

LA SANTÉ GLOBALE AU PRISME DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

S. Gardon, A. Gautier et G. Le Naour

Préface d'Olivier Faugère

Postface de Renaud Payre



La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques

Sébastien Gardon, Amandine Gautier
et Gwenola Le Naour

Préface d'Olivier Faugère
Postface de Renaud Payre

Éditions Quæ

L'École nationale des services vétérinaires

Créée en 1973 par l'État pour assurer la formation des vétérinaires fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture (inspecteurs de la santé publique vétérinaire, ISPV), l'École nationale des services vétérinaires (ENSV) est le fruit, tant structurellement qu'en termes de missions, de plus quarante ans d'évolution. Plus largement, en sa qualité d'école interne de VetAgro Sup, elle assure une mission de formation professionnelle et de recherche, pour la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action collective en santé publique vétérinaire et en matière d'alimentation (politiques publiques et action privée), pour l'ensemble des acteurs, publics et privés. Elle contribue ainsi à une meilleure gouvernance sanitaire mondiale, ce qui lui vaut depuis 2004 le statut de centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels.

© éditions Quæ, 2020

ISBN papier : 978-2-7592-3258-1

ISBN pdf : 978-2-7592-3259-8

ISBN ePub : 978-2-7592-3260-4

www.quae.com

www.quae-open.com

Les versions électroniques de cet ouvrage sont diffusées sous licence CC-by-NC-ND 2.0.



Table des matières

Remerciements	6
Préface.....	7
Avant-propos	9
Introduction : les enjeux de l'analyse des politiques publiques.....	11
L'analyse des politiques publiques : de la commande publique à la reformulation sociologique.....	11
Pour une sociologie politique de l'action publique	12
Les préoccupations actuelles de l'analyse des politiques publiques	14

PARTIE 1

LA BOÎTE À OUTILS DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UNE VARIÉTÉ D'APPROCHES

Chapitre 1 - Les approches séquentielles et leur dépassement	19
L'analyse séquentielle	19
Les limites de l'analyse séquentielle.....	21
Focaliser l'attention sur la séquence de mise à l'agenda.....	22
Le cas de l'amiante.....	24
Chapitre 2 - Du lobbying aux théories de la gouvernance : qui gouverne ?.....	27
Les théories élitistes	27
Les théories pluralistes	29
Les théories de la gouvernance	31
Chapitre 3 - Les approches par les organisations	37
L'importance des règles informelles	38
Une conception renouvelée de la rationalité	40
Chapitre 4 - Les approches néo-institutionnelles	43
L'institutionnalisme du choix rationnel.....	43
L'institutionnalisme sociologique	44
L'institutionnalisme historique.....	46
Chapitre 5 - L'analyse cognitive des politiques publiques	51
Une approche par les idées et les valeurs.....	51
L'approche par les référentiels	52
Le tournant néo-libéral	55
La question des apprentissages	56
Chapitre 6 - Les approches socio-historiques.....	61
Une socio-histoire des gouvernements urbains	62
Une socio-histoire des sciences de gouvernement	65
Chapitre 7 - Les approches par les professions : formations, carrières et engagements	69
Les apports de la sociologie des professions.....	69
Carrières et militantisme	71

Lobbying, apprentissage et décision publique	73
Chapitre 8 - Les approches territoriales	75
L'émergence de la question locale en science politique : les analyses sur le système politico-administratif	75
Le travail pionnier de Jean-Pierre Worms sur le système préfectoral	77
L'analyse en termes de régulation croisée de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig.....	78
Les travaux précurseurs sur le leadership territorial	79
Le « système Chaban-Delmas » à Bordeaux.....	79
Chapitre 9 - Les approches transnationales : circulations, transferts et connexions à l'échelle internationale.....	83
Un espace transnational.....	83
Traductions, innovations, hybridations	85

PARTIE 2

LA TRANSFORMATION DES MODES D'ACTION PUBLIQUE DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE ET D'ÉLARGISSEMENT DES ÉCHELLES

Chapitre 10 - L'instrumentation de l'action publique.....	91
La contractualisation des politiques publiques.....	91
Les approches par les instruments.....	93
Chapitre 11 - L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions	99
Science en action et « forums hybrides »	100
Sociologie de l'expertise	101
Pour une sociologie politique des sciences	104
Chapitre 12 - Réformes de l'État et gouvernement des territoires	107
Le retour de l'État	107
Une transformation des modes d'action publique.....	109
Chapitre 13 - Gouverner les risques sanitaires	113
Une brève histoire du temps sanitaire	114
Du gouvernement à la gouvernance des risques sanitaires	116
Formes et modalités d'action de la lutte.....	117
Gouverner à distance les risques sanitaires ?	119
Chapitre 14 - La gouvernance territoriale du sanitaire	121
Le gouvernement du sanitaire avant les états généraux du Sanitaire : une logique verticale et territoriale.....	123
L'émergence d'un échelon régional : une logique horizontale ?.....	125
Les résistances du local : un fonctionnement oligarchique et jacobin des organismes professionnels ?.....	129
Le maillage sanitaire en question : quel rôle pour les laboratoires départementaux ?	131
Chapitre 15 - Agences et agencification : l'agence nationale du médicament vétérinaire.....	137
De l'harmonisation des exigences techniques à la mise en place de procédures d'autorisation de mise sur le marché.....	137
La création des agences du médicament en France.....	138

PARTIE 3

DES CAS POUR ANALYSER LES POLITIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE

Chapitre 16 - Les politiques de santé et de protection animales.....	149
Cas n° 1 : la lutte contre la tuberculose bovine	149
Cas n° 2 : le bien-être animal en élevage	153
Cas n° 3 : la médiation animale.....	157
Cas n° 4 : l'abattoir mobile	163
Chapitre 17 - La gouvernance du sanitaire	169
Cas n° 5 : la fièvre West Nile en Camargue	169
Cas n° 6 : l'influenza aviaire et la biosécurité.....	172
Cas n° 7 : les vétérinaires dans l'organisation sanitaire en France	174
Cas n° 8 : la maladie de Lyme.....	180
Chapitre 18 - Les politiques sanitaires à l'épreuve de la nouvelle gestion publique	185
Cas n° 9 : la santé au travail des inspecteurs en abattoir.....	185
Cas n° 10 : le temps de travail des inspecteurs en abattoir	189
Cas n° 11 : les outils de gestion des politiques sanitaires	192
Chapitre 19 - Les politiques sanitaires, entre questions agricoles et enjeux environnementaux	197
Cas n° 12 : La lutte contre le campagnol terrestre	197
Cas n° 13 : l'approvisionnement local en restauration collective	199
Cas n° 14 : l'instrumentation des politiques de l'environnement. L'exemple du contrôle et du suivi des matières fertilisantes d'origine résiduaire par les services déconcentrés français.....	201
Cas n° 15 : les crises sanitaires affectant la faune et la flore sauvages	210
Cas n° 16 : les poules en ville	213
Cas n° 17 : les relations entre la santé et la biodiversité	215
Conclusion de la partie 3	221
Postface	223
Bibliographie générale.....	225
Manuels de référence en sociologie de l'action publique :	225
Références citées	225
Liste des sigles et acronymes.....	244
Annexes	245
Présentation des groupes d'études des politiques publiques de l'École nationale des Services vétérinaires / VetAgroSup / Sciences Po Lyon.....	245
Liste des groupes d'études de politiques publiques réalisés	246

Remerciements

Cet ouvrage est issu d'un travail collectif qui a bénéficié du soutien et du concours de l'ensemble des équipes de l'ENSV VetAgro Sup et des Éditions Quæ. Notre reconnaissance va en particulier à François Dumas et Sylvie Mialet qui ont très largement suivi l'introduction et la consolidation de ce parcours de sciences sociales dans une école d'application. Nous saluons enfin le soutien financier apporté à sa publication par l'ENSV VetAgro Sup.

Nous tenons à remercier les nombreux étudiants et stagiaires – et notamment ceux dont les travaux ont été utilisés dans le cadre de ce travail. Tout au long de ces années, leurs regards curieux et bienveillants vis-à-vis de la sociologie politique ont été et sont une véritable source d'inspiration et de motivation, à travers des échanges qui ont d'ailleurs souvent dépassé le cadre de l'enseignement.

Nous en profitons pour remercier également le réseau des intervenants (enseignants, professionnels, chercheurs, intervenants ou encadrants de travaux individuels ou collectifs) du master PAGERS qui participent à la vie de cette formation bien au-delà de l'ENSV. Nous voulons enfin témoigner de notre amitié à Olivier Faugère, Gilles Pollet et Renaud Payre, les responsables de l'ENSV et Sciences Po Lyon qui ont fait le pari, il y a presque dix ans, de lancer cette formation. Nous espérons que cet ouvrage constituera pour l'ensemble de cette communauté un signe fort de la réussite de ce défi.

Préface

Cet ouvrage vient parachever une vision stratégique pour l'École nationale des services vétérinaires (ENSV).

Fort de mon expérience professionnelle à l'international et en services centraux d'administration, j'étais intimement convaincu que l'exercice des métiers de la santé publique vétérinaire exige une capacité de questionnement sur l'organisation technique, les situations de travail et les relations de pouvoir. Les managers de la santé publique vétérinaire doivent maîtriser les jeux d'acteurs aux intérêts toujours plus diversifiés et souvent contradictoires, couplés aux incertitudes grandissantes.

C'est la raison pour laquelle, il y a bientôt dix ans, avec l'équipe de l'ENSV, nous nous sommes adressés au directeur de Sciences Po Lyon afin de construire ensemble un parcours de formation à la conception, la mise en œuvre, l'analyse et l'évaluation des politiques publiques. Nous avons ainsi créé le parcours du Master « Politiques de l'alimentation et gestion des risques sanitaires » qui articule des enseignements académiques et des retours terrain. Ce parcours s'est rapidement enrichi des travaux confiés aux étudiants, sur la base des besoins formulés par des commanditaires publics et privés. Ces derniers en attendent un éclairage en science politique sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés.

Cette nouvelle formation, qui pouvait apparaître éloignée du cœur de métier des inspecteurs de la santé publique vétérinaire, s'est imposée. Elle est à présent plébiscitée, aussi bien par ceux qui la suivent, que par ceux qui emploient ces personnes nouvellement formées. L'approche de la sociologie (du travail, des organisations, de la gestion, etc.) et de la science politique apporte des grilles d'analyse et des outils concrets de nature à rendre plus efficaces leurs pratiques en lien avec leurs interlocuteurs extérieurs, mais aussi au sein de leurs propres équipes. Ils sont ainsi mieux armés pour aborder la complexité des situations, retrouver l'épaisseur historique de leur action et le sens de leur engagement, alors que tant de professionnels regrettent d'avoir « le nez dans le guidon ».

Le périmètre de compétences des inspecteurs de santé publique vétérinaire dépasse aujourd'hui largement le champ d'action traditionnel de la sécurité sani-

taire des aliments, de la santé et la protection animales. Il englobe désormais des enjeux aussi divers que les risques, la gouvernance sanitaire nationale et internationale, la qualité nutritionnelle, la santé des écosystèmes, etc. Dans ce contexte, il est impératif que les professionnels disposent des éléments de compréhension nécessaires pour envisager les interactions entre les problématiques, les mondes, mais aussi les différentes échelles d'intervention.

De cette ambition est issu le présent ouvrage rassemblant l'ensemble des éléments de l'enseignement dispensé au cours de la formation. Ce manuel vient ainsi consolider les connaissances et le parcours de formation en analyse des politiques publiques de santé dans leur acception large (humaine, animale, environnementale). Il rend compte d'un certain nombre de cas tirés de ses enseignements pratiques. Il appelle à des réflexions en termes de régulation, d'organisation et de stratégie pour les politiques de santé de demain.

Cependant, comme nous l'enseignent les sciences sociales, rien n'est complètement et parfaitement déterminé et nous devons poursuivre la démarche pour travailler, à l'avenir, de manière plus systématique aux échelles européenne et internationale. Nous devons également apporter une vision économique des politiques de santé, en lien avec le monde agricole et l'environnement.

C'est pourquoi, tout en adressant mes plus vives et chaleureuses félicitations aux auteurs, je les encourage à poursuivre incessamment l'effort d'adaptation de l'enseignement. Gageons que les versions futures de ce manuel tiendront compte des évolutions des préoccupations sociétales dans le champ de compétences qui nous anime et des besoins de formation des futurs inspecteurs de santé publique vétérinaire, ainsi que des autres publics (politistes, ingénieurs agronomes, pharmaciens, médecins, écologues, philosophes) qui suivent les formations dispensées à l'ENSV.

*Olivier Faugère,
directeur de l'École nationale des services vétérinaires,
directeur de France Vétérinaire International*

Avant-propos

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration de plusieurs années entre les trois auteurs autour de la création et du suivi du parcours Politiques de l'alimentation et de la gestion des risques sanitaires (PAGERS) du master Analyse des politiques publiques, porté par Sciences Po Lyon et l'ENSV VetAgro Sup. Le moment était venu de synthétiser cette aventure d'enseignements, d'études et de recherches en offrant un volume destiné à la fois aux promotions à venir et à un public plus large, intéressé par les sciences sociales et les questions de santé.

L'objectif de ce manuel est de faire le lien entre les approches classiques mobilisées par l'analyse des politiques publiques et des questionnements sur les problématiques de santé publique, intégrant notamment les enjeux de santé publique vétérinaire et agronomique. Ce manuel vient donc compléter l'offre de synthèse déjà abondante dans ces matières tout en s'en distinguant. Si les manuels d'analyse des politiques publiques sont désormais nombreux (voir la Bibliographie générale) et si on trouve quelques ouvrages de sociologie de la santé (Vassy et Derbez, 2019 ; Bergeron et Castel, 2015 ; Carricaburu et Ménoret, 2004), nous souhaitons mettre en perspective l'analyse des politiques publiques et les questions de santé publique au sens large. Les enjeux ici abordés relèvent de la santé humaine, animale et végétale. Ils articulent les questions alimentaires (Fouilleux, 2008 ; Cardon *et al.*, 2019), agricoles (Hervieu *et al.*, 2010) et environnementales (Choné *et al.*, 2016 ; Compagnon et Rodary, 2017 ; Gautier *et al.*, 2020).

Ce manuel souhaite contribuer à consolider le champ de recherche en santé publique vétérinaire. Il est à rapprocher de l'analyse des politiques de santé publique vétérinaire proposée par Laure Bonnaud et Nicolas Fortané (Bonnaud et Fortané, 2016 ; Bonnaud et Fortané, 2018). Il met la focale sur les problématiques de crises, de risques, d'incertitudes tout en tenant compte des grandes réorganisations de ce secteur : réforme du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire, réorganisations administratives, nouvelle gouvernance sanitaire, internationalisation des enjeux face à l'émergence de nouvelles maladies. Au moment de la finalisation de cette seconde édition, la crise du Covid-19 a mis au jour les enjeux de santé globale ou le désormais populaire « *One Health* » (Une seule santé). Il apparaît désormais à un plus grand nombre que les enjeux

de santé publique ont à voir avec les questions animales et environnementales et ce à l'échelle mondiale.

L'architecture de cet ouvrage a été pensée et conçue dans un environnement de recherches, d'études et d'enseignements particulier, celui d'une école d'application (ENSV, école interne de VetAgro Sup) où des stagiaires (issu des mondes des sciences du vivant : vétérinaires, agronomes, pharmaciens) sont formés à l'analyse des politiques publiques. Enseigner les sciences sociales et ses méthodes dans une école d'application nous a conduits à réfléchir sur les usages de cette formation à la sociologie par les étudiants sortants dans leurs pratiques professionnelles (Gardon *et al.*, 2020 ; Gardon, 2020). Au-delà de l'approche encyclopédique d'un dictionnaire ou d'un manuel d'analyse des politiques publiques, qui proposerait un panorama complet des enjeux et des approches de cette « sous-discipline », nous cherchons plutôt à offrir une présentation générique des concepts de base (partie 1), accompagnée d'une mise en perspective des enjeux actuels concernant les transformations des modes d'action publique (partie 2) et de plusieurs études de cas. Dans le cadre de ce parcours de master 2 « Politiques de l'alimentation et de la gestion des risques sanitaires » un des exercices pédagogiques consiste pour les étudiants à répondre à des commandes (individuelles ou collectives) portant sur l'action publique et ses transformations. Ces travaux constituent de précieux observatoires des mutations de l'action publique contemporaine. Ils prouvent l'intérêt d'une approche centrée sur une sociologie politique de l'action publique et mobilisant ses méthodes (partie 3).

Introduction :

les enjeux de l'analyse des politiques publiques

L'objectif de ce livre est de proposer une initiation aux questions, théories et méthodes centrales dans la compréhension de l'action publique contemporaine.

L'analyse des politiques publiques : de la commande publique à la reformulation sociologique

L'analyse des politiques publiques s'est notamment développée en France dans un contexte de doute à l'égard de l'intervention de l'État avec la montée des recettes et des idéologies néo-libérales. S'éloignant de ces premiers questionnements managériaux sur l'efficacité, elle est progressivement devenue une sous-discipline de la sociologie politique développant ses propres théories et cadres d'analyse. La sociologie de l'action publique, ainsi renommée, développe ses propres questionnements, lesquels ne sont plus entièrement liés à des commandes ou à une volonté modernisatrice de l'appareil d'État. Cette inscription dans les sciences sociales (entre sociologie, sociologie politique, sociologie des organisations) la rend tributaire des modèles scientifiques préexistants, des questionnements et des cadres théoriques de la discipline, des paradigmes en vigueur dans la recherche.

Le terme de paradigme est emprunté à Thomas Kuhn qui, dans l'un de ses ouvrages (Kuhn, 1999), tente d'analyser ce qu'est la pratique de la recherche scientifique. L'hypothèse forte de Thomas Kuhn repose sur le fait que l'apprentissage du savoir se réalise au sein d'une communauté de savants. Selon une définition simple, un paradigme de recherche correspond à ce sur quoi se fonde l'accord d'une communauté scientifique. Dans une définition étoffée, il renvoie à « l'ensemble des règles implicites ou explicites qui orientent la recherche scientifique pour un certain temps en fournissant à partir des connaissances universellement reconnues des façons de poser des problèmes, d'effectuer des recherches, de trouver des solutions » (Kuhn, 1999, p. 11). Dans un paradigme, on utilise les mêmes concepts, on parle le même langage.

Or les mots constituent les outils au service du chercheur et du praticien de l'analyse des politiques publiques. Ils s'inscrivent dans l'histoire de la discipline. Quand certains sociologues parlent d'agents, d'autres parlent d'acteurs. Ce choix dans la terminologie est révélateur de deux conceptions de la société et de la place de que l'individu y occupe. Pierre Bourdieu utilise le terme d'agent qui indique que les individus sont en partie déterminés par des structures sociales. Michel Crozier emploie le terme d'acteur qui indique que les individus, bien que pris dans des systèmes d'action, disposent de marges de manœuvre plus grandes. Les analystes des politiques publiques reprennent cette dichotomie classique.

À l'instar des sciences humaines, l'analyse des politiques publiques mobilise une pluralité de paradigmes et de méthodes¹. Le développement du manuel « Sociologie politique » de Jacques Lagroye consacré aux politiques publiques (Lagroye, 1997, p. 451) illustre cette inscription de l'analyse des politiques publiques dans des cadres théoriques plus larges : « Pour autant, les grandes options théoriques ne sont évacuées, ni de la recherche, ni des interprétations qu'on peut donner des résultats. Telle politique publique peut confirmer les hypothèses 'élitistes', si un petit groupe d'agents, ou un ensemble clos de petits groupes, apparaît seul capable d'élaborer des solutions et de les imposer aux autres. Telle autre fournira des arguments aux tenants du 'pluralisme', si des interventions et des pressions des multiples groupes aux objectifs contradictoires résulte un compromis servant fût-ce inégalement les intérêts d'une majorité d'entre eux. Telle autre enfin donnera raison aux 'néo-marxistes', si le processus aboutit à faire prévaloir les intérêts des groupes économiquement dominants ». Cette pluralité de paradigmes n'empêche pour autant pas un accord minimal sur les règles méthodologiques parmi les praticiens. En particulier, les méthodes mobilisées en analyse des politiques publiques sont empruntées à la sociologie appliquée à des objets politiques et privilégient une forte assise empirique.

L'analyse des politiques publiques tend à devenir une science sociale comme les autres, c'est-à-dire éclatée. Il n'existe pas une épistémologie commune aux travaux d'analyse des politiques publiques, dont le point commun est au mieux l'objet action publique. Les travaux d'analyse des politiques publiques, à travers leurs traditions de recherche, leurs controverses, reproduisent les divisions classiquement observées en science politique.

Pour une sociologie politique de l'action publique

L'analyse des politiques publiques, en France notamment, prend une place grandissante au sein de la sociologie politique, ainsi que l'atteste leur place systématique dans les manuels de sociologie politique. Elle est devenue une branche de la science politique, aux côtés de la sociologie électorale, de l'analyse des comportements politiques, ou encore de la sociologie de l'action collective. En effet, les préoccupations qui sont au cœur de l'analyse de l'action publique sont des questions majeures de la sociologie politique. Analyser une politique publique, c'est tour à tour se demander : qui gouverne et comment ? Comment

1. Numéro spécial de la *Revue française de science politique*, 2005, 55(1). L'analyse politique de l'action publique : confrontations des approches, des concepts et des méthodes.

un problème devient-il public ? Comment devient-il politique ? À quel traitement public donne-t-il lieu ? Quels sont les acteurs chargés de mettre en œuvre ce traitement public ? Les deux cas suivants sont des classiques de la discipline.

En premier lieu, les travaux de Patrice Pinell sur le cancer (Pinell, 1992) prennent comme point de départ l'énigme suivante : comment expliquer le retard français dans la lutte contre le cancer ? Puis cette énigme de départ est reformulée par le chercheur de la manière qui suit : quelles sont les conditions qui ont rendu possible un déblocage ? L'objectif du chercheur est de comprendre comment une maladie devient un problème de santé publique qui fera l'objet d'une véritable politique publique, en d'autres termes comment l'État a été amené à consacrer des moyens importants à la lutte contre le cancer. Le problème devient saillant, c'est-à-dire qu'il devient un problème perçu comme collectif durant la Première Guerre mondiale, dans un « contexte d'attention portée à la santé des combattants », au cours de laquelle plusieurs fléaux touchent les jeunes hommes dans la force de l'âge, en particulier les maladies vénériennes, la tuberculose, et le cancer. L'armée, dans le contexte du besoin de troupes, attire donc l'attention de l'État sur le problème, avant d'assister au développement de politiques de lutte contre ces fléaux organisées par l'État. Après la guerre, seront créés des services hospitaliers spécifiques. La maladie est perçue comme un problème collectif, au motif qu'elle touche un grand nombre d'hommes jeunes et actifs. Cette problématisation est le fait d'acteurs divers tels que des médecins et des ligues de charité, et notamment ce qui va devenir la ligue contre le cancer. Va alors s'observer une forme de répartition des rôles entre la ligue et l'État sous forme de coopérations. L'État s'occupe de la lutte contre le cancer et la ligue se charge de la propagande et de la prévention. Au travers de cet exemple particulier, ce sont bien des questions fondamentales pour la sociologie politique qui sont posées : celle du rôle de l'État dans la lutte contre les maladies, celle du rôle d'acteurs privés comme les ligues, celle, enfin, du poids du contexte (guerre et après-guerre).

En second lieu, les travaux de Joseph Gusfield sur l'insécurité routière aux États-Unis (Gusfield, 1981) sont pionniers car ils développent l'idée de construction des problèmes publics. L'auteur prouve en effet qu'il existe différentes définitions des causes de l'insécurité routière, des conséquences et des solutions pour y remédier. Dans la lignée des travaux sur la « construction sociale de la réalité » (Berger et Luckmann, 1966), il reprend l'idée que le problème fait l'objet d'une construction sociale. Il met ainsi en évidence le rôle des ligues contre l'alcoolisme dans la façon d'établir une chaîne de responsabilités. Les acteurs en jeu définissent le problème en s'appuyant sur des faits objectivés, notamment le nombre de morts sur la route. Ils en font un problème nécessitant l'intervention des pouvoirs publics et donnent à ce problème une dimension subjective à travers la définition des causes de la mortalité au volant. En effet, l'alcool au volant est présenté comme une des causes principales de l'insécurité routière. La pénalisation de l'alcool au volant devient, de fait, la solution à l'insécurité routière. La responsabilité individuelle du conducteur est mise en avant et ce, alors même qu'il existe des études qui prouvent que les équipements routiers,

les fabricants, les automobiles sont également des causes d'accidents mortels. Si ces causes sont identifiées (infrastructures routières, constructeurs), elles ne donnent pas lieu à la même publicité et aux mêmes traitements. Ainsi, dans le cadre de cette politique, les ligues sont des acteurs jouant un rôle important. Elles contribuent à imposer une définition du problème à partir d'un lien causal simple : boire + conduire = accidents. Cette chaîne causale sera traduite en mesures politiques à travers l'interdiction de l'alcool au volant. Les autres solutions, telles que modifier les infrastructures routières ou réglementer plus fortement les constructeurs (voitures bridées), sont au contraire écartées.

Les analyses de politiques publiques cherchent notamment à renseigner la façon dont un problème devient public et est pris en charge par une collectivité. Elles questionnent ce faisant qui détient le pouvoir de définir et de mettre en œuvre les règles dans un domaine particulier. Dans les deux exemples, le rôle des ligues est important. Or ces acteurs sont des acteurs privés qui ne sont pas, à strictement parler, des acteurs politiques. Ils jouent néanmoins un rôle important en tant qu'entrepreneurs de politiques publiques. Ainsi, les analyses de politiques publiques contribuent-elles à renouveler le regard sur des points nodaux de la sociologie politique tels que les modes de gouvernement, la publicisation des problèmes, leur politisation, leur institutionnalisation. Elles font apparaître ce faisant des groupes et des instances qui agissent en vue de la réalisation d'un bien considéré comme public (la santé publique, l'énergie, l'emploi, la protection de l'environnement). Les premiers pas d'une recherche sur une politique publique consistent bien souvent à repérer les acteurs pertinents intervenant dans le processus, leurs positions, leurs intérêts et leurs objectifs. Aux schémas classiques s'intéressant aux fonctions remplies par les acteurs ou les institutions se substitue ainsi une étude des processus complexes d'où résulte un ensemble d'actions éventuellement divergentes.

L'analyse des politiques publiques permet de s'écarter des débats souvent vains sur le trop ou pas assez d'État. Elle propose plutôt une analyse concrète de ce que font, en pratique, les autorités publiques.

Les préoccupations actuelles de l'analyse des politiques publiques

Le développement de l'analyse des politiques publiques, même s'il s'est progressivement autonomisé des commandes politiques liées à la science administrative, reste contingent des transformations les plus récentes de l'État. En tant que science des pouvoirs publics en action, l'analyse des politiques publiques est fortement préoccupée par les transformations de l'État providence. Quatre grandes préoccupations liées à l'évolution actuelle de l'État providence peuvent être aujourd'hui recensées et renouvellent les questionnements des chercheurs comme des gestionnaires : les transformations des modes de gouvernement ; la transversalisation des enjeux ; la multiplication des niveaux de gestion ; la multiplication des acteurs amenés à participer aux politiques publiques.

La transformation des modes de gouvernement, et notamment de l'État et des services administratifs d'abord, renvoie à une double transformation. D'une part, il s'agit de la transformation des façons d'agir des institutions et des acteurs relevant de l'État que souligne le passage d'un État technocratique vers un État managérial, postmoderne, dit « en interaction ». D'autre part et dans le même temps, il s'agit de la place croissante prise par le marché et les indices économiques.

En outre, les problèmes publics contemporains connaissent une transversalisation, au sens où ils ne pourraient plus être pris en charge par un seul secteur de politique publique. Ils peuvent même entrer en contradiction avec d'autres politiques publiques. Par exemple, la politique de protection de l'environnement vient heurter les politiques industrielles et recèle des enjeux qui traversent plusieurs secteurs d'action (politiques énergétiques, politiques industrielles, aménagement du territoire) et qui nécessitent la mise en place de politiques transversales avec l'invention de nouveaux modes de coordination (interministérielle, etc.).

La multiplication des niveaux de gestion s'explique par la macro-régionalisation (phénomènes supranationaux) d'une part, et la micro-régionalisation (multiplications des niveaux de gestion des problèmes publics) d'autre part. La construction européenne atteste de la concomitance des deux mouvements. Le niveau européen s'ajoute au niveau national et la construction européenne encourage le développement des régions notamment, comme entités territoriales considérées comme les mieux adaptées. À côté de l'europanisation des politiques publiques et de la montée en puissance des régions, les grandes métropoles deviennent des espaces politiques à part entière, au sein desquelles le cadre national est interrogé. Ce mouvement de régionalisation est commun à de très nombreux États sur tous les continents.

La multiplication des acteurs mobilisés et, son corollaire, la participation d'acteurs jusqu'ici considérés comme inaptes ou peu aptes à une quelconque participation politique, conduisent à réinterroger la démocratie et son fonctionnement. L'apparition d'acteurs qui ne sont pas explicitement des acteurs politiques, voire qui ne sont pas des professionnels, s'apparente à une « démographie galopante des acteurs de politiques publiques » (Massardier, 2008, p. 76). L'analyse des politiques de lutte contre les exclusions met en évidence le rôle d'acteurs qui sont parfois dans la clandestinité, *a minima* la participation d'acteurs dont les prédispositions à entrer sur la scène politique sont quasi nulles, à l'instar des personnes sans papiers par exemple (Siméant, 1998) ou sans logement (Bouillon, 2009 ; Péchu, 2006).

Après cette introduction sur l'intérêt et la démarche méthodologique de l'analyse des politiques, cet ouvrage s'organise à partir de trois parties. Une première partie présente la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques en revenant sur les différentes approches qui ont constitué la discipline et ses principaux apports. Une deuxième partie revient sur les enjeux de transformation des modes d'action publique en soulignant les grandes évolutions : territorialisation, instru-

mentalisation, agencification², risques, incertitudes. Enfin, une dernière partie met en valeur différents cas d'étude sur des enjeux contemporains de santé globale à partir des travaux d'étudiants.

2. L'agencification renvoie au développement des agences et au recours à ces dernières pour résoudre des problèmes d'action publique.

Partie 1

La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques : une variété d'approches

Différentes approches de l'analyse des politiques publiques ont émergé et se sont progressivement structurées pour offrir une compréhension de l'action publique dans un cadre national souvent à partir d'importations ou d'hybridations internationales. La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques comprend de nombreux concepts pour appréhender la régulation des sociétés et les rapports entre gouvernants et gouvernés. Cette boîte à outils n'est pas toujours cohérente : les implications théoriques et méthodologiques des différents outils au service du politiste sont tantôt antagonistes, tantôt complémentaires.

