

3 L'action publique

♦ VINCENT DUBOIS

Dans les sociétés occidentales contemporaines, l'État est devenu le cadre dans lequel s'exerce le « fait de domination » [Weber, 1921a]. La croissance du rôle de l'État dans la régulation des rapports entre groupes sociaux [Lagroye *et al.*, 2002, p. 502] et, avec elle, le développement de l'intervention publique dans de nombreux domaines constituent dès lors des processus décisifs pour la structuration de ces sociétés. Engagés dès la seconde moitié du XIX^e siècle, poursuivis dans l'entre-deux-guerres et plus encore dans la période dite des Trente Glorieuses, ils ont notamment conduit à transférer la prise en charge de problèmes sociaux du privé vers le public, à renforcer les administrations publiques, et à intensifier leurs relations d'interdépendance avec les différents groupes professionnels et sociaux.

Avec une force et des rythmes qui diffèrent selon les pays et les secteurs, un processus inverse de désengagement des pouvoirs publics ou au moins de redéfinition de leur intervention est en cours depuis le milieu des années 1970 – ce qu'on désigne communément sous le terme générique du « tournant néolibéral ». Des systèmes publics de socialisation des risques et services publics sont remis en cause. La compression du budget, des effectifs et du périmètre d'action des administrations publiques s'accompagne d'une tendance à « externaliser » vers des opérateurs privés des fonctions jusque-là exercées par des agents publics. C'est globalement l'étendue des responsabilités des pouvoirs publics qui est révisée à la baisse, au nom d'une autolimitation pragmatique (« l'État ne peut pas tout faire ») et/ou du principe de responsabilité individuelle (« il ne faut pas tout en attendre »).

**gouvernement vs
gouvernance**

Au gouvernement de la société piloté par l'État succéderait donc une « *gouvernance » à laquelle participerait de manière variable un ensemble d'acteurs publics et privés, situés tant aux niveaux local et supranational qu'au plan national. Cela n'équivaut cependant pas mécaniquement à une disparition de l'action publique, ce dont témoigne la multiplication des réformes. Cela n'empêche pas non plus un renouvellement de ses fonctions (l'« État régulateur » ou l'« État stratégie »), voire un renforcement des formes traditionnelles de ces dernières – par exemple répressives (la sécurité).

D'un processus de rationalisation (identifié par Weber) articulé au développement de l'État, on passerait ainsi à une politique de « rationalisation » (prônée par les réformateurs contemporains) conduisant inversement à en redéployer l'action. Dans les deux cas, des positions sociales s'établissent ou se défont, des ressources sont transférées, des systèmes de relations et de représentation se (re)structurent ; en bref, des mutations sociales majeures s'opèrent. Que ce soit par sa genèse, son institutionnalisation et son développement ou à l'inverse du fait de sa réduction ou de son démantèlement, l'action publique est bien ainsi au cœur des transformations des sociétés contemporaines.

On définira en ce sens l'action publique comme l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production de modes politiquement légitimés de régulation des rapports sociaux. Ces relations, plus ou moins institutionnalisées, s'établissent entre des acteurs aux statuts et positions diversifiés qu'on ne peut réduire *a priori* aux seuls « pouvoirs publics » : représentants de groupes d'intérêt, journalistes, entrepreneurs privés ou usagers y côtoient ministères, organisations internationales, fonctionnaires ou responsables politiques. Le statut des acteurs ne suffit donc pas à définir l'action publique. Les pratiques qui contribuent à cette régulation sociale sont elles aussi diversifiées, de l'édiction de normes au recours à l'expertise, de l'allocation de ressources matérielles à la production discursive. L'action publique ne peut pas plus être cantonnée à l'exercice de la « puissance publique » ou à la délivrance de « services publics », pour reprendre les catégories institutionnelles juridiques si prégnantes en la matière. La spécificité de l'action publique tient donc avant tout à la légitimation politique des « réponses » qu'elle apporte à des « problèmes sociaux », des ressources qu'elle distribue ou des formes d'organisation sociale qu'elle promeut.

La sociologie de l'action publique ne peut donc être détachée de la réflexion générale des sciences sociales sur le fonctionnement des sociétés – détachement dont l'hyperspécialisation de l'analyse des politiques publiques présente parfois le risque. Cette analyse doit se concevoir comme une contribution à la connaissance des modes d'organisation sociale et de leurs transformations. Elle est plus précisément partie intégrante de la sociologie politique, dans la mesure où elle a pour but d'analyser les modes d'exercice du pouvoir et de la domination dans leur dimension politique. Les pages qui suivent précisent et illustrent ces propositions, en revenant sur la formation et les limites d'un savoir spécialisé dans le domaine des politiques publiques, puis en étudiant la structuration des relations constitutives des politiques et les pratiques par lesquelles elles se réalisent.

1 Les héritages d'une discipline appliquée

De la science de gouvernement à la spécialité académique

L'analyse des politiques publiques est issue de la *policy science* américaine [Bezes et Pierru, 2012]. Les travaux très variés qui en sont issus ont apporté leur lot d'informations empiriques et d'innovations analytiques. Leur visée originelle d'amélioration de l'action publique les singularise cependant dans l'univers des sciences sociales. Cette spécialité ne s'appuie guère sur les apports de la sociologie européenne qui, à l'instar de Max Weber, Karl Marx et Émile Durkheim, a abordé la question de l'État dans une théorie générale du monde social. Elle emprunte davantage à l'économie, à la théorie des organisations ou au béhaviorisme, afin d'accompagner les programmes d'intervention publique qu'il s'agit de rendre efficaces. Harold D. Lasswell (1902-1978) est un des premiers et principaux promoteurs d'une telle orientation. La conception de l'activité scientifique est elle-même liée à une croyance politique : l'amélioration des performances gouvernementales grâce à la science est envisagée comme un gage de progrès démocratique. La *policy science* se développe dès lors de concert avec le lancement de grands programmes gouvernementaux, dans les années 1930 avec le *New Deal*, puis après la Seconde Guerre mondiale et le développement de l'intervention publique.

Les recherches rebaptisées *policy analysis* à partir de cette période se veulent moins naïvement optimistes quant à la conduite des politiques et aux résultats qu'on peut en attendre. Elles mettent en évidence les « dysfonctionnements bureaucratiques » dans la lignée des analyses de Robert Merton en 1965, se fondent largement sur le postulat de « rationalité limitée » formulé par Herbert Simon, et analysent le processus d'élaboration des politiques publiques sous l'angle de la « débrouillardise » et du « tâtonnement » (*muddling through*), comme le propose notamment Charles Lindblom. La dimension critique de ces analyses renvoie néanmoins toujours à l'horizon idéal d'une politique rationnelle et efficace. Ce domaine de recherche connaît, à partir des années 1960, un fort développement, en partie lié aux programmes publics (éducation, action sociale) de la *great society*. Il acquiert alors des caractéristiques qui le spécifient aujourd'hui encore. Ce carrefour disciplinaire, où la science politique croise l'économie, la gestion et dans une moindre mesure la sociologie, se développe dans des institutions publiques, des cabinets de conseil, des organisations hybrides comme les *think tanks*, en même temps qu'au sein du champ académique, où son enseignement s'intègre à la formation des futurs *public managers* plus qu'il n'est destiné à l'analyse scientifique des processus politiques. L'analyse des politiques publiques se caractérise de ce fait par l'importance de travaux appliqués, elle-même résultant de l'importance des échanges entre analystes et « décideurs » publics, qui en sont souvent les commanditaires.

Le développement de cette spécialité est beaucoup plus récent en France. Sociologues et politistes y ont certes étudié de longue date l'action publique, au moins indirectement, par le biais des recherches sur l'État, de la science administrative ou des travaux sur des domaines particuliers comme les politiques sociales. Mais rappelons que la traduction littérale du syntagme *public policy* et, avec elle, l'importation des présupposés d'une tout autre tradition intellectuelle, si elles sont aujourd'hui banalisées, pouvaient faire l'objet de commentaires très critiques au début des années 1970 [Sfez, 1973]. C'est surtout à partir des années 1980 que des chercheurs français se revendiquent de l'analyse des politiques publiques. Articulant le rôle des idéologies à celui des relations entre groupes professionnels et haute fonction publique, les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller [1987] ont donné lieu à de multiples études de politiques sectorielles (politiques de la santé, industrielles, etc.) [Leca et Muller, 2008]. Les autres recherches utilisent plus centralement les références américaines [Padioleau, 1982], via notamment la sociologie des organisations [Thoenig, 1985 ; Musselin, 2005]. Sans qu'elle puisse s'y limiter, l'impulsion de l'analyse des politiques publiques en France correspond à un modèle de recherche privilégiant les études de cas, souvent en lien avec des commandes gouvernementales. Dans les années 1990, son développement doit ainsi beaucoup à celui de l'évaluation des politiques. La possibilité de financements pour les thèses et autres recherches ainsi que les perspectives de débouchés professionnels en dehors de l'université et du CNRS, dans une période difficile pour l'emploi scientifique, ont également contribué au très rapide essor des travaux dans ce domaine, en même temps qu'elles ont, là encore, favorisé leur dimension appliquée. Tout cela a conduit à la production d'un grand nombre de travaux dont beaucoup tirent aujourd'hui un bilan scientifique réservé, y compris lorsqu'ils s'inscrivent eux-mêmes dans ce domaine [Duran, 2004, p. 239].

Ce développement de l'analyse des politiques publiques a en même temps donné lieu à d'importants efforts théoriques affirmant un questionnement autonome, lui permettant de dépasser la simple accumulation empirique de travaux monographiques afin d'édifier un domaine de connaissance propre. Ces perspectives ont favorisé une tendance autoréférentielle qui présente plusieurs risques. D'abord celui d'un oubli de ressources analytiques éprouvées dans d'autres domaines (sociologie, histoire). Ensuite celui d'une discussion à prétention théorique favorisant la multiplication artificielle de différenciations – dont l'inflation des préfixes en « néo » et des suffixes en « isme » n'est qu'un des révélateurs les plus visibles. Risque enfin d'un usage ostentatoire ou routinier de notions mobilisées comme marques d'affiliation à une communauté savante plus que comme outils destinés à la formulation d'hypothèses.

Une analyse exposée à de nombreux biais

L'analyse des politiques publiques est aussi au moins en partie une analyse pour des politiques publiques, risquant de ce fait d'être prise dans l'objet qu'elle se donne. La triple rupture qu'opèrent les meilleurs travaux dans ce domaine constitue de ce point de vue un acquis majeur [Lascombes et Le Galès, 2006, p. 16-17]. Rupture d'abord avec le volontarisme politique, qui prendrait le discours des élites gouvernantes au pied de la lettre, et assimilerait l'action publique aux volontés qu'elles mettent en scène. Rupture ensuite avec le mythe de l'unicité de l'État, battu en brèche tant par le dévoilement de ses concurrences internes que par l'identification des ramifications multiples qui sont au principe de l'action publique. Rupture enfin avec le fétichisme de la décision, qui verrait dans le choix précisément identifiable d'un « décideur » clairement identifié le point de départ absolu de l'action publique, alors que la « décision » ne correspond bien souvent qu'à l'officialisation d'un processus multiforme bien loin d'être maîtrisé par celui qui l'endosse [Lagroye *et al.*, 2002, p. 514-515].

Ces trois ruptures forment les conditions minimales nécessaires à une véritable sociologie de l'action publique. Mais elles ne sont pas toujours aussi consommées qu'on pourrait l'attendre : il n'est pas rare de lire des références à la « volonté » de l'« État » – pour le coup réunifié – ou des récits décisionnistes (que signifient au juste des phrases telles que : « Le gouvernement souhaite réformer ceci » ou : « L'Union européenne a décidé cela » ?) qui témoignent de la prégnance des discours des gouvernants. C'est qu'il n'est pas si facile de se déprendre des innombrables pré-supposés véhiculés par les représentations officielles de l'action publique. Les illusions fonctionnaliste (l'action publique serait faite pour résoudre tel problème, remplir telle fonction) ou finaliste (son sens pourrait être déduit du but ultime revendiqué par les gouvernants) figurent parmi les pièges fréquemment tendus à l'analyse. C'est dans ces pièges que l'on tombe en considérant les politiques comme des moyens de résoudre des problèmes (*problem solving*) et non comme ce qu'elles sont sociologiquement : le produit d'interactions, justifié rétrospectivement en invoquant l'existence préalable d'un « problème à résoudre » qui est parfois inventé après coup [Cohen *et al.*, 1991]. L'évaluation pose des problèmes comparables lorsqu'elle se focalise sur la réalisation des objectifs officiellement assignés : elle se condamne alors à redoubler les constats du champ politique, et risque dans le même temps de manquer les effets sociaux réels des politiques, qui ne se confondent jamais avec les buts au nom desquels elles sont menées.

Plus largement, l'utilisation de principes de division aussi commodes et fréquents que peu fondés sociologiquement demeure fréquente. En dépit des critiques nécessaires adressées aux visions qui tendent à opposer terme à terme État et société [Lacroix, 1985a], celles-ci perdurent et résistent même aux innombrables études empiriques qui révèlent la fausse évidence

d'une telle césure [Jobert et Muller, 1987]. La notion plus politique que scientifique de « société civile » illustre la persistance de cette pensée dichotomique. Autres fausses oppositions, souvent combinées : politique *versus* administration ; décision *versus* mise en œuvre. La distinction politique/administration, utile pour situer les positions des agents, ne forme pas une ligne de partage systématique entre des activités ou des rôles souvent très imbriqués en pratique, comme on le voit très bien dans la haute fonction publique [Eymeri, 2003]. Elle doit encore moins fonder la réduction du politique aux seuls jeux électoraux et partisans, qui sert parfois à établir une frontière entre la sociologie politique et une analyse dépolitisée des politiques publiques. De même, la distinction simplificatrice entre décision et mise en œuvre est souvent difficile à éviter, bien qu'elle soit potentiellement contradictoire avec les résultats des meilleures analyses. Celles-ci, en montrant le caractère diffus et dilué dans le temps de la « décision » et la dimension négociée d'une « mise en œuvre » qui joue parfois un rôle décisif dans la définition du contenu des politiques, invitent à substituer au modèle séquentiel des politiques publiques, une conception continuiste de l'action publique.

Il est d'autant plus difficile de se déprendre des représentations communes et/ou officielles des politiques qu'elles donnent lieu à des notions hybrides entre science et action. La « gouvernance », par exemple, a connu ces dernières années un important succès dans l'analyse des politiques publiques et dans les discours politiques, au point de former un cas d'étude des nouvelles interdépendances entre champs académique et politico-bureaucratique [Gaudin, 2002]. Peut-on alors utiliser cette notion en lui donnant une définition scientifique détachée de ses usages sociaux ? N'est-on pas cependant inévitablement pris dans des luttes de définition où l'on risque toujours de glisser du descriptif au normatif (énoncer la *bonne* gouvernance) ? À l'inverse, peut-on, du haut d'une science souveraine, congédier cette notion au nom de son impureté conceptuelle, déniaient l'existence de ce à quoi des agents sociaux accordent leur croyance, au risque cette fois de manquer les effets de réalité d'un mot d'ordre politique ? [Georgakakis et de Lassalle, 2007b.]

Le problème ne tient pas seulement à la porosité sociale des univers de l'analyse et de l'action publique. Il renvoie aussi aux caractéristiques de l'action publique comme objet d'étude. Car, si la science sociale a toujours affaire à des « réalités déjà nommées » [Bourdieu *et al.*, 1968], elle se confronte dans ce cas à des « réalités » construites et nommées dans et par l'action publique à analyser. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de « rompre avec des prénotions » mais de restituer leur production et leur diffusion. Car l'une des fonctions majeures de l'action publique consiste précisément à produire la représentation légitime de la réalité sociale sur laquelle elle s'exerce (la « crise des banlieues », la « baisse du chômage ») et de la manière dont elle s'exerce (la « concertation avec les partenaires », la

« modernité des réformes »). S'il est une difficulté particulière, c'est que la prégnance des catégories de pensée qu'elle véhicule expose tout particulièrement au risque d'être pensé par une action publique qu'on croit penser, lors même que c'est précisément cette prégnance qu'il s'agirait de penser [Bourdieu, 2012]. Constituée comme spécialité disjointe de la sociologie générale, l'analyse des politiques publiques n'a que partiellement mobilisé les acquis du raisonnement sociologique qui permettent de surmonter ces obstacles et, au-delà, de rendre sociologiquement raison de l'action publique.

2 Les configurations sociales de l'action publique

Qui sont les agents engagés dans la production d'une politique ? Comment s'organisent les relations qu'ils entretiennent, leurs coopérations, leur division du travail, leurs hiérarchies officielles et effectives, leurs concurrences internes et leurs soutiens externes ? Les réponses qu'on peut apporter à ces questions n'ont pas une visée seulement informative. Elles ont une visée analytique, dès lors qu'on s'accorde sur le principe selon lequel comprendre une politique (son orientation, la forme qu'elle prend, l'importance qu'elle revêt) implique de connaître (sociologiquement) ceux qui la font et les relations qui les lient.

Systèmes de positions et structure des relations

L'action publique forme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagés ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, trajectoires et caractéristiques sociales. En ce sens, l'analyse positionnelle est indispensable à la sociologie de l'action publique. Elle passe entre autres par l'étude des groupes les plus régulièrement présents dans la fabrication des politiques publiques : les hauts fonctionnaires nationaux [Eymeri, 1999 ; Laurens, 2006] ou européens [Georgakakis et de Lassalle, 2007a], les membres des cabinets ministériels [Mathiot et Sawicki, 1999], les experts [Robert, 2003], les élites sectorielles [Genieys, 2008], etc. Quelle que soit la *configuration de la politique étudiée (une structure de coopération intercommunale, l'alliance entre des responsables ministériels et des représentants d'intérêt, le regroupement informel d'experts, d'élus nationaux et de fonctionnaires de la Commission européenne), et quel que soit l'outil analytique qu'on juge le plus approprié pour en rendre compte (système d'action, champ ou réseau), il existe, sinon une correspondance, au moins une relation entre l'organisation des relations sociales qui donnent lieu à une politique et les caractéristiques de cette politique. L'analyse positionnelle constitue de ce fait le point de départ à l'établissement systématique des structures relationnelles qui sont au fondement d'une politique.

L'analyse des politiques publiques décrit abondamment les groupes et espaces dans lesquels s'élaborent ces politiques, et n'est pas avare d'appellations pour les désigner [Hassenteufel, 2008]. L'ensemble ni parfaitement stable ni homogène composé par les autorités publiques et les représentants du secteur concerné est classiquement qualifié de « communauté de politique » [Heclo et Wildawsky, 1974 ; Mény, 1989]. Au sein d'un tel ensemble, on peut dans certains cas identifier une « communauté épistémique », regroupant des acteurs qui « ont en commun un modèle de causalité et un ensemble de valeurs politiques » et s'engagent afin de « traduire cette croyance en politique publique » [Haas, 1990, p. 42]. Jobert propose d'analyser les changements globaux de politique publique en les rapportant à la manière dont s'articulent trois principaux « forums » – scientifique, du débat politique et de la fabrication des politiques – [Jobert, 1994]. Ces notions présentent des vertus descriptives et/ou analytiques. Mettant l'accent sur les mécanismes d'interdépendance, elles tendent cependant à laisser de côté les rapports de forces et hiérarchies internes à ces ensembles, de même que les propriétés sociales des acteurs qui les structurent. Or ce n'est qu'au prix d'une restitution précise des positions, dispositions et prises de position des agents individuels et collectifs engagés dans la production d'une politique que l'on peut comprendre pleinement les modalités de constitution et de fonctionnement des espaces relationnels qu'ils constituent et, partant, les logiques de production des politiques. Pierre Bourdieu a ouvert la voie en ce sens dans son analyse du champ de la politique du logement [Bourdieu, 1990 ; Dubois, 2014a, 2014b].

Les dynamiques relationnelles de l'action publique

La sociologie des positions et des groupes ne se cantonne donc pas aux « structures », quand l'analyse des politiques publiques se concentrerait sur les « processus » : la sociologie de l'action publique rend compte de rapports de forces qui renvoient indissociablement aux unes et aux autres.

Ainsi, l'analyse du rôle des agents subalternes dans la conduite de l'action publique éclaire les configurations particulières qui permettent à des agents *a priori* cantonnés à une fonction d'exécution de jouer un rôle important dans la définition du contenu des politiques [Lipsky, 1980 ; Dubois, 1999b, 2010], dévoilant par là certains de leurs traits structuraux [Dubois, 2009b]. Il en va ainsi tout particulièrement de celles qui reposent sur le pouvoir discrétionnaire d'agents auxquels est déléguée en pratique la responsabilité du traitement des cas, et donc de la réalisation de l'action publique. Dans les années 1945-1975 en France, quand l'arsenal réglementaire reste général, les employés des services préfectoraux jouent un rôle important dans la définition des critères d'autorisation d'entrée et de séjour et dans le tri des étrangers selon leur origine nationale ou leur qualification. Ils contribuent ainsi fortement à faire la politique d'immigration

[Spire, 2005]. Dans la période contemporaine, le surinvestissement politique et les objectifs chiffrés du gouvernement ne conduisent pas pour autant à une application systématique de principes et critères définis au sommet de l'État. Bien au contraire, la « politique des guichets » définie aux échelons subalternes, variable et très peu lisible, entretient l'incertitude – et partant la docilité – de ceux auxquels elle s'applique [Spire, 2008]. Aux États-Unis, la réforme du *welfare* a également renforcé le pouvoir des *street-level bureaucrats*, favorisant l'arbitraire et un contrôle rapproché des populations qui, s'ils ne sont pas explicitement prévus, en constituent néanmoins la logique profonde [Morgen et Maskovsky, 2003]. C'est donc à la fois les dispositions des agents de base, les conditions pratiques de leur travail, mais aussi toute la chaîne des interdépendances qui s'établit entre instances dirigeantes et populations concernées qu'éclaire ce type de travaux [Dubois, 2009a].

Les liens entre les configurations sociales de l'action publique et ses transformations s'observent à un tout autre niveau lorsqu'on étudie le rôle des groupes d'intérêt. Dépassant la tradition classique de l'analyse des « groupes de pression », la sociologie des groupes d'intérêt s'est renouvelée en faisant porter l'attention sur les trajectoires et les pratiques des représentants d'intérêt [Offerlé, 1994 ; Michel, 2005]. La mise en évidence de formes de professionnalisation de la représentation d'intérêts donne une bonne illustration de ce qu'une véritable sociologie des acteurs peut apporter à la compréhension des processus de fabrication des politiques. Outre les risques bien connus d'éloignement entre la « base » et ceux qui, appointés par l'organisation, deviennent des « militants de cabinet », la professionnalisation transforme les relations qui s'établissent avec les autres catégories de producteurs de politiques (élus, experts, fonctionnaires ou groupes d'intérêt concurrents). L'accumulation de ressources relationnelles ou de compétences techniques rapproche alors les profils et positions de ceux qui peuvent s'en prévaloir de leurs interlocuteurs les plus réguliers. Cela transforme leur manière de voir et de faire, en diluant souvent les positions revendicatives dans des procédures routinisées de concertation. En fin de compte, cela transforme le rôle des groupes d'intérêt dans l'élaboration des politiques, et partant les modalités de cette élaboration.

Loin de se limiter à des portraits de groupes, une sociologie des positions et des trajectoires permet ainsi de redonner de la chair sociale à des questions plus générales de l'analyse des politiques. La professionnalisation des représentants d'intérêt renvoie à l'institutionnalisation de la représentation des intérêts, analysée notamment au prisme du modèle néocorporatiste [Schmitter et Lehmbruch, 1979 ; Jobert et Muller, 1987 ; Hassenteufel, 1990], c'est-à-dire référée à un mode institutionnalisé de régulation étatisée des rapports entre groupes sociaux, à la manière des professions médicales définissant longtemps les « politiques de la santé ».

À un autre niveau, la multipositionnalité des acteurs et leurs déplacements entre public et privé fondent socialement les reconfigurations d'une action publique que l'analyse des réseaux de politiques présente comme de plus en plus fragmentée, à la faveur de la diminution du rôle de l'État, et changeante, au gré de la fluctuation des intérêts portés par les groupes [Marsh et Rhodes, 1992 ; Le Galès et Thatcher, 1995]. C'est donc dans l'espace relationnel de production des politiques que résident les principes de leur orientation et de leur changement.

L'eupéanisation qui marque aujourd'hui les politiques des États membres de l'Union européenne le montre bien [Featherstone et Radaelli, 2003 ; Baisnée et Pasquier, 2007]. L'eupéanisation désigne le rôle croissant du niveau européen ou des échanges entre gouvernements dans la définition des politiques nationales, l'adaptation des cadres de perception et d'action des organisations politiques et administratives nationales en lien avec l'intégration européenne, ou encore les tendances convergentes de ces politiques à l'échelle européenne. Elle consiste en l'arrivée de nouveaux acteurs dans le « jeu » des politiques publiques : des acteurs institutionnels supranationaux (au premier rang desquels la Commission européenne), dont les textes viennent s'ajouter au système préexistant de contraintes des choix publics nationaux, et toute une série d'intermédiaires (agences, conseils, cabinets, lobbies, assistants parlementaires, chargés de mission) qui incarnent l'eupéanisation et contribuent à la réaliser [Georgakakis, 2002a]. L'eupéanisation offre également de nouvelles opportunités de jeu : des « coups » qui deviennent jouables, comme lorsque des groupes d'intérêt mobilisent à des fins locales des alliances ou des références de niveau européen, ou que des acteurs prennent appui sur l'agenda européen pour mettre sur la table des enjeux qui, sans cela, auraient plus difficilement passé les filtres nationaux. Les effets de l'intégration européenne sur les politiques nationales ne sont donc pas réductibles à une imposition de l'« Europe » sur les États membres [Héritier *et al.*, 2001]. Les représentants de ces derniers ont contribué à l'élaboration des normes communes, qu'elles soient juridiquement contraignantes ou consistent en des « modèles » de politique. Dans un cas comme dans l'autre, leur effectivité suppose toujours des mobilisations (d'autres gouvernements, de groupes d'intérêt) et des réappropriations (adaptations, usages à d'autres fins) qui contribuent à l'eupéanisation sans pour autant se réduire à l'obéissance à la règle européenne [Dubois, 2007].

3 De la construction des problèmes publics aux modes de gouvernement

Quel que soit le niveau de gouvernement considéré, la construction des problèmes publics, l'institutionnalisation et la légitimation des politiques s'opèrent dans les relations entre les différentes catégories de producteurs

d'action publique, et entre la configuration spécifique qu'ils constituent et l'espace social plus vaste dans lequel ils interviennent.

*Formation et *politisation des problèmes*

La métaphore de la construction sociale a connu un succès tel qu'elle est devenue un lieu commun des sciences sociales contemporaines [Hacking, 2001]. Elle n'en conserve pas moins certaines vertus, s'agissant des problèmes publics [Gusfield, 2008]. En rappelant que ces problèmes ne sont pas « naturels », ne s'imposent pas d'eux-mêmes, et que les pouvoirs publics prennent généralement une part active à leur formation, cette perspective permet de rompre avec la vision spontanément fonctionnaliste, qui considère les politiques comme des réponses (nécessaires) à des problèmes préexistants. En postulant que les problèmes publics sont le produit d'un travail social qui engage la mobilisation d'acteurs divers, elle invite à considérer l'action publique comme le produit de processus et de relations sociales, et non comme le résultat d'une « volonté » des décideurs ou d'une simple application de règles juridiques. Dans la mesure où la formulation des problèmes est étroitement liée aux modalités envisageables de leur traitement, son analyse s'avère particulièrement utile pour comprendre les « solutions » privilégiées. Les réponses gouvernementales apportées à l'épidémie de sida varient ainsi en fonction des caractéristiques et des manières de penser et d'agir des acteurs, différents d'un pays à l'autre, qui ont orienté la prise en charge publique de cette maladie [Setbon, 1993].

Trois conditions doivent être remplies pour qu'un « problème public » existe en tant que tel. La première est de l'ordre de la connaissance. Pour qu'un problème existe socialement, il faut disposer à son propos d'informations et des cadres pour les interpréter. On le voit en matière de santé publique (crises alimentaires, effets de pollutions, épidémies), où la publication d'un danger est liée à sa connaissance médicale. Plus largement, la diffusion de l'information dans le travail journalistique (sans même parler de son rôle de mise en forme) s'avère fréquemment déterminante [Cohen, 1972]. Une seconde condition renvoie aux normes sociales au regard desquelles une situation est définie comme problématique. Il n'y a de déviance ou de problème que rapporté à une norme [Becker, 1963]. Pour que le chômage ou le travail des enfants soient des « problèmes », il faut attendre l'imposition du travail salarié permanent et du droit à l'éducation comme normes [Castel, 1995]. Une troisième condition, partiellement incluse dans les deux précédentes, réside dans la mobilisation d'acteurs pour que le problème devienne public. Sans l'activité des syndicalistes, des hommes politiques, des médecins et autres « entrepreneurs de morale » (Becker) qui font croisade contre le « fléau de l'alcoolisme » [Gusfield, 2008 ; Dargelos, 2008], des statisticiens qui mettent en forme la catégorie statistique des chômeurs, des journalistes, policiers et experts de la

sécurité qui mettent en scène les « violences urbaines » [Collovald, 2001 ; Bonelli, 2008], des sondeurs qui établissent l'importance que l'« opinion publique » leur accorde [Rémond, 2007], que seraient en effet ces problèmes publics dont l'existence semble si évidente ?

Une fois ces conditions réunies, comment un problème devient-il politique ? Car si, en dehors de ceux touchant au fonctionnement des institutions et à l'organisation de la vie politique (parité hommes/femmes, cumul des mandats, financement des partis, etc.), il n'y a guère de problèmes qui soient *par définition* politiques, il n'y a guère de problèmes qui à l'inverse ne puissent potentiellement être définis comme politiques. Le politique ne pouvant être circonscrit au préalable, la question consiste donc à savoir comment un problème est *politisé* [Lagroye, 2003]. Deux éléments apparaissent ici déterminants. D'abord, le statut des acteurs qui prennent publiquement position à propos du problème, et les situations dans lesquelles ils le font : que le chef de l'État intègre le handicap au nombre des « chantiers présidentiels » lors d'une occasion aussi ritualisée qu'une allocution télévisée transforme, par un effet quasi magique, le handicap en objet politique. Ensuite, les termes dans lesquels les problèmes sont énoncés : que le président Chirac évoque l'« accès à la citoyenneté » des personnes handicapées dote le problème d'un statut politique. L'action publique ne concerne cependant pas seulement, ni même prioritairement, des problèmes symboliquement chargés et politiquement débattus. Plus largement, un problème devient politique (au sens des politiques publiques), dès lors qu'il est construit comme étant susceptible d'être traité par les pouvoirs publics, selon des logiques prévalant dans l'action publique.

Plus que la métaphore de la « mise sur agenda », qui peut laisser sous-entendre la séparation de deux étapes et univers disjoints (1. formulation par la société ; 2. prise en compte par le gouvernement), l'approche de la construction des problèmes publics permet de les situer dans le continuum des échanges politiques. La genèse des problèmes publics témoigne d'une forme d'enregistrement politique des rapports sociaux, officialisant le résultat des luttes entre groupes, le rôle central des médias dans le courtage politique, ou encore la production d'une offre politique résultant des concurrences internes aux *champs politique et bureaucratique [Garraud, 1990]. S'ils sont variés et complexes, et ce d'autant plus du fait de l'intégration européenne qui les multiplie [Campana *et al.*, 2007], les circuits que suivent les problèmes pour devenir objets d'intervention publique sont toutefois loin d'être totalement aléatoires et imprévisibles. Il existe des régularités repérables, ne serait-ce que parce que ces circuits sont déterminés par le pouvoir inégal des acteurs sociaux à faire valoir des intérêts et/ou à prescrire des représentations du monde social. Ce pouvoir n'est certes pas distribué une fois pour toutes, mais sa répartition renvoie à une structure sociale dotée d'une certaine stabilité.

Mise en forme et institutionnalisation des politiques

La construction des problèmes publics a partie liée avec la genèse des catégories d'intervention publique, qui forme un des processus d'institutionnalisation des politiques. Les catégories institutionnalisées de perception et d'action propres aux politiques publiques constituent en effet l'*objectivation institutionnelle* de « problèmes » qui s'imposent à un moment donné comme cruciaux. La production politico-médiatique de la « crise des banlieues » dans les années 1980, associée au succès d'une vision spatialisée des problèmes sociaux portée par des experts et des militants, a ainsi donné lieu à la « politique de la ville » qui a pu constituer un élément important du traitement gouvernemental d'un grand nombre de questions sociales et urbaines (accès à l'emploi, délinquance, jeunesse, logement, etc.) [Tissot, 2007]. Lorsque la genèse de l'intervention publique doit beaucoup à des mobilisations collectives antérieures, comme ce fut le cas pour l'environnement [Lascoumes, 1994] ou la consommation [Pinto, 1992], l'officialisation du problème [Lahire, 1999] peut en déposséder ceux qui l'ont porté à l'origine [Downs, 1972].

La formation des catégories d'action publique renvoie également à l'affirmation des fonctions et domaines d'intervention légitimes des pouvoirs publics. Le fait par exemple que la culture en fasse partie n'a rien d'évident [Dubois, 2012]. Les représentations sociales de la culture comme relevant de choix privés, la force des conceptions non interventionnistes en la matière, de même que les relations parfois conflictuelles entre les champs politico-bureaucratique et culturel ont longtemps entravé la formation d'une politique de la culture qui ne s'instaure que dans des conditions en partie fortuites en France à partir de la fin des années 1950, souvent plus tard ailleurs, et demeure parfois très embryonnaire.

Principes institutionnalisés de vision et division du monde social et d'action sur le monde social, appuyés sur les ressources matérielles et symboliques accumulées par les pouvoirs publics [Bourdieu, 1993], les catégories d'intervention publique servent enfin la *mise en forme institutionnelle du social*. C'est à partir d'elles que les populations sont classées et traitées, avec des effets indissociablement symboliques (reconnaissance ou assignation d'un statut) et matériels (octroi des ressources qui y sont liées), comme on le voit bien dans les politiques sociales. Elles forment également les matrices de la construction des problèmes.

Modus operandi et modes de légitimation

Les pratiques d'intervention publique, la signification qui leur est accordée et leurs effets potentiels sont ainsi les produits de processus de mobilisation (faire advenir un problème à traiter) et d'institutionnalisation (la stabilisation de cadres de pensée et d'action), eux-mêmes liés au système des relations entre les acteurs engagés, à titres divers, dans la production d'une politique. Pour comprendre les multiples réformes dont les

gouvernements européens sont aujourd'hui si friands, par exemple dans le domaine social (les retraites, la santé ou le traitement du chômage), pour mesurer enfin leur portée, il faut les rapporter aux conditions de leur genèse, aux structures institutionnelles qui les facilitent ou les entravent [Pallier, 2005] et aux rapports de forces qui les orientent (par exemple entre organisations syndicales et patronales, entre administrations financières et sociales, entre gouvernements nationaux et Union européenne). On voit ainsi comment l'agencement des pratiques, instruments, modes d'organisation, etc., qui constituent les « styles » d'action publique, est partie prenante des modes de domination politique, c'est-à-dire des modalités d'exercice et de légitimation du pouvoir politique.

Ce lien apparaît tout particulièrement au travers des transformations des modes d'élaboration des politiques. Il suffit en effet de rappeler ce qui a pu constituer le « modèle français » de politique publique dans les Trente Glorieuses pour s'en convaincre [Muller, 1992]. Les évidences, qui se renforçaient mutuellement, de la nécessaire impulsion étatique dans un sens modernisateur, d'une prééminence de l'échelon central et du rôle déterminant des relations entre hauts fonctionnaires et représentants de groupes professionnels dans l'orientation des choix publics dessinaient à la fois des modes opératoires (comme modèle du « grand projet » technologique et économique, dont l'avion Concorde fut l'un des derniers exemples) et un mode de gouvernement de la société, qui a peu à peu été battu en brèche. On le voit au travers du déclin de la planification à partir du début des années 1980. Fondée à la fois sur l'idée technocratique d'une politique rationalisée par le recours à la science [Dubois et Dulong, 1999] et sur une conception de la démocratie préférant le « dialogue entre partenaires » au jeu parlementaire, la planification a formé à la fois l'outil et le symbole d'un gouvernement prévisionnel de la société par des instances centralisées. La décentralisation, l'intégration européenne, la conversion des élites politiques et administratives à un modèle privilégiant le libre jeu du marché en sont venues à bout.

Sans pour autant tomber dans l'illusion du modèle de la gouvernance, selon laquelle l'État deviendrait toujours plus subsidiaire dans une « communauté de politiques publiques » toujours plus fragmentées [Lagroye *et al.*, 2002, p. 544-545], les transformations qui ont affecté les espaces de production des politiques ont de fait favorisé le renouvellement des pratiques de gouvernement. L'essor de la rhétorique et des pratiques évaluatives à partir de la fin des années 1980 en France en est l'un des principaux exemples. Pour partie inspirée de techniques managériales issues de l'entreprise privée, l'évaluation des politiques publiques met en scène un gouvernement plus « modeste », car sachant revenir sur ses éventuelles erreurs (« expérimentation »), plus « rigoureux », car soucieux des meilleurs résultats au moindre coût (« efficacité »), et plus « démocratique », car informant mieux les citoyens sur son action (« transparence »).

Le développement de formes de consultation, forums et autres débats citoyens, au moins dans la mise en scène de l'action publique, montre également comment des procédures qui se veulent « innovantes » ont partie liée avec l'évolution des modes de légitimation politique [Blatrix *et al.*, 2007]. De même, si le recours des pouvoirs publics à des formes rationalisées de gestion de l'opinion n'a rien de nouveau, le recours aux campagnes d'information est désormais théorisé par des experts en communication et politiques publiques. Avec la « *communicative governance* », l'horizon d'une action publique d'où les rapports de domination auraient disparu rejoint l'utopie d'une démocratie parfaite par les techniques de communication [Neveu, 1994]. L'analyse des proximités entre élites gouvernantes et journalistes [Duval, 2006] ou du recours à ces techniques [Rémond, 2007] montre cependant comment cette domination est d'autant plus efficace qu'elle peut se revendiquer d'une opinion publique « informée » (au sens de mise en forme) par les croyances que diffusent conjointement médias et pouvoirs publics.

L'action publique forme ainsi l'une des modalités pratiques d'exercice de la *violence symbolique [Bourdieu, 2012] par lesquelles, en même temps qu'ils légitiment leur existence, les pouvoirs publics légitiment les représentations dominantes du monde social. Et parce que ce pouvoir symbolique s'appuie sur des institutions, des instruments incitatifs (aides financières) ou coercitifs (réglementation) il a, plus que d'autres, des chances de produire des effets réels. C'est qu'à la production et la diffusion de représentations sociales, l'action publique articule des dispositifs de gestion des populations (des personnes âgées aux délinquants), l'arbitrage entre des intérêts contraires (pour le tracé d'une route ou la fiscalité), l'allocation de ressources de tous ordres et la régulation d'une infinité de pratiques (de la protection de l'environnement à la sécurité routière). Loin de se réduire à une question technique, l'action publique participe pleinement au « fait de domination », pour reprendre le terme de Weber. Ainsi construit, il s'agit dès lors d'un objet majeur pour l'analyse sociologique de l'organisation politique des sociétés.