

Action publique

Vincent Dubois

Introduction

I. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

1. La formation historique des politiques publiques

À quel moment les politiques publiques apparaissent-elles ?

Les grands programmes de l'État interventionnistes Colbertistes en France, en allant au-delà du seul domaine régalien, ont constitué les premières politiques publiques, pour permettre un programme d'État, développé grâce aux ingénieurs d'État dans une perspective d'aménagement du territoire et le développement économique :

- Percement des canaux comme premier exemple de politique publique au XVIIIe
- Développement de l'État en Chine (cf. Karl Wittfogel et le despotisme oriental : l'exercice du pouvoir impérial conduit à la gestion de la ressource rare qu'est l'eau dans un rapport de pouvoir, ce qui s'apparente à des politiques publiques).
- Égypte ancienne ou Mésopotamie III^e millénaire avant JC, sociétés décrites comme hydrauliques, c'est-à-dire au sein desquelles la gestion de l'eau est un attribut fort du pouvoir qui programme l'acheminement permettant l'agriculture.

Problème de l'anachronisme.

Ce problème renvoie non seulement au fait de plaquer sur les sociétés d'hier les catégories de perception d'aujourd'hui et donc d'aller chercher la réalité d'aujourd'hui dans la société du passé. Pose également la question d'utiliser des notions alors même que les acteurs historiques ne pensaient pas en ces termes. On peut retracer l'histoire multiséculaire de la pauvreté mais rendre compte du clientélisme ne peut pas être comparé à la sécurité sociale.

Les processus qui conduisent à leur formation.

Régression *ad infinitum* : trouver les origines des origines → il faut plutôt réfléchir aux processus historiques identifiables qui ont mené aux politiques publiques.

Dans la seconde moitié du XIXe en Europe se développe, malgré un système politique qualifié de libéral, on observe des modalités de l'intervention publique qui préfigurent les politiques publiques. Cela est vrai en matière de protection sociale : se développent des systèmes d'assurance sociale dès les années 1880, annonçant l'État social.

Durant l'entre-deux-guerres, non seulement la crise de 1929 a montré les limites du laissez-faire classique mais a généré une série de problèmes sociaux difficiles à éviter. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'interventionnisme étatique se développe avec une extension de la place des pouvoirs publics dans la régulation des sociétés mais aussi des domaines d'intervention des pouvoirs publics.

Trois processus principaux :

- **Publicisation** : un passage du privé au public de la gestion d'un ensemble de problèmes sociaux (ex du développement des assurances sociales). Le paupérisme est une question ancienne : non pas la pauvreté objective mais la volonté d'aider les plus pauvres. Avant c'était l'initiative privée et la responsabilité de l'Église. Cela est progressivement devenu une fonction légitime des pouvoirs publics ; c'est alors le passage d'un traitement charitable de la pauvreté à des programmes publics pour essayer d'éradiquer le problème de la pauvreté.
- **L'affirmation de responsabilités et fonctions nouvelles pour les pouvoirs publics**. Ex de la protection de l'environnement : jusqu'à une période relativement récente, ce n'était pas un problème appelant une action humaine. On observe l'essor d'une politique environnementale.
- **Effort de rationalisation de l'intervention** : l'action publique est référée à la nécessité d'un comportement rationnel (analyse, diagnostic de l'opération, calcul coût-bénéfice, efficience des moyens). Dans une perspective wébérienne, l'action publique est rationnellement organisée comme l'est la bureaucratie (le nouveau management public en est l'héritier).

Ce dvp n'est jamais réductible à un ajustement fonctionnel et nécessaire à l'objectivité des situations et des problèmes. C'est le résultat d'un certain nb de processus sociaux, de rapports de force entre l'État et les groupes d'intérêt, au sein de l'appareil d'État ou des groupes sociaux.

2. Tentatives de définition

a) Quelques définitions classiques

- **Thomas Dye, *Policy analysis*, 1976** : « tout ce qu'un gouvernement décide de faire, ou de ne pas faire ». Quand on parle de l'action gouvernementale, c'est aussi l'inaction. La limite est que la définition est gouvernementalo-centrée ; il assimile et associe une politique publique au gouvernement, ce qui est réducteur, tout ne réside pas dans la capacité décisionnelle d'un gouvernement. Or le gouvernement n'est pas toujours le principal acteur des décisions qu'il prend.
- **Mény et Thoenig, *Politiques publiques*, 1989** : on peut parler de politiques publiques lorsque quatre critères sont réunis :
 - *Un contenu (des outputs)* : les politiques publiques consistent en partie à des choses qui ne sont pas forcément tangibles (l'annonce d'une commission qui réfléchit à une politique publique n'est pas une action concrète pourtant on peut aussi faire des choses avec des mots).
 - *Un programme* : une politique publique suppose un cadre général d'action, une articulation entre les actes, une structure permanente dans laquelle se développent différentes pratiques d'intervention. La limite est peut-être d'en faire trop et de supposer que les politiques publiques sont rationnelles.
 - Il faut noter que cette façon de voir les politiques publiques est historiquement et géographiquement variable. C'est une vision très américaine : depuis le New Deal il y a des grands programmes fédéraux avec des moyens, formes d'évaluation, avec une séquence temporelle.

- La LOLF en France a inscrit même dans les structures du budget la programmation, ce qui n'était pas le cas.
 - *Une orientation normative* : implique que l'action publique soit l'expression de finalité et qu'elle renvoie à des valeurs, des préférences, autrement dit que les choix ne soient pas aléatoires mais qu'ils s'inscrivent dans une façon cohérente dans un système de valeurs. Mais cependant il y a des effets d'opportunité, des revirements, des contradictions qui ne vont pas dans le cadre normatif, ce n'est pas une condition nécessaire à l'existence d'une pp.
 - *Un facteur de coercition* : l'action publique renvoie à l'exercice d'une autorité légale et donc des institutions qui ont le pouvoir d'imposer leurs décisions. Le gouvernement qui l'édicte est censé avoir les moyens de réprimer le non-respect de la loi, il s'agit du pouvoir d'État.
- **Jacques Lagroye, Sociologie politique :**
 - *L'ensemble des actions relevées relève du même domaine d'activités* : les politiques publiques sont inscrites dans un secteur donné. Le problème est que c'est historiquement changeant. Cette appréhension sectorielle s'applique très bien à une réalité ancienne mais ne rend aujourd'hui beaucoup moins compte des politiques publiques, qui s'inscrivent dans une déssectorialisation de l'action publique. De la même manière qu'il y a eu une sectorialisation de l'action publique (multiplication des ministères), il y a eu un processus en sens inverse qui vante la transversalité et la polyvalence.
 - Politiques européennes : *mainstreaming*. On se saisit d'une question pour faire en sorte qu'elle soit une préoccupation présente dans l'ensemble des politiques sectorielles, plutôt que de considérer une politique publique sectorielle. Cela est le cas pour le *gender mainstreaming* : l'égalité h/f se trouve dans l'ensemble des politiques de l'UE. Cela est aussi le cas en matière environnementale, on verdit les politiques européennes.
 - Déssectorisation des politiques sociales. Évolution vers un référentiel d'activation : les politiques sociales ne sont plus leur propre finalité. En effet, la finalité n'est plus sociale (réduire les inégalités) mais sont censées être mises au service d'une politique favorisant l'emploi, sous l'angle d'une critique des politiques sociales traditionnelles dites désincitatives à l'emploi.
 - Les mesures fiscales dans les années 2000 en Europe (prime pour l'emploi) contribuent à dessiner autrement les frontières entre politiques fiscales et politiques sociales.
 - *Les actions entreprises s'enchaînent* : quand on décide de renforcer les exigences en matière d'emploi, des chômeurs s'associent à d'autres initiatives pour soutenir les autres. Il y a une relation entre les différentes actions. Les interactions entre les différentes interventions plus ou moins coordonnées par les pouvoirs publics.
 - *Les actions sont présentées comme un programme*, préalablement conçu. Les gouvernants font une démonstration comme quoi les politiques publiques sont rationnelles et cohérentes, ce n'est pas seulement l'ajout de mesures disparates et faiblement coordonnées.

- *L'autorité publique est tenue pour responsable des décisions.* Les décideurs ont une position politique qui font qu'ils endossent une décision et leur assurent une légitimité.

b) Le modèle séquentiel

Le modèle séquentiel est une manière d'appréhender les politiques publiques et d'en distinguer les différentes phases. **Karls John** *Introduction to Public Policy* : une politique publique se déroule en un enchaînement de 5 phases principales :

- **Identification d'un problème** : pour qu'une polpub se dvpe, l'existence objective d'un problème ne suffit pas, il faut que les acteurs sociaux et politiques aient identifié ce problème et considèrent cette situation comme problématique. Il faut avoir la connaissance de l'existence d'un problème, par ex en le mesurant (pollution atmosphérique et corrélations avec la santé publique).
- **Formulation de solutions** ajustées au problème préalablement identifié.
- **Prise de décision**
- **Mise en œuvre** de ces décisions. Mais il peut y avoir des décalages entre la politique initialement décidée et celle mise en œuvre.
- **Évaluation**

Critiques de ces définitions

- ⇒ Finalement, il s'agit de définitions idéalisées, selon une rationalité parfaite. On peut en faire un usage idéal-typique (Max Weber) : il s'agit de grossir le trait et de tirer les caractéristiques essentielles, donnant une intelligibilité avec la réalité, en mesurant la distance entre l'empirie et la pureté idéale.
- ⇒ On peut déconstruire les étapes, les enchaînements ou leur existence même, dans la mesure où la prise de décision peut précéder la formulation des problèmes. Par ex, certaines décisions sont prises pour des raisons strictement politiques (installation d'un exécutif nouveau qui doit marquer une rupture et affirmer son autorité). Il peut aussi manquer des phases. L'évaluation reste en France une étape récente (fin des années 1980-1990).
- ⇒ Ce modèle est utile mais reste trop simple pour rendre compte efficacement de ce qu'est une politique publique car renvoie à cette linéarité qui est aussi une manière de considérer qu'il y a des phases plus déterminantes (décision est moment fort et mise en œuvre subalterne par ex).

II. Des policy sciences à la sociologie de l'action publique

1. Genèse des *policy sciences*

Ce qui caractérise cette sous-discipline est le fait d'être moins une discipline autonome de connaissances qu'une science auxiliaire de gouvernement pour l'action en vue de réformer et rationaliser la conduite des affaires publiques. Ce retour historique est donc nécessaire pour comprendre les politiques publiques.

L'analyse de l'État se met au service des gouvernants ou des réformateurs ; ce qui est une tendance extrêmement ancienne, dont *Le Prince* de Machiavel donne la référence la plus ancienne et célèbre. Les *policy sciences* se présentent comme des sciences de gouvernement, ou des disciplines praxéologiques (autant destinées à la pratique qu'aux connaissances).

a) Une science appliquée de l'administration au service de la démocratie : les origines états-uniennes

C'est une période de fondation à la fin du XIXe jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, où un certain nombre d'auteurs ayant des positions intermédiaires entre le monde de la connaissance scientifique et le monde de la politique, vont promouvoir le développement du savoir sur le fonctionnement de l'État, l'administration et du gouvernement.

Woodrow Wilson (1856 – 1924), professeur et président de l'université de Princeton, a plaidé et organisé la mise en place d'une nouvelle discipline : la ***public administration***. L'administration publique en France est essentiellement du droit public, l'approche est juridique, alors que la discipline *public administration* est un croisement disciplinaire avec du droit administratif, de la théorie et sociologie des organisations, des formes hybrides de connaissances entre économie, gestion et management, mais aussi de l'histoire, de la science politique et psychologie du bureaucrate. Ce carrefour disciplinaire a un objectif proprement politique :

- Objectif d'amélioration de l'organisation administrative ; connaître les rouages administratifs et les difficultés pour réformer.
- Objectif politique de séparer ce qui relève de la politique ou de l'administration. Cette distinction est historiquement et géographiquement construite. Ce qui caractérise les US est d'être moins bureaucraté, avec des structures administratives relativement faibles par rapport aux structures politiques. La structuration, l'organisation du système partisan aux US est antérieure au système d'administration fédérale. D'un point de vue normatif, ils estiment que la confusion est mauvaise pour la démocratie car elle favorise le clientélisme et la corruption. Autonomiser la science administrative est un des moyens pour favoriser l'autonomisation de l'administration elle-même.

Ce point de départ développe des travaux et une pratique des échanges entre universitaires, savants, politiques et fonctionnaires dans la construction de ce savoir hybride.

Harold D. Lasswell (1902-1978) va promouvoir les *policy sciences*. Il ne s'agit pas d'un modèle technocratique d'un gouvernement des savants – comme il y a pu avoir les polytechniciens de l'entre-deux-guerres – mais plutôt une perspective dans laquelle les savants se mettent au service des

décideurs. Cet investissement en tant qu'auxiliaire du pouvoir est fondé sur une conception scientifique et politique : la croyance dans les bienfaits de la science et si on a une rationalité cela favorise la démocratie et la participation électorale.

Ces *policy sciences* se développent avec l'essor des grands programmes fédéraux, notamment à la période de l'entre-deux-guerres (crise de 1929), qui associent toute une série d'universitaires et spécialistes des sciences sociales pour rendre ces programmes adéquats à la réalité sociale. Ce système multipolaire est présent dans les administrations fédérales, dans les académies, mais aussi dans toute une série de cénacles et organismes variés (grandes fondations) ou des officines (appelées plus tard *think tanks*).

b) Le développement de la *policy analysis*

Après la Seconde Guerre mondiale, on ne parle plus de *policy sciences* seulement mais une discipline autonome qu'est la *policy analysis*, moins inféodée aux demandes gouvernementales.

Robert Merton s'inspire de Max Weber : la bureaucratie est la manifestation d'un processus historique de rationalisation mais aussi la rationalisation du monde, qui donne lieu à la domination légale rationnelle avec des personnes interchangeable avec des rôles et des statuts standardisés, une division claire des tâches. Merton prend le contre-pied de l'analyse pour mettre en évidence le fait que loin d'être toujours un vecteur de rationalisation, le fonctionnement bureaucratique dans son extrême formalisme est plutôt vecteur de dysfonctionnements. Il s'agit de savoir comment les institutions publiques étatiques fonctionnent et pourquoi elles posent des problèmes, quelles résolutions, etc. Loin de servir le public et l'intérêt général, les bureaucratiques fonctionnent à leur profit. Cela génère une série de travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Herbert Simon parle de « **rationalité limitée** » : toutes les conditions ne sont pas forcément réunies pour cette rationalité s'exerce. Par exemple, caractère imparfait de l'information. Le décideur ne connaît pas tout et se renseigne auprès de ses services qui peuvent ne pas tout lui dire, présentation destinée finalement en faveur d'une option précise pour orienter tel service. La rationalité ne se produit que dans les limites de l'information orientée à des fins non rationnels (au sens ajustement à des finalités objectivement proclamées).

Charles Lindblom a lui aussi battu en brèche cette vision trop rationaliste de l'action publique pour développer des modèles d'analyse de « **débrouillardise** » et de « **tâtonnements** ». Il a mis en évidence l'importance dans la conduite des affaires publiques de l'incrémentalisme : contrairement à un modèle de rationalité absolue où le décideur ajuste la solution au problème, il y a une inertie forte des choix antérieurs qui pré-déterminent les choix du présent qui sont des ajustements à la marge et pas des réponses entièrement pensées pour la résolution d'un problème donné. Une des illustrations les plus nettes est les choix budgétaires.

Cela conduit à une autonomisation de l'analyse des politiques publiques qui devient une discipline universitaire à part entière. Mais néanmoins le système antérieur ne disparaît pas pour autant : cela ne reste qu'un carrefour disciplinaire, ce domaine reste largement marqué par une orientation appliquée. Il y a également eu des travaux économiques.

2. Une redéfinition sociologique

a) Rompre avec quelques mythes persistants

Il faut rompre avec des prénotions fortement ancrées, qui se rattachent au sens commun et largement diffusées dans le discours des producteurs d'action publique.

★ **L'action publique comme moyen de résoudre des problèmes**

C'est un peu simpliste car :

- Cela présuppose qu'il y ait des problèmes préexistants. Comme si l'État réagissait à des problèmes objectifs. Cela peut être vrai pour des catastrophes naturelles qui s'imposent brutalement, mais ça l'est moins pour l'essentiel de l'action publique qui aborde des problèmes socio-économiques tels que le chômage, l'inflation, la croissance, la délinquance, le communautarisme, qui sont bien des problèmes publics mais ils existent en tant que problème dans le travail de définition de ces situations problématiques auxquelles les pouvoirs publics s'attaquent. Autant qu'ils résolvent des problèmes, les pouvoirs publics contribuent à les définir, les construire, voire les inventer. La demande de sécurité ne préexiste pas forcément aux politiques de sécurité.
- L'émergence d'une politique publique peut avoir d'autres origines que l'existence même de l'identification d'un problème. Par ex, les politiques publiques des réformes sont le produit d'un travail de lobbying, d'une demande socialement construite et publiquement formulée. Les jeux bureaucratiques montrent que les politiques publiques se dvp dans le jeu des intérêts des administrations elles-mêmes et pas simplement comme réponse à un besoin objectif externe.

★ **L'unicité du gouvernement**

Cela est limitatif car il y a des conflits au sein de l'administration et des différents services. L'État n'est pas un ensemble homogène. Néanmoins, en disant « le gouvernement a décidé que ... » on opère ce travail d'homogénéisation qui consiste à agir et penser le gouvernement comme une seule personne. L'action gouvernementale est le produit d'une multitude de concurrences, coopérations et relations plus ou moins conflictuelles.

★ **Le volontarisme politique**

Il faut se défaire de l'idée selon laquelle une politique publique serait forcément le résultat de l'action d'acteurs politiques qui font changer les choses. C'est aussi des initiatives, des interactions avec groupes professionnels, des influences de groupes d'intérêt.

★ **Le fétichisme de la décision**

Prendre un recul critique à l'égard de notion de décision. D'abord, il faut se demander si la décision, l'opération de la décision, est forcément le moment le plus important dans l'action publique. Il s'agit de désacraliser la décision : ce qu'il y a en amont, la construction et le cadrage des problèmes est tout

autant important, tout comme la mise en œuvre quotidienne des programmes. Par ex, pour une politique européenne, il peut y avoir une disjonction entre l'espace de la décision, les lieux et milieux dans lesquelles elle est prise (collectivités territoriales, États-membres, etc.)

Parfois, il n'y a pas de moment net de décision politique investi de la légitimité politique d'un détenteur du pouvoir. Finalement, la décision peut se prendre dans un petit cénacle d'ingénieurs.

⇒ Il faut une vision plus réaliste pour chercher les raisons dans l'action publique dans des contextes spécifiques, des pratiques, des relations.

b) L'action publique, ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production de modes de régulation des rapports sociaux politiquement légitimés

Définition : Ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production de modes de régulation politiquement légitimés des rapports sociaux.

- « *Ensemble des relations* » : Ce n'est pas un décideur, mais bien le produit de relations, des concurrences bureaucratiques, collusions d'intérêt entre acteurs politiques et groupes professionnels qui est à l'origine de l'action publique. Toutes ces relations dépassent les seules frontières des administrations publiques ou des acteurs désignés comme contribuant aux politiques publiques.
- « *Ensemble de pratiques* » : ces pratiques pouvant être extrêmement variées : production d'un rapport expertise, les actes d'État (Pierre Bourdieu). Ce n'est pas simplement le résultat d'idéologies, mais ce sont des actes concrets plus ou moins coordonnés, associés aux systèmes de représentations.
- « *Ensemble de représentations* » : cf. représentations sociales, c'est-à-dire les manières de voir et de concevoir le monde social, les populations qui le composent, leurs croyances. Une dimension à la fois intellectuelle, cognitive, idéologique, symbolique, qui est partie prenante de l'action publique. Par exemple, instaurer une aide pour les chômeurs n'est pas sans symbolisme : la durée à un niveau continu de l'assurance chômage est désincitatrice du travail et donc on agit sur ce levier avec la dégressivité dans le temps.
- « *qui concourent à la production de modes de régulation (...) des rapports sociaux* » : il s'agit de l'arbitrage des conflits sociaux, la rétribution et répartition des ressources économiques, de connaissances, d'information, etc. C'est aussi le maintien de l'ordre social, la gestion d'une population et des situations sur un territoire.
- « *politiquement légitimés* » : ce qui spécifie l'action publique d'autres modes de régulation est qu'elle soit politiquement légitimée grâce au suffrage universel (pas comme l'action du marché : la fusion dans un consortium a un effet sur le monde social mais il n'y a pas besoin de légitimation politique). Ce n'est pas l'identité ou le statut des acteurs à l'origine de l'action publique qui la légitime, mais c'est l'impératif de justification politique auquel doivent répondre les détenteurs de production des politiques publiques.

PREMIÈRE PARTIE

LES CONFIGURATIONS SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Pour comprendre un objet social, la première étape est de déplacer le regard de l'objet lui-même aux individus, acteurs sociaux et agents qui l'organisent. Ce postulat est assez classique et a déjà été théorisé par Max Weber : il a travaillé sur la sociologie du droit (*Sociologie du Droit*) et se demande dans quelle mesure le droit intègre la société. Il s'interroge sur les processus sociaux et historiques de la construction de ce droit. Il faut comprendre pourquoi il y a une juridicisation des rapports sociaux : ce n'est pas parce qu'il y a un besoin de droit mais parce qu'il y a des acteurs sociaux qui ont fait valoir cette nécessité. Ils vont utiliser le droit pour justifier le besoin politique. Il faut donc rapporter l'objet aux acteurs qui le produisent. De même, la sociologie de l'art est pour une bonne part la sociologie des artistes. Il ne faut pas non plus réduire l'œuvre à ses producteurs.

Il faut donc identifier les acteurs qui interviennent dans l'élaboration des politiques publiques, qui sont certes les détenteurs du pouvoir, les décideurs, amis qui renvoient aussi à un espace plus large de positions avec des statuts variés, parfois éloignés du monde politico-administratif qui n'a pas le monopole de la définition de l'action publique.

Ensuite, il reste à établir plus précisément le système de relations qui les unissent, la façon dont ils coopèrent, entrent en concurrence. On dispose pour cela d'outils analytiques : la notion de réseau, de système d'actions, la notion de champs. On s'intéressera surtout à cette dernière. La notion de champs est sans doute l'une des plus puissantes car elle est systématique et rend compte d'un grand nombre de dimensions.

Chapitre 1. Les champs de l'action publique

I. Quelques rappels sur la sociologie des champs

A. La genèse d'un espace social spécifique

1. Un processus historique de différenciation et d'autonomisation

Un champ est un espace social spécifique, qui est le produit d'une histoire. Les sociétés occidentales et modernes se sont développées en intensifiant leur différenciation interne. Émile **Durkheim** dans *La Division du travail* expose les différents types de solidarité : les sociétés traditionnelles ont une solidarité mécanique qui repose sur l'identité, la ressemblance des pratiques. Cette situation se transforme et laisse la place à une différenciation progressive où la solidarité est davantage liée à des relations d'interdépendance ; les uns ont besoin des autres du fait de la spécialisation des tâches que chacun remplit. Dans les sociétés primitives, la solidarité est mécanique : chacun fait plus ou moins la même chose dans l'agriculture notamment, il y a une faible division du travail et ensuite il y a un processus de distinction des sphères sociales.

La notion de champ hérite de cette analyse. Les espaces sociaux s'autonomisent progressivement. Un espace social spécifique est dévolu à un certain type d'activité et qui s'en fait la spécificité et en acquiert un relatif monopole. Il y a toujours eu de l'art, de la politique ou de la science mais il n'y a pas toujours eu des formes sociales consacrées à chacun de ces domaines distincts. C'est un processus de différenciation qui est dans le même temps un processus d'autonomisation. L'autonomisation est la définition d'un processus historique, de normes propres à cet espace et qui le régissent. De *nomos*, les règles et *auto*, soi-même, ce qui signifie se donner à soi-même les règles. Un espace social spécifique définit et impose alors ses propres règles comme des règles légitimes.

Les domaines de la science et de l'art sont parlant de ce p.d.v. : il y a bien une activité spécifique avant la révolution des Lumières, mais cette activité n'est pas entièrement réglée en fonction de principes scientifiques. Galilée fait des découvertes qui sont valables dans la discussion entre les pairs scientifiques mais ces découvertes ne sont pas conformes au dogme de l'Église catholique qui exerce l'autorité symbolique et scientifique. C'est donc les normes de l'Église qui cherchent à juger de la validité des énoncés scientifiques et non pas les découvertes scientifiques elles-mêmes.

Dans le domaine artistique, c'est le même processus (Norbert Elias *Mozart : la sociologie d'un génie*) : l'innovation de Mozart tient moins au contenu de sa musique qu'à une innovation en termes d'organisation sociale de la musique. Mozart est un musicien de cour, qui bénéficiait du mécénat et son statut ne diffère pas d'un cuisinier ou restaurateur, tout dépend des demandes et non pas de la production artistique elle-même. Il faut s'émanciper de cette économie de la demande et mettre en place une économie de l'offre : c'est le créateur qui va proposer un produit artistique à un public. Cela semble évident mais à cette époque ça ne l'était pas car l'économie de la musique n'est pas organisée

de cette manière. Pour que cela fonctionne, encore faut-il qu'il y ait un public : il invente donc un mode de présentation des œuvres musicales où il se positionne en tant qu'entrepreneur de spectacles. Les conditions économiques et sociales sont nécessaires pour que la création artistique soit régie par l'artiste et non pas par la commande d'un mécène. Les logiques d'organisation ne doivent pas être imposées par l'extérieur, mais doivent être inhérentes au domaine.

Bourdieu a également théorisé cela dans *Les Règles de l'art* : il montre comment dans la seconde moitié XIX^e s'affirme l'autonomie du champ artistique contre les pouvoirs en place qui voulaient imposer les modes de fonctionnement de ce champ aux artistes. C'est par exemple à cette période que se dève la théorie de l'art pour l'art : l'art doit être à lui-même sa propre finalité. Il ne doit servir aucune fonction externe, il doit être l'objectif et le critère unique à partir duquel doivent être jugées les performances artistiques.

Le processus historique permet de penser au fait que l'autonomie n'est que relative : la tendance et les processus ne sont pas irréversibles.

2. Enjeux, règles, capitaux spécifiques

Un champ se définit par un enjeu spécifique, c'est-à-dire par des objectifs qui vont distinguer et spécifier un champ par rapport aux autres espaces sociaux. Ce qui montre la force de la différenciation sociale est le fait que les enjeux qui sont très forts dans un champ peuvent être considérés comme très limités ou absurdes dans d'autres. Par exemple, pour un militant syndical politique, il est possible de passer la nuit entière à la formulation d'un tract avec des différences difficilement perceptibles de l'extérieur. Le mode de slogan formulé va être un enjeu très fort car cela renvoie à la position particulière occupée dans ce champ politique et syndical. Ou encore pour un chercheur, un enjeu important est d'être publié dans une grande revue de sa discipline pour avoir la reconnaissance et la validation de ses pairs. Un article scientifique peut nécessiter plusieurs mois de travail pour des chances de publications très faibles et un lectorat réduit, ce qui peut être irrationnel d'un point de vue économique.

Un champ dispose également de règles spécifiques. La règle générale est le *nomos*, le principe central de fonctionnement d'un champ et d'autres pratiques en découlent. Ces règles peuvent faire l'objet d'une codification juridique mais peuvent aussi juste être des principes considérés comme légitimes et des modes de fonctionnement. La règle dans le champ scientifique est la soumission du travail aux pairs pour assurer la validité des énoncés et l'autonomie de fonctionnement de cet espace.

Il existe des capitaux spécifiques : on n'intervient pas avec les mêmes types de ressources. Un capital regroupe l'ensemble des moyens qu'un agent peut mobiliser pour développer ses activités dans le champ dans lequel il est inséré. On dénombre le capital économique, social, culturel et symbolique. Plus on a de capital, plus on a de chances d'être reconnu socialement. Bourdieu parle de « capital symbolique négatif » pour identifier des groupes sociaux stigmatisés (les « banlieues »). Ces capitaux génériques sont complétés par un capital spécifique, c'est-à-dire le type de ressources qui appartient à un champ en particulier et qui a une validité dans cet espace (par exemple le capital artistique dans le champ artistique). On peut néanmoins convertir un capital d'un champ vers un autre (ex du pantouflage avec conversion du capital bureaucratique dans le champ économique). Mais

généralement, le capital spécifique se dévalue quand on quitte le champ dans lequel il a été accumulé (ex d'un capital sportif difficilement convertible en capital politique, même s'il y a une certaine reconnaissance publique).

B. Un espace structuré

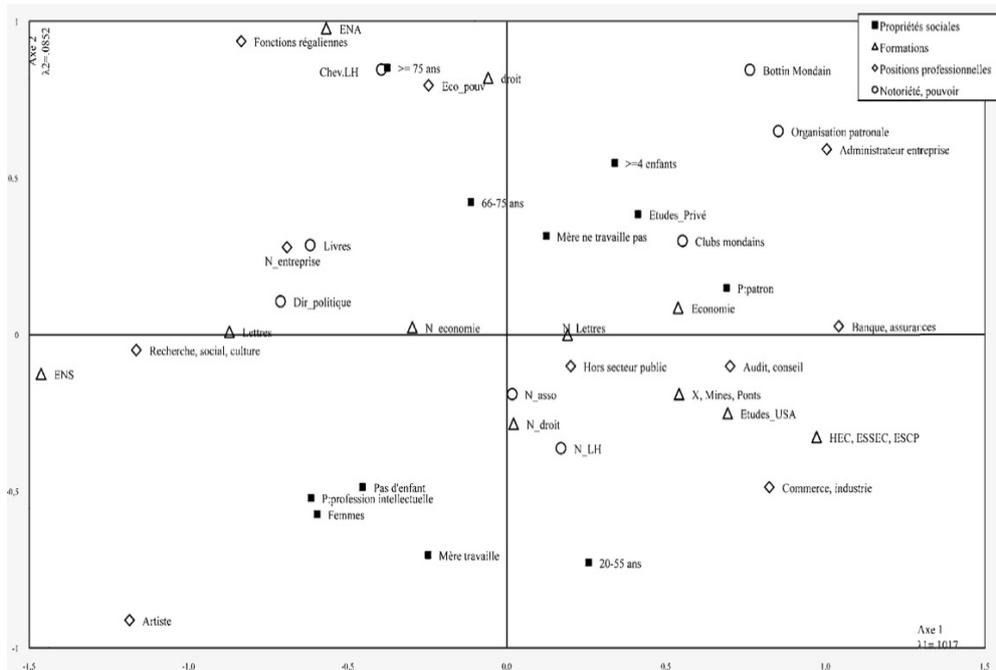
1. Espace de positions objectives

L'espace de champ renvoie à la notion de positions objectives : la place qu'on occupe dans un milieu social est définie par des caractéristiques sociales objectives qui sont attachées à un individu, c'est-à-dire pour l'essentiel par le volume et le type de capitaux détenus par cet individu. C'est un espace de relations entre des positions qui sont définies par des variables classiques telles que l'âge, le genre, l'origine sociale, mais surtout par les capitaux spécifiques et leur volume. Certes les variables classiques fonctionnent toujours, mais n'ont pas le même sens en fonction de l'univers dans lequel on est.

C'est un milieu social mais ce n'est pas nécessairement comme dans un réseau un milieu dans lequel les agents sont en contact les uns avec les autres : un agent du champ politique s'il est élu local dans le Cantal a peu de chances d'être en contact direct avec le Président de la République. Dans le champ scientifique, il y a des rencontres entre collègues dans un congrès mais ils sont en concurrence pour les mêmes ressources rares et les rencontres physiques sont rares.

Le « Siècle » est un club qui réunit personnalités fortes du pouvoir (presse, administration, finance, économie et politique), mais le champ du pouvoir ne se résume pas à ces interactions directes mais renvoie à des positions objectives. L'analyse des correspondances multiples permet de reconstituer une sorte de cartographie des positions objectives.

Le champ du pouvoir comme espace de positions objectives (Denord et al., 2011)



2. Espace de relation hiérarchisée

Un champ est toujours un espace dans lequel il y a des agents qui occupent une position dominante quand d'autres sont dominés. La relation de pouvoir est inégalement répartie selon le type et le volume de capital.

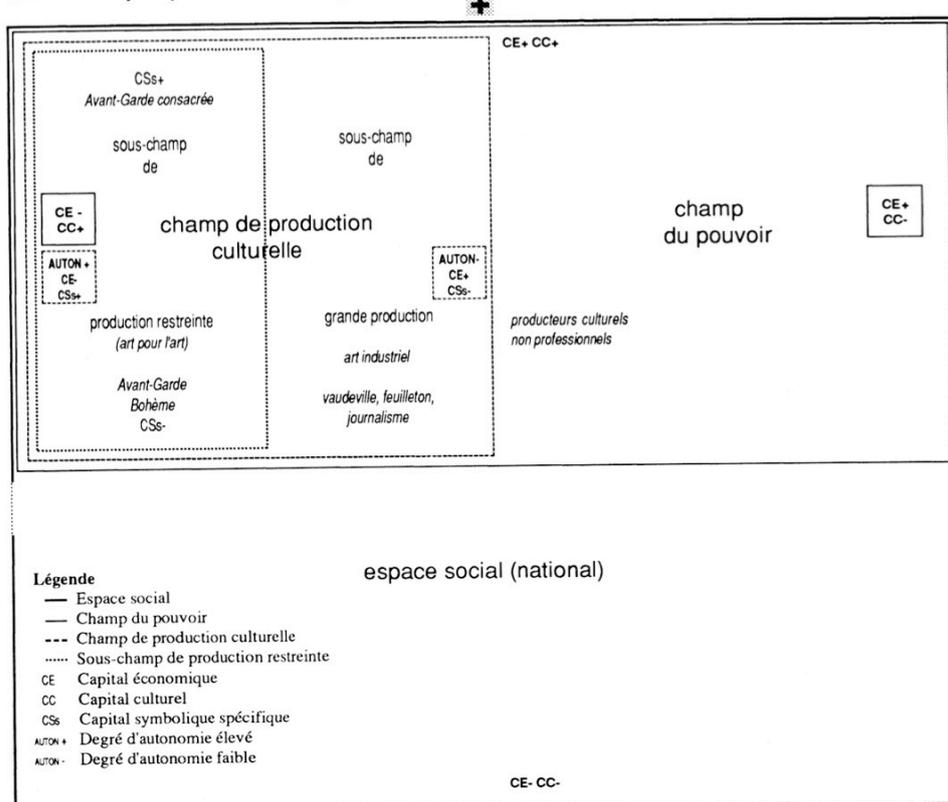
3. Espace de concurrence

Les uns et les autres cherchent à acquérir une quantité plus grande de ressources rares et de capital. Objectivement, les agents qui sont partie prenante d'un champ sont en concurrence les uns les autres. Il y a donc des luttes pour obtenir des positions de pouvoir, pour faire prévaloir ses buts. C'est une vision agonistique du monde social, qui a le mérite de rompre avec une vision naïve.

4. Espace de prises de position

Un champ est un espace de prises de position. Par ex, le champ politique est un espace dans lequel s'exprime des pdv, des propositions de réforme, des manières de concevoir les problèmes et leur hiérarchie, des défenses d'intérêts de groupes sociaux, etc. une prise de position. Le propre de la sociologie des champs est d'intégrer à l'analyse ces prises de position. En déconstruisant un certain nb de variables on voit les indicateurs qui permettent de mesurer les prises de position. On va considérer par ces résultats d'analyse qu'il y a une forme de correspondance entre les positions et les prises de position. Les prises de position ne sont pas distribuées socialement au hasard, elles dépendent de la position dans le champ social. Les produits (prises de position) sont rapportés aux producteurs (positions dans le champ). Il s'agit alors de comprendre les raisons pour lesquelles certaines prises de position ont plus de chance d'être reconnues comme légitimes ou options souhaitables des choix publiques.

Le champ de production culturelle dans le champ du pouvoir et dans l'espace social



On a indiqué en pointillé les limites des champs pour marquer qu'il ne s'agit pas de frontières juridiques mais de limites statistiques. Voir détail du graphique p. 31

II. Les champs de l'action publique

A. L'espace spécifique de production d'une politique

La définition de l'action publique comme un ensemble des relations, des pratiques et des relations qui concourt à la production de modes de régulation politiquement légitimés des rapports sociaux. Ce postulat considère que l'action est le produit d'une relation entre les agents engagés. Cela renvoie à une démarche plus sociologique : l'action publique est orientée par les caractéristiques de ces agents, leur identité sociales, leurs propriétés. Elle va être orientée différemment selon la formation ou la position des agents (fonctionnaires, groupes d'intérêts ou professionnels de la politique, etc.). Sur la base de ces propriétés objectives, sont orientés les intérêts, les pratiques, les manières de penser et d'agir de ces agents qui vont concrètement orienter la conduite de l'action publique. Si ce sont des acteurs au profil technocratique, ils vont privilégier un rapport au savoir expert et seront peut-être moins à l'aise dans la négociation par ex, et cela oriente leurs préconisations et prises de position. Ce qui importe est aussi la structure des rapports de force entre eux, les concurrences, les relations, en fonction des capitaux, les types d'alliances...

De ce postulat de départ, on peut dégager deux hypothèses de base :

- Fidèlement à la sociologie des champs, c'est l'hypothèse de **l'homologie entre les positions et prises de position**. Selon la position occupée dans cet espace de concurrence, les individus sont orientés tendanciellement.
- Si on passe d'un niveau individuel à un niveau agrégé, la deuxième hypothèse est celle de **l'homologie entre le produit, l'action publique, et l'espace de sa production**, c'est-à-dire la structure relationnelle du champ d'élaboration de la politique publique.

Ces propositions, pour le moment encore très générales et abstraites, peuvent être illustrées à partir de deux cas de politiques différents.

★ La politique du logement (Bourdieu et Christin)

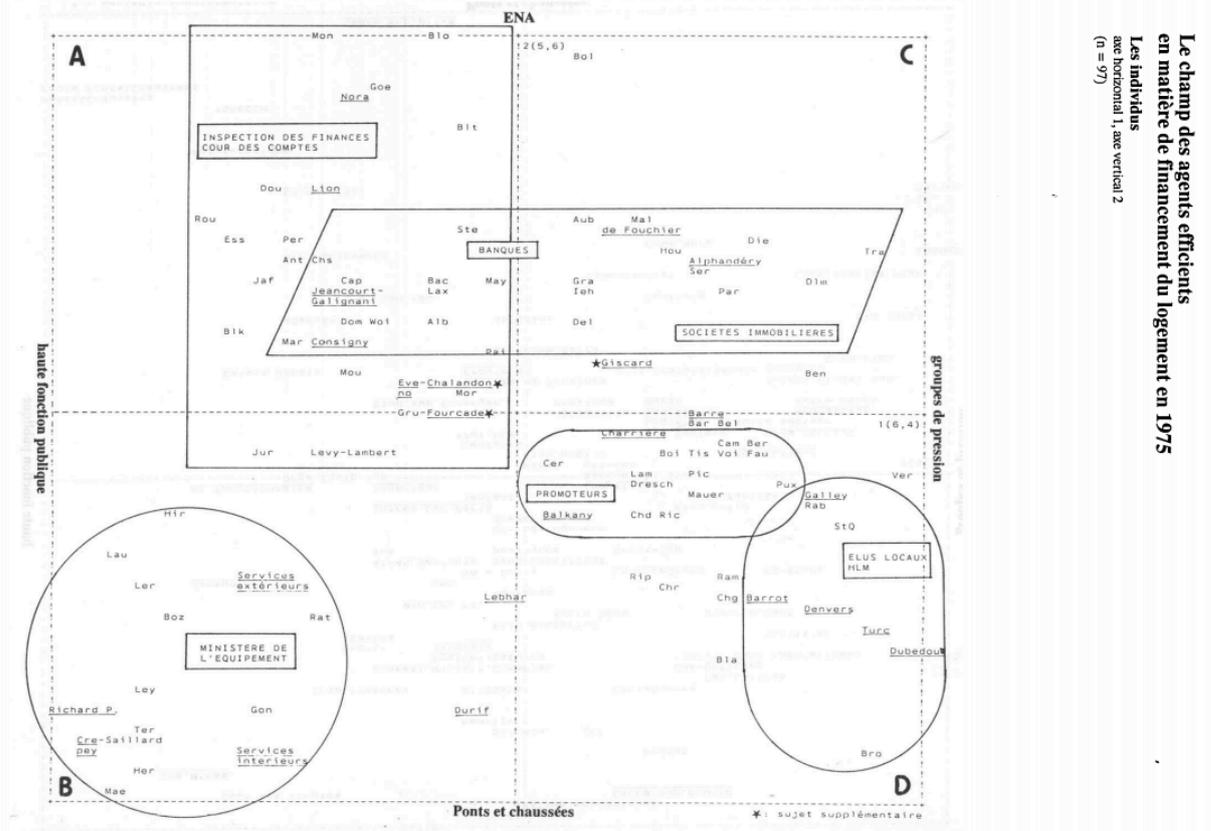
Bourdieu et son équipe travaillent sur la question du logement, des déterminations des carrières résidentielles, des décisions d'achat. Ce qui est *a priori* un marché privé, c'est-à-dire le marché locatif, est structuré par des règlements, des institutions, des politiques publiques de l'État central. Le marché n'est qu'une création de l'État, il n'est pas premier, n'est pas une instance supérieure et antérieure à l'État qui altérerait son fonctionnement. C'est le processus d'unification, de construction d'infrastructures pour la circulation des biens et des personnes, par la sécurité des échanges, que ce sont construits les marchés. Même dans une économie capitaliste et libérale, les marchés sont orientés et rendus possibles par l'action étatique. Le marché du logement en est donc l'illustration.

Ils s'interrogent sur un changement intervenu au milieu des années 1970 : le **passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne**. La commission Barre (du nom du Premier ministre) organise cette réforme du logement. L'aide à la pierre favorise l'offre publique du logement dans la continuité relative des grands programmes de reconstruction de l'après-guerre, essentiellement avec la création des offices d'habitation à loyer modéré. L'aide à la personne est plutôt une manière de laisser jouer le

marché, les opérateurs privés de construction et de location des logements et ainsi avoir une aide personnalisée plus individualisée, pour rendre possible l'acquisition ou la location d'un logement avec une politique des prêts bancaires, une aide à l'accès à la propriété, ou les allocations de logement.

C'est un changement assez majeur, illustratif d'un tournant ultra-libéral qui s'opère à cette époque : un retrait de l'État constructeur, organisateur central, au profit de politiques publiques, avec une manière d'organiser qui font la part belle aux opérateurs privés du marché. La question est de comprendre les raisons de ce changement radical de l'action publique. L'hypothèse est la suivante : rapporter le changement aux rapports de force qui se sont organisés au sein du champ de la production politique du logement, que l'on reconstruit ici empiriquement. La démarche est d'établir la liste des agents qui interviennent sur la définition de la politique du logement, en partant d'un certain nombre de critères permettant de déterminer le rôle de chacun. Avec cette liste établie, les sociologues caractérisent ces agents, les construisent sociologiquement : ils prennent une série de variables pour les identifier (origine sociale, formation, institution d'appartenance, etc.).

Sur le graphique, on va voir se dessiner une sorte de cartographie sociale qui intervient avec des bornes de recrutement. L'axe horizontal est la distinction public/privé. L'axe vertical généraliste sectoriel présente d'abord en haut l'ensemble des agents publics ou privés qui interviennent de manière globale sur une série de décisions politiques au nom d'une compétence générale (financière). En bas, ce sont les spécialistes sectoriels de la politique du logement (ministères et locaux investis dans ces questions).



Dans le premier graphique, on avait des individus. Ici sont projetées sur les axes des variables. Ce qui se passe est qu'il y a des intérêts privés, fortement représentés (sociétés immobilières, banques

particulièrement). Les agents porteurs d'intérêts privés ont orienté la politique du logement en fonction de leurs intérêts que grâce à des alliances qu'ils ont pu nouer avec des agents au sein de l'appareil d'État et aux positions éminentes, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires d'une jeune génération. Ils ont des positions différentes : ce sont des énarques, mais aussi des inspecteurs des finances et des membres de l'Assemblée. Il y a donc une alliance qui se noue, au nom d'une modernisation de la politique du logement plus souple, plus dynamique, moins bureaucratique.

Cela renvoie en partie à la transformation de la valeur des capitaux bureaucratiques (ensemble des ressources propres au champ bureaucratique : connaissance des rouages de l'administration, passage par un grand corps, capital social associé, etc.). Les capitaux bureaucratiques de type sectoriel vont être progressivement dévalorisés au profit d'un capital bureaucratique plus technocratique fondé sur la maîtrise des modèles économétriques, sur un idéal de modernisation libérale, sur les nouvelles générations contre les habitudes classiques de l'appareil d'État (« Effet Giscard »). Ces jeunes hauts fonctionnaires se retrouvent en position éminente et capables de relayer les intérêts défendus par les agents du secteur privé. Par opposition, les acteurs sectoriels traditionnels, les spécialistes qui ont travaillé dans l'élaboration des politiques du logement, vont voir leurs compétences dévaluées. Les manières de voir et de faire sont relayées alors que c'était jusqu'alors les positions centrales.

★ La politique de la langue française

Changement qui intervient de façon temporaire à la fin des années 1980-début années 1990. Ces politiques avaient essentiellement émergé dans la seconde moitié des années 1960 avec toute une série de créations institutionnelles (haut-commissariat à la langue française, les commissions de néologies, etc.). Cela s'inscrit dans une orientation défensive : il s'agit de défendre la langue française face à l'invasion des mots étrangers, en particulier anglo-américains, qui renvoie à un contexte de la hantise du déclin. C'est le début de l'acceptation de la relégation de la France dans le second rang international, une relative indépendance sur le plan diplomatique. La langue est le symbole et l'instrument de l'identité nationale et donc logiquement investie d'enjeux politiques.

Cette orientation a des orientations conservatrices : la belle langue contre son altération. Cette politique est portée par des agents eux-mêmes plutôt conservateurs. C'est le rôle central de l'Académie française, des officiers du ministère de la défense. L'espace de position est marqué par des positions conservatrices. Néanmoins la lutte contre les anglicismes est partagée par d'autres positions dans le spectre politique, même le PCF et certains intellectuels de la gauche.

Il y a une période de réorientation nette de la langue française avec le gouvernement Rocard à majorité socialiste et s'opère une transformation de l'espace de production des politiques linguistiques. Ce changement correspond à la mise à l'écart des pôles les plus conservateurs, et en particulier l'Académie française, plutôt concurrent que collaborateur. Le corolaire est la montée en puissance d'un nouveau type d'acteurs qui sont des linguistes de gauche, qui considèrent que la langue est un enjeu politique et qu'il peut y avoir une action humaine efficace sur la langue, contrairement à l'idée selon laquelle la langue est un système de signes autonomes pour laquelle les interventions publiques n'ont aucune prise. Ainsi a lieu la réforme de l'orthographe :

- Ces linguistes se sont illustrés par une mobilisation qui a donné lieu à une tribune dans *Le Monde* en 1989. Ils font explicitement référence à l'héritage des droits de l'Homme et de la

révolution française : ils critiquent le fait que l'orthographe, telle codifiée dans le courant du XIX^e n'est pas fondée à raison mais qu'elle est inutilement compliquée, ce qui est une barrière pour l'accès de ceux qui n'ont pas le capital culturel initial. Il faut une orthographe démocratique pour une société démocratique.

- Pour cette société plus égalitaire dans les rapports homme-femme, il faut éviter le monopole du masculin sur les noms → les changements linguistiques pourraient accompagner des changements sociaux.
- Ils considèrent enfin que la langue française doit être défendue, mais qu'une politique de la langue en France doit aussi reconnaître la vitalité des pratiques linguistiques sur le territoire national, qqsoit la nature et l'origine de ces langues. Ils ne sont pas seulement favorables à la reconnaissance des langues régionales mais aussi de toutes les langues communément parlées sur le territoire, notamment liées au phénomène migratoire.

B. Les politiques publiques comme produit des relations entre champs

1. Relations bilatérales : l'exemple de formation des politiques culturelles

Les relations des champs technocratiques avec les champs concernés par la politique publique en question sont historiquement variables. Il s'agit de savoir si les fonctionnaires sont proches du monde culturel ou pas à cette période, si le niveau d'autonomie du champ culturel permet des collaborations avec des espaces extérieurs, comment se nouent les alliances, comment se nouent des hybridations et d'inventions communes. Par exemple, la notion clé de démocratisation culturelle est le produit d'une sorte de compromis entre une vision proprement politique (la démocratisation) mais aussi l'histoire et la tradition des artistes qui veulent remplir une fonction sociale et se rapprocher du peuple. Cette notion de démocratisation culturelle fait qu'à un moment des artistes, intellectuels, opérateurs culturels et administrateurs vont trouver un objectif commun au nom duquel ils vont pouvoir prétendre collaborer. On peut saisir cette politique culturelle comme le résultat de ces échanges réciproques.

Le champ culturel est configuré par l'action publique culturelle avec une économie largement subventionnée, avec une professionnalisation, le développement du nombre d'artistes et de lieux culturels. L'intervention publique est devenue un élément central du fonctionnement interne du champ culturel. En sens inverse, il y a un usage politique du champ culturel : réinterprétation des logiques propres du champ culturel dans le champ politique. Par ex, quand une œuvre d'art est commanditée ou que les compagnies théâtrales sont subventionnées, cela passe devant une commission, composée de représentants du Ministère de la culture et ses démembrés locaux, mais aussi des professionnels du secteur, des responsables d'institutions culturelles : c'est une question fonctionnelle de compétences, mais c'est aussi dans la légitimation des choix. Un choix est légitime quand il est présenté comme le résultat d'une décision collégiale intégrant le p.d.v. des acteurs

concernés. C'est une sorte d'hommage ou de reconnaissance que le fonctionnement démocratique rend aux modes habituels du fonctionnement du champ artistique avec reconnaissance par les pairs. La valeur artistique est définie par les producteurs eux-mêmes.

2. La concordance des champs : le cas du contrôle des assistés sociaux

Dans beaucoup de politiques publiques, il y a une très grande variété d'acteurs qui interviennent. C'est le résultat de relations bilatérales : une politique se constitue aussi dans un échange entre une multitude d'espaces différents, comme le champ des médias, économique, d'expertise, etc.

L'évolution d'une politique publique est favorisée par le fait qu'à certains moments, toute une série d'espaces distincts, compte tenu de leur logique propre, évoluent dans un sens favorable à une orientation précise qui s'impose d'autant plus naturelle qu'elle procède de logiques hétérogènes (politique, bureaucratique, médiatique, scientifiques...).

Cette hypothèse peut être illustrée à partir du cas de l'évolution des politiques sociales en France mais aussi au niveau européen et étasunien. C'est ce qu'on peut appeler un courant coercitif des politiques sociales avec un nouveau regard porté sur les bénéficiaires qui sont considérés comme des assistés, fainéants, tricheurs, abusant des aides, etc. Ce courant s'est très concrètement manifesté par l'essor sans précédent des politiques de contrôle qui visent à sanctionner les bénéficiaires d'aide définis comme non conformes aux attentes démocratiques. Cela n'existait pas au début des années 1990.

Pourquoi il y a eu cette évolution ? Deux explications principales :

- **Le champ politique et l'imposition de la thématique de la « fraude sociale »**

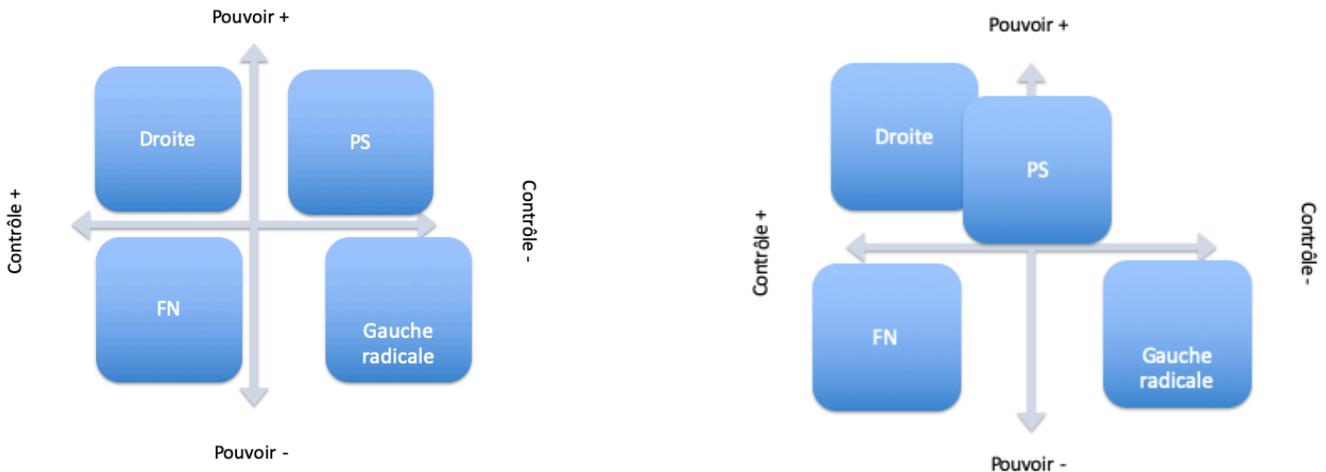
La première explication tient au fait que cette fraude sociale a appelé une réponse. Cela ne tient que très peu la route car rien ne prouve que les comportements déviants ont augmenté et il y a toujours aujourd'hui une controverse forte sur les chiffres de la fraude sociale, malgré 25 ans de dispositifs techniques pour la mesurer. Ce n'est pas réductible à une mesure qui rendrait cette évolution nécessaire car ce n'est pas fondé sur un constat objectif.

Toute une série d'évolutions sont intervenues des années 1990 à nos jours. Les imprécations politiques sur les chômeurs refusant de travailler, les fraudeurs, sont assez courantes et anciennes. On observe néanmoins une intensification de ce type de discours et son installation dans l'ordinaire de l'espace politique. C'est devenu une thématique habituelle sur laquelle beaucoup de gens s'expriment, dans une orientation qui est favorable au durcissement des politiques de contrôle. La montée en puissance de ces discours rigoristes s'accompagne par le déclin corrélatif du discours opposé (PCF qui renvoie la faute à la fiscalité qui pénalise les citoyens les plus précaires).

Il y a également une analyse factorielle. Sur ce schéma, si on se déplace sur l'axe horizontal de gauche à droite, on observe des positions plus dures. L'axe vertical renvoie essentiellement au niveau de focalisation.

Au milieu des années 2000, il y a une surenchère de la droite au gouvernement : cela devient un thème central de la lutte contre l'assistanat, les fraudeurs sous Sarkozy. Il en a fait une part importante pour sa campagne dans l'élection présidentielle en 2007 et des actes politiques très forts sont pris dès

Espace des positions et prises de positions sur la fraude sociale au début des années 1990 *Espace des positions et prises de positions sur la fraude sociale au milieu des années 2000*



sa prise de mandat : E. Woerth lance un programme de lutte contre la fraude avec la création de nouvelle institution. Forme d'imposition d'une politique de droite qui intègre le discours politique ordinaire.

- **Le champ bureaucratique et le tournant gestionnaire de « l'élite du welfare »**

Le champ politique a un rôle décisif mais n'est pas tout seul, il y a d'autres logiques qui interviennent et qui sont fortes de ce p.d.v., à la fois au sein de l'administration du secteur social mais aussi avec les administrations financières.

Pour en donner qqx exemples, il y a un mouvement de longue haleine qui se marque dès les années 1980 vers la managérialisation du social, c'est-à-dire une montée en puissance du côté des cadres dirigeants de la sécurité sociale de profil gestionnaire, qui sont des hauts fonctionnaires à compétences généralistes, très orientés vers des questions financières (ministère du budget, cour des comptes), au détriment des fonctionnaires du social (les héritiers de Pierre Laroque et les grands réformateurs de l'après-guerre). Ces derniers ont pour missions d'aider les pauvres, de réduire les inégalités ; alors que les nouveaux profils dominants sont plus réceptifs que leurs prédécesseurs à une orientation tournée vers la rigueur de la gestion, dont la lutte contre le supposé abus est un élément constitutif.

Même s'il y a une forte logique gestionnaire, elle n'est pas opposée à des calculs politiques. Il y a une forme de délégitimation des politiques sociales : les politiques sociales coûtent trop chères (« trou de la sécu »), c'est du gaspillage, etc. Ces hauts fonctionnaires du social se saisissent de cette question pour re-légitimer leurs institutions et mettre en scène le fait que non, on fait tout ce qu'il faut pour gérer les budgets sociaux.

Il faudrait d'aper plus précisément les nouveaux rapports de force qui s'établissent entre administrations dépensières et administrations financières, notamment la mainmise progressive des ministères des finances sur toute une série de choix publics. Après la réforme de la sécu, il y a un regard plus précis et contrôlé du fonctionnement et de la gestion interne de la sécurité sociale par le gouvernement et notamment dans une orientation rigoriste sur le p.d.v. gestionnaire et du p.d.v. de la nécessité de lutter contre les abus.

L'exemple concret qui a été un vecteur très fort de ce processus est le rôle de la Cour des comptes avec ses dispositifs concrets de contrôle. En effet, la réforme de la sécurité sociale a conduit indirectement à une procédure de certification des comptes de la sécu sociale. La réforme impose que le budget de la sécu soit voté par le Parlement. Mais pour que les parlementaires aient en théorie l'information la plus précise et la plus chère, a été instauré ce processus de certification de comptes par la Cour. À plusieurs reprises, la Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de certaines caisses de sécurité sociale car la Cour estimait que tout n'avait pas été fait pour garantir une transparence complète sur la fiabilité des comptes, en particulier pour garantir que les dépenses allaient aux bonnes personnes.

C'est donc le développement de toute une série de technologies pour être le plus rigoureux et strict possible dans le contrôle des bénéficiaires de l'aide sociale grâce au jeu de relations entre la Cour et les caisses de sécu sociale.

★ *Les transformations des rapports de force au sein du champ de la négociation sociale*

Il y a des transformations qui interviennent au sein du champ de la négociation sociale, c'est la gestion paritaire qui associe des représentants des syndicats de salariés et patronales. Ils décident des conditions d'indemnisation du chômage avec actualisation ou non donnée par le gouvernement. Ce qu'on observe, c'est l'évolution des rapports de force entre les différentes centrales syndicales et le principal représentant des chefs d'entreprise, le MEDEF.

S'établit une sorte d'alliance entre la CFDT et le MEDEF qui donne lieu à des nouvelles formes d'indemnisation du chômage et qui s'assortissent régulièrement d'une tendance à un contrôle beaucoup plus strict des chômeurs avec des exigences supplémentaires, des sanctions plus fortes.

Exemple de l'exigence de « chercher activement un emploi » : mais qu'est-ce que cela signifie ? Plusieurs critères s'établissent lorsqu'on recherche un emploi :

- Le critère du salaire importe
 - La question de spécialité professionnelle : compliqué pour un chauffeur routier de devenir livreur de pizza...
 - Un critère également géographique : à quelle distance une offre d'emploi doit être acceptée.
- Plus ces critères sont souples, plus les exigences sont fortes.

★ *Le rôle des politiques européennes (champ de l'eurocratie)*

Il y a aussi des politiques européennes qui vont dans le sens des politiques d'activation, qui accompagnent ce mouvement vers des exigences accrues à l'égard des bénéficiaires et donc indirectement vont dans un sens plus favorable au renforcement.

★ *Le champ de l'expertise et les « trappes à inactivité »*

Ce qu'on observe est que ce champ de l'expertise, qui était et demeure composite (juristes, sociologues, économistes) a été progressivement dominé par des économistes orientés vers la microéconomie et qui ont modélisé toute une série de comportements des chômeurs et bénéficiaires d'aide, notamment dans le sens d'une théorisation des trappes à inactivité. L'idée est qu'il existe des aides sociales ou indemnité chômage. Les individus sont des êtres calculateurs et donc vont décider ou non le travail en fonction du différentiel de bénéfices financiers qu'ils auront entre la reprise du travail et le fait de rester indemnisé en bénéficiant d'allocations. Ce modèle est extrêmement critiquable et n'a jamais été démontré. Pourtant cela a été constitué comme base d'orientation des politiques sociales d'emploi. De ce fait, il y a un effet pervers car les aides sociales enferment les individus du fait de leur calcul dans la situation.

Deux options d'actions :

- Augmenter les revenus du travail en agissant sur le montant du SMIC, ce qui n'est pas l'orientation dominante

- Réduire les alloc chômage ou leurs conditions d'attributions avec contreparties pour faire en sorte de rendre l'emploi attractif et l'assistance moins confortable, selon l'OCDE. L'un des leviers est précisément d'instaurer un système d'exigences de contreparties sous forme de sanctions, de contrôles, surveillances, lourdeur des contraintes administratives, pour inciter les individus à sortir de l'assistance.

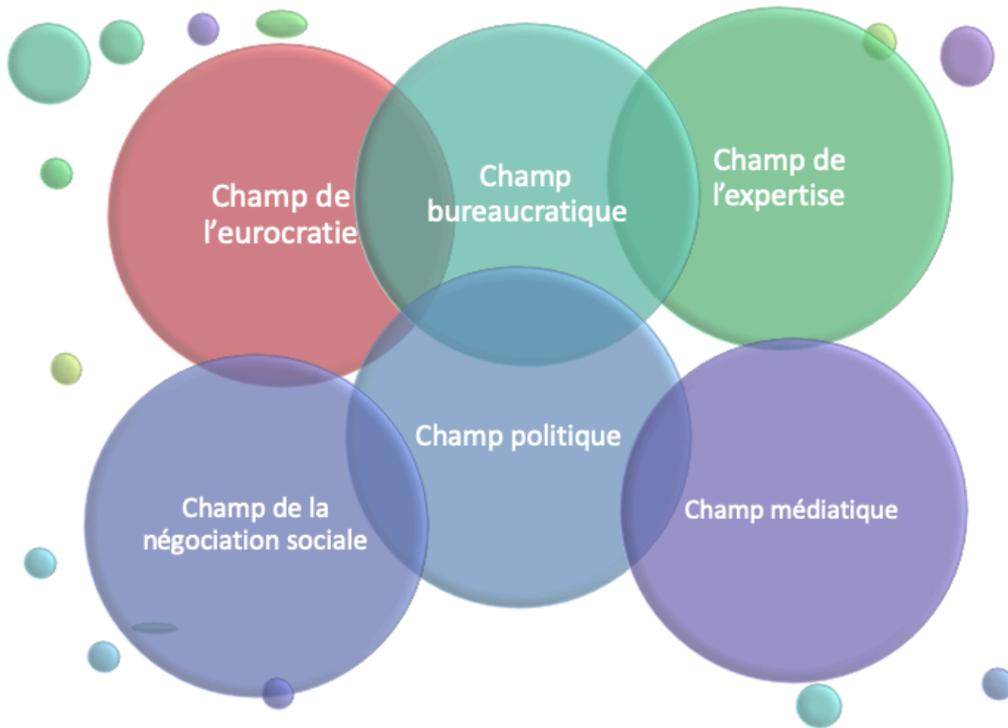
Ce type de raisonnement fait l'objet d'une modélisation technique et a légitimé scientifiquement ces orientations politiques.

★ *Le suivi médiatique et la légitimation du problème*

Il y a plusieurs manières de concevoir le rôle du champ journalistique. Le champ journalistique agit de façon relativement autonome dans les processus de mise en agenda. Forme de rôle d'initiateurs dans la défense des problèmes à traiter, ce qui va avoir un impact sur les objets dont les pouvoirs publics vont se saisir. C'est un élément très fort dans des contextes nationaux, notamment dans le cas étasunien dans les années 1970 et la montée néo-conservateurs, mais aussi au Royaume-Uni avec les campagnes médiatiques extrêmement fortes avec importance des tabloïds qui dénoncent à la tv (*Benefits street* : film qui diffuse une image négative des « assistés »).

Dans le cas français, avec la chronologie croisée du traitement politique et journaliste, on se rend compte que les médias ont suivi un mouvement impulsé par le champ politique, beaucoup plus qu'ils ne l'ont enclenché. Ils ont tt de même joué un rôle de suivi, d'accompagnement, de légitimation, ce qui conduit à naturaliser et à imposer comme juste et nécessaire la lutte contre la fraude. On note l'affaiblissement corrélatif d'une critique journalistique qui est restée cantonnée à une presse de gauche seulement. La critique journalistique s'est repliée sur un petit nb de titres et la tendance d'ensemble accompagne cette orientation.

L'apport est de refaire l'histoire et de donner des explications qui sont plus complexes que de dire que la lutte contre la fraude et la chasse aux pauvres est un complot du MEDEF. C'est aussi plus efficace car ces orientations apparaissent d'autant plus légitimes qu'elles émanent de logique d'agents, d'espaces sociaux différents, qui contribuent à accréditer et rendre légitimes l'idée que cette évolution est souhaitable et nécessaire. On ne peut pas distinguer l'analyse de l'espace de production de l'analyse des modalités de la légitimation des orientations politiques. La complexité et le fait qu'il y ait une grande diversité d'agents et d'espaces sociaux rendent les processus d'autant plus inévitables qu'ils sont légitimes, ils s'imposent avec plus de force.



Chapitre 2. Les groupes d'intérêt dans la production des politiques publiques

Introduction

Il s'agit de mettre en évidence le rôle que peuvent jouer les groupes d'intérêt dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut toujours envisager l'action publique comme le produit d'interactions, d'échanges, de collaboration, de concurrence entre les acteurs. Ici, ramener à deux catégories essentielles : les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt de l'autre.

Tout d'abord, si les politiques se sont intéressées à la question des groupes d'intérêt, c'est pour se départir de la vision la plus classique et traditionnelle purement institutionnelle. Il s'agit de dépasser les approches stato-centrées, car c'est une vision réductrice qui ne fait pas justice à la diversité des acteurs qui peuvent jouer un rôle crucial. Ces groupes peuvent être les interlocuteurs ou les influenceurs.

Quand on parle de groupes d'intérêt, cela soulève des conceptions concurrentes, divergentes, des modalités légitimes d'élaboration des politiques publiques qui renvoient à toute une culture et philosophie politique. La première manière d'appréhender ces groupes est positive : elle met en avant les avantages de leur rôle, qui est associée à la culture politique étasunienne et notamment le pluralisme politique. Il n'y a pas et il ne doit pas avoir de centre de pouvoir unique, mais finalement la vraie démocratie consiste en la confrontation de points de vue différents, dans des assemblées élues, pour concevoir les problèmes de société. La culture américaine inclut dans son fonctionnement ces groupes d'intérêt comme élément nécessaire, ce qu'on voit dans d'autres contextes comme des lobbies qui défendent des intérêts particuliers contraires à l'intérêt général. Dans cette conception, c'est de la confrontation d'intérêts privés que naît la conception de l'intérêt général. Contribuer à la société civile revient à ne pas déconnecter l'appareil étatique de la société et à écouter ces groupes d'intérêts selon cette vision positive. On peut retrouver cela au niveau de l'UE : la société civile au sein de l'Union fait valoir la nécessité de contrebalancer ce qui serait un pouvoir prophétique de l'État. Cette notion a été notamment développée par les institutions européennes avec la Commission européenne comme manière de faire valoir une modalité d'élaboration des politiques publiques, alternative au rôle des États. Finalement, les lieux concentrant le plus de lobbies dans le monde sont Washington et Bruxelles. Dans une certaine mesure, ce que ces deux situations extrêmement différentes (cadre national vs. supranational) démontrent est la relative faiblesse de l'appareil étatique. Dans l'UE, c'est le caractère fonctionnel de la contribution des groupes d'intérêt qui sont autant des partenaires que des officines qui cherchent à influencer la décision publique. Même aux US, ce peut être des organes contraignants.

Une autre manière d'appréhender ces groupes d'intérêt est négative et peut s'inscrire plutôt dans la tradition française. Ce sont des représentations dont les intérêts catégoriels et particuliers

contrarient la bonne représentation de l'intérêt général avec des stratégies. Les usages du terme « lobby » en France sont négativement connotés, ce qui n'est pas le cas aux US ou dans l'UE. C'est là qu'il faut préciser le vocabulaire : on ne parle pas de lobby, même si empiriquement c'est très proche, pour éviter cette dépréciation. Un autre terme relativement courant est « groupe de pression », mais il doit aussi être délaissé car parler de groupes de pression c'est implicitement promouvoir une décision unilatérale et univoque de l'action des groupes (« faire pression »), comme si c'était la seule modalité d'intervention des groupes d'intérêt dans l'élaboration des choix publics. Alors que la notion de groupe d'intérêts a une dimension plus large et n'exclut pas les pratiques de lobbying, mais renvoie à toute une série de pratiques qui ne s'épuisent pas dans cette pression ou lobbying au sens strict.

Il faut se dégager des approches normatives : ne pas adopter une position favorable « c'est bien » ou défavorable « c'est mal ». Il s'agit juste de regarder ce que font les groupes de pression, avec quels effets et quelles modalités. C'est surtout une réalité hétérogène : les groupes d'intérêt sont un terme générique. Ce qui les réunit c'est d'abord d'être un groupe organisé, structuré, ce qui distingue les groupes d'intérêt d'une simple mobilisation collective éphémère. Ils peuvent être au principe de mobilisation collective, ou son produit, mais il y a un critère de relative stabilité et permanence du groupe qui permet de désigner les groupes d'intérêt et de distinguer d'autres formes plus ponctuelles. Il faut distinguer les groupes d'intérêt – organisations politiques – des partis politiques. Généralement, ce qui est retenu comme critère de distinction est que les partis politiques participent directement à la participation politique en vue du pouvoir via l'élection, alors que les groupes d'intérêt participent à vie politique mais sans présenter de candidats ou prétendre à l'exercice du pouvoir. Cette distinction reste poreuse car plusieurs partis politiques utilisent la tribune des campagnes électorales pour faire valoir leur point de vue mais pas forcément pour exercer le pouvoir (surtout cas des petits partis). Et il arrive que des groupes d'intérêts puissent saisir la campagne électorale pour présenter des candidats (Parti Chasse, pêche, nature et traditions).

Ces groupes peuvent prôner des intérêts catégoriels ou corporatistes, qui peuvent défendre des causes ou des intérêts économiques et financiers. La forme la plus classique est l'alliance (UPA) et la forme syndicale (Alliance), mais peut être aussi d'autres formes comme des organisations défendant des causes liées à un groupe en particulier (ex de la pauvreté), des intérêts matériels (lobby pharmaceutique). Toutes ces distinctions restent poreuses. Les groupes d'intérêt ont pour but de promouvoir des intérêts particuliers en des causes collectives : *Business Europe* (le MEDEF en est une branche) prétend agir au nom de l'économie et de l'entreprise et non pas pour la défense des intérêts des chefs d'entreprise.

Ce qu'on voit de plus en plus est un mouvement global vers la reconnaissance de la contribution légitime des groupes d'intérêt à l'élaboration des politiques publiques. Une forme d'encadrement est en place, pour la bonne conduite des lobbyistes. Ce faisant, cela nécessite une inscription dans un registre pour ceux qui exercent leur influence auprès des membres du congrès (hatvp.fr/le-répertoire). Cette HATVP invite les groupes d'intérêt à s'inscrire dans ce répertoire pour déclarer leurs activités de manière à les rendre directement visibles aux yeux de tous. Effort de transparence qui renvoie à une forme de reconnaissance officielle du rôle des groupes d'intérêt.

I. Construction et représentation des intérêts

A. De l'intérêt au groupe d'intérêt

1. Un intérêt objectif commun ne suffit pas à la mobilisation d'un groupe d'intérêt

Le passage de l'existence objective d'un intérêt à la défense organisée de cet intérêt n'a rien d'évident. Autrement dit, il ne suffit pas qu'il y ait un intérêt objectif pour qu'il y ait un groupe d'intérêt. Dans l'intervalle de ce passage, il y a des conditions sociales, des pratiques, des formes de mobilisation, tout un travail social qui fait l'objet de la réflexion. La défense et l'organisation structurée d'un intérêt n'existe pas toujours et n'est pas évidemment réalisée, quand bien même des intérêts objectifs existent.

On peut le voir au travers de cas illustrant des échecs à la constitution d'une organisation de défense d'un intérêt commun. Le premier cas est l'étude dans le *18 Brumaire* de Karl Marx et notamment le passage sur les paysans parcellaires : il montre, pour expliquer les conditions du succès du conservatisme politique, l'absence ou la faiblesse de mobilisation et d'organisation collective qui aurait pu contrecarrer ce réactionnisme politique. Les paysans parcellaires sont de petits paysans indépendants qui ont une agriculture vivrière familiale, peu professionnalisée et très individualisée, qui entrent en concurrence les uns avec les autres. Les paysans parcellaires ont bien des conditions matérielles communes, des intérêts objectifs potentiellement communs (face aux marchands de grains ou aux grandes exploitations agricoles), mais ils sont placés dans une situation telle qu'ils n'ont pas conscience de cet intérêt existant objectivement. C'est la fameuse distinction de la classe en soi et de la classe pour soi : les paysans parcellaires constituent une classe en soi, ils sont constitués par des conditions d'existence et des intérêts communs, mais ne forment pas une classe pour soi car les membres de cette classe n'ont pas le sentiment d'y appartenir et ne le revendiquent pas, rendant impossible leur mobilisation politique et donc la défense de leurs intérêts. Au contraire, les transformations de l'industrie, l'existence de villes ouvrières et la forte concentration de personnes vont constituer parmi les conditions nécessaires et utiles à la constitution d'un sentiment de classe et la transformation de conditions objectives en une appartenance commune.

Par extension, ce sont développés à partir des années 1990 des travaux sur les « mobilisations improbables ». C'est l'exemple des mobilisations de chômeurs car ces mobilisations sont rares. On peut constituer un intérêt collectif pour les chômeurs, mais les conditions (retrait de la vie sociale, sentiment d'illégitimité) font que c'est assez difficile de faire exister un mouvement collectif. Si on essayait de mesurer l'importance objective des problèmes collectifs qui se posent aux chômeurs et l'intensité de leur mobilisation, on verrait un très net écart entre l'importance des problèmes et la faible mobilisation. C'est par le plus petit dénominateur commun que la mobilisation est arrivée : la réforme du statut a créé une révélation de l'existence de problématiques communes au début des années 2000.

2. Les entrepreneurs de cause

Ce passage d'un intérêt objectif à la mobilisation d'un groupe nécessite des conditions : il y a des conditions réunies quand on est ouvrier dans un collectif plutôt que chômeur chez soi mais aussi rôle des entrepreneurs de cause ou entrepreneurs de mobilisation. Ils travaillent dans la prise de conscience des individus de leur propre intérêt et du fait qu'il est partagé par d'autres et donc nécessité de s'associer collectivement.

On peut classiquement distinguer deux origines de ces entrepreneurs de mobilisations selon que ces entrepreneurs soient directement concernés par l'intérêt ou ceux qui sont extérieurs. S'ils sont des *insiders* ou des *outsiders*. C'est une question qui a le mérite de distinguer les groupes des uns des autres ; il y a des types de groupes systématiquement marqués par l'extériorité de ces entrepreneurs de cause, comme le cas de toutes les organisations qui prétendent à la défense des groupes les plus démunis (cf. *La cause des sans-papiers* de Johanna Siméant ; *La cause des pauvres en France* de Frédérique Viguière, ou encore la cause des enfants maltraités). Au contraire, il y a des intérêts auto-organisés, dont le cas de figure est la défense d'intérêts industriels et commerciaux où les entrepreneurs du secteur se réunissent pour défendre entre eux leur propres intérêts (groupe « Vins et Société »).

C'est quelque chose d'évolutif dans le temps dans la mesure où l'analyse historique des mouvements sociaux a montré que souvent pouvait s'opérer un processus d'autonomisation, dont le mouvement ouvrier est sans doute l'illustration la plus évidente et la plus forte, avec un effet de prophétie auto-réalisatrice. En effet, la défense des ouvriers au milieu du XX^{ème} siècle, ce sont l'action des bourgeois, ayant théorisé le fait que l'émancipation des travailleurs doit être l'œuvre des travailleurs eux-mêmes, ce qui se réalise progressivement avec la promotion d'un personnel ouvrier pour organiser les manifestations syndicales ou politiques.

On voit que de l'intérêt en tant que tel est nécessaire aux groupes d'intérêt, les convictions priment : le groupe constitué sert à faire exister l'intérêt lui-même et la croyance dans l'intérêt commun, convaincre que la cause mérite d'être défendue. Dans l'histoire et la sociologie du nationalisme, beaucoup de travaux montrent que ce ne sont pas les nations préexistantes qui font exister le nationalisme mais que ce sont des mobilisations au départ d'intellectuels et de lettrés exilés, qui théorisent la grandeur de l'histoire nationale et la communauté de destin, qui vont contribuer à dessiner les frontières des nations. C'est le nationalisme qui crée la nation plus que l'inverse. C'est le travail politique de convictions d'une cause qui fait exister la cause et l'intérêt et pas seulement l'inverse.

B. Groupes d'intérêt et travail de représentation

1. La question de la représentativité

a. La lutte pour la représentation légitime des intérêts

Savoir si tel ou tel groupe est un reflet relativement fidèle de la réalité du groupe qu'il prétend défendre, et plus généralement dans quelle mesure cela donne une bonne représentation de la cause à défendre ?

Cela marche dans la situation où on associe le groupe et la cause défendue. Michel Offerlé montre concernant les patrons que si le MEDEF a pu s'imposer comme l'équivalent des patrons et chefs d'entreprise en France cela ne repose pas tant sur une représentativité statistique que sur un travail politique par lequel le MEDEF s'est imposé comme interlocuteur légitime. Il y a une proportion minoritaire d'entreprises adhérentes au MEDEF et il y a pléthore d'autres organisations qui prétendent à la représentation des chefs d'entreprise (l'entreprise relève une diversité de réalités et les intérêts sont multiples). Mais le MEDEF reste un succès dans la capacité à pouvoir prétendre parler au nom des chefs d'entreprise de manière générale dans la sphère publique, en étant reconnu légitime à parler au nom de ce mouvement.

Il y a rarement un groupe uniquement défendant une cause et une population, il y a souvent une concurrence entre multiples groupes. Il peut y avoir des exceptions, notamment dans les pays scandinaves, il y a des syndicats de salariés uniques qui représentent l'essentiel de la population avec un taux de syndicalisation extrêmement fort, quelque soit le milieu socio-professionnel. Le cas français est l'opposé : éclatement du paysage syndical avec des organisations concurrentes qui prétendent représenter le même type de population (cela peut être vrai de la CGT et CFDT). Concernant la cause des pauvres : entre le Secours catholique et le MNCP il y a pléthore de manières de défendre ces intérêts, voire des manières opposées. Et chacune de ces organisations essaient d'être reconnues comme légitimes à parler au nom de cette cause. On le voit y compris dans les mobilisations étudiées depuis milieu des années 1980, notamment concernant les malades du SIDA (AIDES est plus dans la sensibilisation et négociations vs. ActUp qui est plus revendicatif avec des modes opératoires d'intervention plus offensifs). La défense est aussi un espace de concurrence entre des organisations qui luttent pour la bonne représentation du groupe.

Cette représentativité peut être officialisée. Les organisations sont dites « représentatives » quand elles sont reconnues comme telles y compris avec une codification dans le Droit, le Code du travail. Il y avait pendant longtemps 5 centrales syndicales. Depuis, il y a eu une crise du syndicalisme et de nouveaux syndicats ont émergé (suite à la scission de la CFDT). Les élections prud'homales ont un taux de participation très faibles. Une réforme de 2008 a cherché à rétablir pour faire bouger les lignes des organisations dites représentatives mais les critères établis ont conduit à reconduire la liste à l'identique. Il y a des formes de reconnaissances officielles et codifiées, mais il y en a d'autres moins visibles, notamment la reconnaissance d'utilité publique d'associations (Associations de Parents d'Élèves, Société des Ingénieurs). Cela permet d'acquérir un statut de légitimité qui fait qu'on n'a pas à négocier sa présence à la table des négociations. Plus que des enjeux de pouvoir, ce sont aussi des enjeux financiers.

b. Parler au nom de « la base »

Cela renvoie à la problématique du porte-parolat : le porte-parole peut être trompeur car cela suppose qu'il y ait un mouvement ascendant. Les besoins sont formulés à la base et sont ensuite portés et représentés par les leaders des groupes d'intérêt. Comme dans toutes formes de délégations, ce mouvement est à double-sens : les porte-paroles ne font pas qu'exprimer la base mais produisent les mots d'ordre mobilisateurs, il y a tout un travail de conscientisation et un entretien de la croyance dans l'existence d'un intérêt commun et le produit des concurrences internes et entre les groupes qui font que les porte-paroles vont se placer par distinction ou par opposition dans cette logique.

L'un des problèmes récurrents est précisément le maintien de ce lien avec la base pour éviter qu'il y ait trop d'écarts entre ce que disent les porte-paroles et ce que veut la base. L'une des modalités des relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêts est l'institutionnalisation des relations, qui va de pair avec la professionnalisation des porte-paroles, qui sont plus souvent dans les salons des ministères qu'auprès de leurs mandants. Ils finissent par adopter le langage ou la tenue vestimentaire de leurs interlocuteurs en se distinguant de la base dont ils sont censés être les porte-paroles (syndrome CFTD qui a donné lieu aux scissions). Le travail délicat est d'être crédible face aux interlocuteurs tout en respectant les intérêts de la base.

2. Les répertoires d'action

La France conteste de Charles Tilly parle des différents registres utilisés par les organisations pour faire valoir leur parole. Comment les groupes d'intérêt font-ils exister leur parole ?

Il y a cinq stratégies typiques : elles se recoupent et ne sont pas exclusives des autres

- **Faire nombre** : la cause est importante en montrant qu'il y a une mobilisation de masse, d'où toute une série d'enjeux de nature différents qui convergent (nb d'adhérents, influence des résultats des élections prud'homales, nb de manifestants). Cette question peut apparaître dans un répertoire qui est la pétition, un instrument devenu classique qui a changé d'ampleur avec les réseaux sociaux. Christophe Charles : deux stratégies de la quantité vs. de la qualité dans les pétitions dreyfusardes ou antidreyfusardes : grand nb de signatures ou peu de noms mais ayant un capital symbolique important.
- **Appel à l'opinion et « scandalisation »** : intensité de l'injustice ou caractère douloureux ou insupportable d'une situation particulière. Les organisations qui se sont constituées autour de la légalisation de formes d'euthanasie sont sur une base numérique faible mais occupent le terrain médiatique en attirant l'attention du public sur des situations dramatiques
- **Recours à l'expertise** : non pas parler au nom de la masse mais parler au nom de la science et donc arriver à accréditer sur la base d'un savoir neutre les orientations. En matière environnementale ou sur la 5G, on voit très bien qui fait recours à l'expertise. Ces expertises sont mobilisées concurremment par des groupes. Cette expertise technique, scientifique et juridique est un registre central de légitimation des choix publics.
- **Recours au droit** : la judiciarisation est un processus par lequel on peut faire valoir sa cause. Les poursuites juridiques étant un instrument essentiel, c'est aussi les recours administratifs. Cela s'est bcp développé ces dernières années en France sous influence américaine des « class

actions » : entrepreneurs de mobilisation facilement identifiables puisqu'il s'agit d'avocats qui vont essayer de mobiliser toute une série de personnes victimes d'un même problème.

- **Participation « discrète »** : cette influence discrète sur une réforme en cours d'une politique x ou y plutôt qu'une manifestation de rue. Au contraire, il ne s'agit pas de médiatiser ou publiciser la cause mais cela se passe dans les coulisses.

Il ne suffit pas de faire la liste des possibles, mais de comprendre qui mobilise quel type de stratégie et pourquoi. Le MNCP (Mouvement national des Chômeurs et Précaires) ne va pas faire de dîner et les chefs d'entreprise ne vont que très peu dans la rue. Saisir les raisons pour lesquelles dans un contexte donné et pour un groupe donné, ce sont telles ou telles type de stratégie qui va être choisie implique de revenir sur les principes de variation. On dénote quatre principes de variation :

- **L'état des répertoires disponibles** : pour qu'un répertoire d'action soit mobilisé, encore faut-il qu'il existe. La pétition est un répertoire routinisé aujourd'hui mais pour que ce soit le cas, il a fallu une longue histoire d'invention et de constitution de forme particulière de revendications. Les innovations technologiques peuvent permettre des formes de manifestations novatrices (*flashmob*). Aujourd'hui, la manifestation est démocratisée depuis longtemps et est un vecteur de l'expression d'opinion mais elle a une histoire : elle a été inventée et sa légitimité a été inscrite dans le droit mais cela n'a pas tjs été le cas.
- **L'espace d'intervention** : ou le niveau d'intervention. Savoir si ce qui est visée est une directive européenne ou une mesure de politique locale ; si on vise un groupe bien précis de personnes liées par un intérêt propre ou une mobilisation à dimension plus vaste, etc. Selon ces différentes variables, on pioche plus ou moins dans les types de répertoires possibles. Par ex, il est relativement rare que la manifestation de rue soit organisée contre des directives de la Commission européenne, ce sera plutôt par l'intermédiaire à des organisations spécialisées ou recours à l'expertise juridique.
- **Les ressources du groupe** : non seulement financières, mais aussi tout ce qu'un groupe peut utiliser comme moyens pour faire entendre sa voix. C'est un capital collectif de capacités de mobilisation et d'organisation : connaissances, expertise interne, ressources relationnelles, accès aux médias, etc.
- **Image et histoire du groupe** : identité sociale du groupe. Certains modes opératoires et répertoires d'action sont historiquement associés au groupe lui-même : chaque 1^{er} mai, la CGT appelle à manifester, mais le MEDEF n'appellera pas à descendre dans la rue, ce sont des traditions syndicales. Mais ce peut être parfois la transgression de ces règles sociales qui donnent de la visibilité : on peut se rappeler les magistrats et avocats couchés par terre dans le Palais de Justice pour montrer l'urgence de la situation. Le décalage peut être utilisé comme une ressource supplémentaire lorsqu'un répertoire traditionnel ne permettrait pas autant de visibilité.

II. Les relations entre groupes d'intérêts et pouvoirs publics

A. Dépasser « l'influence » : des relations multiformes

Certes la vision habituelle et traditionnelle des groupes de pression est que ces groupes organisés cherchent à influencer la décision publique, la plier aux intérêts à défendre. Cette vision est fondée : on peut penser en termes de stratégies d'influence, mais elles ne sont qu'une modalité particulière d'une multitude de relations qui ne s'épuisent pas dans la pression ; la palette de relations est plus complexe que cela.

1. Stratégies d'influence

Cas typique du lobbying qui est notamment visible lorsqu'il s'agit de défendre des intérêts industriels ou financiers, commerciaux, comme on peut le voir régulièrement dans l'actualité. Par ex, l'usage du glyphosate ou des pesticides : intérêts des agriculteurs et des producteurs pour limiter et reporter l'interdiction de l'usage de ces produits. C'est un cas de figure classique. Tout de même, ce type de stratégies n'est jamais strictement unilatérale : c'est une relation de pouvoir, il y a donc deux parties. Les stratégies d'influence ne fonctionnent que parce que les influencés ont eux-mêmes intérêt à avoir une écoute attentive au groupe organisé. Les pouvoirs publics, quand bien même exposés à cette influence, ne sont pas des réceptacles passifs mais ils ont un certain intérêt à entendre les influences qui s'exercent sur eux. La relation n'est pas unilatérale, c'est une forme d'échange.

Le cas limite est la corruption : c'est une stratégie d'influence mais où il y a un intérêt à être influencé puisque cela se monnaie. C'est un cas limite qui pour autant n'est pas totalement absent en France, dans une forme de marchandage de soutien comme l'attribution de marchés publics ou l'attribution d'autorisations. Dans la célèbre affaire du Mediator avec le laboratoire Servier, le ministère de la santé de l'époque a maintenu les autorisations de vente de ce médicament alors que des séries d'études en montraient les effets secondaires négatifs.

Ces groupes d'intérêts ne peuvent se comprendre que comme un rapport de force où chaque partie prenante a intérêt à la relation.

2. Les groupes d'intérêt comme entrepreneurs de la mise sur agenda

C'est une forme plus indirecte d'influence : elle consiste pour les groupes d'intérêt à mettre sur l'agenda les questions, les problèmes, les propositions qui sont les leur. Il s'agit de mettre les questions à traiter au grand jour dans l'espace public. Au contraire de la première stratégie d'influence plutôt opaque ou faiblement publicisée, ici les groupes d'intérêt ont plutôt des stratégies telles que d'appel au nombre, de scandalisation, pour intervenir dans le débat public via la mobilisation médiatique.

Il s'agit là pour des groupes d'intérêt d'intéresser les pouvoirs publics à leur cause et de faire valoir la nécessité pour les pouvoirs publics de prendre en compte les problèmes. C'est une forme d'influence qui porte moins directement sur le contenu même de la décision publique que par l'intermédiaire de la nécessité des pouvoirs publics de se saisir d'une question.

Quelques exemples : cas des ONG. C'est à l'enquête de montrer et comprendre comment les ONG arrivent à attirer l'attention du gouvernement ou pourquoi parfois ça ne marche pas. Par exemple, dans la crise au Yémen, malgré les interventions des ONG, on ne peut pas dire que la réponse des gouvernements européens ait été particulièrement importante.

Il faut penser en termes d'espaces de concurrence pour la défense des intérêts et causes légitimes. Quand des groupes d'intérêt s'investissent dans la mise en œuvre d'un processus de mise en agenda, ils sont eux-mêmes en concurrence les uns des autres. Il n'y a que très rarement un acteur unique qui se saisit d'un problème et qui le porte sur l'agenda. Il y a une concurrence sur la mise en agenda : concurrence sur l'importance de la question. Par ex : des travaux récents ont montré dans le cas de la crise de l'amiante que les groupes d'intérêt, en l'occurrence les syndicats, qui dans un premier temps avaient essayé de mettre sur agenda le caractère cancérigène de l'amiante pour défendre les intérêts d'ouvriers exposés, ont mis du temps à faire valoir leur point de vue car les intérêts contradictoires en face des entreprises de l'amiante bénéficiaient d'une meilleure écoute des gouvernements, via la production d'expertise minimisant les effets de l'amiante. Cela a empêché la mise en agenda de la dangerosité de l'amiante. Il a fallu longtemps et dans les années 1990 seulement lorsqu'on a découvert que des bâtiments universitaires (Jussieu) comportait une quantité d'amiante non négligeable qui a généré des problèmes de santé publique sur les enseignants chercheurs et les étudiants. À la fois la mobilisation scientifique et la mobilisation de groupes ont réussi à attirer l'attention du gouvernement.

3. Empêchement et « groupes veto »

C'est donc un espace de concurrence entre les groupes d'intérêt pour faire prévaloir ou empêcher la mise sur agenda. Quand on parle d'empêchement, c'est une manière d'entrevoir le rôle possible des groupes d'intérêt et le type de relation qui les unit avec les pouvoirs publics. C'est notamment dans la littérature américaine ce qu'on appelle les « *veto groups* ». Il s'agit de contraindre les pouvoirs publics à l'abandon d'une mesure ou d'une réforme.

Par exemple, la Manif pour tous. Les acteurs ont eu la stratégie de faire nombre, de montrer l'importance des réseaux catholiques et de montrer qu'une partie non négligeable de la population pouvait être contre cette réforme, même si cela n'a pas marché.

De la même manière, la réforme des professions réglementées intervenue dans la deuxième partie du quinquennat de François Hollande, a provoqué des grèves et mouvements de professions relativement peu visibles et entendues dans l'espace public, comme les notaires, pour empêcher cette réforme.

Cas particulier du NIMBY : lorsqu'arrive une politique d'établissement, nécessaire politiquement mais qui pose problème pour des riverains, ces riverains se constituent en groupe pour empêcher cette installation. On le voit en matière d'installation potentiellement dangereuse ou avec de fortes nuisances (usines de traitement des déchets ou des eaux usées). Mais c'est également des nuisances sociales comme le 16^e arrondissement : les riverains ont voulu empêcher l'installation d'un foyer de sans-abris car ce dernier était en contradiction avec leurs modes de vie et il provoquait une dévalorisation du patrimoine.

4. La production d'information

L'expertise peut être un répertoire d'action des groupes d'intérêt, surtout lorsqu'il s'agit d'essayer d'intervenir sur les définitions, les orientations, d'une politique publique. L'information ou l'expertise n'est jamais neutre : elle est orientée, cadrée, en fonction du point de vue que les groupes d'intérêt cherchent à défendre. Comme le cas de l'amiante, où il y avait des rapports qui atténuaient la dangerosité de l'amiante.

C'est un cas de figure qui illustre très bien le fait que s'il y a influence, elle se pense relationnellement, et pour cela il faut s'intéresser aussi à la structure, à l'organisation, des administrations ou pouvoirs publics visés par cette influence. Tout particulièrement dans certaines configurations politiques ou institutionnelles, les pouvoirs publics ont eux-mêmes intérêt à être le destinataire de ce travail de rassemblement de l'information et de production d'expertise réalisé par les groupes d'intérêt. C'est notamment ce qui est observé au niveau européen et en particulier à la Commission européenne, décrite comme bureaucratie, mais qui a finalement une administration relativement limitée et a véritablement des systèmes de production internes d'expertise. Selon Pierre Bourdieu, les États se constituent par un long processus historique d'accumulation de capitaux mais aussi capital informationnel avec les grandes administrations qui fournissent les moyens de connaissances de sa population avec la constitution d'un appareil statistique, le développement d'une expertise interne. Cela existe au plan européen en partie seulement (Eurostat) mais finalement les capacités d'expertise de la Commission européenne sont relativement faibles. D'une certaine manière, la Commission est dépendante de l'expertise produite par les groupes d'intérêts.

Cette expertise est le produit de luttes et de concurrence interne. La Commission va arbitrer entre ces expertises produites. Sylvain Laurens dans *Les courtiers du capitalisme* évoque les relations d'alliance entre les fonctionnaires de la Commission européenne et les groupes d'intérêt, plutôt que l'influence où les commissaires et fonctionnaires seraient soumis à ces influences. Ça pose une série de problèmes : dans la mesure où les directives européennes sont produites dans cette interaction peu transparente entre Commission et groupes d'intérêt, c'est le déficit démocratique de l'UE car ces échanges échappent aux regards extérieurs et à une forme de validation démocratique.

Autre exemple : Conseil constitutionnel est le destinataire d'argumentaires déjà préparés par des groupes d'intérêts qui vont, moyennant finance, commanditer à des grands cabinets d'expertise juridique ou à des grands constitutionnalistes, des recommandations, des préparations, qui sont la base possible de décisions du CC. Ce type de procédure est appelé les « portes étroites » : elle renvoient à une pratique confidentielle mais néanmoins en pleine expansion.

Guy Carcassonne, lors de son décès, fait l'objet d'un grand colloque d'hommage rendu par le CC. De façon surprenante, on apprend que Guy Carcassonne a travaillé pour « des acteurs économiques tels que l'Asso française des sociétés d'assurance, des acteurs sportifs de la FFF, des acteurs culturels et audio-visuels, des acteurs alcooliers (fédération française des spiritueux ou l'Association des brasseurs de France) ». Tous ces acteurs ont fait appel à un grand expert pour rédiger un dossier fourni au CC comme base potentiellement économique d'une future décision.

5. Les formes de la co-gestion

Élaboration et contribution officielle dans le cadre des négociations, des échanges, la concertation. D'une certaine manière, ces formes organisées ou ces mises en scène de négociations sont profitables pour les uns et les autres, c'est-à-dire tant pour les gouvernants que les groupes d'intérêt. Pour les groupes d'intérêt, ces discussions sont le moyen d'intervenir dans le débat ; pour les gouvernements, c'est une manière de mettre en scène leur capacité à entendre les revendications des différents partenaires et à garantir l'acceptabilité des choix pris, dans la mesure où si l'organisation syndicale a contribué à élaborer un compromis, cette dernière sera la garante du fait que ce compromis négocié sera ensuite accepté par « la base » pour limiter les contestations.

Les partenaires peuvent être des associations de riverains ou commerçants ou défenseurs de l'environnement, etc., qui connaissent des formes de cogestion, de négociations organisées officiellement et publiquement au moment même de l'élaboration de la politique publique.

On voit très nettement que ces négociations sont autant au profit des gouvernants que des groupes d'intérêt qui y participent car dans la plupart des cas ce sont tout de même les gouvernants qui ont le dernier mot. Ils peuvent donc se justifier avec cette négociation, quand bien même tous les points de vue n'ont pas été entendus et quand bien même finalement la cogestion et la négociation n'a été que de façade (cf. projet de lignage du tram : c'est le projet initial de la municipalité, très contesté, qui a été retenu). C'est la co-définition au moins partielle des grandes orientations publiques.

Mais il y a aussi le fait que cette cogestion peut se retrouver à un deuxième stade de production des politiques publiques : la mise en œuvre. Il peut arriver que certains groupes d'intérêt soient eux-mêmes désignés comme les gestionnaires de politique publique. Dans le domaine social et de l'emploi, l'UNEDIC, Pôle Emploi et ASSEDIC sont concrètement organisés par les organisations patronales et syndicales. Certes, il faut dire qu'il y a aussi une évolution dans le domaine social et de l'emploi : le rôle des organisations patronales et syndicats est moins important et il y a un processus d'étatisation de la Sécurité sociale où le gouvernement a plus la main sur l'organisation concrète des structures de protection sociale que par rapport au cadre antérieur. Comme c'est le cas au Canada, dans l'organisation concrète des services publics, on parle de « coproduction du service » avec des comités d'usagers directement intégrés à la définition d'une politique d'une organisation dans la mise en œuvre de ces politiques.

Une autre forme de la cogestion qui est en développement : les auxiliaires des pouvoirs publics.

- Dans toute une série de domaines, notamment immigration, social, emploi et du logement, en France ou en Allemagne, les associations constituées pour défendre les chômeurs ou mal-logés, peuvent se définir comme des groupes d'intérêt dans une stratégie de confrontation des pouvoirs publics, en sont venus à devenir des quasi-auxiliaires du pouvoir public. Pierre-Édouard Weil *Le droit au logement opposable* : une politique particulière de rappeler l'obligation faite à l'État de loger correctement les personnes. Quand ce n'est pas le cas, on peut faire un dossier de demande d'un logement qui peut conduire à ce que les mal-logés intentent une procédure pour exiger une solution de relogement. Mais rôle très important des associations qui soutiennent les demandeurs de logement ou relogement et qui ce faisant

aident à la constitution des dossiers, production de l'argumentaire, font le tri en amont des dossiers défendables ou non, et font à la place de l'adm le travail administratif, ce qui est paradoxal. En effet parmi ces groupes il y a le DAL (droit au logement) qui est devenu un bras armé des associations partenaires dans ce tri.

- Nicolas Briaud pour le cas du chômage : la défense de la cause des chômeurs est complexe compte tenu de la position des demandeurs d'emploi qui ne favorise pas leur mobilisation collective. Dans l'espace de mobilisation, il y a un pôle qui défend la cause collective avec des stratégies de revendications et un pôle plus dans l'accompagnement individuel qui va être plus directement réaliste et opératoire, en essayant d'aider les chômeurs : monter un dossier, faire des ateliers CV, accompagnement dans les démarches professionnelles. Finalement, il s'agit du travail de Pôle Emploi, autant de choses qui en font des acteurs à part entière des politiques de l'emploi et plus des organisations défendant la cause des chômeurs face aux pouvoirs publics.
- Cas des demandeurs d'asile : les associations qui sont là pour aider les demandeurs d'asile à formuler leurs demandes, compte-tenu de la forte pression quantitative, de la difficulté croissante à obtenir le statut de réfugié, se sont transformées en filtre aidant et accompagnant les demandeurs dans les démarches, triant et pré-sélectionnant pour l'administration les cas qui sont susceptibles aboutir. Ils produisent concrètement la mise en œuvre au cas par cas les politiques d'asile.

B. Des relations institutionnalisées : le modèle néo-corporatiste

Il faut mettre de côté les dimensions négatives de la notion : elle peut renvoyer à la définition d'intérêts catégoriels, contraires à l'intérêt général, dénoncés pour marquer le manque de souplesse et d'adaptabilité. Un autre usage de ce terme est un usage historique pertinent : désigne des systèmes qu'on retrouve sous des formes multiples, soit sous l'Ancien Régime, soit dans les régimes autoritaires. C'est un système de gestion de la société par l'État où c'est l'État qui fixe et établit des corporations, domaine par domaine, professio par professions, désigne des responsables et des représentants légitimes, officiels, statutairement désignés comme tels. Des héritages existent toujours : par exemple dans le cinéma français, le Centre national de la cinématographie, créé sous Vichy, siègent des représentants de la profession cinématographique. Ce centre gère la politique cinématographique en octroyant des aides (avances sur prospect).

Le néo-corporatisme se distingue : les représentants professionnels ne sont pas autoritairement désignés par l'État, ce n'est pas seulement une gestion par le haut assurée par l'État via ses représentants professionnels, mais c'est une relation plus équilibrée et horizontale où les professions conservent leur autonomie et négocient une forme de médiation institutionnalisées, de type néo-corporatiste, sans en être les « vassaux ». Il ne se confond pas avec les formes classiques.

Les analyses de type néo-corporatistes se veulent des alternatives aux théories dites pluralistes dans lesquelles l'idée est qu'il y a un grand nombre de centres de pouvoir contre une conception centralisée du pouvoir concentré dans un appareil fortement bureaucratisé comme l'État. Le modèle néo-corporatiste insiste plutôt sur le caractère centralisé du pouvoir.

Une deuxième différence tient dans l'analyse pluraliste. On va considérer qu'il y a une relation horizontale entre les groupes. Les groupes d'intérêts ont tous une stratégie concurrente, sans hiérarchie imposée (vision parfois naïve décriée par Robert Dahl dans son œuvre *Qui gouverne ?*). Les pouvoirs publics sont presque arbitres des compromis réalisés dans ces relations horizontales de concurrence. À l'inverse, le néo-corporatisme insiste sur la dimension verticale de la relation, qui ne s'établit plus entre les groupes eux-mêmes mais entre l'État et les groupes d'intérêts en nombre plus limité.

On peut définir le néo-corporatisme comme un système de représentations des intérêts et de gestion de la société, marqué par trois caractéristiques essentielles :

- Un nombre limité de groupes d'intérêts qui sont uniques dans leur domaine, et ont donc le monopole de la représentation dans leur domaine, sans entrer en compétition avec d'autres
- Ce monopole de la représentation est garanti par l'État ; implique une forme de reconnaissance officielle des groupes comme principaux interlocuteurs, donnant des mécanismes représentatifs
- Ces groupes jouent un rôle essentiel dans la négociation qui préside à l'élaboration des politiques

On peut ainsi distinguer deux types de néo-corporatisme : un néo-corporatisme classique et un autre dit « sectoriel », à la française.

1. Le néo-corporatisme classique : Autriche, pays scandinaves

Modèle de cogestion entre les groupes d'intérêt et l'État, de relations institutionnalisées dans la gestion du social. Ce modèle est historiquement constitué : la période de gloire correspond à celle des Trente Glorieuses et la diminution de son importance débute dès les années 1980. Ce modèle classique est dit « macro-corporatiste » ou néo-corporatiste « global » : les types de politique concernés sont des politiques très générales comme des politiques sociales et économiques qui renvoient à la fixation des prix, des salaires, aux grands enjeux de la protection sociale ou des retraites, concernant l'ensemble de la population. Ce ne sont pas des politiques sectorielles précises. Il peut s'observer dans des pays à tradition social-démocrate : les pays scandinaves et l'Autriche dans lesquels le niveau de syndicalisation est (ou était) extrêmement élevé avec des grands syndicats qui prétendent à la représentation de la quasi-totalité des salariés, contrairement au cas français.

En Autriche, à cette période de l'âge d'or du néo-corporatisme, tous les projets de loi de politique générale étaient élaborés au sein d'une commission paritaire, qui était composée d'organisations patronales et syndicales. Il s'agit d'une représentation institutionnalisée d'un certain nb de groupes d'intérêts qui ont le monopole, avec des membres du gouvernement.

La première étape : les projets sont élaborés dans ce dialogue à trois parties. Le mode d'élaboration est un peu complexe mais aboutit à un compromis global, présenté comme un projet de loi devant le Parlement. Les commissions paritaires sont des scènes globales de représentation où l'État gère avec les groupes d'intérêt qui imposent des solutions de compromis aux dirigeants politiques, qui vont donc présenter clé en mains ces compromis à la représentation nationale. Il n'y a pas d'élaboration politique au sens d'un débat politique parlementaire, mais on a une élaboration à

huis-clos entre l'État et ces interlocuteurs dotés du monopole de la représentation. Cela fonctionne au niveau global de ces politiques à portée générale et dans des secteurs où les groupes d'intérêt peuvent avoir le monopole de la représentation. Il y a d'autres domaines néanmoins où le pluralisme prévaut avec plusieurs groupes en concurrence.

Ce système n'a pas été remis en cause par les alternances politiques pendant longtemps, dans la mesure où elle se fondait dans l'alliance avec dirigeants syndicaux avec le SPD au pouvoir et plutôt avec les syndicaux patronales quand c'était les conservateurs au pouvoir. Et il pouvait toujours y avoir des échanges entre les organisations politiques et syndicales. Ce système a néanmoins été amoindri par toute une série de transformations politiques, telles que d'une part l'augmentation du rôle de l'UE dans la définition de ces politiques à portée globale. Il n'y a plus eu une seule scène globale de négociations mais plusieurs. D'autre part, les transformations politiques internes avec la montée en puissance des verts et de l'extrême droite, ni les uns ni les autres n'ayant les mêmes types de relations avec syndicats et organisations patronales, défaisant cette forme d'alliance entre partis au pouvoir et grandes organisations syndicales.

2. Le néo-corporatisme sectoriel : le cas français

Travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller présentés en 1987 dans *L'État en action. Politiques sectorielles et néocorporatisme*. Le cas français se distingue nettement à plusieurs égards. Trois grandes différences :

- En France, un ensemble de groupes traditionnels, de catégorie sociale non salariée comme les professions libérales, commerçants, agriculteurs, exercent un poids politique plus important que leur poids économique. Le syndicalisme dans le milieu agricole ou la présence forte des ordres dans les professions libérales font que ces catégories jouent un rôle important sans commune mesure avec le poids démographique ou économique.
- Taux de syndicalisation beaucoup plus faible (moins de 10%) et une tendance à la fragmentation des groupes d'intérêt. Il n'y a pas d'organisation unique de salariés comme en Autriche ou pays scandinaves. Cet émiettement est extrêmement fort, à cause des clivages professionnels et politiques avec des scissions partisans dans l'histoire syndicaliste en France.
- Il n'y a pas de scène globale de négociations. De temps en temps, on a des grandes consultations (« Le Grenelle de... »), mais sinon cela se fait au niveau sectoriel, c'est-à-dire domaine de politique publique par domaine, et les grandes réformes en matière sociale sont marquées plutôt par des négociations de branches, ou entreprises par entreprises, plutôt que par niveau global. Ex : retraite ou réduction du tps de travail → une occasion manquée d'une généralisation de la négociation, plutôt un émiettement de la négociation.

Le modèle a une certaine validité dans la mesure où on observe des situations dans lesquelles les groupes professionnels cherchent bien à disposer d'un monopole de la représentation, bien garanti par l'État. Ces corporatismes sectoriels s'observent dans ces domaines où les professions, suffisamment structurées ou organisées, sont dotées d'organisations hégémoniques qui sont les interlocuteurs privilégiés voire uniques des pouvoirs publics. C'est le cas des professions libérales (ordre des médecins par ex), dans le domaine agricole (FNSEA), ou même dans les fonctionnaires (police ou gendarmerie nationale). Il y a des secteurs dans lesquels un acteur dominant va négocier avec le gouvernement la politique sectorielle concernée.

Une représentation est la FNSEA. Les politiques de modernisation de l'agriculture qui se développent dès la fin des années 1950 ont consisté à vouloir moderniser l'agriculture pour rattraper le retard par rapport à d'autres pays européens comme l'Angleterre par exemple. Les syndicats traditionnels étaient attachés à la main d'œuvre, avec une agriculture plutôt traditionnelle, ancrée dans le territoire, avec la figure du paysan, ce qui correspond très peu au modèle des modernisateurs de l'État. Il y a eu une stratégie politique forte de la part de l'État de chercher des syndicalistes majoritaires au sein du CNJA (centre national des jeunes agriculteurs) qui avait une vision modernisatrice, et lui ont donné moyens et sièges dans les chambres de représentation et les ont promu au rang d'interlocuteurs légitimes ; la FNSEA s'est reconfiguré au sein du CNJA. Il y a une production par l'État d'un interlocuteur légitime, qui est un syndicat d'exploitants agricoles, dotés d'une certaine hégémonie dans la représentation des intérêts. Les politiques agricoles menées depuis lors ont été codéfinies par le ministère de l'agriculture et les représentants de cette fédération, au point même qu'on a pu observer des échanges (ancien Ministre était ancien secrétaire de la FNSEA).

Pour les fonctionnaires, dans le secteur éducatif avec la Fédération de l'éducation nationale ou la Fédération autonome des syndicats de police, ont été jusqu'au milieu des années 1980 des acteurs centraux de définition de politique sectorielle. Il y a bien une forme d'organisation très structurée et organisée qui renvoie au modèle néocorporatiste, au sein duquel chacun a intérêt à ce que cela fonctionne : ceux qui gagnent le monopole de la représentation ont une position de pouvoir plus importante que celle qui aurait eu lieu dans pluralisme et en plus cela accroît le rôle de l'élite administrative qui a la légitimité d'un point de vue sectoriel puisqu'ils ont l'alliance de la représentation sectorielle, et aussi légitimité de l'appareil d'État → sont donc des médiateurs, des intermédiaires entre niveau sectoriel et niveau global.

Chapitre 3. Le rôle des institutions

D'un point de vue relationnel, il s'agit de voir les institutions comme étant des structures de relations sociales hiérarchiques. Mais aussi de montrer comment les structures institutionnelles et les modes d'organisation des régimes politiques produisent des effets sur les relations entre les groupes et les effets des structures relationnelles sur les relations entre les groupes. Comment par exemple un type de relations institutionnelles affectent la manière dont les relations politiques partisans entretiennent des alliances pour orienter les politiques publiques. Montrer comment ces structures institutionnelles, par l'entremise des effets produits, peuvent conduire à affecter l'orientation et la conduite des politiques.

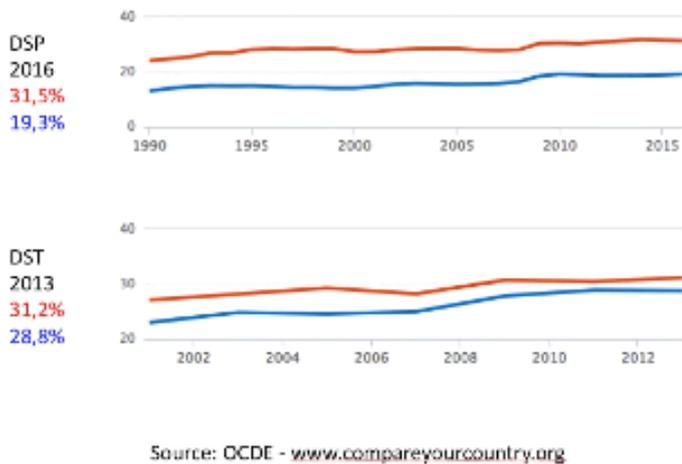
Cette manière d'appréhender la question renvoie à un courant d'analyse dominant d'origine étasunienne : le néo-institutionnalisme. On voit les institutions comme des essences, des totalités en elles-mêmes. Ce courant d'analyse met l'accent sur le rôle des institutions en tant que facteur explicatif de l'orientation des politiques publiques, de leur différence d'un contexte stato-national. Le néo-institutionnalisme est une appellation assez générique qui renvoie à des orientations différentes, variées y compris disciplinairement puisque la science politique n'a pas l'apanage de ces approches. On a des courants pluriels qui animent les débats au sein du courant économique notamment des approches hétérodoxes en sciences économiques (économie des conventions, théorie de la régulation).

I. Le cas des politiques sociales aux USA

Illustration empruntée à **Theda Skocpo**, dans son ouvrage *Protecting soldiers and mothers : the political origins of social policy in the US* (1995). Elle a publié ce livre ancien mais majeur pour l'analyse néo-institutionnaliste.

On a la représentation d'un État américain faible avec une politique sociale très limitée et moins développée que dans une série d'autres cas comparables. Ce n'est vrai qu'en partie seulement dans la mesure où il y a bien une politique sociale aux USA, mais elle prend des formes, notamment dans son processus historique de développement, qui sont différentes des pays européens. Il faut se déprendre d'une vision eurocentrée des politiques sociales de l'État providence des Trente Glorieuses pour saisir les orientations particulières des politiques sociales étasuniennes. On oppose un modèle protecteur français à celui des USA, notamment concernant les dépenses sociales et leur poids dans le PIB :

Dépenses sociales publiques et totales en % du PIB en France et aux USA



Les dépenses sociales publiques ont un poids important tout de même dans le PIB car représentent 19,3%, contre 31,5% pour la France. Le niveau des USA reste proche de celui de la France concernant les dépenses sociales totales avec respectivement 28,8% et 31,2%. Il y a bien des dépenses sociales aux USA, contrairement à la représentation commune qu'on peut en avoir.

A. Les spécificités de la protection sociale aux USA

Pourquoi les formes de la protection sociale aux USA sont si différentes des autres pays capitalistes, pays pourtant comparables au niveau du développement social et économique ? Skocpol considère qu'il faut revenir sur les modalités de la formation de l'État en utilisant le postulat central du néo-institutionnalisme : c'est l'idée que le système institutionnel est issu des conditions historiques spécifiques de la formation de l'État qui résulte des modalités de représentation des différents groupes sociaux et des conflits politiques. Ces conditions historiques distinguent la trajectoire historique des politiques sociales aux USA que celles suivies en Europe occidentale.

Cette structure étatique institutionnelle va influencer la manière dont s'organise la vie politique et va créer des obstacles durables à la formation de forces politiques et alliances politiques qui défendent un projet de classe propice au développement d'une couverture sociale universelle, au profit de la représentation des groupes particuliers de la population (noirs, femmes, ...). Ces représentations politiques catégorielles vont entraver l'élaboration d'un système global et favoriser un type de protection sociale éclaté et profitant à des groupes précis. Ce n'est plus vraiment une redistribution et une gestion politique de l'économie et du social mais plutôt une régulation à un moindre niveau d'ambition des problèmes qui se posent à des catégories de la population particulières.

De façon générale et commune aux pays européens, il y a trois grandes phases de développement des politiques sociales :

- Première période dès 1870-1880 : aux seules formes charitables d'assistances aux pauvres succèdent les systèmes de couvertures plus généraux qui prennent une forme souvent assurantielle. On considère qu'il faut aider les pauvres, les malades, les plus âgés car leur situation n'est pas imputable à leur seule individualité mais c'est le résultat des risques sociaux. Dans une logique assurantielle, il s'agit de couvrir ces risques sociaux (vieillesse, maladie, etc.). Risque collectif qui doit donc être socialisé et géré collectivement.
 - o Lois sur les accidents du travail en France : ce n'est plus la faute du patron qui n'a pas garanti les conditions de sécurité ou de l'ouvrier qui a failli dans le respect des

consignes de sécurité. Au-delà, l'accident de travail est un risque inhérent à la situation de travail qu'il s'agit de couvrir. En 1883, c'est une première grande loi en France sur ces accidents qui sert de modèle à la prise en charge d'autres risques.

- En Allemagne de manière concomitante, c'est la période bismarckienne et les fameuses « Lois Bismarck » qui associent les syndicats de salariés et les représentants patronaux dans des formes de gestion paritaire pour la mise en place d'assurance sociale. En fait, ces lois sont mal dénommées : Bismarck n'était que peu favorable à ce type de politique et envisageait plutôt une politique sociale étatisée fondée sur l'impôt et non pas gérée sur les partenaires sociaux et les conditions sociales.

Cela rompt avec les formes traditionnelles de la pauvreté (les *corn laws* en Angleterre victorienne) qui étaient punitives et renvoyaient à un modèle de responsabilité individuelle et non pas des formes de redistribution des inégalités.

- Deuxième période dans l'entre-deux-guerres : dvpt consécutif à la crise de 1929, concernant l'assurance chômage. Forme de généralisation jamais complète du système à l'ensemble de la population.
- Troisième étape dans l'immédiat d'après-Seconde guerre mondiale : C'est un processus de généralisation de ces systèmes à l'ensemble de la population réalisée :
 - Création de la Sécurité sociale en France dès 1945 ;
 - Grande-Bretagne et plan Beveridge, sous influence keynésienne ;
 - Mise en place des grands systèmes assurantiels des États sociaux dans les pays scandinaves.

On ne retrouve pas ces trois phases aux US dans ce sens d'une universalisation progressive de la protection sociale. La trajectoire historique est différente, et pourtant il y a bien des mesures sociales importantes. Dès le début du XXe siècle, il y a un système de pensions aux anciens combattants (1910) qui sert de base à des pensions de retraite ; des aides sociales apportées aux veuves et aux orphelins de la Guerre de Sécession. **D'abord, les politiques sociales servent les vétérans et tout ce qui tient à la maternité et au veuvage**, qui sont les cibles privilégiées des politiques sociales avec une incidence de long terme sur les structures de la protection sociale. Ces politiques sont relativement ciblées et généreuses (rapportées aux critères internationaux) mais prennent des formes différentes.

L'ensemble de réformateurs et des syndicalistes au XXe essaient de transformer ce système de pensions ciblé en un système général, s'inspirant de ce qui se passe à la même époque en Europe. Finalement, ça ne se fait pas pour des raisons d'orientation politique libérale. Il y a une forte opposition à tout ce qui peut entraîner une augmentation des forces publiques. Il y a également **une opposition à la constitution à l'État Providence qualifié de patriarcale**, c'est-à-dire géré et dirigé par des bureaucrates masculins agissant au nom des ouvriers et familles, **au profit d'un État Providence plutôt matriarcale**, c'est-à-dire – outre les anciens combattants – bénéficiant essentiellement à des femmes et leurs enfants, avec dès le début du XXe des aides apportées aux veuves mères de famille, une régulation du temps de travail, une instauration d'un revenu minimum pour les femmes, une protection de la maternité et de la petite enfance. C'est le dvpt de ces aides tournées vers les femmes, alors que dans le même temps toutes les allocations envisagées pour les travailleurs masculins sont rejetées.

Si on prend la deuxième grande phase de la période consécutive à la crise de 1929, il y a bien une étape qu'on trouve de façon comparable avec la mise en place d'assurances sociales (aides

chômage et assistance vieillesse) avec New Deal. Mais le niveau est moins élevé qu'en Europe et c'est pour des choses importantes comme pour les retraites avec un certain temps de retard (1910 en France). On le retrouve de façon minimale et jamais de façon unifiée : **pas d'universalisation** des formes de protection sociale. Les aides fédérales sont distribuées par les États qui ont marges de manœuvre pour décider du montant ou modalités de distribution des aides qui conduisent à faire en sorte que les plus pauvres reçoivent finalement le moins. Cela s'applique dès l'origine avec des incidences sur l'absence d'homogénéité d'une politique sociale nationale. Seule la mesure instaurée sur base nationale est moins sujette que les aides sociales délivrées aux pauvres et femmes aux variations locales. Ce qu'on appelle « *social security* » aux USA n'est pas la Sécurité sociale à la française mais ce sont ces pensions du système fédéral de retraite.

Une autre étape du développement des politiques sociales est la période des années 1960 quand l'assistance devient un enjeu politique : ce qu'on appelle le **Welfare** aux US. En Europe, le *Welfare* désigne l'ensemble de la protection sociale ; or aux US c'est ce qu'on appellerait en France l'assistance sociale, cela ne vise qu'uniquement l'aide aux plus pauvres (équivalent du RSA par ex).

On note aux US la grande importance des prestations en nature, plutôt que financières, pour des raisons qui tiennent à un héritage moraliste, très fort dans ce pays. Donner de l'argent aux pauvres est qqc qu'on fait avec réticence dans la mesure où les pauvres sont suspectés d'en faire mauvais usage, d'en abuser et de le boire plutôt que de l'allouer à la scolarité des enfants. Les prestations en nature permettent de se prémunir du mésusage dont les pauvres sont suspectés. Cela peut prendre la forme de bons alimentaires par exemple. Les prestations financières existent malgré tout. Pour autant, cela ne fait pas une politique sociale à l'européenne. D'une part, les inégalités entre État subsistent fortement, cela reste vrai même pour la grande aide sociale développée dans les années 1960 AFDC (*Aid to families with dependent children*). Ces aides sont données aux mères célibataires qui constituent l'équivalent très lointain des prestations du type minima sociaux.

La conjoncture historique associe le processus des aides sociales au mouvement des droits civiques. C'est à la fois une revendication du mouvement des droits civiques qui permettent aux Afro-américains d'avoir un niveau de vie digne et d'être aidés par le gouvernement. C'est aussi dans la perspective de pleine intégration des populations à la citoyenneté dans tous ses aspects. Dans cette perspective, les programmes fédéraux sont déviés. Ce qui a comme conséquence une radicalisation de la question sociale qui s'établit sur une base largement raciale plus que de classe sociale, contrairement en Europe occidentale.

Ces grands programmes de lutte contre la pauvreté sont remis en cause avec le retour des Républicains avec Nixon en 1969 : dès ce moment, les questions de protections sociales sont constituées en enjeu de lutte politique opposant républicains et démocrates. Il faut tout de même noter que les démocrates n'ont pas toujours été unis pour le développement de la protection sociale. Lors de la campagne de Nixon est mise en avant la figure honnie de ce qu'on appelle la « **welfare queen** » - repris par Reagan - qui est le stéréotype de la femme noire vivant seule avec une vie dissolue, qui élève mal ses enfants et qui vit confortablement des allocations que lui donne l'État fédéral. C'est ancré dans la culture populaire et cela participe à la délégitimation du *Welfare*.

Ces jalons posés n'ont pas tout à fait été remis en cause par la suite, même si des choses se sont passées et ont permis des progrès. Quelques exemples :

- **La grande réforme du Welfare de 1996**

Mouvement important vers l'activation des dépenses sociales, c'est-à-dire que cette fameuse aide AFDC se transforme en TANF (*Temporary assistance for needed families*). Elle consiste à se dire qu'il faut une contrepartie aux bénéficiaires d'aides, il faut que les bénéficiaires retrouvent le chemin du travail (*'welfare to work'*) et il faut imposer des activités plus ou moins rémunérées aux bénéficiaires de ces aides, qu'on contraint à occuper des emplois précaires loin de chez elles avec série de conséquences difficiles.

Le grand moment de la réforme par un président démocrate ne va pas vraiment dans le sens du développement de la protection sociale, mais va être imité par les socio-démocrates qui vont s'orienter vers une voie social-libérale. En Grande-Bretagne, c'est les réformes de Tony Blair au pouvoir ; à la même époque en Allemagne, ce sont les réformes du gouvernement Schröder ; c'est le temps de l'activation des dépenses sociales en France mais plus largement au plan européen.

- **Obama Care**

Il s'agit du développement d'une couverture du risque de santé, mais qui reste différent d'un système français de santé assez étatisé. C'est une obligation faite aux personnes d'être assurées pour leurs prestations de santé, auprès d'assurances privées, avec l'obligation faite aux États d'aider financièrement les personnes qui ne pourraient pas accéder seules aux coûts de l'assurance maladie privée avec l'imposition de standards limitant les excès des compagnies d'assurance privée quant aux montants des cotisations. Ce n'est pas du tout une forme étatisée ou organisée administrativement de protection du risque maladie mais c'est plutôt une politique de régulation du marché de l'assurance maladie avec de l'argent public qui est simplement là pour aider les ménages non solvables. L'un des premiers actes de Trump au début de son mandat a été de réduire cet *Obama Care*.

B. Les conditions spécifiques de la formation de l'État aux USA

Skocpol propose de revenir sur l'histoire de la formation des structures étatiques étasuniennes pour saisir les incidences à long terme de ces structures sur les manières de représenter les groupes sociaux et leurs alliances possibles.

1. Pas de phase pré-moderne de l'État

Il n'y a pas de phase pré-moderne de l'État, il n'y a pas les États médiévaux ou absolutistes comme on a pu connaître en Europe. La conséquence est que **l'État n'est pas le produit d'un long processus d'accumulation, de concentration et de centralisation du pouvoir, avec le rôle de l'armée et de la bureaucratie** comme base sur laquelle se développe ensuite les formes modèles de l'État. L'État se fonde sur la constitution d'une république fédéraliste dans laquelle le rôle des guerres et de l'armée a été relativement faible ou en tout cas tardif. Les guerres n'ont pas eu l'effet centralisateur comme en Europe, même si le complexe militaro-industriel fédéral est très puissant, il n'intervient qu'après la Seconde Guerre mondiale.

Une genèse particulière de l'État qui se construit contre toute idée de concentration de la souveraineté politique et de centralisation du pouvoir. La Constitution de 1787 répartit les responsabilités entre le gouvernement fédéral, le Congrès, le Président, le système des tribunaux, les États et constitue ainsi un système sur la base d'une **fusion des fonctions et d'une division des pouvoirs**. À l'inverse, en Europe les États se constituent par différenciation des fonctions et concentration des pouvoirs. La structure différente de l'État ne montre pas une stabilité, une puissance plus ou moins centralisée, mais un jeu beaucoup plus complexe de relations de pouvoir au sein et entre chacune des institutions.

2. Les parties avant la bureaucratie

L'analyse de Skocpol rappelle la chronologie de la constitution du système politico-administratif. Il faut rappeler qu'il y a un **processus de démocratisation qui précède un processus de bureaucratisation** : le dvp d'un système politique de courtage politique, du vote, de la professionnalisation politique, de la constitution des parties, est antérieur à la constitution forte d'une bureaucratie de l'État. Ce qui est le chemin inverse des États européens avec des États prémodernes qui se développent avant que ne s'engage un véritable processus de démocratisation.

La conséquence indirecte est que c'est davantage du système de partis – plus structuré que l'appareil gouvernemental – que vient l'unité du système politique. Les partis sont plus fortement structurés que la bureaucratie. Les pratiques du *spoil system* sont une illustration : les partis déterminent le fonctionnement de l'administration. La bureaucratisation n'apparaît qu'au XXe siècle.

3. La régulation par les tribunaux plus que par l'administration

Les questions fondamentales et l'arbitrage des conflits passent plus par un recours au tribunal que par une régulation administrative. Ce sont les jugements portés par les tribunaux qui déterminent les effets de la loi. Cela a régulièrement une incidence sur l'orientation, le développement et les formes que revêt la protection sociale.

Par exemple, dans les années 1960, les tribunaux où sont apparus des magistrats et avocats marqués « à gauche » se sont engagés dans la défense des droits sociaux et ont noué des alliances qui ont permis d'assouplir et développer la législation de la protection sociale.

C. Les effets des institutions sur les formes de la protection sociale

1. Les effets du bipartisme : faiblesse de la représentation politique de la classe ouvrière

Il n'y a pas de déterminisme des formes institutionnelles qui orientent exclusivement vers tel ou tel chemin de politique publique. Il y a un troisième intermédiaire qui fait le lien causal : les modalités de la représentation des intérêts. **La structuration du régime politique de l'État étasunien doit plus au système partisan qu'à l'appareil bureaucratique.** Le bipartisme est un système politique qui se constitue très tôt et voit une sorte de monopole de la parole politique accordé au parti républicain et au parti démocrate.

Cela a un effet sur la protection sociale car cela conduit à la **faiblesse de la représentation politique de la classe ouvrière.** Le fait d'avoir deux grands partis prétendant à représenter l'ensemble de la population, sans cibler de façon privilégiée la défense des travailleurs et de la classe ouvrière, va empêcher une représentation politique de la classe ouvrière, alors même qu'en Europe elle a été un moteur important du développement de la protection sociale. Ce bipartisme conduit à une séparation entre les luttes sociales et politiques.

2. Le fédéralisme et les clivages Nord-Sud : différences et freins aux alliances

Le fédéralisme a des effets dans la différenciation des modalités de mise en œuvre des programmes sociaux édictés au plan fédéral. Il y a un fractionnement des politiques sociales mises en œuvre. Il faut combiner des différences Nord-Sud : les États du Sud ont représenté une élite blanche, souvent raciste et hostile à la protection sociale, loin des orientations progressistes des Démocrates du Nord. Cela rend la constitution d'alliance politique forte pour développer des politiques sociales nationales.

3. Les dépenses sociales au risque du clientélisme

Il n'y a pas véritablement de bureaucratisation assurant une autonomie de l'administration face aux partis qui revêtent une importance centrale, et donc ce système va favoriser le clientélisme, y compris dans le dvpt des dépenses sociales. Ce qui veut dire que les bureaucrates et les agents qui dirigent les administrations qui sont *a priori* prédisposés à essayer de dvper les dépenses sociales à des fins de réduction des inégalités et de la pauvreté, vont être finalement dissuadés de dvper ces dépenses sociales. En effet, dans la figuration étatique, ce sont des ressources qui alimentent un système clientéliste corrompu. Les patrons financent les dépenses sociales pour entretenir la loyauté de leurs affiliés et cela échappe aux administrateurs ayant une vision plus distanciée et organisation plus équilibrée et universelle fondée sur des critères objectifs.

Ils sont toujours suspectés d'alimenter un système de corruption qu'il s'agit de combattre, c'est donc faute de mieux que les réformateurs se concentrent sur les protections plus précises où on cible les conditions d'attribution dont les mesures visant à la protection des femmes.

4. Le poids des intérêts catégoriels

Le poids des intérêts catégoriels affaiblit les possibilités de la constitution de coalitions d'intérêts à un niveau général, par l'absence du relai des syndicats. Ces syndicats sont relativement faibles comparé aux groupes d'intérêt qui eux sont plutôt hostiles à la mise en place des programmes sociaux. C'est notamment le cas des groupes d'intérêt industriels : ils vont limiter les dépenses publiques, à moins qu'elles encouragent la protection sociale pour s'assurer de la paix sociale et la reproduction de la force de travail.

Dans le cas des US, les grands groupes d'intérêt défendant des intérêts industriels et financiers vont limiter tout ce qui est de l'ordre des dépenses publiques, au premier rang desquelles les dépenses sociales. Ils vont laisser davantage de place à des programmes pour des catégories particulières. C'est là qu'intervient la dimension du **genre** : parmi ceux qui sont constitués comme des groupes d'intérêts, il y a ceux défendant les intérêts des femmes dès la fin du XIXe siècle. Alors même que les femmes n'ont pas le droit de vote, elles participent à la vie publique avec ces sociétés philanthropiques qui s'occupent de la protection sociale.

Ces structures institutionnelles vont peser durablement sur la possibilité ou non de développer des politiques sociales universelles, en les limitant et les orientant vers des politiques plus catégorielles, plus ciblées, loin de la protection sociale universaliste.

II. Le modèle néo-institutionnaliste

Ce modèle s'est d'abord développé aux US et ensuite globalisé avec les années 1980. Un auteur remarquable est Peter Evans, *Bringing the State Back in*, 1985. Ce titre fait référence à la politique du *rollback* de Reagan. Stone Alec écrit également sur le néo-institutionnalisme en 1992, *Le néo-institutionnalisme, défis conceptuels et méthodologiques*.

Il s'agit de rompre avec ce qui a été constitué dans la culture politique étasunienne. C'est la question de comment gouverner. Orientation intellectuelle également du pluralisme. L'idée à la fois descriptive et normative de dire qu'il y a plusieurs centres de pouvoir et que l'État aux US est incapable de concentrer le pouvoir et n'est qu'une chambre d'enregistrement, de compromis, placée ailleurs que sur le rôle déterminant des structures étatiques pour orienter les choix de politique publique. Distinction des thèses néo-instit avec les thèses marxistes (cf. Pierre Bourdieu) : les marxistes prônent une faible autonomie de l'État et puisque les choses se jouent dans les rapports de classe, alors que les néolibéraux défendent l'idée d'une autonomie des structures étatiques dans leur capacité à déterminer les alliances et l'orientation des politiques publiques.

A. *State capacities*

Les structures de l'État jouent sur l'orientation des politiques publique du fait de leurs ressources (bureaucratiques, personnelles, financières). Dépend de la capacité de l'État à formuler et mettre en œuvre des politiques. C'est la distinction classique entre État fort et État faible mais l'analyse néo-institutionnelle va plus loin : c'est le degré de bureaucratisation et de centralisation qui va être

considéré comme facteur déterminant dans la mesure où il ne s'agit pas de voir l'État américain comme un État faible mais il s'agit de voir la faiblesse de l'État sur sa capacité à mettre en œuvre et formuler des politiques publiques.

Même dans le cas d'un État faible, les structures de cet État pèsent malgré tout sur les possibilités de dvpt et d'orientation des politiques publiques car c'est encore une fois cette faiblesse de la bureaucratisation qui limite les ressources mais rend possible d'autres types d'orientation politique sociale vers des groupes particuliers plutôt que des catégories générales.

B. Social learning

Forme de sédimentation des expériences antérieures qui conduit les acteurs à envisager ou non des options de politiques publiques. C'est par ex le cas des bureaucrates et des réformateurs plutôt en faveur du dvpt des politiques sociales qui ont vu que les dépenses sociales profitaient au système clientéliste. Forts de cette expérience, ils recadrent leurs efforts dans des programmes davantage de nature à limiter le clientélisme.

Au-delà de la formulation d'ajuster en fonction de choix antérieurs, l'idée sous-jacente est que la formulation des politiques publiques est un **processus d'apprentissage** davantage fondée sur évaluation des politiques passées plus que sur une analyse objective de la situation.

C. Path dependence

C'est la « dépendance du sentier », soit une dépendance à l'égard du chemin suivi, qui marque le fait que les orientations générales des politiques publiques sont déjà présentes dans les structures administratives, les conventions ou les configurations institutionnelles qui sont des héritages du passé avec lesquels il faut composer. Les changements sont dans ce cas de figure graduels. Il est difficile de faire des réformes rapides et radicales. **Il s'agit plutôt d'ajustements progressifs car les choix du passé contraignent les choix du présent.**

Bruno Palier montre que les structures de financement et de définition des politiques sociales pèsent sur les conditions de leur réforme. Dans les systèmes où finalement c'est le gouvernement qui décide, car la protection sociale est financée par l'impôt, les réformes sont plus rapides et mieux acceptées et plus radicales. À l'inverse, dans les systèmes comme la France ou l'Allemagne où les prestations sociales sont essentiellement financées par les cotisations sociales, avec une forme de cogestion où les syndicats ont un rôle déterminant mais néanmoins importants, les réformes sont plus complexes et plus nuancées. En effet, le mode de financement et le mode d'organisation fait que c'est plus ou moins facile de changer radicalement. Il y a plus de résistance avec un système assurantiel fondé sur les cotisations sociales car les syndicats et organisations patronales vont défendre leur position dans le jeu et l'acceptabilité politique n'est pas la même. Réformer les retraites ou l'assurance chômage, si c'est financé par l'impôt, c'est plus facile car c'est au gouvernement de décider de l'affectation.

D. Structures institutionnelles et modes de représentation politique

Les structures institutionnelles influencent indirectement les politiques publiques dans la mesure où cette influence s'opère par l'intermédiaire des conditions de la vie politique, de l'action des partis politiques et de la représentation des différents intérêts. C'est les modalités de représentation des groupes et d'action des différents groupes qui déterminent les politiques publiques et leur orientation et non pas à un déterminisme simple et mono-causal des structures institutionnelles.

Chapitre 4. La *street-level bureaucracy* et le public des politiques publiques

Introduction : Des décalages de la mise en œuvre à la production de l'action publique par les agents de base

On peut considérer qu'une politique publique n'est pas simplement une mesure ou une réforme comme celle de l'enseignement et de la recherche mais consiste en l'agrégation de petites décisions individuelles dont il s'agit de saisir les tenants et les aboutissants, ainsi que les conséquences de ces décisions.

Le processus de production d'une politique publique est un processus continu et le jeu des acteurs, des rapports de force, des orientations et décisions s'établit consécutivement à plusieurs niveaux, y compris au niveau le plus subalternes des agents de base (*street-level bureaucrats*). Il s'agit d'avoir une approche continuiste de l'élaboration des politiques publiques.

L'un des auteurs principaux en la matière est **Michael Lipsky** avec son livre *Street-Level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* (1980). Il aborde les agents subalternes comme des *policy makers* à leur niveau : ils produisent et fabriquent autant qu'ils appliquent des directives et orientations préexistantes. Réfléchir à la façon dont les échelons subalternes contribuent à la production des politiques publiques.

I. Le travail des agents de base

- **Distinction classique entre le front office et le back office**

On retrouve cette distinction aussi bien dans le secteur privé (banques, assurances, etc.) que dans le public. Les relations directes sont limitées par rapport au passé puisqu'il y a de plus en plus d'automatisation et de numérisation.

Les *street-level bureaucrats* interviennent au front office, ils sont en contact direct avec le public. C'est dans ce contact que joue le rôle dans la politique publique. Les agents en contact avec le public sont **moins soumis au contrôle hiérarchique** que ceux dans les bureaux : les employés de bureau sont sous la supervision d'un chef de bureau, sorte de contremaître de l'administration publique qui contrôle et vérifie. Dans l'espace public, les agents sont plus libres dans leur manière de travailler puisqu'ils sont beaucoup moins surveillés. Par exemple, un agent de police n'est pas contrôlé sur sa manière d'interpeller dans la rue directement ; l'enseignant, même s'il est inspecté, est seul face à la classe et dispose d'une latitude dans sa façon d'enseigner. Les guichetiers, contrôleurs, agents de préfecture, sont soit sur le terrain ou dans un box qui fonctionne comme un huis-clos sans trop de

regard extérieur. Cette première condition rend possible l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la capacité des agents à orienter un certain nombre de décisions.

C'est dans cette interaction de co-présence physique que se jouent les préférences, orientations et stéréotypes propres aux agents en tant qu'individus. Les agents de base se déterminent non pas en fonction de règles et de prescriptions hiérarchiques mais en fonction de la façon dont ils sentent une situation, la personne en face d'eux activant toute une série de préférences personnelles. Dans le cas étasunien établi par Lipsky, l'un des points centraux est la question des stéréotypes de race qui sont au principe d'un traitement différencié, voire discriminatoire, des agents. Même si la loi est censée être la même pour tous, dans son application directe elle diffère selon les situations.

Cette distinction permet de saisir les conditions particulières dans lesquelles sont placés les agents subalternes en contact direct avec les usagers. Les *street-level bureaucrats* peuvent occuper des fonctions variées : les policiers, les enseignants, les travailleurs sociaux (triptyque classique) et tous ceux qui traitent les cas individuels dans une relation directe avec des personnes qui doivent être appréhendées par l'administration.

- **La duplicité des fonctions bureaucratiques**

Dans toute fonction bureaucratique, aussi codifiée soit-elle, il y a toujours d'un côté le fonctionnaire en tant que simple dépositaire d'une fonction, c'est-à-dire celui qui correspond au type idéal bureaucratique défini par Max Weber (agent interchangeable, anonyme, dont l'activité est régie par des règles fondées sur des lois de la raison), sans considérations autres que celles des règles applicables. Mais un fonctionnaire est avant tout un individu, homme ou femme, plus ou moins âgé, des origines sociales, des opinions, un habitus (ensemble de principes, de perceptions du monde social forgé dans la socialisation et dans l'expérience sociale personnelle constituée autant à l'extérieur de l'administration qu'au sein de l'adm). Cette seconde composante de la personnalité bureaucratique fait que les agents sont directement engagés dans la relation avec les usagers. Il faut saisir les deux composantes de leur identité (bureaucratique/personne socialisée) pour comprendre la façon dont ces agents font leur travail.

Une référence lointaine peut être celle de **Ernst Kantorowicz** qui écrit sur l'histoire philosophique médiévale avec **la théorie des deux corps du Roi** : théorie à l'origine de la genèse de l'État au sens moderne. Cela consiste à séparer le roi en tant que titulaire de la fonction monarchique, incarnation temporaire d'une fonction qui survit à ses titulaires, et d'autre part le roi en tant que personne en chair et en os → illustration fameuse « Le Roi est mort, vive le Roi ! ». Le roi, en tant que dépositaire physique de la fonction monarchique peut mourir, mais le roi en tant que fonction ne disparaît pas. La continuité est garantie par l'existence d'une fonction existant indépendamment de son titulaire.

Finalement, n'importe quelle fonction officielle est également marquée par cette double appartenance : l'une titulaire de la fonction en tant qu'être social de chair et d'os et la fonction en tant que tel. De façon concrète, on observe dans les pratiques des agents un jeu entre cette double identité. La conduite du travail administratif quotidien consistant en une alternance la plus maîtrisée possible entre ces deux corps. Dans le déroulement d'une interaction, il y a nécessairement une phase dans laquelle le fonctionnaire, pour tenir au poste et voir ses prescriptions acceptées et pour éviter les

conflits, va devoir faire montre d'une forme d'humanité, de compréhension et d'empathie. Dans d'autres phases, il va adopter une posture de repli derrière le règlement, les injonctions de sa hiérarchie ou encore derrière l'écran d'ordinateur qui est aussi un bon moyen de protection face aux pressions de l'extérieur.

Dans le déroulement de l'activité, il s'agit d'alterner ces deux registres. Cette alternance est nécessaire puisque ceux qui optent pour l'un ou l'autre corps ne font pas leur travail correctement. Ce faisant, ils se privent d'une série d'information qu'ils auraient pu obtenir en ayant une attitude plus avenante et compréhensive à l'égard des usagers. Cette attitude froide est génératrice de toute une série de difficultés dans l'interaction et dans la qualité du traitement des dossiers. A l'inverse, un engagement trop personnel total peut conduire à des problèmes tout aussi importants et à un abandon du poste. Un exemple de terrain : un agent prend beaucoup de temps pour une visite, discutant d'autres problèmes que l'objet de la visite, peut poser un problème dans le collectif de travail puisque les autres collègues devaient accueillir plus de personnes pour résorber le stock des visiteurs, ce qui crée un problème fonctionnel. Autre problème, l'agent est cantonné aux conseils de l'administration (aller dans un autre service) et donc elle ne pouvait apporter d'autre soutien. Il pouvait arriver qu'elle donne de son propre argent pour aider un usager, ce qui n'est pas une manière pérenne de tenir un tel poste. L'agent n'arrivait pas à faire la part des choses : dans cette duplicité, faire la part des choses est arriver à séparer ce qui relève de sa fonction et de sa personne. Dans cette situation, l'agente vivait les problèmes des personnes qu'elle recevait et cela se traduisait par une grande angoisse et le dvpt d'un mal-être.

- ⇒ C'est dans l'équilibre des deux que se joue la condition même d'un agent subalterne fonctionnel et efficace pour une soutenabilité du service.

Cf. I, *Daniel Blake*

A. Le pouvoir discrétionnaire

C'est une notion en Droit français, reconnue pour les juges et préfets, qui renvoie à la capacité de ces positions hautes de la hiérarchie administrative à interpréter les règles de droit ou les orientations ministérielles en fonction des cas et situations à traiter. Le juge applique la lettre du droit mais se réfère également à l'esprit de la règle, intègre les circonstances, la personnalité du prévenu, des éléments de jurisprudence, pour statuer sur un cas. De la même manière, le préfet applique les directives gouvernementales selon la situation locale du département.

Ce pouvoir discrétionnaire n'est pas une déviation par rapport à des directives hiérarchiques, mais est fonctionnellement nécessaire, indispensable, pour appliquer la règle puisque même le juriste le plus enthousiaste sur la capacité du droit à régir toute chose ne peut imaginer que la règle de droit dans le texte peut s'appliquer mécaniquement à toutes les situations. Le droit ne peut jamais tout prévoir et des situations concrètes peuvent être floues, intermédiaires, indécidables selon la seule règle de droit.

Ce droit peut être reconnu pour les positions les plus hautes. Il est fonctionnel plus que déviant. La différence majeure est que le pouvoir discrétionnaire des agents subalternes n'est pas de droit, il n'est pas reconnu. Le petit employé n'est pas censé interpréter les règles et ajuster les catégories bureaucratiques aux situations, il doit appliquer la règle. Or cette discrétion existe de fait : il y a des variations entre les agents individuels dans leur manière de travailler. Ces variations sont le signe des marges de manœuvre, de la latitude d'appréciation, qui peut s'assimiler à un pouvoir discrétionnaire.

1. Que peut changer le pouvoir discrétionnaire ?

Tout d'abord, il faut relever le fait que le pouvoir discrétionnaire conduit à **faciliter l'accès** à un certain nombre de services. Lipsky montre que le premier travail des *street-level bureaucrats* est un travail de tri entre ceux qui peuvent être traités par l'administration et ceux qui doivent aller ailleurs. L'accès au service public de manière générale est régi par un ensemble de règles formelles, néanmoins il y a des manières plus ou moins strictes d'appliquer ces règles et d'autres critères non juridiquement codifiés peuvent être mobilisés dans l'accès ou non au service : c'est ici que s'exerce le pouvoir discrétionnaire.

Par exemple, le contrôle au faciès par les policiers existe de fait mais il n'y a aucune règle de droit qui l'instaure. **Fabien Jobard**, spécialiste du travail de policier, à Gare du Nord à Paris a observé que ce sont les jeunes hommes racisés Maghrébins ou Noirs qui sont les plus contrôlés, le facteur aggravant étant le port d'un sweat à capuche, qui sont le plus contrôlés par les policiers.

★ Délai et gestion de l'urgence

Les *street-level bureaucrats* régulent la temporalité du traitement des cas et décident de la priorité à accorder à tel ou tel cas, du degré d'urgence, ce qui est souvent très compliqué. Quand on se situe dans des services sociaux, toutes les situations paraissent urgentes. À partir de quels critères juge-t-on de l'urgence ? Cela dépend de la perception presque subjective qui renvoie aux perceptions personnelles des agents. Il est difficile de trier selon l'urgence dans des cas de demandeurs d'asile, de femmes subissant des violences conjugales, de patients infectés de la Covid-19, etc. Il est impossible d'officialiser et d'assumer une préférence à tel type de personne. Cela ouvre la voie à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui a une incidence sur la vie ou la mort des gens – notamment pour le cas d'accès au service de réanimation à l'hôpital –, ce qui est considérable.

★ Type de service rendu

Quand une personne se rend à un guichet, les agents d'accueil peuvent se contenter de répondre à la demande telle que formulée, ou peuvent aller au-delà de cette demande et profiter de la personne pour faire le point sur le dossier, sur une prestation perçue, etc. Cela n'est pas anecdotique : la plus ou moins grande attention portée à une demande va avoir une incidence sur le traitement ultérieur du dossier. Le type de service rendu peut être différent et assez important.

Exemple de la réforme hospitalière : **Nicolas Belorgey sur la question du temps aux urgences**. Dans les services d'urgence qui ont appliqué strictement les critères managériaux de la réduction du temps, il y a des effets pervers comme conséquences. Pour réduire le temps aux urgences, il faut

augmenter les effectifs ou alors on va plus vite pour traiter les cas (solution adoptée). La conséquence est qu'on a un examen clinique beaucoup plus rapide, moins approfondi et les gens sont obligés de revenir et contribuent à l'engorgement des urgences, avec des complications qui auraient pu être évitées.

* Contenu de la décision

Il faut distinguer la notion de pouvoir discrétionnaire du pouvoir arbitraire démocratique. L'arbitraire signifie l'absence de règles et les agents décident en fonction de préférences, sans en rendre compte et sans régularité. Ce n'est évidemment pas le cas, l'arbitraire n'est que le point le plus aboutit de l'exercice abusif d'un pouvoir discrétionnaire. Il s'agit d'un jeu avec les limites de la règle et de son interprétation, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de règle.

Néanmoins, les modalités différenciées de l'exercice du pouvoir discrétionnaire peuvent conduire les agents à avoir des conclusions différentes sur des mêmes situations objectives. C'est d'autant plus le cas que les situations sont complexes (situation d'urgence et de difficultés sociales).

Exemple de la fraude aux prestations sociales : qu'est-ce qu'une fraude d'abord ? Ce qu'on observe est qu'en soumettant à dix agents le même dossier, il y avait des réponses extrêmement différentes dont aucune ne pouvait être déclarée comme fausse. Il y a des conséquences judiciaires importantes. Ici la règle de droit ne peut pas tout prévoir : la notion de fraude dans le droit pénal a un périmètre relativement flou car elle renvoie à une notion indécidable d'intentionnalité (pas seulement l'existence d'un indu de prestations mais d'une stratégie de fraude). Par exemple, on considère qu'une erreur répétée vaut preuve d'intentionnalité selon la jurisprudence.

* Les effets d'interaction

Non pas ce qui porte sur la nature du service rendu ou le type de décision pris mais plutôt les effets de la façon dont se déroule l'interaction, c'est-à-dire relation entre usager et agent subalterne. Ces effets d'interaction peuvent être de différents ordres et souvent importants.

Exemple des effets de verdicts pédagogiques : importance qu'ils revêtent puisque dire à un élève en fin de troisième qu'il n'est pas fait pour les études longues ou au contraire encourager un élève pour certaines perspectives peut avoir des conséquences de long terme sur le cursus scolaire et le destin social des personnes. Ce n'est pas une décision, mais c'est une attitude dans l'interaction plus ou moins encourageante ou stigmatisante qui, en fonction des propriétés des individus qui peuvent plus ou moins résister à ces effets de verdicts, peuvent produire des effets. C'est ce qui se passe et ce qui est dit dans l'interaction qui peut produire des effets normatifs.

C'est une **violence symbolique** (Pierre Bourdieu), qui renvoie à une forme d'exercice d'un pouvoir, de coercition, de contrainte, non pas directement matérielle ou physique, mais qui renvoie aux façons de penser et de définir sa propre position et nature sociale.

À titre d'exemple, les travailleurs sociaux peuvent rabaisser l'usager à leur propre insignifiance sociale, avec des effets difficiles à mesurer, mais qui ont un caractère extrêmement violent. Par exemple, un agent d'accueil qui sort ostensiblement sa bombe désinfectante et désodorisante face à des usagers ayant une odeur selon lui incommode. C'est une volonté d'humiliation de ne pas

attendre que la personne soit sortie du box, c'est une façon de stigmatiser et de maintenir des personnes dans une situation de marginalité symbolique.

2. Un pouvoir d'intensité variable

Ce pouvoir varie tout de même selon les contextes.

* Selon les périodes

L'étendue des pouvoirs discrétionnaires des agents de base n'est pas identique selon les périodes sociales des politiques publiques.

Exemple : **Alexis Spire et les politiques de l'immigration** (*Étrangers à la carte*, 2005). C'est une étude sur l'administration de l'immigration de 1945 à 1975. 1945 et le début d'une nouvelle ère et grandes ordonnances sur la nationalité française posent les cadres juridiques fixant les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire national. Ces règles existent mais sont assez générales et laissent beaucoup d'appréciations aux fonctionnaires qui les appliquent. Tout au long de cette période, l'immigration est co-gérée par trois segments différents :

- Logique d'ordre public policière qui relève du Ministère de l'Intérieur
- Logique économique de la main d'œuvre qui relève de l'administration du travail et de l'employeur
- Logique sociale en termes d'intégration et d'assimilation (peu présente sur cette période).

Différence en termes de temporalité. Cette époque marque une faible politisation de la question de l'immigration. En effet, le FN est créé à la fin de la période seulement ; aucun parti ne se saisit de cette question comme un problème. La question est peu investie par la hiérarchie administrative qui laisse une grande marge de manœuvre aux agents concrètement affectés au travail de traitement des dossiers. Dans ce contexte, la politique de l'immigration se fait largement dans l'interaction entre les préfetures et l'administration du travail et de l'emploi avec l'entremise des employeurs. Il s'agit d'un traitement individuel de cette politique. L'investissement politique dans un travail d'encadrement juridique fort et renouvelé des conditions d'accueil fait que le pouvoir discrétionnaire sera ultérieurement moins important.

* Selon les traditions institutionnelles ou nationales

On note des différences selon les traditions institutionnelles ou nationales : comparaison avec le cas étasunien. Les législations sociales prévoient des prestations décidées davantage au cas par cas que par grandes catégories collectives, les prestations sont souvent versées selon des conditions personnelles. Examen approfondi des situations individuelles qui s'explique par une certaine suspicion des bénéficiaires, ce qui renvoie à une sorte de modèle de charité publique, pas de grands modèles comme à la manière du *Welfare* d'Europe. Le pouvoir discrétionnaire est maximal. Ces éléments confèrent aux agents de base un rôle important dans la décision d'accès à une aide puisque tout se joue dans cette relation. Le modèle charitable étasunien tend à être diffusé dans la plupart des politiques sociales européennes, renforçant la possibilité d'un pouvoir discrétionnaire des agents bien

au-delà du cas étasunien. Le pouvoir discrétionnaire n'est pas une notion transhistorique, mais renvoie à des configurations sociales remplissant des conditions favorables à l'étendu de ce pouvoir : c'est une question empirique.

C'est beaucoup moins le cas dans des systèmes d'États sociaux fortement institutionnalisés, à fondement plus universel, fondés sur le statut, établis sur les documents, plutôt que sur l'appréciation des caractéristiques individuelles des personnes. Le pouvoir discrétionnaire est limité : il s'agit de calculer des droits selon des éléments objectivés des règles.

★ Selon les types de situation et les orientations politiques

Plus les situations sont complexes, instables, éloignées des normes sociales inscrites dans la règle de droit, et plus le pouvoir discrétionnaire est important et nécessaire car statuer sur un cas va impliquer une interprétation conjointe des situations et des règles. C'est ce qui explique que tendanciellement, les situations qui engagent les catégories les plus précaires sont celles où s'exerce le pouvoir discrétionnaire le plus important car les situations de précarité sont les plus instables et les plus éloignées des normes générales standardisées impliquant un pouvoir d'appréciation qui renforce les marges des manœuvres des *street-level bureaucrats*.

B. Les facteurs de variation de l'exercice du pouvoir discrétionnaire

Dans l'expérience d'usager du service public, on revient à cette manière de penser que certains agents sont plus ou moins autoritaires, sympathiques, cela renvoie à des différences strictement individuelles, renvoie à des préférences et caractères de chacun. Il s'agit d'essayer de comprendre qu'est-ce qui structure les pratiques des agents et qu'est-ce qui structure la répartition de ces pratiques.

1. Les différences générationnelles

Delphine Serre, *Les coulisses de l'État social*, Raisons d'agir, 2009. Son étude sur les procédures de signalement des enfants en danger renvoie au travail d'assistante sociale. Dans son travail de terrain, le constat empirique est que la propension des assistances sociales à signaler les cas des enfants en danger est extrêmement variable en fonction des personnes. Les différences de pratiques sont importantes et les conséquences aussi pour les familles. C'est surtout une différence de génération.

Dans la première moitié des années 2000, coexistent deux générations : **une génération plus ancienne rentrée dans les années 1980** qui ont en commun un ensemble de caractéristiques (d'où la pertinence de parler de génération au sens sociologique). Cette génération est formée dans les années 1970 et a une approche critique du travail social, en vogue à l'époque, inspirée des travaux de **Michel Foucault** sur le contrôle social, l'exercice du pouvoir. Selon ce dernier, dans *Surveiller et punir*, il prédit le remplacement de la prison comme moyen essentiel de régulation des populations par

l'enfermement par des formes d'encadrement ou de contrôle plus douces, dont le travail social fait partie. On n'enferme plus la population, mais on l'assiste et la surveille de façon moins coercitive et disciplinaire. Cette thèse s'est avérée fautive historiquement mais a fortement influencé la manière de structurer le travail social et donc la manière d'exercer le métier d'assistant social. Le travail social est vu comme une manière d'acheter la paix sociale, selon des pensées marxistes, pour permettre au capitalisme de s'exercer librement pour éviter le débordement des prolétaires, encadrés par le travail social. Cette formation intellectuelle a imprégné une génération, la conduisant à être assez réticente à l'égard de tout ce qui pouvait être considéré comme les formes les plus contraignantes et coercitives du travail social, l'assistance sociale vue comme « la voleuse d'enfant ». S'ajoutait à cet effet de formation, **un effet d'origine sociale** : les assistances sociales étant davantage à cette époque issues des classes moyennes voire supérieures, dans le prolongement de la tradition philanthropique (les élites doivent aider ceux dans le besoin) et d'une division sexuelle du travail.

Ensuite arrive une **autre génération managériale** avec efficacité, des partenariats, une mise en réseau, indicateurs à remplir, des comptes à rendre (dans la visée du *New Public Management*). La coloration intellectuelle est radicalement différente et va permettre aux nouvelles assistances sociales de se départir d'une mauvaise conscience associée aux théories du contrôle social : c'est un métier plutôt sans état d'âme tourné vers la recherche d'efficacité. Différence également dans le régime social : les assistances sociales pour des raisons de transformations des conditions d'emploi sont issues de CSP moins élevées que leurs collègues. Cette différence d'origine sociale explique une moindre hésitation parce qu'une **plus grande proximité des milieux** dans lesquels s'exécute la fonction à appliquer des normes à des familles finalement proches des assistants sociaux. Il n'y a donc pas de mauvaise conscience à exercer une domination sociale. On exerce son travail dans des situations qu'on a soi-même directement ou indirectement connus dans la socialisation primaire.

Cela permet de comprendre que dans la capacité d'ajustement des situations, de l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il y a des différences qui renvoient aux différences générationnelles.

2. Le cas du service des étrangers

Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire*, Raisons d'agir, 2008. Observation directe au guichet du bureau des étrangers des préfectures. Alexis Spire est allé jusqu'à se faire embaucher lui-même dans certains de ces bureaux pour voir de l'intérieur la façon dont les choses se déroulaient. Il constate des différences importantes de pratiques d'un agent à l'autre (plus ou moins autoritaire, sympathique, compréhensif...). Qu'est-ce qui explique cette différence ? Il écarte d'emblée, sur la base de l'observation, l'hypothèse du racisme ou xénophobie des agents de préfecture. Il y a une assez grande variété d'origine ethnique des agents et les attitudes ne varient pas en fonction de ces différences.

Il dégage des idéaux-types des agents de préfecture :

- Les **entrepreneurs de morale** ou les *gardiens de l'ordre national* : attitudes les plus restrictives, suspicieuses envers les étrangers, excès de zèle bureaucratique (demander beaucoup de documents administratifs), s'investissant comme des gardiens de l'ordre national, potentiellement mis en danger par l'afflux de populations immigrées. Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- Agents relativement anciens dans ce poste
- Individus qui ont un niveau de formation assez faible = capital culturel faible
- Origines sociales modestes : descendants de familles de classe populaire, qui ont obtenu une promotion ou stabilité professionnelle grâce à l'institution qui les emploie. Ce poste d'agent est une forme d'accomplissement de parcours professionnel, voire de mobilité sociale ascendante. Ils se sentent donc redevables à l'égard de l'administration et se sentent eux-mêmes menacés par la déstabilisation des classes populaires qu'ils imputent à l'arrivée des étrangers. Ils transposent à la défense de l'ordre national la défense de leurs propres conditions sociales.
- Les **réfractaires** : agents qui résistent à une application stricte de la norme. Ils ont une attitude davantage marquée par l'empathie qui témoigne de plus de compréhension, d'aide et de bonne volonté à assister les personnes étrangères dans leurs demandes.
 - Agents plus jeunes, plus récents dans la fonction
 - Plus diplômés
 - Envisagent leur poste dans la préfecture comme une étape provisoire dans une trajectoire professionnelle marquée probablement par des périodes de chômage mais ont un niveau de capital assez élevé pour estimer cet emploi comme une période transitoire vers un avenir correspondant davantage à leur anticipation fondée sur leur niveau de diplôme et de capital.
- Les **pragmatiques** : niveau intermédiaire de leurs pratiques. Les pragmatiques font leur travail sans trop d'état d'âme, en appliquant les règles, sans excès de zèle mais ni excès d'empathie. Sont moins investis que les entrepreneurs de morale, mais plus loyaux à l'esprit de l'organisation que les réfractaires qui parfois prennent davantage de liberté.
 - Intermédiaire du pdv social, d'âge et d'ancienneté
 - Plutôt de milieu populaire, avec une formation plus élevée que les entrepreneurs de morale mais moins élevée que les réfractaires
 - S'estiment sauvés par l'administration car ont connu des périodes de chômage.

C'est un des premiers modèles analytiques ou descriptifs de qui exerce et comment exerce-t-il son travail et qui exerce de quelle manière ces possibilités de pouvoir discrétionnaire.

S'ajoute une autre analyse : **le poids respectif qu'occupe chacune de ces catégories**, qui explique la tendance dominante qui se dégage du travail des SLB. Les modalités d'application sont plus sévères que les règles censées être appliquées par les agents. Cela s'explique par le fait que les entrepreneurs de morales sont nombreux et occupent une position dominante au sein des services concernés. Ils ont pour eux l'ancienneté, l'expérience et la connaissance fine des règles qu'ont moins les nouveaux arrivants. Les entrepreneurs de morale servent donc de référence à l'ensemble des agents. C'est une référence plutôt négative pour les réfractaires, mais ces derniers sont dans une position transitoire et évoluent soit vers la sortie soit vers les pragmatiques. Faute d'avoir obtenu la position professionnelle conforme à leurs attentes, ils se consolent dans leur position dans l'administration et l'exercent de la façon la plus économique possible. C'est plus coûteux d'assumer une position dissidente au sein d'un service. Les pragmatiques, quant à eux, ont plutôt tendance à régler leurs pratiques en fonction des normes des entrepreneurs de morale, ils ne sont pas dans la surenchère mais les décisions sont mutualisées en références à ces entrepreneurs de morale compte tenu de la structure relationnelle dans le service.

On comprend deux choses :

- Principes explicatifs potentiels des relations interindividuelles
- Différentes raisons qui font que les politiques migratoires aient cette orientation restrictive, plus que dans l'énoncé des principes.

3. Les caractéristiques du public

Autre principe de variation : les caractéristiques du public. Ce n'est plus les caractéristiques personnelles des agents mais les caractéristiques personnelles des personnes que ces agents traitent : on ne se comporte pas de la même manière selon les caractéristiques sociales d'âge, de genre ou du niveau d'études des individus. C'est du **réalisme sociologique** qui se heurte à des principes puissamment ancrés tels que **l'égalité devant le service public**. Ces variations tiennent au fait que selon les caractéristiques du public, de la population accueillie, les pratiques ne sont pas les mêmes.

La relation à l'administration est une relation sociale qui met aux prises un usager et un représentant de l'administration mais ce sont des agents dotés de caractéristiques sociales différentes et dont la relation est structurée en fonction de ces différences. Concrètement, cela signifie que lorsqu'on est dans les cas de figure plutôt politique immigration et asile, ou des politiques sociales au sens large, cette relation est caractérisable comme **une double relation bureaucratique de domination**. C'est à l'administration que revient en général le dernier mot et le pouvoir. À cette domination bureaucratique s'ajoute une domination sociale : le public traité a plutôt un statut social inférieur à celui des agents d'accueil ou des SLB. Ce n'est pas toujours le cas.

Alexis Spire (*Faibles et puissants face à l'impôt*, 2012) : **les rapports à l'administration fiscale**. À la différence des politiques sociales, l'administration fiscale concerne l'ensemble de l'espace social. Le sociologue observe une différence dans le traitement des contribuables aisés et les petits contribuables pour des prestations indirectes comme pour les primes pour l'emploi. Le rapport de force est tout à fait différent, notamment le fait que les gros contribuables ne sont pas seuls dans leur rapport à l'administration fiscale mais peuvent avoir recours à des cabinets de conseil en matière fiscale, viennent avec leurs conseillers fiscaux, ont des dossiers préparés, et mettent les agents dans des situations où finalement la situation est inversée. Ce qui l'emporte, avec une préconisation du Ministère des finances, est la négociation : il faut maintenir le consentement à l'impôt et il y a ainsi des raisons pragmatiques pour dire qu'on négocie un redressement fiscal. L'échelonnement du paiement de la dette par l'administration fiscale (même si elle ne recouvre pas l'entièreté de la somme) fait l'économie d'investigations plus importantes et d'un contentieux. En outre, l'administration a l'assurance déjà d'une partie des sommes recouvrées. Une des conclusions est que **les attitudes coercitives augmentent à la mesure qu'on descend dans la hiérarchie sociale des contribuables**. Traitement socialement différencié des contribuables.

Travail de **Vincent Dubois** : exemple du cas des formes de compassions bureaucratiques. La « compassion » a une source religieuse (*cum patior* ; souffrir avec) et donc va à l'encontre de la bureaucratie. Néanmoins, il y a des cas dans lesquels les agents se projettent dans la situation d'autrui et font plus que ce qui est officiellement requis dans l'exercice de leur travail pour porter assistance aux personnes. Un certain nombre de principes explicatifs ont pu être dégagés :

- Une forme de compassion rendue possible par la **conformité des individus aux attentes sociales de l'administration**. Autrement dit, est-ce que les personnes essentiellement démunies se comportent et dégagent une attitude générale conforme aux normes sociales ? Cela fait références aux personnes qui font montre de bonne volonté sociale, éducative, professionnelle, qui arrivent à faire la démonstration qu'elles sont dans une phase difficile mais illustrent toute une série de normes sociales (bon parent, bon immigré, etc.). C'est un effet de conformité aux attentes.
- **Compassion par proximité ou par projection** : les cas qui témoignaient de la plus grande attention portée par l'agent à la personne qu'elle recevait se caractérisait par des possibles affinités ou projections de l'agent. En l'occurrence, il est possible de prendre un indicateur très simple comme le temps accordé à la personne (tps plus long que degré objectif d'urgence de la situation). Dans les cas où guichetières recevaient des femmes qui venaient faire état de problèmes familiaux (avec enfants, quittées par leur compagnon et se retrouvaient dans situation financière difficile), d'une certaine manière, les guichetières pouvaient se voir négativement par anticipation dans la situation de ces usagers (même si les conditions objectives sont différentes). Les agents pouvaient donc aller les aider car il existe une forme de relative proximité et se sentent potentiellement concernées. À l'inverse, les situations les plus tendues et moins propices se retrouvaient quand c'était des jeunes guichetiers hommes qui accueillaient jeunes hommes de leur âge dans des situations difficiles. C'était symétriquement l'inverse : refus de se projeter dans ces situations. Tout se passe comme si les agents hommes investis de ce rôle de « faire bouillir la marmite », quand bien même ils avaient vécu des précarités, s'en étaient sortis, ils stigmatisaient ceux qui n'avaient pas réussi à stabiliser leur situation et exercer leur devoir de contribuer à leur travail à la société et la nécessité de se conformer à ce rôle masculin.

II. Le public des politiques publiques : les ressortissants

A. Les effets de la SLB

1. L'accès au service public (*pas vu en cours*)
2. Magistrature morale et violence symbolique (*pas vu en cours*)
3. L'expérience des politiques publiques

Quels effets politiques de la SLB ? On dégage deux types principaux :

- **Effet sur la perception que les citoyens ont des politiques publiques :**

Il y a plusieurs manières de connaître les politiques publiques (notamment l'existence de ce cours). Il y a des manières savantes d'avoir accès à la connaissance de ce que sont les politiques publiques : s'informer dans les journaux, regarder les débats parlementaires, se renseigner, etc. Mais la connaissance dépend d'une condition d'un capital culturel et de compétences politiques. Cette connaissance s'apprend de façon différenciée. C'est la confrontation directe finalement aux agents qui conduisent une politique publique, mais qui la symbolisent et la représentent aux yeux de celles et ceux qui ont affaire à ces agents qui constituent la base à partir de laquelle on évalue, juge, perçoit, comprend, critique, les politiques publiques.

Francis Piven, Richard Cloward, *Regulating the poor* (1993) : les situations ne rencontrent jamais le système étatsunien de protection sociale. Les usagers font l'expérience de la salle d'attente, du *caseworker* plus ou moins attentif à leurs demandes et donc des situations concrètes dans lesquelles ils sont amenés à être confrontés à l'incarnation concrète de ce système général de protection sociale qui reste à un très grand niveau d'abstraction. Les opinions, attitudes à l'égard des politiques publiques se forment dans l'expérience que les citoyens ont des relations avec les agents qui incarnent en même temps qu'ils conduisent les politiques publiques. C'est l'expérience qui forge les attitudes et opinions et elle renvoie très directement à la SLB et aux agents de contact qui représentent la politique qu'ils sont amenés à mettre en œuvre sur le terrain.

- **Policy feedback**

Les effets en retour des politiques publiques : idée de montrer la relation à double sens qui peut s'établir entre pratiques politiques citoyennes et politiques publiques. *A priori*, ce sont les électeurs qui par leur vote décident de l'orientation des politiques publiques mais en retour (*policy feedback*), la façon dont sont orientées ces politiques peuvent avoir des effets sur les citoyens qui sont exposés (Paul Pierson). L'analyse de la SLB est une autre manière de comprendre cet effet, notamment avec les travaux de Joe Soss : il montre comment dans l'expérience se joue une partie des raisons de la confiance à l'égard des gouvernements, de la plus ou moins grande participation politique qui peut lui être associée ou orientation des votes. En l'occurrence, Soss écrit un article qui montre comment, en fonction du type de programmes sociaux auxquels ils sont exposés, varient les attitudes politiques des personnes. Dans le cas de la mise en œuvre d'un programme, où les individus font l'expérience subjective d'une forme d'arbitraire bureaucratique, il y a une corrélation entre exposition à ce type de programme et désaffection à l'égard de la politique (moindre intérêt pour le débat public, taux

d'abstention important). En revanche, les mêmes catégories de population, toutes choses égales par ailleurs, qui sont confrontées à des programmes sociaux reposant plus sur des critères où y a application cas par cas, mais avec quelque chose comme relevant d'un sentiment de justice et d'un traitement équitable, le taux de participation politique et électoral et le niveau d'intérêt d'engagement et confiance dans la politique du gouvernement est plus important.

Finalement, derrière de simples routines bureaucratiques, il y a de vrais enjeux dans la conduite même des politiques publiques, les effets et les conséquences sont importantes des petites décisions des SLB. En plus, ce travail routinier produit aussi des effets politiques (ex : attitudes des forces de l'ordre).

B. Les usages de la SLB

1. Le non-recours

Notion générique qui s'applique à n'importe quelle politique publique (non-recours aux aides au logement, au système éducatif, aux services de police, etc.). Elle écrit des situations administratives dans lesquelles des individus qui pourraient accéder à des services publics ou à des aides ou des programmes d'action publique, parce que leur situation correspond aux services et prestations proposés ou parce qu'ils remplissent les critères requis pour ces bénéficiaires, ne bénéficient pas de ces services et prestations car ils ne font pas la demande ni la démarche qui doit fonder l'usage des programmes considérés. C'est l'inverse exact de ce qui est thématiquement comme les abus ou la fraude, où on recourt abusivement ou sans vraiment avoir le droit : ici c'est ne pas recourir à cela alors qu'on en a le droit.

Thématique développée au plan international dans années 1990 dans les pays plutôt libéraux (GB, PB) qui, en même temps que renforçaient lutte contre la fraude, renforçaient les programmes d'accès au droit. C'est quelque chose qui est timidement arrivé sur l'agenda scientifique et politique en France récemment : les premiers travaux datent de la fin des années 1990-début 2000 avec Philippe Warin. Cela se fait de plus en plus entendre, notamment par le Défenseur des droits, car ces phénomènes de non-recours sont extrêmement importants pour une prestation décriée qui est notamment le revenu de solidarité active. Pour la partie dite « socle » du RSA (revenu minimum), on évalue le taux de non-recours à 30% et pour la partie « activité » (prime d'activité), le taux est supérieur à 50%. En termes d'égalité face au droit et au service public, cela pose des problèmes.

Pour les prestations sociales, dans la perspective de l'acteur rationnel, c'est absurde dans le calcul coût-avantages de ne pas demander ce à quoi on a le droit. Ce sont des comportements absurdes sur ce modèle de la rationalité de maximisation de l'utilité et de l'intérêt. Mais il existe néanmoins des raisons au non-recours :

- Le non-recours pour cause de **non-information** : on en connaît pas l'existence. « *Nul n'est censé ignorer la loi* » est un principe dont les conditions sociales de réalisation sont contrariées, d'autant plus qu'on décline dans le niveau social et de capital culturel. Renvoie aussi à la publicité de cette prestation mais aussi conditions de réception de l'information impliquant des compétences, des relais, etc.

- Le non-recours ou recours partiel du fait du **traitement bureaucratique** lui-même : les délais d’instruction des dossiers, les retards qui interviennent, le versement seulement partiel des prestations légales auxquelles les personnes auraient droit font qu’une partie des prestations et services n’est pas effectivement octroyée, du fait des modalités du traitement administratif des dossiers. Mais aussi pour les erreurs faites ou les retards imputables aux demandeurs eux-mêmes.
- Le non-recours par **refus de recourir** : on sait qu’une aide existe, qu’on pourrait en bénéficier, mais on n’entame pas volontairement et en connaissances de cause les démarches pour obtenir ces prestations. Deux cas de figure éventuellement compatibles et cumulables :
 - Lié à ce qui est perçu comme le coût des démarches : monter un dossier, attendre longtemps pour être reçu, vivre une situation considérée parfois comme humiliante lorsqu’on va demander une aide perçue comme une aumône dégradante, des situations où il faut exposer son cas plusieurs fois, dans les dimensions parfois les plus intimes. Le recours au programme est ainsi considéré comme trop coûteux pour assumer le coût de ces démarches par rapport aux bénéficiaires.
 - Ordre symbolique : volonté de ne pas être identifié à ce qui est la catégorie des « assistés ». C’est le cas en particulier des travailleurs indépendants qui ont travaillé et ont été socialisés, formés et auto-définis en référence au modèle de l’entreprise de soi, du travail et de l’indépendance. Le jour où ils font faillite et sont sans ressources, ils doivent dépendre des aides sociales alors qu’ils se sont construits par opposition à cette catégorie dévalorisée des assistés. C’est une manière de s’affirmer et de défendre son identité sociale. C’est particulièrement net du côté des hommes formatés à cette norme de la masculinité, liée à l’indépendance. On reviendrait sur les fondements de l’identité masculine et sur leur statut social en assumant cette honte socialement constituée. On parle des « chômeurs découragés » qui baissent les bras dans leurs démarches à l’administration qui préfèrent une forme de débrouille dans l’économie informelle et solidarité familiale plutôt que d’assumer le coût des démarches qu’ils ont appris à connaître vouées à l’échec.

Le non-recours se comprend ainsi par rapport à comment l’offre de la prestation se présente. C’est ici que les SLB ont un rôle à jouer dans l’accès à l’information, soit en la facilitant, soit en orientant d’une certaine façon les usagers dans les méandres administratifs.

2. La compétence des usagers

Il ne faut pas tomber dans un misérabilisme : les usagers ne sont pas dépourvus de capacités à faire valoir leurs droits, engager des démarches, même s’ils sont eux-mêmes démunis. Il faut être attentif aux modalités de constitution des savoirs faire et compétences des usagers dans leur rapport au SP. La compétence des usagers est une hypothèse qui va à l’encontre d’une vision exagérément misérabiliste. Dans le domaine social, on observe que ce n’est pas les plus démunis qui sont les moins compétents. Ils ont été exposés de longue date au système de protection sociale, sont éventuellement les héritiers de lignée de personnes ayant eu à faire aux services sociaux, certaine expérience acquise. L’incompétence est finalement plus grande pour les travailleurs indépendants qui n’ont jamais eu à faire aux services sociaux et doivent maintenant faire des démarches qu’ils méprisent et qui leur sont

étrangères. L'usage qu'on fait des démarches dépend des compétences dépendant des expériences et trajectoires antérieures.

3. Pratiques et tactiques

Les usagers ne sont pas exempts de manière de jouer, de faire avec, de s'ajuster et ne sont pas non plus démunis de toute possibilité de stratégies, des formes de mise en scène de sa propre situation pour jouer au « bon pauvre », démontrer de la bonne volonté éducative ou sociale est une manière de montrer une forme de compétence. Les pratiques qui ressemblent à des formes de stratégies peuvent être observables du côté y compris des plus démunis.

Cf. Foucault : le pouvoir, comment s'exerce-t-il ? Foucault développe une définition formelle du pouvoir : c'est une relation agonistique. « Agone » signifie lutte ; l'agonie étant la lutte contre la mort. La relation de pouvoir n'est pas quand le dominant écrase le dominé mais c'est quand le dominé a toujours de quoi malgré tout continuer la lutte. Par extension, la relation de domination bureaucratique implique d'une certaine manière une capacité de résistance, de réponses, de tactiques de la part du pôle dominé.

4. Les effets des usages

Les usages ne sont jamais entièrement prescrits. Ils peuvent finalement être développés de façon relativement libre par les usagers qui peuvent dans une certaine mesure eux aussi dégager des marges de manœuvre et utiliser à d'autres fins que celles officiellement prescrites. Quand on dit « usager » cela renvoie à des usages qui peuvent servir d'autres finalités et autres logiques que celles prévues dans la politique publique officielle. Ce dont les usages relativement détournés de certaines allocations peuvent donner une illustration particulière.

Conclusion

Tout d'abord, il faut relever le caractère variable de l'importance de la SLB et des logiques qui la caractérisent, de l'étendu du pouvoir discrétionnaire. Ce point est à relever car il ne faut pas avoir l'idée fautive que le pouvoir discrétionnaire serait extrêmement important, dans n'importe quel contexte national et politique sectorielle. C'est un pouvoir dont l'étendue est forcément variable, sans épuiser tous les facteurs de la variation de l'étendue du pouvoir : questions organisationnelles de la précision des règles, du degré de difficulté des cas à l'égard desquels les SLB doivent statuer, modalités et étendue de la surveillance ou au moins du management qui s'exerce sur les SLB qui peuvent être finalement directement contrôlés même dans leurs pratiques par les *middle managers*. C'est à l'enquête de dire jusqu'à quel point s'exerce un pouvoir discrétionnaire de nature et d'ampleur à même d'infléchir les choix individuels. L'hypothèse de base de Lipsky est tout de même que ce pouvoir est important.

La question qui se pose est celle des évolutions contemporaines des politiques publiques et la manière dont sont organisées les administrations publiques : favorisent-elles ou limitent-elles l'étendue du pouvoir discrétionnaire ? Il y a des forces qui jouent dans des sens contraires (restriction du pouvoir discrétionnaire ou son extension).

Dans les évolutions récentes, quels sont les facteurs qui peuvent restreindre l'étendu du pouvoir discrétionnaire des SLB ?

- **Des facteurs techniques et organisationnels :**
 - Le développement de **l'administration électronique** renvoie à des réalités diverses. Il s'agit tout d'abord du fait que l'accès au service public et son mode de relation avec les usagers soit passé très largement à des formats à distance, privant de ce fait les usagers de contact direct avec les SLB. Ces derniers manquent alors une occasion de décider sur des cas, de développer une information complémentaire. Si la relation est médiée par des site web ou des formulaires en ligne, le pouvoir discrétionnaire tend à s'affaiblir. Cf. Rapport du Défenseur des droits sur les effets de l'accès au droit et du non-recours sur l'administration électronique. Sont parfois devenus des *screen level bureaucrats* puisqu'ils ne disposent plus de contact direct, ils sont entre le *front office* et le *back office* : il y a un contact à distance mais néanmoins direct, c'est un travail de bureau plus proche des services du *back office* des administrations.
 - Traitement automatisé via les recours massif aux **algorithmes** qui remplacent pour une part le traitement au cas par cas des dossiers individuels. Forcément, le pouvoir se déplace vers le pouvoir des statisticiens et concepteurs d'algorithmes qui utilisent telle ou telle variable pour élaborer un modèle. Ce pouvoir se déplace aussi vers les usages ex-post du traitement algorithmique.
 - Ex : juriste américain Bernard Harcourt a travaillé sur les usages algorithmiques dans la justice prédictive. Le détenteur du pouvoir discrétionnaire par excellence est le juge : ce pouvoir est réduit ou redéfini par l'usage extrêmement important aux US qui est fait des algorithmes de prédiction de la récidive. Des statistiques permettent de calculer de façon prédictive les risques de récidive en fonction du profil et de l'antériorité de la personne jugée. En fonction de ce calcul, le juge va être amené à ajuster sa sanction. Une part du pouvoir d'appréciation est délégué à la machine via ces calculs.
- **Évolution qui renvoie au *New Public Management*** : position d'une organisation fondée sur des indicateurs, objectifs de performance, qui vont être, autant de règles non juridiques mais managériales, imposés aux agents promus ou non en fonction des résultats. Manière de faire que des agents auparavant libres vont être beaucoup plus cadrés dans le sens de la réalisation des objectifs essentiellement chiffrés qui leur sont assignés par la hiérarchie. Ce fort développement des indicateurs de performance a des impacts, il n'enlève pas toute possibilité d'ajustement, de marges de manœuvre du côté des agents de base qui peuvent aussi ajuster leur comportement et leurs pratiques en fonction de la satisfaction des indicateurs (cf. travail policier).

Ces évolutions cadrent et cantonnent l'action des SLB. Mais des facteurs qui vont dans le sens d'un renforcement :

- **L'individualisation des politiques publiques** : l'action publique procède moins par grande catégorie générale que par l'appréciation au cas par cas des parcours, situations et problèmes. L'administration passe du *one size fits all* (prêt-à-porter standardisé) au sur-mesure. C'est vrai avec le développement de la contractualisation, des projets personnels, réformes de retraite qui vont dans le sens d'une individualisation du traitement des carrières. Finalement peu de cas de

politiques sectorielles échappent à cette évolution vers l'individualisation. Plus le traitement est individualisé et plus l'appréciation est elle-même individualisée ; cela est du ressort du SLB.

- **La réduction des moyens implique de bricoler** : dégager dans ce bricolage la nécessité d'initiatives et de marges de manœuvre contraintes. Cela témoigne de formes d'investissement plus individuelles. L'avancée de réformes se succèdent et créent des « **zones d'incertitudes** » (Crozier) avec ses changements. Par exemple, depuis 2005, presque chaque année fait l'objet d'une réforme de l'université. Dans ces ajustements, peuvent se trouver des formes de marges de manœuvre et de pouvoir discrétionnaire des agents situés au bas de l'échelle administrative.

Ces politiques de contrôle se sont entre autres matérialisées par le recours massif aux algorithmes prédictifs de la fraude qui vont déterminer les dossiers que les contrôleurs vont ensuite devoir traiter de façon plus approfondie. Ces politiques vont dans le sens d'une standardisation, d'une automatisation qui déplace le centre des décisions individuelles de l'homme à la machine, du SLB vers l'algorithme. En même temps, les pratiques les plus souples (moins directement encadrées) que sont les enquêtes à domicile et les interrogatoires de contrôle n'ont jamais été aussi importants. Ce qui a été perdu d'un côté a été gagné de l'autre. Ce sont les algorithmes qui définissent les cas à contrôler, mais les contrôleurs de base ont un rôle plus important que jamais dans la mise en œuvre et la définition des manières de pratiquer le contrôle et dans les décisions appliquées aux bénéficiaires. → « Un système efficace est un système qui sait allier la rigueur de la statistique avec le flair du douanier ».

Il faut bien voir quand le pouvoir discrétionnaire, en l'occurrence ce flair du douanier, n'est pas qqc de l'ordre de la déviation par rapport à une politique officielle détournée ou mal appliquée. Le pouvoir discrétionnaire est fonctionnel – en tant qu'il remplit une fonction – et consubstantiel au développement du contrôle et de l'ajustement des prestations ou les types de services rendus.

DEUXIÈME PARTIE

DYNAMIQUES ET TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DE L'ACTION PUBLIQUE

Nous sommes partis de l'ensemble des relations publiques vers les plus concrètes et directes des petits *policy makers* (première partie). La deuxième partie nous amène à nous intéresser aux effets de ces structures relationnelles dans une approche plus processuelle : les dynamiques de l'action publique, notamment avec la construction des problèmes publics (chapitre 1) et la dynamique de la transformation de l'action publique avec l'élément majeur que représente le tournant néolibéral (chapitre 2).

Chapitre 5 : Construction des problèmes publics et mise sur agenda

Introduction : où est le problème ?

Cette question est centrale dans une réflexion générale de sciences sociales/politiques. Cette question, appliquée aux problèmes en tant qu'ils sont traités par l'action publique, est celle de la construction sociale de la réalité. La réalité sociale n'existe pas en elle-même mais en tant qu'on se la représente, et donc en tant qu'elle est socialement construite. C'est une idée devenue classique et ayant des origines philosophiques qui remontent à Schopenhauer et caractéristique des approches dites constructivistes (les formes sociales doivent être déconstruites pour montrer que ce qu'on a tendance à considérer comme naturel et évident n'est que le produit de processus socio-historiques). C'est ce qui est entre autres mis en œuvre dans les analyses de genre : les différences entre les hommes et les femmes ne sont pas des différences ancrées dans la nature et la biologie, mais que les genres en tant que rôles et attributs sociaux sont le produit de construction sociale. On n'a pas attendu Judith Butler pour le savoir, mais Margaret Mead avait dès les années 1950 (*Mœurs et sexualité en Océanie*) montré que la nature féminine n'est pas quelque chose d'universel puisque dans certaines tribus océaniques on retrouve des attributs dits « masculins » conférés aux femmes.

Comment peut-on dire par exemple que le chômage, la pandémie de la Covid-19, les violences faites aux femmes ou abus sexuels sur mineurs sont des constructions et pas seulement une réalité objective ? Cela peut heurter nos perceptions immédiates ou nos convictions profondes. Il faut préciser ce qu'on entend par « construction des problèmes ». Une première manière de préciser ce

dont il s'agit lorsqu'on parle de construction est de distinguer lexicalement le problème social objectif (un problème que l'on peut mesurer, établir dans sa matérialité) et le problème public (problème en tant qu'il est traité, débattu, défini dans l'espace social, et en particulier dans les espaces politiques, bureaucratiques et médiatiques). Ce problème public est un problème en tant qu'il est soumis au débat et qu'il sert de solution à un problème par l'action publique.

Il s'agit de réfléchir à la différence qui sépare les problèmes publics selon leur degré d'objectivité ou de matérialité. Certains problèmes *a priori* s'imposent d'eux-mêmes et ont une réalité objective telle qu'ils existent en eux-mêmes et par eux-mêmes : une catastrophe naturelle ou une pandémie. D'autres problèmes au contraire ont un plus grand niveau d'abstraction : déficit démocratique de l'UE ou le séparatisme. La plupart des problèmes en tant qu'ils sont construits et traités par l'action publique sont abstraits, au sens de détachés de leur simple manifestation empirique. C'est d'une part à ces abstractions qu'on fait référence lorsqu'on parle des « problèmes de banlieue » ou des « violences urbaines ». La construction des problèmes publique passe par la construction de ces abstractions. Cela n'empêche pas de reconnaître une réalité objective du fait qu'il y ait des voitures qui brûlent dans certains quartiers par exemple.

Même les problèmes apparemment les plus objectifs s'imposant d'eux-mêmes sont aussi publiquement construits : ils sont perçus, définis et investis de définition variable, leur accordant plus ou moins d'importance. Philip K. Dick : « La réalité est ce qui reste, même quand on a cessé d'y croire ». La réalité n'est pas réductible à des effets de croyance, de perception, etc. Cela réduit une part importante de la réalité sociale et politique en tant qu'elle fait l'objet de processus de construction des problèmes. De ce p.d.v, une catastrophe naturelle existe en soi, indépendamment des phénomènes de croyance, néanmoins, on peut bien parler de formes de construction sociale du problème. De la même manière, dans l'analyse du traitement médiatique des événements, on peut considérer qu'un événement n'est pas ce qui survient mais ce qui est traité par les media. Une catastrophe naturelle sans témoin, sans victime connue, sans caméras, n'existe pas en tant qu'événement. Pour que l'événement survienne, il faut qu'il soit effectivement identifié et traité médiatiquement. L'intensité médiatique du traitement de l'événement n'est pas proportionnelle à l'importance de l'événement. Les logiques propres du travail journalistique contribuent à produire l'événement et ne font pas que relater qqc qui existe déjà. Le tsunami de 2004 a été un événement majeur : intérêt des journalistes, mise à disposition d'images, touristes au moment de Noël réceptifs à un événement de ce type, etc. Il ne s'agit pas de rentrer dans un complotisme et de dire que les attentats du 11 septembre n'ont pas eu lieu, mais de s'interroger, au-delà de la matérialité et de l'importance objective, sur les logiques extérieures qui contribuent à constituer l'importance de l'événement. Audrey Freyermuth sur la question des voitures brûlées : cela renvoie à des événements réels, mais l'ampleur médiatique est fonction du fait qu'à Strasbourg, il y a, pour une ville de province, une forte présence de la presse nationale et internationale qui a pu relayer ces événements qui l'auraient peut-être moins été dans d'autres contextes. C'est un entretien mutuel : le dvpt médiatique a contribué à faire que les incendiaires continuent leurs pratiques. Le problème public n'existe pas sans son traitement public.

Une autre manière de montrer cette différence est qu'il n'y a que rarement accord sur la définition des problèmes. Pour certains, on ne peut pas agir sur le réchauffement climatique car ce n'est pas du ressort de l'action humaine ; tout comme les armes à feu et les massacres ne ressortent que de l'action de Dieu. Pour que ce soit construit comme problème public, il faut qu'on puisse y faire quelque chose :

si c'est un produit de la fatalité, il nous dépasse et ne justifie pas une intervention humaine vouée par définition à l'échec. Pour **Albert Hirschman**, la thèse de l'inanité dispose qu'il faut s'abstenir de toute intervention humaine (étatique) car quoiqu'on y fasse finalement la pauvreté existe. Son ouvrage *Deux siècles de politique réactionnaire* (1991) est une analyse des discours qui remonte à la révolution française qui essaient d'annihiler toute forme de réforme. Au-delà des diversités des discours et des périodes, il y a certain nombre de figures rhétoriques qui sont récurrentes :

- Thèse de l'inanité : l'intervention humaine est essentiellement considérée comme une intervention étatique n'est pas de nature à infléchir le cours des choses. Le réchauffement climatique est naturel, l'action des gouvernements est vouée à l'échec, il faut donc s'abstenir.
- Thèse de l'effet pervers : l'action gouvernementale, quand bien même est-elle pétrie de bonnes intentions, produit des conséquences indésirables qui peuvent s'avérer pire que le mal. Classiquement, les politiques sociales et économiques veulent indemniser les chômeurs pour les aider, mais l'effet pervers serait que ça encourage la paresse et maintient une situation de non-emploi (trappes à inactivité). Ce sont les politiques d'indemnisation du chômage qui seraient au principe de ces évolutions. La réforme de l'assurance-chômage très récemment reposait sur ce type de conception (effet supposé désincitatif de l'allocation).
- Thèse de la mise en péril : non seulement l'action gouvernementale ne sert à rien, mais elle est potentiellement dangereuse car elle peut avoir des conséquences perverses et désastreuses au-delà de ce qu'elles portent. Financer des politiques sociales revient à faire peser des charges sur l'économie réelle et donc pertes de richesse.

Il n'y a donc pas d'accord sur l'existence des problèmes et peut exister une forme de négationnisme.

Plus généralement, s'il y a problème, c'est aussi qu'il y a des luttes pour la reconnaissance d'existence de problèmes qui ne s'imposent pas d'eux-mêmes. Que ce soit sur les violences policières ou l'islamophobie, c'est une question dont l'existence même est niée par ceux qui considèrent que ce n'est pas un problème : délégitimation du terme même de l'islamophobie, terme qui serait une invention des Frères Musulmans (idée fausse).

Un autre niveau de lutte est la définition du problème : le chômage est-il un problème structurel ou individuel ? Les retraites sont-elles un problème de soutenabilité du problème ou un problème de justice sociale ?

Ce n'est pas seulement du discours. Il ne s'agit pas de problèmes seulement discursivement traités. La façon dont sont définis ces problèmes va de pair avec la manière dont ils sont traités en pratique, va de pair avec la définition qui leur sont apportées et donc l'orientation des politiques.

« *The only thing that stops a bad guy with a gun is a good guy with a gun* » Wayne LaPierre, Executive vice president and CEO of the NRA, december 2012. Les problèmes des uns peuvent être les solutions des autres. La conception d'un problème varie selon les positions qu'on occupe, nos conceptions et les rapports de force.

I. La fabrication des problèmes publics

A. Il n'y a pas de problème en soi

Une situation en tant que telle n'est pas un problème public, elle ne le devient que par le regard et le traitement dont elle fait l'objet. Ce traitement renvoie à trois séries de conditions typiques.

1. Conditions cognitives

Conditions de l'ordre de la connaissance :

- Existence d'information
- Formes de théorisation : imputations causales (qui, quoi, est à l'origine de la cause des effets qu'on constate comme étant négatifs ?)

Pour qu'il y ait problème, encore faut-il qu'il y ait une information disponible permettant d'établir le caractère problématique. C'est une forme de truisme qui ne correspond pas toujours à ce qui est socialement observable. Une situation objective, comme par ex la pollution atmosphérique, n'est considérée comme problématique à partir du moment où on a pu établir et mesurer le niveau de pollution atmosphérique. Il y a déjà tout un travail social voire politique qui est au principe du problème qui est sa mise en mesure, la mise à disposition d'instruments qui permettent d'établir le niveau de pollution. Cette pollution atmosphérique est aussi vieille que le deuxième quart du XIXe siècle avec la révolution industrielle en Grande-Bretagne, mais on n'en parlait pas car aucun ingénieurs ou savants ne s'étaient interrogés sur cette question. Chloé Vlassopoulou montre dans une comparaison entre la France et la Grèce comment il a fallu attendre assez longtemps pour qu'on commence à mesurer la pollution atmosphérique et donc à potentiellement la faire exister comme problème.

Une deuxième condition est l'imputation de ce qui est mesuré quant aux effets négatifs. Il faut arriver à mettre en évidence le fait que la pollution atmosphérique soit à l'origine de problèmes de santé publique. Aujourd'hui cela tombe sous le sens, mais ça l'est moins pour un industriel du XIXe siècle. De manière analogue, on trouve des discussions de ce type de contestation des effets négatifs de telle ou telle pratique industrielle assez régulièrement : ouvrage de Pascal Marichalar *Qui a tué les verriers de Givors ?* (2017). Les produits utilisés dans les verreries industrielles, avec des températures élevées, sont des facteurs de surmortalité de la population des verriers givoriens avec les cancers. Une lutte sociale très claire s'est instituée et l'auteur la retrace en montrant comment les syndicalistes ont eux-mêmes fait un capital de compétence médicale pour aboutir à une mobilisation collective pour faire reconnaître les maladies comme des maladies professionnelles. Les contre-expertises du côté des industriels ont cherché à mettre en évidence l'absence de relation entre les situations de travail et les maladies contractées par les ouvriers.

De façon relativement proche, Emmanuel Henry a travaillé sur le scandale de l'amiante : c'est un problème qui a mis longtemps à émerger car personne ne s'indignait. Les luttes syndicales ont été longues mais n'ont pas donné grand-chose. Il a fallu une mobilisation plus importante à partir de l'événement des cas de mort suite aux cancers de poumons suite à l'Université Pierre et Marie Curie de Jussieu. Les différences de ressources sociales des universitaires et étudiants par rapport à celles

des syndicalistes ont permis d'enclencher le processus de construction de l'amiante comme problème et sa reconnaissance officielle avec les législations.

Si ce n'est désigner des coupables, il faut établir des relations de causes à effet qui sont de nature à construire une situation comme problématique et appelant une réponse législative réglementaire ou gouvernementale.

2. Conditions normatives

Il ne s'agit non pas des normes au sens juridique du terme, mais au sens plus sociologique : des ensembles de valeurs, de principes moraux suffisamment partagés et solidifiés pour s'imposer comme étant les normes, si ce n'est unanimement partagés, au moins dominantes. Pour qu'une situation soit définie comme problématique, il faut que cette situation soit dénoncée comme enfreignant des normes sociales généralement partagées. On voit bien que les mêmes pratiques et situations objectives ne font pas l'objet de ce même travail de dénonciation ou de critiques selon les contextes sociaux et historiques. Pour que le travail des enfants soit considéré comme un problème, il faut que se développe une image de l'enfance comme période de la formation, d'éducation et de la personnalité par le jeu, etc. Des choses qu'aujourd'hui on partage comme des évidences, mais qui sont variables socialement et construites historiquement. Cela permet de saisir comment et dans quelles conditions le travail des enfants a été construit comme un problème plus qu'utilisé comme une solution : il a fallu une transformation des représentations sociales pour aller dans le sens de la délégitimation et du caractère interdit du travail des enfants.

Ces derniers temps, débats sur des pratiques pédophiles des personnalités du monde des lettres et du spectacle posent aussi ce type de questions. Il faut tout de même essayer de se représenter ce qui dans un état antérieur du débat public et des représentations sociales dominantes pouvait ne pas être perçu comme ce qui aujourd'hui est considéré comme une abomination totale. Au début des années 1970, on pouvait faire étalage de ces pratiques sexuelles dans des livres ou sur des plateaux de télévision, ce qui est aujourd'hui inimaginable. C'est l'état des représentations qui a rendu répréhensibles des pratiques qui étaient parfaitement tolérées et moins soumises à la réprobation générale. Cf. travaux de Pauline Ravinet.

3. Conditions politiques

Les conditions politiques renvoient au sens large, qui ne renvoie pas aux enjeux internes au champ politique, mais renvoie à des formes de mobilisation. Pour qu'un problème apparaisse sur la scène publique, il faut des acteurs individuels ou collectifs qui se mobilisent pour le faire advenir sur la scène politique. Les **entrepreneurs de cause ou de morale** (Howard Becker, *Outsiders*), des hommes politiques, journalistes, experts, syndicalistes etc., vont être l'aboutissement des deux conditions préalables et vont travailler à transformer normes et valeurs et contribuer à recueillir et mettre en forme les informations qui vont démontrer l'importance du problème.

Le problème du chômage. Dire que le chômage est le produit d'une construction sociale est difficile à comprendre. Il ne s'agit pas de nier l'importance du chômage et son existence objective, mais il s'agit de revenir sur les conditions sociales et historiques qui ont pu faire exister le chômage comme

un problème public. Les travaux socio-historiques de **Robert Castel** *Métamorphoses de la question sociale* (1995) retracent une histoire du travail sur quatre siècles. Il montre la lente constitution du salariat comme norme d'emploi. Il y a différentes manières pour un travailleur d'être employé (intérimaires par ex). Le salariat est défini comme relation stable et durable d'emploi avec une rémunération généralement mensuelle et non pas à la tâche : c'est une norme d'emploi qui ne s'est imposée qu'à partir de la fin du XIXe pour des raisons qui tiennent à l'importance du travail agricole. Encore au XIXe siècle, il pouvait y avoir des syndicats des travailleurs qui s'élevaient contre le salariat : le salariat liait trop un travailleur à son employeur contre sa vie privée. Le mode d'emploi était celui des travailleurs vendant leur force de travail de façon régulière sans avoir d'employeur fixe ou principal, ils travaillaient au jour la journée pour offrir leur travail à un atelier ou pour les moissons, sans garantie d'en trouver. Dans les conditions pratiques d'organisation du travail, la distinction entre emploi / non-emploi était beaucoup moins établie que lorsque la norme salariale s'est imposée. Il n'y avait pas de chômage au sens contemporain du terme puisqu'il était normal qu'on travaille un jour et pas l'autre en fonction de ce qu'on pouvait trouver comme opportunité de s'employer à la journée ou parfois à la semaine. On ne pouvait pas considérer le chômage comme un problème dans la mesure où les périodes de non-travail était inscrit dans le déroulement considéré comme normal d'une vie de travail (condition normative). Pour que le problème du chômage apparaisse il faut que ce soit constituée au préalable la norme sociale dominante qui fasse apparaître le chômage comme situation négative, comme envers du salariat. Cela n'apparaît qu'au fur et à mesure de l'institutionnalisation du salariat (aujourd'hui on parlerait de travail à temps plein à durée indéterminée).

Deuxième condition pour qu'il apparaisse comme un problème : il faut mesurer l'étendue du problème. Rôle extrêmement important de la statistique comme élément constitutif de la problématisation du chômage. C'est à cette période que pour la première fois les données statistiques du recensement ont spécifié le chômage comme une catégorie. C'est le paradoxe de la poule et de l'œuf : pour qu'on puisse voir le chômage comme catégorie spécifique, il faut qu'il soit considéré comme un problème. Or pour qu'il soit considéré comme problème il faut compter les chômeurs et donc en faire une catégorie spécifique. C'est ici le travail de Robert Salais (*Invention du chômage*, 1986), suivi par N. Mansfield et Topalov (*La naissance du chômeur*, 1994). En dénombrant les chômeurs, on fait apparaître le problème du chômage.

Les conditions politiques ont renvoyé à l'investissement des ingénieurs sociaux, philanthropes, intéressés à la question des pauvres et se mobilisant pour venir en aide aux chômeurs. Ensuite relai syndical et les élus locaux ont fait en sorte que le chômage existe comme problème et soit constitué comme une catégorie de l'action publique, c'est-à-dire un problème qui fait l'objet d'un traitement. Apparition donc de la nécessité de défendre la cause des chômeurs et de la nécessité d'une définition juridique et non statistique, ouvrant des droits. Cela établit la définition de ce qui peut être considéré comme un chômeur, c'est-à-dire ceux qui peuvent prétendre à bénéficier de l'aide publique en tant que chômeur. C'est une question qui est complexe : la privation de l'emploi n'est pas une condition suffisante pour être reconnu comme chômeur, il y a des exigences supplémentaires qui tiennent au fait d'être disponibles pour l'emploi. On ne peut pas être malades ou en formation et considéré comme chômeur. Il faut par ailleurs remplir des critères dits « comportementaux » qui renvoient pour l'essentiel au fait d'être reconnu activement comme cherchant un emploi ; dimension morale assez forte où il faut montrer qu'on n'est pas tombé au chômage de sa propre faute, qu'on n'est pas coupable de ne pas travailler, et qu'on est plutôt victime d'une situation objective. Le fait d'être

notoirement identifié comme abusant de boissons alcooliques était un motif d'exclusion de l'aide au chômage et plus généralement exclusion de la catégorie de chômeurs. Toute une série d'éléments participent conjointement à la définition du chômeur et à la construction du chômage comme cause publique et catégorie de l'intervention publique

B. Le cadrage des problèmes

Les problèmes ne portent pas en eux-mêmes leur propre signification : la définition et la production du sens des problèmes renvoie à toute une série de processus sociaux. Il y a une lutte pour la manière légitime de voir des problèmes. Ces questions peuvent être résumées sous l'angle des « **processus de cadrage** », renvoyant à une théorisation inspirée de **l'interactionnisme symbolique**, dont l'un des auteurs emblématiques est **Erving Goffman** (*Les cadres de l'expérience*, 1991). Le cadrage des interactions est quel sens les individus, engagés dans une même interaction, vont donner à une même situation. Goffman était très attentif aux « gaffes », c'est-à-dire désajustements entre les interactants. Par exemple, certains croient à la définition d'une situation comme étant une situation de simples rencontres informelles ou amicales ; d'autres vont considérer que c'est un rdv professionnel où chacun devait être vêtu conformément aux attributs de leurs professions, et de bien se comporter selon les normes du milieu professionnel. Il y a ici une rupture de cadre : les uns et autres n'ont pas défini ou cadré la situation de la même manière.

Il propose donc une analyse transposable aux problèmes publics. Le cadrage des problèmes renvoie aux différents p.d.v. que l'on peut adopter sur une même situation ou à l'angle à partir duquel on va percevoir une situation. Cadrage ou angle renvoient à une métaphore photographique : quand on utilise l'appareil, le cadrage est extrêmement important et on peut donner à voir des réalités différentes selon l'angle et le point de vue adopté. Une même situation peut faire l'objet de représentations différentes. Dans une manifestation, on peut prendre en photo les pancartes des manifestants ou des éléments plus violents du cortège qui vont faire image du déroulement de la manifestation. De la même manière, tout comme on connaît la ridicule opposition entre le nombre de manifestants évalué par la police ou par les organisateurs : la contre-plongée peut montrer une foule immense ou alors le cliché entre deux rangs de manifestants montre à l'inverse un cortège clairsemé si les journalistes veulent mettre en évidence, mettre en scène, l'échec d'une manifestation. **Les problèmes font l'objet d'un travail social qui leur attribue un sens en les voyant sous un certain angle.**

Exemple tiré du travail de **Michel Setbon** qui a écrit un ouvrage sur le **traitement de l'épidémie de Sida** dans les années 1980 en faisant une comparaison entre trois pays : le RU, la France et la Suède. C'est un cas d'étude intéressant puisque l'objectivité du virus fait qu'il s'impose de lui-même et il n'y a pas à tergiverser sur la situation à lui accorder. Et pourtant, lorsque les pouvoirs publics découvrent l'épidémie, il y a des manières différentes de la voir, notamment en fonction des systèmes sociaux qui ont présidé à sa mise en agenda gouvernementale. Setbon montre qu'en Grande-Bretagne, les politiques publiques l'ont vite construit comme un problème de santé publique : cette épidémie touche l'ensemble de la population et appelle donc des réponses habituelles de santé publique comme le dépistage massif en plus de campagnes d'information. En revanche, dans le cas suédois, l'auteur montre que l'épidémie a davantage été considérée comme une maladie touchant essentiellement des

groupes dits à risque des « trois H » (homosexuels, héroïnomanes, hémophiles) : ce n'est pas un problème général s'imposant à la société mais un problème ciblé sur certains groupes. La France, occupant une situation intermédiaire, a oscillé entre les différentes manières d'appréhender l'épidémie. Il y a bien un travail de cadrage du problème, c'est-à-dire l'angle sous lequel on va l'apercevoir.

Le deuxième apport de ce travail est que les différences ne sont pas nationales, comme on peut voir dans la pandémie actuelle où les modalités diffèrent d'un contexte national à l'autre. Mais dans le cas du Sida, les différences sont à chercher dans les systèmes d'acteurs, les systèmes sociaux, au principe de la mobilisation scientifique et politique. Le cadrage, à la fois rapide en termes de santé publique du sida, au RU, a été rendu possible par le fait que les médecins qui se sont saisis du problème étaient des médecins bien installés, reconnus, disposant d'une certaine autorité, et étaient des médecins de santé publique, intégrés directement à la hiérarchie du *National Health System*. Ils disposaient donc d'un accès direct aux décideurs politiques et en particulier au ministère de la santé. Par effet d'opposition, les médecins de santé publique étaient prédisposés à voir les choses du côté de leur propre point de vue : cet effet de position, qu'on pourrait qualifier de dominante (dans la sociologie des champs) et institutionnalisée, fait valoir ce point de vue comme celui qui s'impose pour établir les choix politiques.

En Suède et en France, les médecins sont plus jeunes et ont été les premiers à la pointe de la recherche sur le Sida, avec des pdc scientifiques moins directement indexés aux catégories collectives de la santé publiques. Ils étaient moins influents sur la décision publique. Le résultat est à la fois une prise en charge moins rapide de l'épidémie de Sida et d'autres manières d'envisager des solutions au problème : ciblage dans les groupes dans le cas suédois et position intermédiaire du cas français avec pas de dépistage systématique mais invitation au dépistage d'une population générale. C'était le cas notamment du dépistage prénuptial (non-aléatoire) : on dépassait le dépistage des groupes à risque mais on est tout de même loin d'un dépistage nationalisé. Ce sont des effets sociaux qui sont au principe du cadrage du problème et par là même de la définition du type de réponse apportée au problème puisque **la façon de le concevoir appelle logiquement des outils issus de la façon dont le problème a été construit.**

C. Il n'y a pas de problème politique en soi : la politisation

Il s'agit de l'attribution d'un statut politique au problème. Aucun problème n'est politique en lui-même. De la même manière qu'il n'y a pas de problème en soi mais seulement des situations définies comme problématiques, il n'y a pas de problème politique en soi. Problème et problème politique ne se superposent pas : des situations définies comme problématiques ne font pas forcément l'objet d'une action publique. Il y a aussi des stratégies de dépolitisation, qui tendent à faire valoir les aspects exclusivement techniques d'un problème : les questions économiques par ex ne revêtiraient pas de dimension politique dans la mesure où elles s'imposeraient de la même manière à tout le monde. Une seule solution ou une seule manière légitime de voir le problème est portée par les techniciens, ayant le monopole de définition. Les problèmes environnementaux peuvent faire l'objet d'une dépolitisation pour éviter des manifestations et le monopole de leur définition. Le caractère politique ou non d'un problème est en tant que tel un enjeu de lutte, de pouvoir, car les acteurs ont respectivement intérêt ou non à considérer un problème comme problème politique.

Cobb et Elder, *Participation in American politics*, 1975. Ils travaillent sur le cas très précis d'une grève des ouvriers agricoles en Californie au début des années 1960. Il y a un conflit de travail opposant ces ouvriers aux riches propriétaires terriens où se cultivent les oranges et fraises. Se rejoue un conflit tel que ceux qui ont été de façon romanesque décrits par Steinbeck (*Les raisins de la colère*) : un conflit local de travail et dont la notion politique n'est *a priori* pas présente ou du moins pas évidente. Toutes les grèves ne font pas l'objet d'un traitement strictement politique. Les propriétaires agricoles sont inflexibles et refusent les augmentations salariales demandées. Ces ouvriers agricoles syndiqués essaient de rallier à leur cause d'autres catégories d'acteurs : **phase d'élargissement du conflit** où on sort d'un conflit binaire pour aller vers d'autres acteurs, en l'occurrence les autorités morales locales que sont les représentants des différentes Églises. Il y a un déplacement social de l'espace du conflit, élargi à des acteurs non directement intéressés à ce conflit. Et en même temps, c'est l'élargissement du cadre de ce conflit qui va être opéré : en plus d'être une classique revendication salariale, la grève va être investie d'une dimension morale : est-il acceptable moralement d'accepter des salaires qui n'assurent pas des conditions de vie décentes aux ouvriers ?

Ce premier élargissement en entraîne d'autres : s'ensuit la **mobilisation des autorités politiques locales** (élus locaux) qui vont être amenés à se positionner sur la question. C'est une nouvelle phase de double élargissement à la fois social et de signification. Et avec cette nouvelle catégorie d'acteurs politiques intervient une dimension politique : ces acteurs vont traiter, en tant qu'hommes politiques, les questions qui sont posées par le conflit de travail. Parmi ces élus locaux, il y a aussi le gouverneur de la Californie, des membres du Congrès et ces acteurs, prenant position, vont lui conférer une dimension nationale et porter la question dans les arènes politiques nationales, y compris en se référant à la Constitution qui garantit un traitement équitable.

Fin des années 1980 deux lycéennes à Creil portent le foulard et se voient interdire l'entrée dans l'établissement. Cela a été le point de départ de ce qui a été médiatiquement appelé « **l'affaire du foulard** ». Les enjeux locaux sont traités par des acteurs politiques et médiatiques nationaux et ont référé ce problème à des valeurs générales politiquement chargées, comme étant centrales dans la République française, notamment avec la laïcité. De là est apparu le processus de codification juridique et de la législation qui sous le premier septennat de Jacques Chirac a donné lieu à la loi interdisant le port du voile à l'école. C'est là aussi un processus d'élargissement du conflit et de sa politisation avec différentes catégories d'acteurs qui ont traité le problème dans des références à des valeurs collectives politiquement marquées.

Les trois étapes récurrentes de la politisation d'un problème dans ces études de cas :

- **Généralisation, intéressement et conflictualité.** Faire en sorte que le problème ne soit pas exclusivement local et limité, mais que ce conflit intéresse d'autres acteurs. La politisation renvoie à une forme de conflictualité entre les ouvriers agricoles et leurs employeurs, mais les conflits proprement politiques.
- Ensuite, c'est **la traduction dans des termes politiques.** Comment parle-t-on d'une situation ? Est-ce qu'il s'agit de la traduire dans des termes strictement liés à des conflits de travail propres à une situation locale ou est-ce qu'on va parler de références politiques ? Cette traduction va dans le sens d'un élargissement par les acteurs engagés dans le traitement du problème. Ce n'est plus simplement un foulard ou une tenue vestimentaire, mais c'est la République en danger. Selon le contexte national, certains acteurs ont intérêt à se saisir du problème : ce sont les acteurs qui confèrent un statut politique au problème.

- Enfin, le problème fait l'objet d'un **traitement par des agents du champ politique**. La politisation est le produit du statut même des acteurs qui se saisissent du problème. À la fois, on peut dire que le fait qu'un problème soit traité par des acteurs politiques est une condition dans les stratégies d'accès du statut politique, mais d'une autre manière, le seul fait qu'un acteur, avec un statut politique éminent, aborde une question, rend cette question politique. Il y a un effet magique : la magie transforme un statut d'un objet. La magie sociale* ou illusionnisme social est le fait de transformer des objets du seul fait que des acteurs, comme le magicien, soient autorisés socialement à le faire et accordent une croyance dans l'autorité de ce qu'ils peuvent réaliser. Un acteur politique qui aborde une question, du seul fait de son statut, transforme le statut de l'objet et lui confère un sens politique et le politise. Cette condition n'est pas toujours réunie mais elle est un accélérateur très fort du processus de politisation.

***NB :** Dans le monde artistique, l'acte magique est la signature de l'artiste : Marcel Duchamp fait une exposition en 1917 dans laquelle il présente un urinoir et un égouttoir à bouteilles. Ce ne sont pas des objets artistiques en eux-mêmes, mais le fait que Marcel Duchamp, artiste reconnu, y appose sa signature, produit un effet de magie car cela devient des œuvres d'art. C'est une stratégie critique de dévoilement des processus à l'œuvre dans les œuvres d'art.

Cette idée de l'illusionnisme social est étudiée par Marcel Mauss, mais aussi Pierre Bourdieu (le couturier et sa griffe) expose et reprend cette analogie. Au travail de la haute couture, le simple fait de donner son nom à un vêtement lui confère ce statut noble, à part, de vêtement de haute couture et pas simplement la confection du vêtement. Entre autres, l'acte élocutoire permet de créer des choses avec les mots : « dire c'est faire » (Austin). Pour que la force élocutoire fonctionne, il faut que les locuteurs soient investis du pouvoir qui leur permettent de faire ce qu'ils disent advenir dans la réalité.

II. Comment se définit l'agenda gouvernemental ?

A. Les types d'agenda

1. Les origines de la problématique de l'agenda : l'influence des media

La question est venue d'une question classique ancienne de l'influence des media. Dès les années 1930, la question à la fois politique et scientifique issue du fait qu'un certain nombre de régimes utilisent de manière plus systématique des techniques de propagande pose la question de l'effet de cette utilisation des media peut produire sur les attitudes politiques des citoyens. Ouvrage célèbre de Serge Tchakhotine *Le viol des foules par la propagande politique* (1973) : la propagande transforme totalement les opinions et partant les attitudes des citoyens. Le problème est que c'est difficile à prouver. Ce qui se passe dans les media a peut-être une influence, mais de là à la mesurer c'est compliqué. Paul Lazarsfeld *The People's Choice* développe cette **théorie du two step flow communication** (communication à double étage) : pas d'effet direct mais seulement des effets indirects par le biais des leaders d'opinion qui sont au courant des médias et vont reléguer cela aux personnes du groupe où ils ont une certaine autorité.

D'autres manières interviennent pour envisager les media. Les événements ne sont pas seulement ce que reflètent les media, mais c'est ce qu'ils ont construit comme tel. Il y a un **travail de tri** très important dans toutes les situations qui sont susceptibles de faire événement, compte tenu du format limité. On est forcément amené à faire un tri. Cette sélection de l'information est déjà un premier pas vers la constitution de l'agenda médiatique, c'est-à-dire liste des questions, sujets, événements qui sont traités à un moment donné par les acteurs du champ journalistique. Au-delà de cette simple définition, les journalistes peuvent avoir un rôle actif en construisant les problèmes et en en faisant, dans la logique des concurrences du champ médiatique, des problèmes. Patrick Champagne montre les logiques de la construction médiatique du problème de banlieue dans les années 1980. Le travail journalistique sélectionne et définit ce qui est présenté comme important au public. De là, la question de l'influence des media se pose, notamment avec la formule de Lasswell : « les media ne disent pas ce qu'il faut penser, mais ce à quoi il faut penser ». En hiérarchisant l'information, le travail journalistique va contribuer à accréditer l'importance de certains problèmes plutôt que d'autres et va jouer un rôle proprement politique. C'est à partir de cette définition de l'agenda médiatique, comme l'ensemble des sujets traités à un moment donné dans l'espace journalistique, que s'est construite la notion d'agenda qui a été déclinée dans toute une série de domaines, notamment agenda scientifique ou politique et gouvernemental.

2. L'agenda politique

C'est l'ensemble des questions qui sont soulevées à un moment donné par les acteurs du champ politique. On voit très directement la dimension conflictuelle dans la mesure où les questions politiques ne s'imposent pas d'elles-mêmes aux acteurs du champ politique mais sont traitées en fonction des intérêts, des positions, des stratégies des acteurs du champ politique.

C'est particulièrement évident dans les périodes de conjoncture mobilisée : **l'agenda électoral** et les thèmes de campagne qui sont le produit de stratégie électorale. On amène des questions qui sont supposées conforter le soutien de l'électorat. Le cas échéant, on essaie de soulever des problèmes et d'inscrire des questions qui vont mettre en position de faiblesse ses principaux adversaires politiques et donc il y a une construction tactique et stratégique de l'agenda. Par exemple, la façon dont Audrey Freyermuth analyse les campagnes des élections et la question de la sécurité le montre : l'intensité du traitement politique de la question de l'insécurité en campagne électorale n'est pas le reflet de l'importance objective de la délinquance. Il y a très bien des moments où la délinquance est forte et peu investie ou à l'inverse des moments de relatif calme et où la question est montée en épingle dans une logique d'affrontement droite/gauche. Logique partisane de l'agenda politique qui renvoie à l'état des forces politiques. C'est d'autant plus le cas que les municipalités sortantes sont en situation instable.

Cette condition politique partisane se marque aussi par le fait que se saisir de thèmes politiques particuliers participe de la constitution de la « marque partisane », c'est-à-dire une identité associée à une organisation politique sur le marché politique. Il y a de ce point de vue des organisations politiques dont la dimension thématique est d'emblée centrale : on peut penser aux organisations écologistes et partis verts qui se constituent en constituant la cause environnementale et en inscrivant sur l'agenda politique les questions environnementales. Toute la question étant de ne pas être réduit au parti de la défense de l'environnement, mais que cela va au-delà. Aujourd'hui, le Rassemblement

national est naturellement associé à la question de l'immigration. Il est clair que le FN a réussi à imposer la question de l'immigration comme une question politique centrale et s'imposer en tant que parti en imposant cette question, y compris aux acteurs politiques qui ne la traitaient pas forcément de manière importante auparavant. Laurent Fabius : « Le FN n'apporte pas les bonnes réponses, mais il pose les bonnes questions » : sorte d'aveux d'impuissance et reconnaissance de la légitimité des thèmes de l'ennemi du PS de l'époque, ce faisant c'est accepter les thèmes de l'ennemi qui deviennent légitimes.

Quand on regarde l'histoire du FN, on se rend compte que l'immigration n'était pas importante au départ en 1972. Il est à l'origine une association de courants politiques divers (Royalistes, Action française, Vichystes, extrême droite traditionnelle catholiques, des païens, etc.). cf. vidéo d'une réunion du FN JM Le Pen fait une proposition d'investir des questions non étudiées qui peuvent susciter du soutien électoral. C'est dans la logique du jeu politique que se constitue la définition de ces thèmes. Il est tactiquement défini, pas seulement dans les concurrences entre les partis, mais y compris au sein des partis politiques qui sont traversés de luttes de pouvoir. De la même manière que la promotion de thèmes renvoie à des tactiques politiques, le fait de ne pas traiter des thèmes renvoient à des formes de stratégies (**stratégies d'évitement**). À cet égard, Frédéric Sawicki traite de la campagne de 1988 et montre que les questions de protection sociale et notamment des retraites et leur financement selon les prévisions démographiques peuvent être considérées comme un problème gouvernemental. C'est une forme de stratégie d'évitement : personne n'ayant véritablement intérêt à se saisir de la retraite à ce moment-là car assez compliqué de se positionner sur l'échiquier politique et donc il y a un accord tacite entre Chirac et Mitterrand pour ne pas en parler.

3. L'agenda gouvernemental

C'est l'agenda non plus des débats politiques mais c'est l'agenda des questions qui sont à l'ordre du jour du gouvernement. Il peut être objectivé : l'ordre du jour du Conseil des ministres donne un aperçu de ce qui est discuté comme projets en cours, questions posées, réformes en projet, etc. La question est de savoir **les relations qui s'établissent entre agenda politique et agenda gouvernemental**. Par ex, une question ayant eu du succès sur l'agenda politique peut se retrouver sur l'agenda gouvernemental (forme d'imposition) ou une stratégie gouvernementale visant à lancer des débats dans l'arène politique pour préparer le terrain à des problématiques traitées par le gouvernement. Dans le sens inverse, on peut voir un effet rétroactif : si une question est inscrite dans l'agenda gouvernemental, c'est d'emblée une question politique de fait inscrite dans l'agenda politique puisque la question est à l'ordre du jour de l'ensemble des acteurs politiques.

Néanmoins il y a des logiques propres à l'agenda gouvernemental qui ne se résume pas aux concurrences inter ou intra-partisanes. D'une part, l'agenda gouvernemental est déterminé dans la logique du **jeu de coopération et de concurrence** qui s'instaure entre les différents agents dominants de l'arène gouvernemental (les ministres), il y a des intérêts de position à porter telle ou telle question pour faire valoir son importance et rôle politique. Il y a aussi à chaque position occupée une prise de position associée qui font que les ministres proposent des thèmes associés au poste ministériel qui est le leur. Les questions de délinquance ou réforme pénale vont être abordées différemment par le

Ministre de l'Intérieur ou Ministre de la Justice. Se joue dans les concurrences internes la définition de l'agenda gouvernemental.

Enfin, cet agenda n'est pas simplement défini par les leaders politiques les plus visibles que sont les ministres, mais est préparé en amont à l'initiative de hauts fonctionnaires, des membres du cabinet ministériel, des directeurs d'administration, experts, etc.

B. Les logiques de mise sur agenda

Cf. article sur Moodle de Philippe Garraud

Selon P. Garraud, les logiques de mise en agenda sont multiples puisqu'elles renvoient à des acteurs différents, prennent des formes différentes, et donc il essaie de systématiser les caractéristiques des processus les plus typiques, plus régulièrement visibles de mise sur agenda de manière à visualiser les principales tendances à opérer.

Les principales variables que l'on peut distinguer sont les suivantes :

- Y a-t-il l'existence préalable d'une demande sociale ?
- Est-ce que le processus de mise sur agenda renvoie à une dimension conflictuelle ou pas ?
- Est-ce que cette mise sur agenda est fortement publicisée ou non ? Correspond-elle à un rôle du champ journalistique ? Et de quelle nature ce rôle est-il ?

1. La mobilisation

Le premier critère est qu'il y a une demande sociale des groupes mobilisés en dehors du champ politique stricto sensu (groupes d'intérêts, associations, citoyens, syndicats). Ils se mobilisent pour faire valoir une cause et ce faisant vont s'efforcer de porter la cause sur l'agenda gouvernemental.

Le deuxième critère est qu'il y a une dimension conflictuelle assez forte. Ces mobilisations sont très souvent engagées dans une stratégie de publicisation qui s'appuie sur les médias en tant que relai des revendications et de la définition des causes. Il existe un sous-type qu'est la mobilisation silencieuse avec le lobbying discret qui évite la mobilisation avec accès direct aux lieux centraux du pouvoir. Il y a bien une mobilisation mais la dimension conflictuelle est moins explicite. C'est l'inverse de la publicisation qui est recherchée car elle révèle des pratiques en sous mains qui seraient masquées.

2. L'offre politique

Le deuxième type mis en évidence par Philippe Garraud est une mise sur agenda qui procède davantage des logiques propres de l'arène gouvernementale, sans nécessairement de demande sociale préalable. L'agenda politique se retrouve largement sur l'agenda médiatique. C'est l'histoire de l'œuf et la poule entre la demande et l'offre politique : qu'est-ce qui contribue à définir l'autre ? Cette question renvoie à des enjeux de pouvoir et ne peut pas recevoir de réponse définitive ni systématique car cela est variable dans le temps et dans l'espace.

Pour le cas français contemporain, le champ journalistique peut jouer un rôle mais pour une série de raisons, relatives au monopole dont disposent les autorités étatiques, qui tiennent aux moyens limités des journalistes d'investiguer de façon autonome. Finalement, dans beaucoup de cas, c'est l'agenda politique et gouvernemental qui prédétermine l'agenda journalistique, plus que l'inverse ou au moins autant.

Aux US dès les années 1970 et en GB dès la fin des années 1980, il y a un rôle très fort du champ journalistique avec les tabloïds qui produisent le scandale de la fraude dont se saisit le gouvernement.

Dans le cas français, ce qu'on voit est certes un traitement journalistique important mais que ce traitement suit chronologiquement plus qu'il ne précède le traitement gouvernemental, accréditant l'idée que c'est plus les initiatives gouvernementales qui ont déterminé le traitement médiatique que l'inverse.

3. La médiatisation

C'est une logique de l'offre médiatique. Les media ont un rôle d'initiative, comme le cas du journalisme d'investigation, aujourd'hui en France est illustré par *Mediapart* où on sort des questions et affaires reprises ensuite par les autres journaux. Y a-t-il un rôle initiateur du champ journalistique ? Ou le champ journalistique se fait le relai de l'instrument préalable ? C'est avant tout un rôle d'accompagnement, de légitimation, de renforcement du problème.

III. Les dynamiques de l'agenda

A. L'interaction des agendas : les *policy windows* (John Kingdon) (non traitée en cours)

B. Les cycles d'attention aux problèmes

Les cycles d'attention au problème : il ne faut pas imaginer ce processus de mise en agenda comme linéaire et binaire avec pt de départ et pt d'arrivée. Cette notion a été forgée par Anthony Downs (*Up and Down with Ecology*) montre assez bien le caractère cyclique des processus de mise sur agenda. Il y a une histoire beaucoup plus longue des processus de mise sur agenda, notamment dans les cas qui correspondent aux modèles de la mobilisation comme l'illustre la question environnementale.

Il montre le déroulement d'un cycle :

- Dans un premier temps, un groupe est fortement mobilisé, qui va porter une définition bien précise du problème à laquelle il va être attaché :
- Pour que cette mobilisation joue le travail d'élargissement et qui peut rendre la question plus floue,
- Si le cycle réussit, cette question est inscrite à l'agenda gouvernementale et traduite en termes politiques et technocratiques (selon les logiques du gouvernement). Ce qui conduit de façon paradoxale à ce que le groupe à l'origine de la mobilisation recueille un certain succès car question inscrite à l'agenda gouvernemental, mais c'est aussi une forme de dépossession car

le sens et le cadrage du problème échappe à ce premier groupe, qui va se sentir à la fois couronné de succès et trahi et dépossédé.

- Dans cette typologie, il y a souvent une quatrième étape : remobilisation des groupes initialement à l'origine des processus dans une lutte pour rétablir le cadrage initial. Dans un travail de mise en cause, il y a une critique de la technocratisation par la gouvernementalisation du problème.

Conclusion

La problématique double de la construction des prb pub et la mise en agenda pose la question de la dénaturalisation des problèmes et de leur prise en charge. Le problème est socialement construit, non nécessaire et notamment avec les différences de cadrages (ex du Sida). L'orientation concrète des politiques publiques est à expliquer. Les processus antérieurs à la sacrosainte phase de décision ont construit, cadré, pré-théorisé le problème et portent en eux-mêmes les questions qu'ils posent et pré-déterminent l'espace des solutions possibles.

Chapitre 6. Le tournant néo-libéral

Introduction

C'est une question assez polémique et au cœur du débat politique. Le terme même de néo-libéralisme est souvent utilisé à des fins de critiques et de dénonciations, plus que de manière descriptive, même s'il peut être utilisé comme un étendard.

La définition est difficile : ce n'est pas un concept scientifique clairement défini. On sait grossièrement que c'est une orientation générique, c'est-à-dire avec une vocation à s'appliquer à l'ensemble des secteurs des politiques publiques, avec la valorisation de la libre-concurrence et du marché contre les formes de gestion planifiées, étatisées, de l'économie et du social. Le néo-libéralisme mobilise de façon récurrente des « recettes » de l'action publique : privatisation ou renforcement du rôle du privé dans le traitement ou délivrance d'un certain nombre de services (comme notamment avec les PPP : partenariat public-privé), dérégulations dans tous les secteurs avec une importance particulière donnée au secteur bancaire et au marché de l'emploi.

Le néolibéralisme a d'autres caractéristiques plus concrètes dans les administrations publiques : il se décline, sans se confondre avec le néo-management, en *New Public Management*, qui a vocation à importer dans le secteur public des manières d'organiser issues du secteur privé se caractérisant par de nouveaux outils d'encadrement du personnel, gestion par les objectifs, développement d'indicateurs de gestion, de résultat et de performance, qui ont considérablement transformé le fonctionnement concret des administrations.

L'un des paradoxes du néo-libéralisme (Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, 2012) : cette orientation tournée contre l'État sous ses formes bureaucratiques a aussi renforcé la bureaucratisation des organisations publiques et plus généralement la conduite de l'affaire publique, notamment avec les réformes des hôpitaux : alourdissement des tâches administratives avec entremise de ces indicateurs de gestion et aussi la tarification à l'activité (T2A). Les réformes que connaissent les universités sont aussi caractéristiques de cette bureaucratisation au nom du néo-libéralisme, notamment avec encore une fois l'alourdissement des tâches administratives des enseignants-chercheurs qui croulent sous des contraintes supplémentaires avec la nécessité de transparence des résultats, de l'évaluation, d'indicateurs, la soumission à des règles finalement plus rigides que les règles bureaucratiques.

Se pose deux questions :

- *De quand date le tournant néo-libéral ?*

Le premier a priori est que le néo-libéralisme marque une grande victoire à partir du début des années 1980 et c'est là que se joue le tournant néo-libéral avec les deux grandes figures que sont Ronald Reagan à la présidence des États-Unis en 1980 et Margaret Thatcher, Première ministre britannique, en 1979. Dans ces deux pays, on assiste à une cristallisation et une intensification de toute une série de réformes qui ne partent pas du même point de départ. En effet, il s'agit d'une plus grande rupture en GB, alors que la tradition étasunienne était plus libérale (cf. *reaganomics*), donc c'est davantage une continuité. Plus qu'un tournant, c'est un changement graduel, avec des accélérations et aussi des mouvements de fonds plus lents, antérieurement engagés et constitués à la période la plus manifeste du tournant du début des années 1980.

L'entretien de Georges Pompidou de 1967, au sommet de la grandeur de l'État, montre ce tournant néolibéral déjà en œuvre (cf. vidéo). Dans son discours de 1967, le Premier ministre vante la prise de risque, la concurrence et le maintien seulement à minima et de façon subsidiaire des protections de l'État. C'est un discours devenu très classiquement associé au néo-libéralisme. Cet extrait montre que contrairement à une autre idée reçue, le néo-libéralisme, du moins en France et aussi en GB, n'est pas réductible à une sorte d'attaque venue de l'extérieur contre l'État, provenant des organisations patronales pour réduire les charges et l'intervention étatique. Mais le tournant néo-libéral a aussi des origines largement internes à l'État (ici le plus haut sommet avec le Premier ministre), mais aussi dans l'administration, dans les logiques de concurrences internes au champ politique.

- *D'où vient ce tournant néo-libéral ?*

Ce n'est donc pas seulement une attaque extérieure, mais il y a un ancrage interne. Deux explications toutes faites peu satisfaisantes tentent d'expliquer l'origine du tournant :

- Les pays du monde occidental auraient été exposés aux mêmes types de problèmes et auraient ainsi utilisé les mêmes recettes pour les résoudre → vision très simplificatrice : différences entre les pays dans les rythmes et intensités du tournant néo-libéral
- Ce serait par la force intrinsèque des idées économiques, contre la faiblesse des idées du keynésianisme favorable à l'intervention : pouvoir des idées aurait conduit à faire remporter aux néolibéralismes cette victoire. Cela ne tient pas sociologiquement la route : d'un point de vue réaliste, on peut penser à la formule de Karl Marx « les idées dominantes sont celles de la classe dominante » → si certaines idées gagnent, ce n'est pas parce qu'elles sont meilleures mais parce que ceux qui les portent ont le pouvoir de les faire advenir.

I. Le premier néo-libéralisme

A. La crise des années 1930 et la remise en cause du libéralisme classique

Le mot « néolibéral » date de l'entre-deux-guerres et trouve son origine dans un mouvement lointain, un mouvement politique, administratif, et surtout intellectuel. François Denord (*Néolibéralisme version française : histoire d'une idéologie politique*, 2007) précise ce qu'est le néolibéralisme par rapport aux autres formes de libéralisme classiques. Ce qui se dégage dans les années 1930 est le développement d'un courant relativement hétérogène d'idées et d'acteurs qui se veulent une troisième voie entre deux tendances (une ancienne et une en ascension). La plus ancienne est le libéralisme classique du laissez-faire qui a montré ses faiblesses et limites dans son incapacité à prévenir et régler la crise économique de 1929 et des années suivantes. Une seconde tendance en vogue se fait à l'égard d'orientations plus variées promouvant la régulation étatique de l'économie et du social. Dans les années 1930, c'est à la fois ce qui se passe dans l'Allemagne nazie, dans l'Italie fasciste (corporatisme) et dans l'URSS stalinienne (planification, direction bureaucratique de l'économie). Il y a toute une série d'autres mouvements moins mis à l'épreuve directement : le planificateur, qui est plus démocratique dans la planification stalinienne, avec des représentants des organisations professionnelles et des experts, acteurs politiques, etc.

Le néolibéralisme ne se confond pas avec le libéralisme ni avec l'ultra-libéralisme mais se dégage ainsi dans une troisième voie. Ce que révèle F. Denord est qu'il y a une métaphore fréquemment mobilisée pour définir cette notion relativement vague : celle du Code de la route. Le Code de la route est un ensemble de règles partagées, vérifiées, dont la non-observance est sanctionnée, qui permet une circulation harmonieuse, sans imposer à quiconque l'itinéraire à suivre. L'analogie est fondatrice : le néo-libéralisme pose des règles a minima pour que les libertés de chacun s'exercent pleinement mais sans poser de problèmes et mettre en péril l'économie ou l'harmonie sociale ou que les comportements individuels soient totalement libérés de tout contrat.

Cela permet d'agrèger des relations économiques, politiques, différentes : des courants très marqués par une idéologie élitiste mais aussi libéralisme sociétal ou moral, ou encore plus de conservatisme social, etc. C'est une sorte d'agglomérats d'orientations différentes mais constituées dans croyance commune d'une orientation a minima de l'État, mais pas en son absence totale.

Les promoteurs du néo-libéralisme sont variés. Ils sont plutôt des agents dits « dominés » dans la sociologie des champs. Ils sont dominés, bien qu'ils viennent de champs différents :

- Champ économique : ce sont les jeunes patrons d'entreprise de taille moyenne qui créent dans l'entre-deux-guerres des organisations de patronat moderne ;
- Champ bureaucratique : fonctionnaires et hauts fonctionnaires qui n'occupent pas les positions les plus dominantes ; mais aussi les ingénieurs de Polytechnique du groupe X-Crise (sorte de gouvernement des ingénieurs pour contrer les limites de la gestion des acteurs politiques).
- Champ intellectuel : ce sont les figures d'un Louis Rougier, philosophe, qui n'a pas une position dominante, ou encore d'un Raymond Aron qui n'est pas encore bien connu à l'époque.

Le néolibéralisme se constitue par la rencontre d'acteurs aux positions relativement peu éminentes qui se battent contre les agents aux positions les plus établies, étant davantage marqués par le maintien d'orientations traditionnelles. Malgré cette diversité, ce qui caractérise rapidement cette organisation sociale est le fait de mettre l'accent sur la dimension intellectuelle de ce combat politique en constituant des occasions de réflexion, des cénacles, des associations, pour produire des *policy papers*, faute d'occuper des positions leur permettant d'être aux manettes.

Il est important de se rappeler l'événement du grand colloque Walter Lippmann de 1938 de Louis Rougier. Lippmann est connu pour être le plus défenseur du libéralisme dans toutes ses formes. C'est la première grande manifestation du mouvement. Une deuxième peut être la publication des *Routes de la servitude* (1944) de von Hayek évoquant une thèse importante dans la promotion des idées néolibérales : à partir du moment où on concède une part de sa liberté au pouvoir politique et administratif, où on transfère la gestion d'un certain nb de questions, on met le doigt dans un engrenage qui conduit à l'augmentation de la domination bureaucratiques. Ces formes de transfert à l'État conduiraient au totalitarisme. Ce pamphlet politique explique que la sécurité sociale, selon Hayek, mène au totalitarisme. L'État gère la vie des individus en s'occupant de leur santé ou de leur retraite et a une emprise sur les vies individuelles. C'est le genre de critique dont a fait l'objet l'*Obamacare*.

La Seconde Guerre mondiale donne un coup d'arrêt à ces entreprises néolibérales puisque l'intervention étatique est prégnante dans les guerres. Ce qui se constitue un peu partout dans les pays occidentaux après 1945 est le développement de l'interventionnisme étatique et public et le succès des idées keynésiennes notamment. L'idéologie dominante par les différentes catégories d'élites intellectuelles va plus dans un consensus fordiste-keynésien où se mêle à la fois la nécessité de l'intervention de l'État, une redistribution générale pour limiter les inégalités et rôle important aux syndicats pour co-gérer l'économie et maintenir la paix sociale. Cela laisse sur le banc de touche les promoteurs de réformes allant dans le sens d'une réduction du pouvoir.

B. L'après-guerre et la traversée du désert des libéraux

Cette relégation dans l'après-guerre est une des raisons pour lesquelles va continuer le fait que le combat se porte seulement sur le terrain des idées, faute de ne pas être au pouvoir. Cela est théorisé par Hayek qui s'inspire d'un certain nombre de préconisations de Keynes pour les retourner contre lui : il théorise le rôle politique que doivent jouer les économistes en constituant le débat d'idées économiques comme l'une des formes du combat politique.

Les néolibéraux au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ont organisé des *think tanks*, organisations supposées indépendantes des pouvoirs politiques étatiques qui sont un réservoir d'idées. Ce sont des lieux dans lesquels ont essentiellement lieu des questions et débats intellectuels tournés vers l'influence ou la mise à disposition de recettes et orientations possibles pour les futurs gouvernants. La continuité est tout à fait établie entre le colloque Walter Lippmann de 1938 et la société du Mont Pèlerin créée en 1947 où se retrouvent nombre de personnalités (von Hayek en particulier). Cette société s'est constituée comme la maison-mère de toute une série de *think tanks* un

peu partout dans le monde qui ont en qqsorte préparé dans le cas britannique notamment la révolution néolibérale.

II. Forums et types de libéralisme

Bruno Jobert et Bruno Théret, *Le tournant néo-libéral en Europe*, 1994. Ils établissent une typologie avec trois néolibéralismes. A l'intérêt de rapporter les types de néolibéralisme à des milieux sociaux que Jobert appelle des « forums », qui sont des champs, c'ad des lieux sociaux partiellement autonomes, des espaces de débats, de lutte, de concurrence ou de collaboration.

A. Le forum scientifique et le néo-libéralisme savant

C'est le champ de la science économique au sein duquel va se constituer un type de néolibéralisme particulier qui est le libéralisme savant, c'ad le néolibéralisme en tant qu'il est l'illustration des thèses de l'économie monétariste et néoclassiques. Ce forum est important dans la mesure où c'est dans ce forum scientifique que les gouvernants puisent leurs références pour guider leurs actions. C'est un forum important également dans la mesure où, et ce de façon croissante à partir des années 1960, il devient déterminant dans la formation des élites politiques et administratives. L'enseignement de la science économique occupe une place croissante dans cette formation. Par exemple, cela explique comment la compétence économique est devenue un prérequis du capital politique. On peut dire la même chose pour les élites administratives : les deux évolutions croisées dans les années 1960 avec un déclin relatif de la formation juridique, avant discipline reine à l'ENA. Cette évolution est concomitante avec la science économique où les théories keynésiennes ou néo-marxistes déclinent.

S'ajoute au fait qu'on a affaire à une discipline internationalisée, plus que le droit ou la sociologie. Cette internationalisation rime avec américanisation car c'est l'importance croissante des grands congrès organisés aux US ou par des économistes américains, c'est dans les revues américaines qui servent de filtre permettant d'accorder ou non la reconnaissance internationale aux économistes. Le champ de la science éco étasunienne a lui été précocement réorienté vers ses auteurs monétaristes et néoclassiques comme Hayek ou Friedman. Les positions les plus dominantes dès les années 1960 sont tenues par des économistes qui donnent le la de la discipline.

B. Le forum politique et le néo-libéralisme doctrinaire

Le forum politique est un espace du débat politique et de luttes pour l'obtention de positions politiques et développe un néo-libéralisme qualifié de « doctrinaire ». Même s'il emprunte une partie de son vocabulaire au néo-libéralisme savant, c'est un néo-libéralisme retraduit dans les logiques des concurrences internes au champ politique, sous forme de slogans, et dans un but de conquêtes ou de conservation du pouvoir politique comme une marque permettant d'être différenciée des autres.

Arme du débat politique illustrée par deux cas emblématiques de Reagan et Thatcher. C'est aussi l'évolution notable de Jacques Chirac : au milieu des années 1970, lorsqu'il quitte son poste en 1976 et rompt avec VGE pour fonder le RPR, il développe de ce qu'on qualifie de « travaillisme à la française ». C'est plus une orientation qui à la fois se veut dans la continuité du gaullisme étatique et où les préconisations vont dans le sens de la participation, d'une concertation avec les syndicats. Dix ans plus tard, après la période du début des années 1980 marquée par l'avènement à la Présidence de François Mitterrand, c'est différent. Notamment avec la venue de nouvelles personnes au sein du RPR et notamment des promoteurs du néo-libéralisme : François Léotard, Alain Madelin. Lors des législatives de 1986, le néolibéralisme comme référence politique est mobilisé pour contrer et réaliser l'alternance avec la période de cinq années de gouvernement socialiste construit comme un ennemi étatiste avec le spectre du socialo-communisme.

C. Le forum des politiques publiques et le néo-libéralisme gestionnaire

Le forum des politiques publiques trouve son origine davantage dans les milieux où se fabriquent les politiques publiques : ce sont les réseaux de relations qui unissent les fonctionnaires, experts, administrateurs de divers types, représentants professionnels. Ces producteurs de politique publique sont eux-mêmes formés à l'économie et se réfèrent au travail des économistes pour développer leurs propres préconisations. Mais ce forum est moins visible et revendique de manière moins directement publique l'orientation néo-libérale que le néo-libéralisme doctrinaire, qui est une arme de combat politique et dessine un tournant néolibéral assez différent.

En prenant le cas français, ce troisième type a été agissant car de nombreux travaux s'accordent pour considérer que c'est au sein même du champ bureaucratique dans le haut de l'appareil d'État que se sont jouées les orientations des politiques publiques néolibérales. Jobert évoque notamment le rôle des hauts fonctionnaires chargés des questions économiques. Certes, il s'agit du ministère des finances et du budget, mais pas seulement. C'est aussi des services particuliers comme la direction de la prévision et les économistes d'État, c'est-à-dire les personnes qui viennent notamment de l'INSEE et qui ont un pied dans le monde savant et un autre dans le monde administratif qui se font le relai des orientations néo-libérales au sein du champ bureaucratique.

Pour les politiques sociales, ce néolibéralisme gestionnaire se caractérise par le fait que l'évolution du traitement de la sécurité sociale va être davantage le fait de petits ajustements gestionnaires (hausse des cotisations, déremboursement des médicaux, redéfinition des périmètres et assiette des prestations, etc.) que des grandes réformes remettant explicitement en cause les orientations des politiques sociales. Jusqu'au moins milieu des années 1990, cette succession de petits ajustements gestionnaires marquent l'évolution des politiques sociales plus que des réformes. Cette date est la date de la grande réforme Juppé qui là, pour la première fois, marque une politique gouvernementale très claire concrète, directe de réformes avec les retraites.

⇒ Intérêt de cette typologie :

L'intérêt de cette typologie est de permettre d'observer plus précisément le croisement de ces néolibéraux, de mesurer leur poids relatif, en fonction des périodes historiques, des pays concernés ou des secteurs d'action publique. Par ex, le cas britannique montre une forme d'alliance entre ces

trois forums où c'est les usages politiques à des fins doctrinaires d'une forme vulgarisée de néolibéralisme savant qui marquent le tournant néolibéral s'imposant aux forums des politiques publiques et ne se traduisant qu'après coup dans une forme plus gestionnaire de néolibéralisme. Alors que cas français, c'est plus un type néo-gestionnaire nourri du néo-savant suivi par des programmes politiquement explicites sur les réformes.

III. La diffusion des idées néo-libérales : le cas des *think tanks* britanniques

Keith Dixon, *Les évangélistes du marché*, 1998.

Risque du piège téléologique : on reconduit ex post un processus quand on connaît son aboutissement. C'est un piège à éviter car il y a bien une stratégie de conquête qui trouve son origine à la période de l'immédiat après-guerre. On trouve des *think tanks* aux orientations très différentes, pas forcément des orientations idéologiques, on retrouve même des *think tanks* orientés vers la lutte contre les néo-libéralismes comme le cas de la Fondation Copernic en France.

Création de la société Mont Pèlerin et autres *think tanks* sont d'origine étasunienne et britannique. En France on trouve des organismes plutôt favorables à cette orientation : l'un des premiers grands think tank revendiquant cette appellation est la fondation St-Simon (en 1982 sous l'égide de Pierre Ronsanvallon) qui est un organisme de réflexion de centre-droit centre-gauche allant de Raymond Barre à Michel Rocard. Se veut non pas une réponse au gouvernement PS. On peut également citer l'Institut Montaigne ; ou la Fondation pour l'innovation politique (sous l'égide de l'UMP en 2004) ; ou encore la Fondation IFRAP (fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques). Il faut être conscient de la diversité des *think tank* mais en même temps la contribution essentielle de ces groupes de réflexion est davantage allée vers l'évolution du néolibéralisme, c'est ce que montre nettement le cas britannique.

A. La traversée du désert (des années 1930 aux années 1970)

En GB, il y avait tradition qui date de la fin du XIXe avec la *Fabian Society*, un espace de diffusion des idées keynésiennes et se sont constituées dans l'après-guerre des organisations qui ont voulu contrer la **Fabian society** et le néo keynésianisme. En 1965, le *Center of politic studies* est l'émanation du Mont Pèlerin.

Dans la GB du lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, jusqu'aux années 1970, les conditions ne sont pas favorables au néolibéralisme : aucune des catégories d'élites ne sont prêtes à illustrer ces idées, y compris au niveau patronal : les dépenses publiques sont vues comme protectrices, et c'est une chose importante, tout comme les syndicats forts. Le patronat britannique y voit une condition favorable au maintien de la paix sociale et du bon développement de leurs activités économiques. L'automatisme d'équivalence entre patronat et la lutte contre État n'est pas si évident.

L'élite politique et administrative, même du côté conservateur, domine très largement jusqu'au milieu des années 1970. Ces *think tanks* ont une activité relativement marginale pendant toute cette longue période de 1945 à 1975 et vont faire un travail de fond qui porte ses fruits dans la

seconde moitié des années 1970. Se développe alors toute une série de *think tanks* assez coordonnés les uns aux autres, ayant une stratégie. L'*Institute of Economic Affairs* et *Center for Policy Studies* se partagent les rôles : l'IEA s'occupe plutôt de concevoir des recettes utiles au néolibéralisme-gestionnaire, préparer des réformes utilisées par Thatcher. À côté, l'*Adam Smith Institute* avait une stratégie différente davantage tournée vers les media avec les *talk-shows* et slogans, expertise vulgarisée destinée à convaincre les esprits.

Cette emprise concertée ne trouve d'écho que dans un premier temps vers des élites particulières : les élites économiques financières, non pas les grands patrons de l'industrie mais plutôt les banques, les milieux boursiers de Londres, par l'intermédiaire de la presse économique. Ensuite, c'est plutôt du côté des fractions dominées du camp conservateur : les plus conservateurs traditionnalistes qui peuvent se rapprocher de l'extrême droite avec le combat identitaire, dont les *think tanks* se sont départis en se spécialisant dans les questions économiques. En France, l'équivalent est le club de l'horloge ou GRECE (groupe recherche sur la civilisation européenne) avec Alain de Benoist, Bruno Gollnisch (FN) sur les questions de l'immigration.

Les élites des fractions dominées du camp conservateur où se trouvent Thatcher et ses qqs affidés ne partagent pas les origines sociales et formation d'une grande partie de ces élites, qui sont fortement marquées par des origines de la grande bourgeoisie ou de l'aristocratie britannique. Thatcher se présentait avec fierté comme fille d'épicier, arguant la revanche des petits, en s'appuyant sur la philosophie du *self help* contre les gros, les pouvoirs établis dans les bureaucraties d'État ou dans l'élite sociale au sein du clan conservateur. Ce qui a été rendu possible est la transformation de ces idéaux néolibérales en arme politique par Thatcher au sein du camp conservateur suite au fait que même si a émergé une forme de néolibéralisme doctrinaire au milieu des années 1970, finalement les bonnes vieilles recettes keynésiennes ont toujours été mobilisées et les recettes néolibérales n'ont pas véritablement été mises en œuvre de façon claire et ferme. En 1974, il y a des élections générales en GB qui se marquent par la défaite du camp conservateur de Edward Heath et ouvrent la voie à une alternative au sein du camp conservateur incarnée par Thatcher.

B. L' « opportunité » de la crise du keynésianisme

Crise sociale et économique qui marque la GB dans la seconde moitié des années 1970 avec des grèves à répétition, avec une inflation non maîtrisée, des manifestations violentes, la nécessité d'avoir recours à un prêt du FMI tellement les finances sont dans un mauvais état. C'est l'anarchie au RU qui ouvre la voie à une orientation radicalement différente et plus ferme pour rendre de nouveau gouvernable un pays qui ne l'est plus et où s'est installée une crise importante. C'est en qqsorte une crise très forte socialement et économiquement du keynésianisme (« l'État social a été la solution, il est devenu le problème ») et s'ouvre l'opportunité de l'arrivée de Thatcher.

C. M. Thatcher et la réalisation de la prophétie libérale

La préparation des *think tanks* permet de mettre en œuvre des stratégies anti-syndicales, le démantèlement de l'industrie minière, une politique monétariste préférant la valeur de la monnaie à l'emploi, des réformes de l'administration britannique, etc. L'arrivée de Thatcher au pouvoir et ses politiques sont à la fois la victoire et la fin des *think tank* :

- C'est une victoire car les idées ont été formalisées et diffusées ; les élites politiques ont gagné. Thatcher : « Les *think tank* m'ont permis de théoriser mes instincts néolibéraux » → montre l'affinité entre système de croyances et des modalités plus formalisées d'expression des idées économiques. C'est une rencontre entre des instincts et une offre idéologique. Victoire pour les *think tanks* pour qui l'arrivée de Thatcher marque l'arrivée au pouvoir de leurs idées.
- C'est paradoxalement la fin de l'influence des *think tanks* car une fois ce travail accompli, c'est le ressort du gouvernement et non plus de ces cénacles extérieurs à l'appareil gouvernemental. Un certain nombre des membres ont cependant intégré l'équipe ministérielle et ont intégré des positions de pouvoir, ce d'autant plus que les hauts fonctionnaires de la génération antérieure étaient considérés comme des obstacles à la mise en œuvre des réformes rapides.

Thatcher a influencé beaucoup de gouvernements, et pas seulement européens, et constitue une référence tant positive que négative à l'aune de laquelle se sont constituées ou peuvent être évaluées les autres modalités du tournant libéral.

Conclusion : Les grandes évolution de l'action publique

Recomposition en cours de l'action publique depuis pas mal d'années de trois piliers majeurs de l'action publique : l'État, le droit et la sectorisation.

La question de l'État est trop souvent posée dans un sens simplificateur et univoque à la faveur du tournant néolibéral qui se manifesterait par un recul tout azimut de l'État. Certes, il y a une offensive néolibérale contre toute une série de composantes de l'État sous ses formes traditionnelles, mais c'est plutôt une forme de recomposition plutôt qu'un retrait systématique. Cette recomposition qu'on voit par le fait d'une orientation économique libérale se fait avec le renforcement concomitant des formes répressives. C'est une forme d'alliance entre néolibéraux anti-étatistes lorsque l'État prend le visage de la redistribution et des politiques sociales, mais finalement renforcement du pouvoir étatique lorsqu'il s'agit de sécurité et de répression. Loïc Wacquant (cf. Loïc Wacquant, *Punishing the Poor : the neoliberal government of social insecurity*, 2009) montre la corrélation entre un État social déclinant et État pénal en hausse : les événements du 9/11 sont allés encore plus dans ce sens. Le néolibéralisme ne se lit pas seulement au sens de la dérégulation financière. L'État américain n'a jamais été si présent dans la vie de fractions de populations américaine. Affirmer le retrait de l'État est une façon trop unilatérale et simple de voir les choses. Les investissements publics massifs dans la re-financiarisation des banques en est une illustration, comme la crise sanitaire : en période de crise, les États sont tout de même extrêmement présents et développent un interventionnisme pas voué forcément aux oubliettes de l'Histoire. Avant, la thèse à la mode était celle de la gouvernance avec des réseaux fluides de collectivités territoriales, des opérateurs privés et l'Union européenne. Il y a eu des changements mais qui ne se marquent pas forcément par un retrait unilatéral de l'État. En termes de gouvernance, les politiques sociales vont à l'encontre même de cette affirmation : avant était admise une forme de co-gestion entre organisations syndicales, patronales, organismes de statut privé et État, mais cela a donné lieu à un processus de forte étatisation où finalement les caisses de sécurité sociale sont devenues les services extérieurs de l'administration étatique plus qu'ils ne sont autonomes.

La mouvance est aussi à la recomposition du droit. Cela rejoint la thèse du juriste Alain Supiot (professeur du Collège de France) : évolution par le droit vers la gouvernance par les chiffres. Y compris du p.d.v. de l'organisation interne, la règle de droit n'est plus forcément la seule ni même principale modalité organisationnelle de constitution de l'autorité hiérarchique et gestion et direction de l'organisation administrative, mais que justement l'évolution néo-managériale a augmenté la part relative du gouvernement par les chiffres, notamment par les indicateurs qui sont des manières de garantir l'autorité des échelons supérieurs, tout aussi puissants que le sont l'édiction des règles de droit. Ce n'est pas le remplacement pur et simple du droit par les chiffres, c'est plutôt une forme d'alliance de la régulation par la règle du droit et régulation par les indicateurs et les chiffres.