

Introduction à l'analyse des politiques sociales

Thème 6 : Modèle d'analyse séquentiel

Jean-François Bickel
Université de Fribourg

Année académique 2009-2010 (SA09)

Survol

Le modèle d'analyse séquentiel

Construction et mise sur l'agenda politique
d'un problème public

- L'approche « cognitive » des politiques publiques

Décider d'une politique

Illustration: le cas du RMI en France

Le modèle d'analyse séquentiel

Construction et mise sur l'agenda politique d'un problème public

Décision (formulation / adoption) d'une politique

Mise en œuvre d'une politique

Évaluation et effets d'une politique

- adapté de la présentation de Hassenteufel (2008), des travaux originels de Anderson (1975) et Jones (1970)

Construction et mise sur l'agenda

Problématisation

- la construction sociale d'un problème

Publicisation

- la « mise en politique » d'un problème
 - des contraintes particulières, politiques et cognitives
 - inscription sur l'agenda et processus conduisant à la décision

Problématisation

Passage d'une « condition » (pauvreté, absence de travail, situation de maladie...) à un « problème » social, reconnu publiquement comme tel

Le problème peut être perçu, à des degrés divers, comme nécessitant l'action ou l'intervention des pouvoirs publics

Problématisation

- Facteurs « objectifs »: la condition elle-même et ses changements
 - la condition et ses changements peuvent résulter (entre autres) des politiques sociales existantes
- Changement dans les représentations (processus de catégorisation)
- Configurations et dynamiques des acteurs sociaux

Problématisation

- L'absence de politique sociale en la matière ou les lacunes de celle qui existe peuvent être un élément de la problématisation
 - notion d'apprentissage social (social learning)

Publicisation

Pour devenir un objet potentiel d'une politique, un problème doit être « traduit », « codé » dans le langage politique et pouvoir être « ancré » dans le système de protection sociale

- Approche « cognitive » des politiques publiques et la notion de référentiel

Approche « cognitive »

Le référentiel d'une politique comporte

a) Trois dimensions

- cognitive

- le diagnostic du problème, l'interprétation de ses causes

Approche « cognitive »

- normative
 - les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement du problème; les principes de légitimation de ce qui est ou devrait être
 - les principes généraux d'action (ce qu'il faut faire) et la définition du rôle de l'État
- instrumentale
 - les instruments qu'il faut privilégier, les recettes ou « solution » à appliquer

Approche « cognitive »

b) Deux strates

- Le « noyau dur »
 - ensemble de croyances et de normes ne pouvant être modifié que dans des circonstances spécifiques, en cas de difficultés sévères
 - ensemble de stratégies d'action définissant le champ des actions acceptables et inacceptables

Approche « cognitive »

- La « ceinture protectrice »
 - ensemble des plans, programmes et actions censés mettre en oeuvre les principes centraux du noyau dur
- Le plus souvent, c'est à ce niveau là que s'opèrent les changements de politique
 - aménagement, modification, etc. d'un dispositif, ou ajout d'un dispositif nouveau, sans changer l'architecture et les principes centraux des politiques

Approche « cognitive »

Apports de ce type d'approche

- Prise en compte du savoir et de l'usage de l'information dans la conduite des politiques sociales
 - notion d'apprentissage social (*social learning*)

Approche « cognitive »

- Ouverture à de nouveaux terrains d'investigation
 - -> Étude des interactions et des articulations entre différents « forums » où s'élaborent les politiques sociales (ou les critiques à celles-ci)

Approche « cognitive »

- Quatre types de forums
 - forum scientifique
 - forum de la communauté des politiques publiques
 - forum de la communication (ou rhétorique) politique
 - forum des acteurs de la société civile

Approche « cognitive »

- Chacun de ces forums a sa logique propre, non réductible à celles prévalant dans les autres forums
- Il y a cependant des interactions, des « passages » de l'un à l'autre
- Notion voisine: la « communauté épistémique »

Approche « cognitive »

Limite de ce type d'approche

- Élaborer et décider d'une politique: pas qu'un enjeu « intellectuel »
- Dépend du pouvoir et des rapports de force entre des acteurs sociaux et politiques inégaux
- Dépend de la politique

Décider une politique

Facteur institutionnel: structure et processus de décision politique

Configuration et dynamique des acteurs politiques

Les « fenêtres d'opportunité » politiques

Illustration – Le RMI en France

Le revenu minimum d'insertion (RMI)

- dispositif adopté en 1988
- caractère novateur par rapport au système de protection sociale « classique » français
 - ni assurance sociale, ni aide sociale
- allocation et contrat d'insertion
- gestion décentralisée

Illustration – Le RMI en France

Changement dans la condition de la pauvreté

- chômage (crise des années 70)
- difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi
- faiblesse des soutiens relationnels
- « temporalisation » de la pauvreté

Illustration – Le RMI en France

Changement dans les représentations de la société en général et de la pauvreté en particulier

- De la pauvreté « marginale » ou « résiduelle » à la pauvreté « disqualifiante » (Serge Paugam)
- Thème de « l'exclusion »

Illustration – Le RMI en France

La pauvreté-exclusion est vue comme un problème social central, un défi pour la société dans son ensemble et qui doit à ce titre faire l'objet d'une intervention des pouvoirs publics

Illustration – Le RMI en France

Différents acteurs ont contribué à cette problématisation

- travailleurs et responsables dans le champ de l'intervention sociale
- associations
- experts
- médias...

Illustration – Le RMI en France

Ce problème « nouveau » est interprété comme requérant un nouveau type de dispositif, différent des programmes « classiques » du système français de protection sociale (assurances sociales, aides sociales)

- Inclure l'hétérogénéité des populations concernées

Illustration – Le RMI en France

- Faire face à la question de l'insertion professionnelle et sociale
- -> Changement de « paradigme », de « troisième ordre », de « référentiel » ...
 - introduction d'un nouveau dispositif
 - un nouvel objectif

Illustration – Le RMI en France

Interprétation politique dans un langage symbolique

- exclusion comme mise en cause du lien qui unit la nation et chacun de ses membres
- dette de la nation vis à vis de ses membres (la nation tire son origine de l'engagement de ses membres)
- responsabilité de la collectivité ne laisser personne « au bord de la route »

Illustration – Le RMI en France

Facteurs institutionnels

- Lois de décentralisation
 - nouvelle répartition de compétences entre État central et administrations locales ou régionales

Fenêtre d'opportunité politique

- Élections présidentielle et législative de 1988
 - Gouvernement Rocard cherche à élargir son assise; objet consensuel

Bibliographie

Anderson J., *Public policy-making*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1975.

Castel R., & Laé J.-F. (eds), *Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992.

28 N., "Le RMI et les dérives de la contractualisation" in Paugam S. (ed.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, 2007, pp. 451-472.

Hassenteufel P., *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008

Jobert B., "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, 42 (2), 1992, pp. 219-234.

Jones C., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.

Bibliographie

Lascoumes P., & Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

Muller P., "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 2000, pp. 189-207.

Muller P., *Les politiques publiques* (6e éd.), Paris, PUF (Coll. Que sais-je), 2006.

Palier B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, 2002, rééd. Coll. Quadrige, 2005, spécialement chap. 6.

Paugam S., *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1993.

Paugam S. (ed.). *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.