse des politiques publiques. Interroger le statut de l'acteur collectif dans l'analyse des politiques publiques, c'est une manière de voir le ou les groupes qui exercent l'essentiel du « pouvoir », les élites du pouvoir au sens de C. W. Mills ; c'est-à-dire ceux qui ont une influence décisive sur la définition et la production des décisions collectives. L'un des apports majeurs de l'échelle de l'observation de l'acteur, au sens individuel ou collectif du terme, est de faire tenir ensemble les élites, les acteurs secondaires et/ou la « bureaucratie du coin de la rue »³¹. La notion d'acteur gagne certes en extension, mais elle perd en compréhension.

Une des voies de recherche est proposée soit pour souligner le degré d'agrégation d'acteurs individuels, soit pour tenir compte du degré de fragmentation interne d'un acteur collectif³². Dans la continuité de la première idée, M. Olson montre que la stratégie la plus rationnelle mobilisée par l'acteur est toujours celle du « passager clandestin » (*free rider*). Selon cette stratégie, formalisée en théorie des jeux sous la terminologie de « dilemme du prisonnier », il convient davantage à l'acteur de refuser de s'engager dans un mouvement de grève d'autant plus que le risque encouru y est très élevé, alors que le gain sera obtenu à la fois par les grévistes et les non-grévistes. En outre, F. W. Scharpf illustre la difficulté, voire l'impossibilité, d'analyser les interactions internes propres à un acteur collectif. De ce fait, l'on ne peut extrapoler qu'à partir des interactions spécifiques des acteurs individuels pour aboutir aux actions attribuées à l'acteur collectif. D'où un schéma interactionniste qui articule le contrôle de ressources séparé, pertinent dans le cas de l'acteur individuel ou collectif, et la référence à l'orientation des acteurs en termes d'objectifs séparés ou d'objectifs communs³³. Le « théorème d'impossibilité », développé par l'économiste Arrow, semble fermer la voie à ces modes de raisonnement. Aussi énonce-t-il qu'il est impossible de trouver une formule qui, à partir d'un ensemble quelconque de systèmes de préférences individuelles, en déduise un

³⁰ P. McLaverty (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot, Ashgate, 2002.

³¹ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, New-York, Russel Sage Foundation, 1980.

³² Voir E. Grossman, *op. cit.*, p. 26.

³³ F. W. Scharpf, *Games real actors play. Actors- centered institutionalism and policy research*, Boulder (Co), Westview, 1997.

système de préférences collectives, et cela d'une façon qui respecte le principe de rationalité³⁴.

Dans le prolongement de la seconde idée, l'échelle d'observation de l'acteur collectif est loin d'être univoque. Il est travaillé par des rationalités plurielles, qui constituent autant d'intérêts spécifiques. Cela contribue à cliver le groupe, c'est-à-dire à y consacrer les relations à l'intérieur des « coalitions » (ou de sous-groupes), et à aggraver le conflit entre coalitions. Les acteurs issus de sous-groupes différents sont amenés à percevoir la même information de façon très différente, ce qui conduit à une méfiance mutuelle. L'*Advocacy Coalition Framework* (ACF) mobilisée dans bon nombre de travaux emprunte la proposition clé du *prospect theory*, selon laquelle l'acteur évalue mieux les pertes que les gains ; ce qui implique que celui-ci se souvienne davantage des défaites que des victoires³⁵. Dans cet ordre d'idées, les contribuables ne veulent pas payer un Etat qu'ils jugent peu dignes de confiance en tant qu'ayants droit³⁶. La tendance actuelle à voir dans l'acteur collectif, « le tout Etat » ou le « tout marché », est attentive à la superposition des acteurs individuels sans coordination de politiques publiques, qui sont conçus comme des jeux soumis au paradoxe des conséquences non voulues. Cette tendance met également en évidence un ensemble d'actions sans acteur, d'autant plus que celui-ci est composé à partir d'actions « *purposive* » multiples³⁷. L'économie des conventions invite aussi à réviser le principe de rationalité, d'autant plus que ce principe ne suffit pas toujours à établir une coordination stabilisée efficace. L'idée de « rationalité interprétative », qui y émerge, est une rationalité multiple utilisant différentes façons de juger et d'interpréter les situations. Cela suggère de repenser la coordination des acteurs qui, prenant des décisions en fonction de leur représentation du comportement acceptable et légitime, s'engagent à créer des obligations réciproques³⁸.

La compréhension de l'échelle d'observation de l'acteur semble différente des approches en termes de choix rationnel et de néo- institutionnalisme du choix rationnel, puisqu'on accorde un grand intérêt au cadre dans lequel se déploie l'acteur pertinent des

³⁴ Arrow cité par E. Malinvaud, *op. cit.*, p. 17.

³⁵ P. Sabatier, « Advocacy Coalition Framework (ACF) », L. Boussaget, S. Jacquot et P. Ravinet, *op. cit.*, p. 45.

³⁶ F. W. Scharpf, « Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities », in F. W. Scharpf and V. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy- From Vulnerability to Competitiveness*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, pp. 121-124.

³⁷ Cf. J. Leca, « L'Etat », in L. Boussaget, S. Jacquot et P. Ravinet, *op. cit.*, p. 191.

³⁸ A. Orléan, « L'économie des conventions : définition et résultat », Préface à la réédition de A. Orléan (dir.), *L'analyse économique des conventions*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, pp. 9-48. L'économie des conventions est une branche de l'économie hétérodoxe (qui prend ses distances avec l'analyse classique du marché), qui a pour objet les conventions ; c'est-à-dire les normes implicites qui régissent les interactions sociales.

politiques publiques. Cette tendance évoquée se démarque toutefois d'une variante de l'analyse des politiques publiques centrée sur l'acteur rationnel, *homo economicus*³⁹, habile calculateur de ses intérêts, d'autant plus qu'elle situe l'analyse dans l'échelle d'observation du choix rationnel et non sur l'acteur.

B. Echelle d'observation du choix rationnel

Elle sous-tend les travaux du *public choice*⁴⁰. L'échelle d'observation du choix rationnel permet d'aborder la question d'une rationalité unique, absolue, et surtout de saisir les comportements des acteurs et de leurs interactions.

En suivant la question d'une rationalité absolue, on se trouverait dans une sorte de « macro- analyse » des politiques publiques, étant entendue que l'analyse desdites politiques pose de questions différentes selon l'échelle d'observation où l'on saisit la rationalité⁴¹. Dans les travaux, l'on voit les institutions politiques émerger du calcul de stabilisation et de pacification du commerce dû à la nécessité de la confiance et de la coopération, qui permettent aux dirigeants de taxer plus, et plus légitimement, les ressources croissantes produites par l'économie pacifiée⁴². Dans la même perspective, M. Olson explique que l'Etat moderne aurait pour origine une rationalité politique, le calcul de prédation, qui nécessite que celle-ci soit justifiée par la pacification. Cette rationalité donne un sens à la modification des intérêts spécifiques. La conception par les dirigeants de leur intérêt égoïste évolue ainsi vers un intérêt pour la collectivité ; ce qui incite à la mise en place d'un système fiscal permettant la croissance et la production des services publics⁴³.

Il convient de rechercher les fonctions des institutions politiques, dans les travaux pionniers sur les modalités du choix rationnel. De ce point de vue, et en partant de ces travaux, les partis politiques cherchent à gagner les élections, les électeurs votent en fonction

³⁹ L'on note l'influence du néomarginalisme dans cette dernière tendance. Dans un sens large, l'on observe plusieurs critiques de la rationalité, notamment hors du champ des politiques publiques. John Elster pense ainsi qu'il n'y a de rationalité qu'individuelle, car toute décision publique nécessite un compromis.

⁴⁰ M. C. Dennis, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁴¹ Suivant le niveau micro- analytique, la rationalité introduit à la question sur le comportement des acteurs et de leurs interactions ; au niveau meso- analytique, la focale sur la décision publique aide à interroger jusqu'à quel point celle-ci est comprise comme la résultante d'actions rationnelles ; au niveau micro-analytique, l'utilité de la notion est éprouvée pour comprendre le comportement des acteurs et leurs interactions. Cf. M. Lageux, *op. cit.*, p. 12.

⁴² L. Margaret, "The State of the Study of the State", in I. Katznelson and H. Milner (eds), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington (D.C.), APSA & New York (N. Y.), Norton, 2002.

⁴³ M. Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development", in *The American Political Science Review*, vol. 87, n°3, 1993, pp. 567-576.

de leurs préférences en termes de politiques publiques, les groupes d'intérêt maximisent leur budget, les groupes d'intérêt recherchent une régulation qui leur soit favorable⁴⁴. Il n'est pas pertinent de s'en tenir à une conception unique, voire systématique de la rationalité, d'autant plus qu'on envisage une pluralité de choix publics à l'œuvre. Au travers de l'échelle d'observation du choix rationnel, l'on récuse l'idée d'une rationalité unique, systématique, qui englobe l'ensemble des actions menées dans le cadre des politiques publiques. L'utilité de cette échelle d'observation aide à relever l'arbitraire de la figure unitaire ou homogène de l'Etat. L'analyse des politiques publiques peut apparaître comme une critique de l'Etat, tour à tour en miettes, fragmenté ou vidé de sa substance, puisque la figure d'un Etat rationnel semble peu probable dans l'échelle d'observation du choix rationnel⁴⁵.

L'approche institutionnelle du choix rationnel apporte une compréhension et une modélisation du choix rationnel, en mettant en perspective les variables constitutives de la notion d'institution. Cette notion renvoie aux règles du jeu dans une société, ou plus formellement, les contraintes imaginées par les hommes pour façonner les interactions sociales⁴⁶. Aussi les institutions désignent-elles les éléments contextuels qui influencent les stratégies individuelles. Ces institutions restent mues par les calculs utilitaristes⁴⁷. Les institutions constituent des formes de contraintes, plus ou moins formelles, qui découlent d'un ensemble de flux régulé ou régulier d'interactions sociales. Du moment où les calculs utilitaristes posent les problèmes de coopération, dans les processus d'action collective, les institutions et les effets exercés par celles-ci sur de tels processus deviennent déterminantes. L'objectif visé est de construire des schèmes d'interprétation de portée limitée, afin d'expliquer les comportements humains et les résultats politiques (*political outcomes*)⁴⁸. En utilisant l'échelle d'observation du choix rationnel, les réseaux sont perçus comme des institutions, en raison de leur capacité d'instituer les règles et les schémas de relations sociales durables au sein du processus de politiques publiques⁴⁹. Ces réseaux sont susceptibles de réduire l'incertitude et les coûts de transaction, tout en favorisant l'évolution dans les relations

⁴⁴ Richard Balme, « Rationalité », in L. Boussaget, S. Jacquot, P. Ravinet, *op.cit.*, p. 362.

⁴⁵ H. Simon, "Rationality as Process and as a Product of Thought", in *American Economic Review*, n°68, 1978, pp. 1-16. Dans cette perspective, la figure de l'Etat rationnel paraît battue en brèche.

⁴⁶ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3.

⁴⁷ D. Kübler et J. de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2009, p. 116.

⁴⁸ S. Steinmo, « Néo- institutionnalismes », in L. Boussaget, S. Jacquot, P. Ravinet, *op. cit.*, 2006, p. 295.

⁴⁹ Pour une brève synthèse du rapport conceptuel entre échelle d'observation du choix public et échelle d'observation des réseaux de politiques publiques, voir *Journal of Theoretical Politics*, « Policy Networks », numéro spécial, vol. 10, n°4, 1998.

de confiance qui facilitent les échanges. E. Ostrom montre comment se construit la théorie de l'action collective qui, en mettant l'accent sur la genèse d'évolutions institutionnelles, propose des solutions pour contourner « le dilemme du passager clandestin » : soit en privilégiant la coopération sur une base de réciprocité, soit en imposant des sanctions aux éventuels passagers clandestins⁵⁰ Les institutions sont ainsi les seules variables importantes pour la compréhension et la prédiction de tout comportement politique⁵¹.

La fécondité de cette approche dépasse largement le cadre de l'analyse des politiques publiques. Un tel statut rend compte de la manière dont les contraintes externes affectent l'ordre des préférences de l'acteur, ou façonnent les choix qui restent rationnels. En étudiant une série de systèmes politiques sur la longue durée, M. Levi s'autorise à conclure que l'augmentation des impôts résulte de la volonté des dirigeants « prédateurs » qui cherchent à étendre leur pouvoir et leur sphère d'activités aux dépens de la population concernée⁵². Cette tendance permet d'envisager l'attribution des coûts publics aux bénéficiaires des services collectifs, ou encore de prendre en compte le rôle des structures administratives ou des circuits de décision dans la maximisation des avantages par les particuliers⁵³. Dans les économies d'échelle, l'on peut également s'intéresser à une forme de « performance » décentralisée des administrations et des services publics⁵⁴. Dans un cas comme dans l'autre, c'est l'optimisation des choix publics qui mérite d'être inscrite au centre des préoccupations et stratégies de recherche. Les choix publics opérés de manière rationnelle sont saisis en fonction des rationalités, des calculs optimaux, des différents acteurs en présence : acteurs politico- administratifs ou bénéficiaires des services publics.

L'analyse des politiques publiques ouvre une perspective fructueuse sur les déterminants des politiques publiques. Cette mise en dialogue entre l'économie et la science politique autour de la notion d'institution illustre le caractère hybride de l'approche en termes de choix rationnel, et sans doute la fragilité d'un cadre d'analyse politique qui sert de prétexte au repositionnement d'un certain courant économique, qui ressemble trait pour trait au modèle « néo-libéral » : l'incapacité de l'Etat à faire face à ses obligations y étant établie⁵⁵. Toutefois,

⁵⁰E. Ostrom, "Collective Action and the Evolution of Social Norms", in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n°3, 2000, pp. 137-158.

⁵¹ B. Weingast, « Political Institutions : Rational choice perspectives », in R. E. Goodin and H.- D. Klingemann (eds) *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

⁵² L. Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley (California), University of California Press, 1988.

⁵³ J.- P. Gaudin, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, PFNSP et Dalloz, p. 122.

⁵⁴ J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

⁵⁵ Cf. Gilles Massadier, *op. cit.*, p. 166. Bien que la doctrine libérale envisageait initialement dans l'Etat non un accident, ni un ennemi du marché, mais un allié pour la prise en compte des défaillances du marché, désormais

la rationalité politique fait de l'Etat, l'acteur central ; ce qui permet de parler du « retour tâtonnant de l'Etat », selon l'expression de B. Jobert. D'où une transformation historique en cours des régulations, de la régulation globale à la régulation pluri-niveaux, qui conduit vers une forme de « gouvernement par les normes », selon la formule de L. Thévenot, qui renvoie à un mode de contrôle social faisant usage des instruments (de mesure, de classement, indicateurs chiffrés) et des formes a-juridiques (normes de référence, amélioration de la qualité...) différents des mécanismes juridiques traditionnels⁵⁶. Il importe par conséquent d'aborder les politiques publiques à partir de logiques d'action qui reposent sur des instruments d'action publique, dans l'orientation poursuivie par les tenants d'une approche en termes de gouvernement par les instruments⁵⁷, et non plus sur des objectifs annoncés ou sur des résultats obtenus.

Le volet empirique de cette étude, qui a donné la possibilité de voir l'échelle d'observation de l'acteur et celle du choix rationnel, devrait être complété par le volet théorico- conceptuel de celle-ci, afin d'illustrer comment la manière de concevoir la rationalité aide à actualiser les débats anciens dans les sciences sociales en général, dans l'analyse des politiques publiques en particulier.

II. Principe de rationalité, à la base du renouvellement des controverses en politiques publiques

Il est établi que l'analyse des politiques publiques ne se renouvelle pas ou prou⁵⁸. Le parti- pris intellectuel engagé, dans le cadre présent, est que cette analyse actualise ses controverses autour du principe de rationalité. Ce principe constitue sans doute une catégorie fondamentale de l'analyse des politiques publiques, mais il n'en est pas de façon exclusive. L'analyse des politiques publiques s'est d'abord constituée autour d'une certaine conception de la rationalité. A partir des années 1960 aux Etats-Unis, ce tournant inaugure la rupture avec l'approche behaviouriste dans l'analyse des politiques publiques⁵⁹. Si une telle analyse s'est imposée, sur des bases solides, elle le doit à la valeur heuristiquement porteuse du principe de

porteur de nouvelles normes pour les politiques publiques (limitation des dépenses publiques, modernisation de l'Etat, ouverture à la concurrence des services publics, etc.).

⁵⁶ L. Thevenot, « Un gouvernement par les normes : pratiques et politiques de formats d'information », in B. Conein & L. Thevenot (dir.), *Cognition et information en société*, Paris, Ed. de l'EHESS, 1997, pp. 205-241.

⁵⁷ P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science po, 2004.

⁵⁸ Cf. J.- C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », p. 107.

⁵⁹ Cf. J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 120.

rationalité. La dimension rationnelle s'affirme comme un élément constitutif de cette analyse. La valeur de cette dimension reste permanente dans la tendance actuelle de l'analyse des politiques publiques américaines, britanniques, italiennes, espagnoles ou françaises. L'ensemble transversal des recherches relatives à l'analyse des politiques publiques, de la définition à l'évaluation de ces politiques, se positionne par rapport à un certain nombre de controverses, nourries par la façon d'appréhender le principe de rationalité : entre rationalisme et incrémentalisme d'une part, et entre choix rationnel et institutionnalismes d'une part⁶⁰.

A. Entre rationalisme et incrémentalisme

Le rationalisme et l'incrémentalisme constituent des types d'analyses, des politiques publiques en l'occurrence, qui partagent la même *illusion constructiviste*, sous-tendue par la croyance dans la construction intersubjective de la réalité. Ils débouchent sur la recherche d'un schème d'analyse universellement applicable, soit de manière hypothético-déductive (rationalisme), soit de manière expérimentale ou inductive (incrémentalisme). Quels sont les termes de ce débat controversé autour du principe de rationalité, qui a commencé dans les années 1950, et a néanmoins évolué depuis lors ?

Le rationalisme est lié à un projet plus vaste de substitution des « intérêts » aux passions (A. Hirschmann), qui entraîne la modification du fondement de l'analyse des politiques publiques. Il s'inscrit au cœur d'une démarche globale dans laquelle l'acteur pertinent des politiques publiques fait preuve d'un sens d'anticipation, dans une sorte de logique de rupture. Il est susceptible de modifier radicalement, et de manière immédiate, le système sur lequel il veut intervenir. De manière générale, le principe de rationalité oriente l'une des perspectives classiques de la décision. L'apport de ce principe met l'accent sur les caractéristiques de la décision dans un environnement complexe : loin d'adopter une posture plus modeste, l'on cherche plutôt à maîtriser toutes les variables. L'incrémentalisme, utilisé par Lindblom, sert par contre à qualifier une pratique décisionnelle qui consiste à modifier à la marge l'existant⁶¹. En prenant le contre-pied de l'approche séquentielle, la notion d'incrémentalisme vise à souligner le fait qu'un processus de décision est d'abord une forme de négociation et d'arrangement mutuel. Or, toute l'analyse des politiques publiques se constitue autour de la tension entre le rationalisme et l'incrémentalisme. Une telle tension permet d'ouvrir une réflexion sur le principe de rationalité en des termes renouvelés.

⁶⁰ Cf. Richard Balme, « Rationalité », *op. cit.*, p. 356.

⁶¹ C. Lindblom, « The science of muddling-through », *Public Administration Review*, n°19, 1959. Voir aussi D. Kübler et J. de Maillard, *op. cit.*, p. 218.

L'alternative entre deux manières de concevoir ce principe, en termes de rationalité absolue et en termes de rationalité limitée, est dépassée. Dans l'optique d'une rationalité absolue, la décision est une situation dans laquelle l'acteur (individuel ou collectif) est placé en position de faire des choix entre différentes alternatives. A ce titre, l'acteur se dote de préférences stables et explicites. Il définit un critère objectif pour faire une distinction claire et précise entre un avantage et un inconvénient ; ce qui détermine le calcul entre les coûts et les bénéfices d'une décision. Il fixe ses valeurs et sélectionne toutes les alternatives possibles, d'autant plus qu'elles sont connaissables et connues. Le décideur retient par conséquent l'option optimale, étant entendu qu'il est doué d'intelligence. Dans la prise de décision, le volontarisme est la forme achevée d'une telle rationalité. Cette forme de rationalité, qui suppose que le décideur est animé par une volonté délibérée et résolue de changement, infléchit le sens des stratégies publiques. Il constitue une limite de l'incrémentalisme⁶². Les travaux de March, Simon et quelques autres⁶³ ont cependant fait une critique systématique de la conception traditionnelle de la rationalité, celle absolue, pour voir la rationalité limitée. Il ne s'agissait pas de prétendre que les décideurs sont « irrationnels » (ils ne font pourtant pas n'importe quoi), mais que la rationalité de leur action serait partielle, fragmentaire, limitée⁶⁴. Dans l'optique d'une rationalité limitée, l'acteur ne dispose pas toujours de toute l'information au moment de choisir. Aussi n'est-il pas nécessairement capables d'anticiper les conséquences de ces choix. Les options qu'il peut retenir ne sont pas forcément comparables. Ces réflexions ont conduit les analystes des politiques publiques à déconstruire progressivement la vision traditionnelle du processus de décision dans lequel les acteurs ordonnent leur action de manière hiérarchique, à partir d'une décision prise « en haut » qui s'appliquerait mécaniquement aux échelons inférieurs.

Les préférences de l'acteur ne sont pas stables, puisque son action s'inscrit dans une démarche « pas à pas ». Cette marge d'incertitude et de complexité est renforcée dans une autre approche classique de la décision, qui met l'accent sur la complexité des jeux d'acteurs : le modèle de « la poubelle » (*Garbage can model*)⁶⁵. On y trouve, sans ordre apparent comme l'eussent suggéré les tenants d'une approche en termes de rationalité absolue, des activités, des procédures, des règles formelles et informelles, des stratégies, des problèmes, des

⁶² Les initiatives menées par le gaullisme en 1958, l'expérience du « socialisme » en France après 1981 ou encore la politique économique thatchérienne après 1979 en sont des illustrations.

⁶³ Cf. J. March, H. Simon, *Les organizations*, Paris, Dunod, 1964.

⁶⁴ P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 6^e édition, p. 37.

⁶⁵ Ce modèle est proposé par M. D. Cohen, J. March et M. Olsen. Cf. J. March, *Décisions et organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 1988.

solutions. Au milieu de cet enchevêtrement, les acteurs tentent, avec plus ou moins de réussite, de produire un minimum d'ordre et de cohérence. Il n'est dès lors plus besoin qu'un problème soit posé pour que les acteurs envisagent une solution, la plupart des acteurs étant porteurs d'une solution *a priori*, qu'ils vont essayer d'ajuster à l'occasion de l'émergence d'un problème. Le cas d'un certain nombre de politiques paraît paradoxal : malgré les investissements massifs de l'Etat et son volontarisme très centralisateur, l'on aboutit à l'« anarchie organisée » du système en raison de la diversité des acteurs, de l'enchevêtrement de différentes logiques et des rationalités⁶⁶.

Les politiques publiques ne sont plus analysées comme une juxtaposition des actions, qui résultent de la « prédominance au coup par coup de l'une ou l'autre rationalité en fonction des caractéristiques bien particulières du jeu »⁶⁷. Ces politiques sont ainsi remodelées, par voie de changements graduels et successifs, opérés à la marge- les décisions réellement innovatrices étant l'exception ; cette politique « incrémentale » est indispensable pour conduire à une forme de changement sans à-coups majeurs et sans briser le consensus nécessaire autour des autorités publiques⁶⁸. Une telle politique ouvre la réflexion autour de la tension entre la stabilité et l'innovation. Au regard de sa reformulation théorique, elle est devenue une démarche qui vise à obtenir, par tâtonnements, l'accord de différents acteurs sur le contenu des choix. Cette reformulation permet d'élargir l'horizon de recherche vers de nouveaux paramètres conceptuels : le compromis et la sélection. L'on découvre une forme de sélection de demande corrélée au rejet systématique des demandes liées à des clivages sociaux irréductibles. Cela tend à faire négliger le poids du changement des politiques publiques, en insistant sur l'ensemble d'actions à la marge. Or, le changement n'est pas toujours *symbolique*. L'ajustement entre les logiques rationnelles et incrémentales impose un nouveau cours aux politiques publiques. On retrouve là, sur le plan politique, le débat récurrent entre les stratégies de rupture et la méthode « pas à pas ».

Tout cela est rendu possible par la conjonction d'une volonté politique, une action des groupes concernés, et une structure d'opportunité culturelle. La conjonction des phénomènes ainsi indiqués montre que l'ajustement entre rationalisme et incrémentalisme oriente le débat vers le changement des politiques publiques, de manière décisive. C'est une illustration de l'argument développé par B. Jones et F. Baumgartner, selon lequel ledit changement est le fait

⁶⁶ Pour le cas d'une politique publique spécifique, cf. Philippe Garraud, *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁶⁷ Cf. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, p. 316.

⁶⁸ Cf. J. Chevallier, *Science administrative*, 2^e édition refondue, Paris, PUF, 1994

de moments d'explosion (« *change comes in bursts* ») dans lesquels l'équilibre du système politique est ponctué⁶⁹. Les approches par les idées distinguent généralement les « changements majeurs », caractérisés par le remplacement pur et simple du cadre idéal d'une politique publique par une autre, des « changements mineurs » caractérisés par des adaptations ou des élaborations du cadre idéal d'une politique publique, tout en laissant ses traits principaux intacts. Pour saisir le changement, l'analyste des politiques publiques doit donc retracer et qualifier l'évolution du processus décisionnel autour du cadre cognitif qui structure ces politiques.

La tension entre rationalisme et incrémentalisme dépasse certainement le cadre de l'analyse des politiques publiques, mais elle n'en prend pas moins une tonalité nouvelle, le passage entre politique publique et action publique précisément. L'on envisage ainsi deux manières de concevoir une politique publique : une intervention des autorités publiques bâtie intentionnellement selon la mise en évidence de leur « finalité choisie » *a priori* qui détermine un objectif à atteindre avec des moyens publics et un dispositif tangible de politique (publique)⁷⁰ ; ou bien, au contraire, une accumulation d'actions disparates de la part d'acteurs multiples, dont les autorités publiques, agissant selon leur propre « finalité vécue », actions qui finissent par produire *a posteriori*, un système collectif d'action et le dispositif tangible de politique publique qui lui sied⁷¹. Suivant cette perspective, l'on devrait parler d'une analyse des politiques et de l'action publiques, et non simplement d'une analyse des politiques publiques⁷².

Comment éviter le rationalisme, sans tomber dans les travers de l'incrémentalisme ? Tel semble être l'un des enjeux du débat dans l'analyse des politiques publiques. Un autre débat récurrent dans cette analyse est structuré autour d'une autre façon de voir le principe de rationalité, au cœur de la tension entre choix rationnel et institutionnalisme.

B. Entre choix rationnel et institutionnalisme

L'approche en termes de choix rationnel repose sur l'idée que tout phénomène résulte d'actions d'individus qui cherchent à maximiser leur utilité personnelle, ce qui est subsumé sous le terme d' « action ». Or, dans les analyses inspirées par un certain institutionnalisme, la

⁶⁹ Cf. B. Jones & F. Baumgartner, *The politics of attention. How government prioritizes problems*, Chicago, Chicago University Press.

⁷⁰ Cela répond à une première définition de la rationalité, celle de l'adéquation entre les « moyens » et les « fins » dans la sélection du comportement.

⁷¹ Gilles Massadier, *op. cit.*, p. 6.

⁷² De manière commode, l'on s'en tiendra à la formulation initiale de l'analyse des politiques publiques.

principale variable dépendante, c'est la contribution des politiques publiques à la création ou à l'augmentation du bien-être social ; d'où une réflexion autour de la question de l' « autorité ». La distance semble établie entre ces deux modes de pensée, dont l'enjeu de controverse ne se limite pas à l'analyse des politiques publiques.

L'approche en termes de choix rationnel renvoie à un courant très influent en sciences sociales, qu'il convient d'appeler « choix rationnel » (*rational choice*), ou « choix publics » (*public choice*) d'après la *Public Choice Society*, une association scientifique fondée en 1965 aux Etats-Unis réunissant les chercheurs qui ont développé cette théorie⁷³. En partant des présupposés en termes de choix publics, d'aucuns ont essayé d'appliquer le principe de rationalité aux politiques publiques. L'on y insiste sur le caractère pur et parfait de la rationalité, à partir de quatre paramètres essentiels : le critère objectif de choix (d'où la connaissance parfaite de l'information au moment du choix) ; la clarté et la stabilité des préférences ; la connaissance et la maîtrise des choix possibles ; le comportement libre du décideur. D'autres ont aussi, sous le label de la « nouvelle économie politique » (*new political economy*), insisté sur la contribution du principe de rationalité à l'analyse des politiques publiques à travers une pluralité de logiques (décision, acteurs, évaluation, *etc.*) et de rationalités. La terminologie de choix rationnel semble excessive, dès lors qu'on envisage de cerner les rationalités multiples dans lesquelles le choix est structuré, précisément dans les conditions où les politiques publiques correspondent à une adaptation à des contraintes externes⁷⁴.

L'institutionnalisme (centré sur les acteurs) s'appuie sur une manière de voir le principe de rationalité, en termes de « bien-être » (*welfare economics*) ; ce qui renvoie à l'efficacité d'une économie à allouer les ressources, et les conséquences de cette allocation sur la distribution des ressources⁷⁵. Dans l'analyse des politiques publiques, la priorité est accordée aux déclinaisons du principe de rationalité. Le principe d' « *optimum de Pareto* » a été forgé pour désigner une solution qui permet d'améliorer le bien-être d'un acteur au moins sans réduire celui d'un autre. Par ailleurs, le principe d' « *optimum de Kaldor- Hicks* » a été construit, afin de caractériser une solution qui, de prime abord, signifie d'augmenter les gains de certains acteurs au détriment d'autres. En suivant cette façon de voir, les bénéfices réalisés par les acteurs gagnants sont si importants qu'ils permettent de compenser les pertes

⁷³ D. Kübler et J. de Maillard, *op. cit.*, p. 101.

⁷⁴ Y. Mény et J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989, p. 75.

⁷⁵ F. W. Scharpf, *op. cit.*, 1997.

enregistrés. L'analyse des politiques publiques vise par conséquent à cerner les politiques publiques qui se présentent comme les résultats de processus de négociation entre acteurs qui, à cause de multiples interdépendances, sont obligés de trouver une entente⁷⁶. La question demeure de savoir quelle est, à partir du principe de rationalité, l'unité d'observation pertinente : le poids des intérêts égoïstes, comme le pensent les tenants de l'approche en termes de choix rationnel, ou les contributions au bien-être social dans le schéma proposé par les tenants d'un certain institutionnalisme centré sur les acteurs.

En partant de l'articulation entre choix rationnel et institutionnalisme, la formulation en termes de néo- institutionnalisme de choix rationnel a été proposée pour répondre à un double objectif. En premier lieu, l'on a pu surmonter les écueils d'une vision résolument pessimiste, qui récuse l'avènement de comportements coopératifs. L'acteur interagit dans un environnement qui, en façonnant le choix des alternatives possibles, favorise la coopération entre acteurs originellement « égoïstes ». Dans le prolongement de ces travaux, les analystes des politiques publiques ont insisté sur le type d'environnement institutionnel qui permet d'échapper aux pièges de l'utilitarisme, étant entendu comme une forme de rationalité où l'acteur agit en fonction du rapport coût- bénéfices de différentes alternatives d'actions. L'utilitarisme semble certes se situer au cœur des logiques de coopération, mais de telles considérations sont prises en compte au moyen d'une approche extensive de la notion d' « institution », au milieu des années 1980 sous la terminologie du nouvel institutionnalisme (ou du néo-institutionnalisme). Cela aide à distinguer ces travaux du « vieil institutionnalisme », c'est-à-dire de l'approche traditionnelle des systèmes politiques conçus sous l'angle des institutions politiques (le parlement, le gouvernement, *etc.*). Outre la notion d'institution que cette approche pose en de termes renouvelés, en second lieu, elle a apporté une contribution sur la façon de saisir une des éléments structurants du principe de rationalité : les préférences des acteurs.

Dans la continuité des travaux de cette forme d'institutionnalisme, l'on prétend mieux rendre compte des dynamiques de changement, en intégrant d'une part, les capacités stratégiques des acteurs, et d'autre part, le poids des contraintes externes. Certains travaux mettent en rapport les capacités stratégiques indiquées et le poids autonome des idées dans la décision politique, en donnant sens à trois variantes de l'institutionnalisme : l'institutionnalisme constructiviste, l'institutionnalisme discursif et l'institutionnalisme

⁷⁶ Cf. D. Kübler et J. de Maillard, *op. cit.*, p. 121-122.

politique⁷⁷. Un autre effort important de développement conceptuel réalisé, afin d'articuler les trois « i » (intérêts, institutions et idées), a été fourni par les auteurs de *l'Advocacy Coalition Framework*. Ces derniers ont été amenés à mieux spécifier l'influence des intérêts et des institutions. En révisant le modèle conceptuel des coalitions de cause⁷⁸, ils y ont intégré les réflexions sur le difficile avènement de l'action collective proposée par les théoriciens du choix rationnel. Le nouveau modèle de coalitions de cause est fidèle à la prémisse, selon laquelle les coalitions de cause se forment en fonction des systèmes de croyance communs. Par contre, ces coalitions émergent et se maintiennent en tant qu'acteur collectif, à condition seulement de dépasser le problème du « *ticket gratuit* »⁷⁹. H. Hecllo présente également plusieurs perspectives qui permettent de montrer les relations complexes entre les trois variables (intérêts, institutions et idées), plutôt que de les considérer comme des entrées différentes pour expliquer les politiques publiques⁸⁰. Quoiqu'on considère que le néo-institutionnalisme du choix rationnel continue à se focaliser sur les préférences des acteurs, leurs choix restant déterminantes⁸¹, le lien entre choix rationnel et institutionnalisme y est cependant cerné en des termes nouveaux.

Les intérêts individuels des acteurs peuvent produire des paradoxes de l'action collective, ce qui conduit les individus égoïstes à se doter d'institutions pour favoriser leurs échanges. Les choix individuels basés sur des intérêts sont inscrits dans des structures institutionnelles, qui favorisent certaines options plutôt que d'autres. En outre, les intérêts peuvent être prédéfinis par les contextes institutionnels et culturels spécifiques, les raisonnements des acteurs étant en effet marqués par des significations héritées que portent les institutions. Les institutions peuvent enfin fournir des moyens pour changer les intérêts : elles constituent des cadres dans lesquels les acteurs dialoguent et sont susceptibles de modifier leurs perceptions des événements.

⁷⁷ Concernant la première variante, voir Hay « Constructivist institutionalism », in R. A. W. Rhodes, S. Binder & B. Rockman (eds), *The Oxford Handbook of political institutions*, Oxford University Press, 2006, pp. 56-74 ; en ce qui concerne la seconde variante, cf. V. Schmidt, « Institutionalism » in C. Hay, M. Lister & D. Marsh (eds), *The state Theories and Issues*, Basingstoke, Palgrave, 2006, pp. 98- 117 ; pour une connaissance de la troisième variante, lire M. Smyrl et al. « Vers un retour du politique dans le néo- institutionnalisme », *Pôle Sud*, 2005, pp. 115- 130.

⁷⁸ Cette approche a fait l'objet de révisions successives : P. Sabatier « The advocacy coalition framework : revision and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, pp. 98-130 ; P. Sabatier & C. M. Weible, « The Advocacy Coalition Framework : innovations and clarifications », in P. Sabatier(eds) *Theories of policy process*, Boulder (Co), Westview Press, 2007, pp. 189-222.

⁷⁹ P. Sabatier & C. M. Weible, *op. cit.*, p. 196-198.

⁸⁰ H. Hecllo cité par D. Kübler et J. de Maillard, *op. cit.*, p. 195.

⁸¹ D. Kübler et J. de Maillard, *op. cit.*, p. 128.

Conclusion

Les notions en circulation dans l'analyse des politiques publiques révèlent l'apport du principe de rationalité, qui en constitue le patrimoine et oriente les débats récurrents. Il semble néanmoins qu'on ne dispose pas réellement de moyens heuristiques pour étudier ce principe de façon systématique, et surtout de l'isoler de l'ensemble constitutif du paradigme de rationalité. L'enjeu de notre démarche reste pertinent, au moins pour deux raisons. D'abord, les travaux n'ont pas toujours sérieusement traité le principe de rationalité qui structure l'analyse des politiques publiques. Au travers de l'interprétation de son contenu, il n'en est pas moins incapable d'ouvrir à de telles réflexions. Ensuite, l'étude menée dans le cadre présent constitue un prétexte d'opérer une description en profondeur du principe de rationalité, et sans doute une façon de réinterroger le paradigme de rationalité dans l'analyse des politiques publiques. L'utilité heuristique de l'étude ne va pas sans poser problème, d'autant plus qu'on aurait pu simplifier l'orientation envisagée en étudiant l'ensemble constitutif dudit paradigme. Cela eut été conforme à un principe méthodologique énoncé par Thomas Kuhn. Par ailleurs, l'étude paraît réductrice. Analyser les politiques publiques à partir de l'histoire est source de mécomptes, dès lors que le principe de rationalité a une visée explicative : ce principe rencontrant particulièrement la méthodologie des sciences sociales⁸². Il est d'usage courant dans l'analyse des politiques publiques de mener une recherche socio-économique, à partir d'une perspective économique sociologisée, visant à souligner la dimension transversale voire transdisciplinaire, de l'analyse des politiques publiques. D'ailleurs, quelques cas d'études montrent l'existence de champs d'investigation où sociologues et économistes se rencontrent, précisément dans le cadre de l'analyse du principe de rationalité⁸³. Nonobstant ces réserves, la posture assumée permet sans doute de replacer l'analyse des politiques publiques au centre de la recherche sur le principe de rationalité, mais elle ne risque pas moins d'occulter l'apport d'autres principes généraux⁸⁴, tels que les six « principes supérieurs communs » (marchand, industriel, civique, renom, domestique et inspiré) qui sont sources de conventions légitimes dans une forme d'économie des conventions⁸⁵. Toutefois, s'il avait paru important d'insister sur la contribution du principe de rationalité, c'est qu'il conviendrait d'interroger davantage les « fondements » de l'analyse des politiques publiques ; non pour aboutir à une théorie, mais

⁸² Cf. Philippe Mongin, *op. cit.*

⁸³ L.-A. Gérard-Varet et J.-C. Passeron (dir.), *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, Ed. de l'EHESS, 1995.

⁸⁴ Les principes métaphysiques agissent dans le champ politique, comme l'attachement aux droits de l'homme, la revalorisation conjointe de l'individu et/ou de la société civile, etc. Cf. Y. Surel « Politiques publiques comme paradigmes », *op. cit.*, p. 131.

⁸⁵ Cf. L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

pour proposer un schéma interprétatif illustrant des visions ou perceptions différentes autour d'un principe métaphysique (indémontrable) Voilà sans doute une contribution modeste à la perspective en termes de paradigme, tracée par Thomas Kuhn dans le cadre général de l'histoire des sciences.