

**Pierre Lascoumes
Patrick Le Galès**

SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Sous la direction
de François de Singly

ARMAND COLIN

Conception de couverture : Le Petit Atelier

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Armand Colin, 2018 pour cette nouvelle présentation

© Armand Colin, 2007, 2012

Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur 11 rue Paul Bert 92240 Malakoff
www.armand-colin.com

ISBN : 978-2-200-62167-4

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Introduction	7
Politiques publiques, action publique, gouvernance.....	7
I. Une sociologie politique de l'action publique	9
1. Les politiques publiques, un domaine des sciences sociales.....	10
2. Les définitions de l'action publique	12
3. L'action publique comme articulation entre régulation sociale et politique	16
3.1. Perspectives politiste et sociologique	16
3.2. Les trois ruptures décisives de l'analyse de l'action publique	18
3.3. Régulation sociale, régulation politique.....	19
4. Échelles et temporalités : de l'État-nation aux sociétés ingouvernables?	20
4.1. Cycle de l'État-nation	20
4.2. Des politiques publiques pour des sociétés ingouvernables?.....	22
4.3. Hiérarchies enchevêtrées au sein de la gouvernance européenne	23
Conclusion.....	25
2. La « mise en œuvre » : l'entrée clef des politiques publiques....	27
1. De l'analyse de l'échec des politiques publiques à la compréhension de leur mise en œuvre.....	28
1.1. Constat des écarts entre besoins sociaux, intentions politiques et effets observés	29
1.2. Le besoin de rationalisation de l'action publique.....	31
2. Saisir l'action publique « par le bas »	34
3. La mise en œuvre comme analyseur de la politique	40

3. Les politiques publiques à partir des sommets de l'État	45
1. Intérêt général et contraintes pour l'action publique.....	45
2. Prendre des décisions, c'est agir : les boucles étranges de la décision.....	47
2.1. La décision comme une des séquences des politiques publiques.....	47
2.2. Les politiques publiques comme résultat de décisions individuelles.....	48
2.3. L'analyse en termes de choix rationnel	49
2.4. La décision dissoute dans l'action.....	51
3. La coordination par les représentations globales.....	53
4. Les acteurs des sommets de l'État et la coordination de l'action publique	56
4.1. La concentration des élites administratives et politiques	57
4.2. Les élites de l'action publique, interactions avec les groupes d'intérêt	59
Conclusion.....	62
Annexe 1. Les rationalités concurrentes de la décision.....	64
Pourquoi faudrait-il sortir du nucléaire?	64
Pourquoi faudrait-il continuer la production d'énergie nucléaire?	65
4. Problèmes publics: des controverses aux agendas	66
1. Construire en qualifiant et promouvant	67
1.1. Faits sociaux, problèmes publics, enjeux politiques	67
1.2. Les entrepreneurs de cause.....	69
1.3. Une mobilisation dans un espace concurrentiel	72
2. Nommer, blâmer, revendiquer.....	75
2.1. Nommer et catégoriser.....	75
2.2. Blâmer et mettre en politique	77
2.3. Revendiquer et mettre sur l'agenda gouvernemental	80
5. Institutions, normes et instruments de l'action publique	84
1. Institutions et politiques publiques	85
1.1. L'institutionnalisme traditionnel: les institutions formelles.	87
1.2. Néo-institutionnalisme: inertie et changements des politiques publiques.....	88

1.3. Sociohistoire et conception constructiviste des institutions	92
2. Les normes de l'action publique	93
3. Les contraintes budgétaires: gouverner, c'est hériter	96
4. Instruments et instrumentation de l'action publique : vers un gouvernement automatique ?	98
4.1. Les technologies de gouvernement	98
4.2. Instruments et changements des politiques publiques ...	100
Conclusion	103
Prolifération et reconfiguration de l'action publique	103
Trois types de prolifération.....	103
L'action publique recomposée.....	104
Cage de verre ou cage de fer?	
Deux évolutions en cours	106
Cage de verre: faire des politiques publiques c'est débattre, convaincre et argumenter	106
Cage de fer: plus de liberté dans des cadres plus contraignants.	107
Bibliographie	111

Introduction

Politiques publiques, action publique, gouvernance

Dans les sociétés contemporaines, les politiques publiques sont omniprésentes que l'enjeu soit ancien (vagabondage, armement), moderne (chômage, santé) ou émergent (nanotechnologies, régulation des marchés financiers). Les informations sur de « nouvelles mesures publiques » et les discours politiques volontaristes sont constants. Chiffres et bilans en témoignent. Parler de politique publique c'est alors désigner l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème. Mais au-delà du traitement au cas par cas des enjeux sociaux, les politiques publiques sont une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits. L'entrée par les politiques publiques contribue à expliquer ou renouveler les transformations de la démocratie (quels problèmes sont traités ?, qui participe ?, pour qui ?, qui proteste ?), de l'État et du gouvernement (quelle capacité de direction de la société ?) mais permet aussi de montrer les limites de la régulation politique : acteurs économiques et sociaux qui résistent, manipulent, colonisent, neutralisent l'action publique. Les politiques publiques sont autant des questions de mise en œuvre que des questions de décision.

Ce qui fait aujourd'hui l'intérêt de ce domaine, c'est le dépassement du modèle classique où un gouvernement plus ou moins centralisé menait l'essentiel des actions sur des secteurs bien délimités. Trois changements sont observés. Tout d'abord, les échelles d'action spatiale ont été multipliées, vers le haut (l'Union européenne, l'international), vers le bas (régions, départements, villes, territoires) et de façon transversale

(alliances transfrontalières, réseaux d'acteurs transnationaux, intégration européenne). Ensuite, à tous ces niveaux, les acteurs mobilisés ont proliféré multipliant les sources d'expertise, les lieux de débats et de décision et le rôle des organisations non gouvernementales en particulier. Enfin, les processus de mondialisation ont renforcé l'autonomie des grandes firmes et institutions financières, tout en accélérant la circulation des modèles et instruments d'action (souvent inspirés de l'entreprise) *via* les consultants et les juristes qui promeuvent les mécanismes de marché, les privatisations, les partenariats public-privé, le *benchmarking* et surtout des modes d'action pilotés par des agences de régulation/réglementation s'appuyant sur le droit et les modèles économiques. Le terme « politique publique » est donc aujourd'hui délaissé au profit de la notion d'« action publique » pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples. Nous montrerons aussi que la notion de « gouvernance » s'efforce de caractériser des situations où se mêlent acteurs publics et privés et où l'État n'est plus qu'un élément, toujours particulier, d'un jeu devenu collectif. L'enchevêtrement des niveaux, des formes de régulation et des réseaux d'acteurs ont conduit à réviser les conceptions étatistes de l'intervention publique au profit d'analyses beaucoup plus ouvertes. C'est ce monde des politiques publiques, de l'action publique et de la gouvernance qui fait l'objet de cet ouvrage. Nous proposerons une sélection des principaux outils intellectuels qui s'efforcent de les caractériser et, si possible, de les expliquer.

Une sociologie politique de l'action publique

« Boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées.¹ »

Historiquement, le point de départ des politiques publiques est lié aux premières formes de pouvoir politique institutionnalisées dans l'Antiquité. Elles se sont traduites par des impôts, des amorces d'administration, la création de capacités guerrières, l'organisation des approvisionnements, la construction de villes, le contrôle des populations. La stabilisation de formes de gouvernement se traduit par des actions volontaristes afin de diriger et réguler les sociétés.

En Europe, les formes modernes d'action publique et de gouvernement voient le jour dans les communes du Moyen Âge (creuset de la modernité européenne) étudiées par Max Weber (1995). Le développement de statistiques, d'une bureaucratie, de politiques commerciales, d'armement ou de l'extension urbaine se concrétise progressivement dans les villes médiévales, avant que ces modes d'action ne soient progressivement mobilisés par les États en formation et institutionnalisés. À partir du xvii^e siècle émerge l'idée moderne de la police et du gouvernement. Des instruments et des doctrines sont mobilisés pour rendre la société lisible et la transformer (Scott, 1999). Michel Foucault a notamment analysé les multiples pratiques d'étatisation de la société c'est-à-dire le développement de divers cadres de la société par une autorité politique (la « gouvernementalité ») et le développement symétrique de doctrines sur l'art du bon gouvernement (les sciences camérales) (Miller et Rose, 2008 ; Dean, 2010 ; Laborier,

1. L'expression est reprise de D. Hofstadter, dans *Gödel, Escher, Bach, Les brins d'une guirlande éternelle*, Paris, Masson, 1985, p. 780s..

2011). Les politiques publiques sont toujours situées historiquement dans des sociétés données, organisées par des rapports sociaux, des formes de capitalisme ou de socialisme, des pratiques politiques qui varient dans le temps et dans l'espace. Cela n'empêche pas de tester des modèles d'analyse transversaux, mais à condition de prendre en compte les contextes historiques dans lesquels ils s'insèrent.

Ces contextes ont aussi des effets sur la production de connaissance. Les modèles d'analyse existants sont liés aux sociétés de référence des auteurs¹. L'analyse des politiques publiques reste encore celle des sociétés nationales et industrielles qui ont suivi les trajectoires de la modernité occidentale et ont été pilotées par une forme politique particulière, l'État (Dyson, 2010). Aujourd'hui, ces sociétés subissent de profondes transformations, un cycle de l'État s'achève, et le capitalisme s'impose, y compris avec ses crises, sous des formes différenciées dans toutes les parties du globe adaptant les formes occidentales de régulation tout en inventant les leurs. Pour participer à la compréhension des changements de toutes les sociétés contemporaines et de leur régulation, l'analyse de l'action publique doit s'inscrire dans les grands paradigmes des sciences sociales et dans la temporalité des transformations de l'État.

I. Les politiques publiques, un domaine des sciences sociales

Les concepts et méthodes d'analyse de l'action publique ne relèvent pas d'une épistémologie particulière, ils reprennent les grands paradigmes des sciences sociales. La sociologie, la sociologie politique, l'économie, l'histoire, le droit contribuent à l'analyse de l'action publique.

En sociologie, l'apport d'Émile Durkheim reste majeur pour l'analyse des représentations et des normes, et la contribution des politiques publiques à la régulation de la société ; celui de Weber pour son analyse de la bureaucratie, de l'individualisme méthodologique et de la

1. Ainsi l'analyse magistrale des trois mondes de l'État-Providence de Gosta Esping-Andersen demeure par exemple marquée par son origine scandinave.