

remettre en question car il ne l'accepte plus tel quel et demande d'où il vient. À cet instant précis naît la possibilité de faire émerger un « sujet » libre digne de ce nom, même si les structures dans lesquelles il se trouve jeté peuvent, au mieux, être reconfigurées et, en aucun cas, définitivement supprimées. Mais conjointement naissent aussi un grand nombre d'interrogations. Les agents sociaux sont-ils tous aussi manipulés et dominés que ne le prétendent les « bourdieusiens » ? L'habitus est-il toujours statique et facteur d'aliénation ? N'y aurait-il donc aucun salut en dehors de la sociologie critique ? Et comment expliquer que les agents en question continuent de créer, d'inventer, de résister sans pour autant juger et réfléchir leur action depuis le point de vue transcendant du sociologue ? Répondre à ces problèmes nécessiterait un autre travail (voir par exemple Frère B., 2005). Mais les chapitres qui suivent ne manqueront pas déjà de s'y confronter. En effet, les reproches qui peuvent être adressés au système critique n'ont jamais été véritablement débattus par la plupart des sociologues qui s'en réclament.

Dès lors qu'on leur suggère que l'habitus est un concept relativement déterministe ou que Bourdieu a une conception positiviste de la science, il leur est aisé de rétorquer que si l'on refuse de voir la vérité scientifique critique en face c'est parce que l'on parle encore et toujours sous la coupe de notre habitus intellectuel petit-bourgeois et que l'on a un intérêt quelconque dans le jeu de domination qu'elle dévoile. À notre sens, la sociologie critique est une arme importante qu'il faut savoir manipuler à différents moments du travail sociologique. Mais il faut aussi, le temps venu, être en mesure de s'en détacher pour lorgner du côté des sociologies qui ne considèrent pas la critique comme étant uniquement un élan niant le monde et ses acteurs. On peut réaliser assez rapidement que le dévoilement de l'habitus conduit potentiellement à une régression à l'infini puisqu'une détermination renverra toujours à une multiplicité d'autres. À ce moment, arrêter le travail interminable de déconstruction pour comprendre comment les acteurs s'y prennent pour donner sens au monde devient la transition nécessaire à opérer si l'on veut éviter, comme le dirait Garfinkel, de prendre éternellement ceux-ci pour des *cultural dopes* (1967 : 66-68).

## Chapitre 2

### La sociologie de l'action publique

A. Levêque, Maître de conférence, ULg

#### 2.1 L'analyse des politiques publiques : émergence

Qu'est-ce qu'une politique publique ? Quel courant théorique se cache derrière l'analyse des politiques publiques ? Comment étudier l'action des autorités publiques ? Pourquoi parle-t-on davantage d'action publique aujourd'hui ? Notre contribution va tenter de répondre à ces questions par une introduction à la sociologie de l'action publique.

L'analyse des politiques publiques se heurte à la difficulté posée par le caractère polysémique du terme « politique ». Il recouvre à la fois la sphère politique dans son opposition à la société civile (*Polity*), l'activité politique et sa compétition (*Politics*) et le processus de mise en place de programmes d'action publique (*Policies*). Étudier l'action publique revient classiquement à se situer dans la troisième acception du terme. Notons toutefois que cette trichotomie se voit aujourd'hui nuancée et remise en question (Bezes P., 2006 ; Dreyfus F., Eymeri J.-M., 2006). Ainsi, notamment, la Nouvelle Gestion Publique (NGP) propose de redessiner la relation politico-administrative en se fondant sur la différenciation entre conception et exécution des politiques publiques et de revoir le positionnement des hauts fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique (de Visscher C., 2004 ; 205-224). De même, selon Faure, Pollet et Warin, « étudier les politiques publiques afin d'apprécier l'articulation entre *policy* et *politics* est non seulement un exercice valable en soi, mais indispensable à la science politique en tant que discipline » (1995 : 120). L'approche par les instruments de Lascombes et Le Galès constitue aussi « un mode de

raisonnement qui permet de dépasser la coupure, parfois fétichisée, entre *politics* et *policies*» (2004 : 12).

Divers auteurs donnent leur définition d'une politique publique. Parmi les plus classiques, Mény et Thoenig considèrent qu'«une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale» (Mény Y., Thoenig J.-C., 1989 : 129). Pour Muller (2000 : 25), «il y a une politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle».

Cinq caractéristiques sont généralement attribuées à une politique publique (Mény Y., Thoenig J.-C., 1989). Premièrement, l'activité publique s'identifie sous la forme d'une *substance*, d'un contenu, d'un ensemble de mesures concrètes. Deuxièmement, une politique publique ne se réduit pas à un acte isolé mais s'intègre à un cadre plus général, un *programme*. Troisièmement, l'activité publique consiste en l'expression de finalités et de préférences. Elle adopte une *orientation normative*. Quatrièmement, l'acteur gouvernemental possède une légitimité, l'autorité légale s'imposant à la collectivité comme un *facteur de coercition*. Enfin, une politique publique se définit par son *ressort social*, par les ressortissants dont la situation, les intérêts et les comportements se voient affectés par l'action publique.

Duran (1990 : 240) nous propose une définition plus élaborée d'une politique publique comme «produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes publics posés et les orientations de l'action».

Ces définitions, fonctionnelles aujourd'hui, couronnent provisoirement l'évolution épistémologique d'un courant en mutation perpétuelle. Son champ d'investigation à l'origine était d'ailleurs bien différent du contexte actuel. L'analyse des politiques publiques prend en effet ses sources dans le contexte américain des années 1930. Apparaît alors le terme de *Policy* marquant un tournant dans la manière de voir la politique. Elle serait davantage caractérisée par ses modes d'intervention et son efficacité pratique. Ce concept, introduit par Lasswell (1930), est contemporain d'un mode de gouvernement associé à l'idée de programme d'action renvoyant aux activités à mettre en place pour atteindre les objectifs d'une politique. L'idée de Lasswell se veut une politique préventive. Il ne s'agit donc pas de découvrir ce que les gens veulent, mais ce dont ils ont besoin, car ils sont mauvais juges de leur propre intérêt (Duran P., 2004). Il s'agit donc bien d'une remise en cause de la démocratie. Celle-ci devrait se voir améliorée grâce à une connaissance produite par les *Policy Sciences* guidées par une orientation fondamentalement pra-

tique (Lasswell H.D., Lerner D., 1951). Ce courant intellectuel s'inscrit dans un contexte de crise économique aux États-Unis. Face à celle-ci et à l'engagement américain dans la Seconde Guerre mondiale, le combat de Roosevelt entraîne une présence accrue de l'État dans le pilotage de l'économie et des grandes régulations sociales. À la fin des années 1960, les désillusions de la croissance induisent son impossibilité à résoudre tous les problèmes économiques et sociaux. Ainsi, un certain nombre d'échecs seraient davantage imputables à l'intervention des autorités publiques. «La majeure partie des études consacrées à cette période aboutissait à des conclusions très pessimistes sur la capacité des gouvernements à mettre en œuvre effectivement leurs programmes» (Duran P., 2004 : 236). Les politiques échouaient souvent du fait de conséquences imprévues en pervertissant la vocation de départ ou parce qu'elles reposaient sur de fausses prémisses. Les décideurs politiques sont-ils capables de gérer les affaires publiques de manière efficace et efficiente ? Le besoin d'évaluer les programmes mis en place devient donc criant et favorise le retour des sciences sociales sur la scène politique. Au tournant des années 1960 et 1970 émerge alors l'idée d'«analyse des politiques publiques» (Lowi T., 1964 ; Jones C.O., 1970). Cette approche des *public policies* se veut davantage tournée vers l'aide pragmatique à l'action et moins centrée sur le monde des administrations que la *policy science* (Gaudin J.-P., 2004).

Ces interrogations américaines imprégneront l'Europe des années de croissance d'après-guerre (Gaudin J.-P., 2004). Les années 1970 verront s'y développer un intérêt pour l'analyse des politiques publiques. Toutefois, de ce côté de l'Atlantique, la préoccupation centrale, terreau de ce courant d'analyse, sera la crise des États-Providence, liant l'existence de problèmes publics à la capacité d'action de l'État. L'attention se porte alors davantage sur l'action de l'État que sur la démocratie. Il s'agit, selon la formule de Dye (1972) de savoir «ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font et quelle différence ça fait».

Plus qu'une discipline à part entière, l'analyse des politiques publiques constitue davantage un champ de recherche au croisement de diverses disciplines : la sociologie, la science politique, le droit, la science administrative ou l'économie. Elle trouve son origine intellectuelle au sein de trois grands courants de pensée : les études sur la bureaucratie, la théorie des organisations et le management public (Muller P., 2000).

Les questions relatives à la bureaucratie émergent notamment face aux transformations des sociétés occidentales engendrées par la Révolution industrielle. Les sociétés industrielles peuvent-elles se passer d'un État ? La réponse est négative selon Max Weber. Il considère que «la bureaucratisation est un phénomène essentiel pour comprendre les sociétés modernes» (Habermas J., 1987 : 336). «La bureaucratie est une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins» (Weber M., 1971 : 226).

La performance administrative passe alors par une certaine volonté d'éliminer l'incertitude liée au comportement humain, le propre de la bureaucratie étant d'agencer les différentes tâches indépendamment des agents chargés de les exécuter. Toutefois, la bureaucratie comme vecteur de rationalisation du monde porte en elle le germe de la négation de son efficacité. Ainsi, la théorie des organisations permet de répondre aux problèmes soulevés par les dysfonctionnements de ce type d'outil impersonnel et routinisé.

Cette sociologie des organisations va poser la question des comportements humains au sein de systèmes complexes. Les concepts fondamentaux de l'École stratégique se retrouveront au sein de l'analyse des politiques publiques comme nous le verrons plus loin. Ainsi, les notions d'acteur, de système organisé, de pouvoir, de stratégie, de ressources, de contraintes, et d'enjeux forment une base à côté de laquelle le chercheur en sociologie politique ne peut passer. L'acteur joue dans un système complexe. Derrière la règle formelle, des jeux informels se mettent en place. Des acteurs tentent ainsi d'arriver à leurs fins en usant des ressources dont ils disposent, et ce au sein d'un système dépassant la somme des actions de ses membres. Pour comprendre les organisations, il s'agit de mettre en évidence ces règles informelles. Ainsi, la complexité des sociétés modernes devient l'objet de ces questionnements intellectuels. Le management public va lui aussi penser la complexité du monde.

Selon Hussenot, le management public est «un ensemble de méthodes rationnelles au service des décideurs publics». Il s'agit de «la mise en œuvre des méthodes modernes de gestion dans le secteur public» (1983 : 24). «Le management public est le langage de l'État dans une société complexe» (Muller P., 2000 : 15). La logique managériale ferait suite à la logique juridique de la puissance publique et à la logique de service public dominantes avant 1945. Cette notion de complexité de la société renvoie à celle de système que nous retrouverons dans l'analyse des politiques publiques proprement dite dont nous allons à présent dire quelques mots.

## 2.2 Un exemple d'analyse : la grille de Jones

L'analyse des politiques publiques (Duran P., 1999) consiste en un effort de mise en perspective des choix politiques, des processus d'action à travers lesquels ils sont conduits, des réalisations qui s'ensuivent et des conséquences qui en découlent. Divers modèles présentent l'analyse des politiques publiques en phases, en grandes étapes. Le plus célèbre reste sans doute la grille de Jones. Notons qu'il s'agit moins d'un modèle fort que d'un outil permettant de visualiser les différentes séquences constitutives d'une politique publique.

Jones, dans son ouvrage classique, *An Introduction to the Study of Public Policy* (1970), a élaboré une grille destinée à améliorer la visibilité et la compréhension de l'action publique (Baudouin J., 1998). Cette approche séquentielle permet de suivre le développement d'une politique à travers six phases : la mise sur agenda, la production de solutions, la décision, la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison.

La première séquence consiste à identifier un problème. Nous sommes alors au cœur de la naissance d'une politique publique. Elle advient lorsque les autorités publiques *perçoivent* un problème comme un enjeu nécessitant la mise à l'agenda gouvernemental. Cette phase met en évidence le caractère sélectif et arbitraire de l'intervention publique. Ainsi, certains problèmes de société restent longtemps privés avant de se voir reconnus comme enjeux publics. Le problème politique n'existe pas en soi, par nature, il s'agit bien d'une construction sociale. Selon Padioleau (1982), il y a *problème* dès lors que des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. Cette découverte d'un problème s'accompagne d'une procédure d'étiquetage qui le qualifie comme appartenant aux compétences des autorités publiques. Cette problématique de la perception et de la définition des problèmes comme enjeux publics fait l'objet de nombreux travaux de recherche (Blumer H., 1971 ; Spektor M., Kitsuse J., 1977 ; Gusfield J., 1981 ; Garraud P., 1990 ; Abel R., Felstiner W., Sarat A., 1991).

Baudouin (1998) distingue cinq modèles de mise à l'agenda. Le modèle de *la mobilisation*, le plus classique, conjugue un travail symbolique et un travail militant. Ainsi, les représentations collectives changent et des groupes se mobilisent pour interpeller les responsables politiques. Le modèle de *l'offre politique* introduit les partis politiques sur la scène publique. Les périodes électorales restent souvent des moments privilégiés de redéfinition des programmes d'action. Le modèle de *la médiatisation* met l'accent sur le rôle joué par les médias dans la genèse des politiques publiques. La télévision, la radio, la presse participent à la construction sociale des événements et peuvent provoquer ou accélérer la mise à l'agenda. Le modèle de *l'anticipation* concerne la mobilisation du centre, la capacité d'initiative des autorités publiques elles-mêmes. Elles perçoivent ainsi des problèmes publics et appellent à leur traitement. C'est le volontarisme politique. Enfin, le modèle du *corporatisme silencieux* renvoie au lobbying. Ici, une demande catégorielle forte se voit relayée par une organisation puissante et reconnue exerçant une pression silencieuse, mais efficace, sur les instances publiques compétentes.

La deuxième séquence de la grille de Jones consiste en la formulation de solutions. L'étude des solutions concrètes s'organise à l'aide des compétences et savoir-faire de cercles «techniques» qui imaginent les scénarios, évaluent les contraintes, les performances et les coûts ; de cercles «juridiques» appréciant la légalité des mesures envisagées ainsi que de cercles «politiques» davantage présents pour anticiper l'acceptabilité sociale du projet.

La troisième séquence correspond à la prise de décision. Elle illustre le principe de la rationalité limitée. Théorisé par Simon en 1957, ce modèle rend compte du caractère nécessairement imparfait de la prise de décision. L'information dont les protagonistes d'une politique publique disposent s'avère incomplète et fragmentaire. Chacun d'entre eux ne peut revendiquer une lucidité absolue sur les buts poursuivis et les moyens mis en œuvre. De plus, les préférences de solutions sont vagues et évolutives. Enfin, les jeux d'acteurs au sein du système d'action produisant la décision illustrent encore la relativité de la rationalité des décideurs. Ainsi, ils recherchent la satisfaction plus que l'optimisation dans le choix d'une solution. Cette phase et celle de la mise en œuvre sont les plus intéressantes et les plus étudiées du point de vue sociologique. Raison pour la quelle nous nous pencherons plus attentivement sur elles à l'occasion des points 2.3 et 2.4. Avec la mise en œuvre (quatrième phase), la décision prise se voit exécutée. Des ressources sont allouées aux metteurs en œuvre (financement, équipement technique, main-d'œuvre, etc.). Nous reviendrons plus loin sur cette séquence primordiale de l'analyse des politiques publiques.

Pour être tout à fait exhaustifs, retenons encore que la cinquième phase consiste en l'évaluation de la politique. Les résultats correspondent-ils bien aux objectifs fixés? Enfin, la terminaison de la politique referme cette grille de Jones. Cette fin peut survenir suite à l'épuisement du problème à gérer ou à la réalisation administrative et financière du programme. Toutefois, cette fin ne signifie pas l'arrêt de tout effet sur la société ni la mort des organismes chargés de la mise en œuvre. Mais si l'on prolonge l'analyse sociologique à cet instant, elle renoue le fil avec la première phase consistant à identifier un nouveau problème. Ce pourquoi les phases de décision et de mise en œuvre s'avèrent être bien plus riches à analyser.

Cette approche séquentielle présente à la fois des avantages et des inconvénients (Muller P., Surel Y., 1998). Le premier atout de cette grille consiste à proposer un cadre d'analyse simple de l'action publique introduisant un minimum d'ordre dans la complexité des actions et des décisions constitutives d'une politique publique. Son caractère général permet de rendre compte de toute politique publique. Son deuxième avantage est d'apporter une sociologisation du regard sur l'action de l'État en insistant sur le jeu des acteurs dans les différentes phases. Toutefois, cette grille présente des limites importantes. L'action publique y est présentée de façon trop linéaire. Dans la pratique, toutes ces séquences s'entremêlent. Parfois, certaines étapes n'existent pas ou se retrouvent dans un ordre différent. Une autre critique, plus large, concernant la posture théorique de l'analyse séquentielle tourne autour de l'idée de résolution de problème. Ainsi, le processus de résolution d'un problème s'avère bien plus complexe que ne le laisse penser cette approche. Faire une politique publique consiste davantage à construire une nouvelle représentation des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société et structure ainsi l'action de l'État.

## 2.3 La décision

Le moment de la décision a toujours fasciné les analystes de l'action publique. «Lorsque l'on analyse un processus de décision, on ne peut s'empêcher en effet d'avoir le sentiment que l'on entre au cœur de l'activité politique, que l'on va mettre à jour les mécanismes les plus fondamentaux de l'action de l'État» (Muller P., Surel Y., 1998: 101). L'ambition du chercheur consiste à reconstituer les logiques à l'œuvre dans le processus de décision de façon à identifier les variables qui permettent d'expliquer pourquoi et comment a été effectué tel ou tel choix public. Deux dimensions sont à prendre en compte pour analyser cette phase particulière de l'action publique. Tout d'abord, la décision est *indéterminée*. Elle est un processus dont le résultat n'est ni inévitable, ni intentionnel et le résultat final reste indéterminé. Il correspond rarement aux attentes des décideurs a priori. Ainsi, la phase de la mise en œuvre constitue une étape cruciale pour l'analyse d'une politique publique comme nous le verrons plus loin. Ensuite, la décision est un *processus* et non un acte isolé. Ainsi, il ne s'agit pas de savoir qui a pris la décision et pourquoi, mais bien *comment* l'analyse des logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels permet de reconstituer l'enchaînement aboutissant au résultat. La décision en tant que telle se décompose en diverses phases non linéaires. Selon Jones (1970), nous retrouvons deux étapes principales. La *formulation de solutions* permet de faire un inventaire, limité comme nous le savons, des réponses possibles à une question politique. L'analyse doit ici tenir compte de tous les acteurs en présence, les divers experts, le Parlement, les partenaires sociaux par exemple et des divers débats qui les animent. Ensuite, la *légitimation* recouvre les mécanismes rendant acceptables les choix du Gouvernement. Ainsi, la décision doit respecter l'ordre juridique d'une part et permettre une perception par les intéressés qui soit favorable, acceptable et juste, d'autre part.

Allison complexifie l'analyse et envisage la prise de décision selon le modèle de l'acteur rationnel (Zelikow P., Allison G., 2000). Il détermine ainsi les différents éléments du choix rationnel comme suit: les objectifs, les options, les conséquences et le choix. Ce choix rationnel consiste en une maximisation d'utilité. Un acteur rationnel opte pour l'alternative dont les conséquences sont les plus performantes pour remplir ses buts et ses objectifs.

De manière générale, de multiples contraintes pèsent sur les choix politiques. Tout d'abord, un ensemble contraignant de règles formelles et informelles limitent l'espace de la décision. Des procédures organisent les relations entre le législatif et l'exécutif (sessions parlementaires, initiatives en matière de législation, etc.). Intervient aussi la question des compétences entre niveaux de pouvoir, l'État fédéral, les Régions et Communautés par exemple. Ces règles concernent aussi l'ensemble des modes opératoires de la décision tels que le mode de fonctionnement des cabinets ou l'organisation du travail entre

les différents ministères. Ce précadrage de la décision tend donc à limiter l'autonomie du décideur. Ensuite, toute décision constitue un enjeu autour duquel se confrontent des acteurs aux intérêts variés. Chacun construit une logique argumentative visant à orienter les choix dans telle ou telle direction. L'analyste se doit donc d'identifier tous les protagonistes participant à ce jeu de pouvoir et de cerner les différentes logiques d'action à l'œuvre (Lascoumes P., 1994). Toute décision s'apparente alors à un compromis obtenu suite à des négociations entre ces divers acteurs.

L'analyse du processus décisionnel regroupe deux démarches. Tout d'abord, il s'agit de faire la cartographie des différentes arènes au sein desquelles les débats concernant la politique étudiée ont eu lieu. De plus, il faut procéder à une sorte de déconstruction des stratégies des différents participants au jeu de la décision, de façon à identifier pour chaque acteur leurs intérêts et les logiques d'action à l'œuvre permettant de comprendre les positions adoptées, les arguments mobilisés, les alliances éventuelles, etc.

L'étude de la décision politique renvoie principalement aujourd'hui à l'approche cognitive. Elle consiste à «prendre en compte les mécanismes globaux de formation des systèmes de sens qui déterminent la perception des acteurs, articulants ainsi l'approche par les acteurs à une approche par les structures cognitives» (Muller P., Surel Y., 1998 : 119). De la même façon, le néo-institutionnalisme considère les diverses variables (institutions) encadrant et déterminant les choix. Le processus décisionnel apparaît comme un processus de construction progressive d'une représentation du problème, des solutions et de leurs conséquences. Dans cette démarche, le but de l'analyste consiste à comprendre comment, dans un contexte de contraintes dont on ne connaît pas les limites, des acteurs construisent et font accepter une matrice d'interprétation du réel permettant de faire émerger et de légitimer un choix public.

La notion de référentiel de Pierre Muller se voit également associée à cette approche. Selon lui, «élaborer une politique publique revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir» (2000 : 42). En référence à cette image cognitive, les acteurs organisent leur perception du système et confrontent leurs solutions. Cet ensemble d'images constitue le *référentiel* d'une politique publique. Le processus de construction de ce référentiel se décompose en trois opérations. La première consiste en un tri des informations en fonction d'une grille de perception de la réalité. Il s'agit d'une phase d'analyse. La deuxième renvoie à la construction d'algorithmes opératoires. Ici, on définit les opérateurs qui permettront l'action. Ces algorithmes définissent la désirabilité et les modalités de cette action. La troisième phase intègre ces algorithmes dans des valeurs leur donnant la force et la désirabilité nécessaires. La construction d'un référentiel est avant tout un processus culturel qui peut mettre en cause les valeurs des individus.

L'étude de la décision politique doit permettre de cerner les enjeux présidant aux choix posés dans le but de les mettre en relation avec les conséquences de la mise en œuvre de la politique sur le terrain. Cette deuxième phase se voit souvent considérée comme secondaire face à la prise de décision. «Le fait est que, culturellement, le moment de la mise en œuvre est sous-estimé. Car nous continuons à véhiculer des représentations du réel qui minorent le rôle que peuvent occuper les metteurs en œuvre» (Mény Y., Thoenig J.-C., 1989 : 234). Depuis 1989, les choses ont changé et les chercheurs accordent davantage de crédit à cette phase en aval du processus de décision.

## 2.4 La mise en œuvre

Selon ces auteurs, une règle d'or pour analyser une politique publique consiste à la considérer comme un système d'action publique. L'autorité gouvernementale joue avec un tas d'autres acteurs, dont les organismes chargés de la mise en œuvre, les ressortissants, les groupes d'intérêt, influençant la réalisation du programme. Ces relations d'interdépendance structurent un véritable système que l'analyste doit identifier et dont il va suivre le cheminement. Il se révèle important d'analyser à la fois l'activité de ces différents protagonistes, la substance de la politique et son processus, complément indissociable. Processus et contenu constituent les deux faces d'une même réalité. Cette approche systémique se veut plus fructueuse que l'approche traditionnelle étatocentrique du jeu politique (Thoenig J.-C., 1998). Ainsi, les autorités publiques auraient le monopole du traitement des problèmes publics au sein d'une société. L'État serait seul au centre à siéger. Cette approche dite *top down* (Hjern B. et Porter J., 1980) se voit remplacée dès les années 1970 d'ailleurs par une approche *bottom up*. Cette logique systémique identifie les acteurs et leur mode d'intervention. Elle énumère les processus de négociation et de compromis. Elle détecte les effets de rétroaction du processus de mise en œuvre sur le contenu de la politique. Elle habilite cette phase de mise en œuvre comme une activité constituante du système politique. Cette phase se présente comme «une scène plus ou moins autonome où se mobilisent des rationalités politiques et se formulent des choix secondaires certes, mais qui donnent chair et contenu aux choix et peuvent transformer les décisions formelles prises en amont. Le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son exécution que par la décision» (Bardach E., 1977, cité par Thoenig J.-C., 1998).

La mise en œuvre se dévoile comme une scène sur laquelle interviennent des acteurs qui ne restent ni neutres ni passifs. Le rôle des metteurs en œuvre est déterminant. À leur façon, ils sont aussi des entrepreneurs politiques. Le contenu de la politique ne cesse d'être reformulé, amendé, transformé. Ils adoptent des stratégies telles la diversification des ressources, la déforma-

tion des objectifs, la dissimulation aux contrôles extérieurs, l'usage de la loi, pour jouer sur d'autres politiques publiques. Ces problèmes liés à la mise en œuvre devraient pouvoir être évités si les acteurs de la décision formulaient des directives d'action non ambiguës dont les acteurs seraient conscients et les critères très clairs. Ainsi, certaines politiques opérationnellement vagues renforcent le rôle des metteurs en œuvre. La décision se voit décentralisée vers le niveau de l'exécution sur le terrain.

Nous comprenons pourquoi cette phase se doit d'être analysée pour cerner le fonctionnement d'une politique publique. Mais comment procéder à l'analyse de la mise en œuvre ?

«La mise en œuvre d'une politique publique se caractérise comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée» (Meny Y., Thoenig J.-C., 1989 : 249). Cette définition met en exergue deux éléments : une *orientation normative* incluant du changement social et un *système d'action* composé de plusieurs acteurs.

Mettre en œuvre consiste à appliquer un programme d'action à un problème, une situation. Il s'agit de l'épreuve de vérité. Assujettis et metteurs en œuvre deviennent des éléments clés dans le processus de changement social que sous-tend une politique publique. L'analyste se doit ainsi d'explicitier les principaux postulats théoriques concernant ce changement, à la base d'une politique publique. L'analyste relèvera quatre paramètres essentiels : les objectifs énoncés ou visés (des critères, de quelle nature, sont-ils énoncés quant aux résultats ?), l'horizon de temps couvert (des délais sont-ils prévus, de manière précise ou vague, pour atteindre les résultats ?), les assujettis concernés (sont-ils incités, des hypothèses sont-elles formulées quant à leur façon de s'adapter aux prescriptions ?) et les metteurs en œuvre mobilisés (des attentes existent-elles quant à leur mode d'appropriation de la politique publique ?). Ces derniers établissent une médiation entre le décideur et l'assujetti facilitant ou rendant plus difficile la réalisation du programme.

Ces quatre éléments maîtrisés, il s'agit pour l'analyste de rendre compte du système d'action de la mise en œuvre, structurant un champ d'action dans lequel de nombreux acteurs interviennent, de manière directe ou moins concernée. Il va chercher à confronter la théorie à la pratique, le schéma prescriptif aux faits réels, observables sur le terrain. Nous pouvons ici retrouver la distinction opérée par Mayntz (1980) entre le processus de mise en œuvre et la structure de mise en œuvre. Le processus désigne la prescription, la théorie, la manière dont le décideur perçoit et fixe la mise en œuvre. La structure, quant à elle, désigne la réalité des phénomènes, la mise en œuvre concrète à l'épreuve du terrain. Des relations se tissent entre les différents acteurs concernés. L'étude de la structure consiste en la mise en exergue du système d'action. L'analyse consiste donc à confronter ces deux faces de la mise en œuvre, le processus et la structure, le prescriptif et l'effectif.

Pour étudier la mise en œuvre, le recueil d'informations nécessite le recours à de nombreuses sources et techniques. Meny et Thoenig (1989 : 268) citent notamment les discussions non structurées avec des acteurs privilégiés ; les interviews structurées ; le dépouillement des documents administratifs, de la presse et les notes prises des acteurs eux-mêmes ainsi que l'observation participante ou distante. Ces auteurs conseillent de confronter d'une part, les données recueillies aux observations de terrain, «à chaud», à mesure de l'avancement de la recherche et d'autre part, concernant un même sujet, les informations en provenance de plusieurs sources pour détecter les rationalités en présence.

La principale difficulté tient au fait d'étudier le processus pendant qu'il se déroule. Le temps passe et les acteurs réajustent leurs perspectives en fonction des résultats. En suivant les événements pas à pas, l'observateur recueille les données dans leur évolution, mais risque aussi de se noyer dans les détails et d'oublier sa mission, «expliquer pourquoi les choses se passent comme elles se passent», ce que l'acteur ne peut faire que très partiellement et, dans tous les cas, trop subjectivement (*ibid.* : 269).

Concrètement, voici les étapes de l'analyse. Elle se base sur la sociologie des organisations et l'analyse stratégique. Nous retrouvons ainsi les différentes notions propres à ce courant sociologique. Tout d'abord, il s'agit de partir d'une situation qui pose problème. Ensuite, identifier les acteurs concernés et pertinents pour le traitement de ce problème. Tout acteur n'est pas pertinent et il se peut que certains d'entre eux nous échappent alors qu'ils jouent un rôle important, mais plus discret dans le système d'action. Troisièmement, spécifier la nature des relations liant les acteurs entre eux. Il s'agit donc ici d'établir un sociogramme en caractérisant chaque relation par des symboles représentant le conflit, l'alliance ou l'indifférence. Quatrièmement, caractériser les enjeux de chaque acteur, ses objectifs latents par rapport à ses intérêts. Cinquièmement, repérer les ressources des acteurs, c'est-à-dire les atouts et les moyens de toutes sortes qui peuvent l'aider à atteindre ses objectifs. Il s'agit aussi de cerner les contraintes, ce que l'acteur affronte et qui pourrait l'empêcher d'arriver à ses fins. Les ressources et contraintes varient dans le temps en fonction des incertitudes auxquelles l'acteur est confronté. Souvent les contraintes des uns constituent les ressources des autres. Sixièmement, reconstituer la rationalité du comportement de chaque acteur, la stratégie qu'il adopte face à la situation en fonction de ses enjeux, ses ressources et ses contraintes. Et enfin, déterminer le système d'action, le réseau d'interdépendances entre ces acteurs.

Des écarts significatifs existent très souvent entre les prescriptions édictées par les décideurs et la phase de mise en œuvre concrète sur le terrain. L'analyste se doit de percevoir ces écarts et surtout d'accorder une attention toute particulière aux conséquences de cette mise en œuvre. L'analyse des politiques publiques dépasse ainsi l'approche de la sociologie des organisations

(Duran P., 1999). Contrairement à cette dernière, l'analyse des politiques publiques met l'accent sur deux éléments de la mise en œuvre : les *outputs* (réalisations) et les *outcomes* (conséquences, résultats). Ainsi, l'accent est mis sur la portée politique de l'action publique. Une organisation privée fonctionne en terme de finalité interne, introvertie. Or, dans le domaine public, la finalité est aussi externe, extravertie.

L'analyse des organisations se centre sur trois éléments : la cohérence (les moyens sont-ils adaptés aux objectifs à atteindre?), l'efficacité (les moyens sont-ils utilisés au mieux dans les réalisations?) et l'efficacéité (les réalisations correspondent-elles aux objectifs de départ?). Quand on étudie une politique publique, deux éléments complémentaires entrent en ligne de compte. D'une part, il s'agit pour l'analyste de saisir les enjeux précédant la décision, le choix des objectifs à atteindre. Par exemple, construire une autoroute est un objectif, l'enjeu étant l'aménagement du territoire. D'autre part, l'analyse des politiques publiques prend en compte les conséquences des réalisations concrètes. Quels sont les effets de la réalisation des objectifs? Ces conséquences sont ensuite mises en relation avec les enjeux de départ. Ici intervient la notion de légitimité. Elle renvoie à la capacité des autorités à agir et à leur responsabilité quant aux conséquences de cette action. Une organisation publique, contrairement au secteur privé ne se légitime pas seulement par la qualité de ses réalisations, mais aussi par les conséquences de celles-ci. Ainsi, des réalisations tout à fait respectables peuvent entraîner des effets pervers, négatifs dont l'autorité publique sera responsable et sur base desquels sa légitimité sera mise en cause par les citoyens et les électeurs. Ces dysfonctions sont en fait des « effets de système » (Thoening J.-C., 1985).

L'analyse des politiques publiques dépasse ainsi la logique de production liant les objectifs aux réalisations. Elle introduit la logique des conséquences déjà présente en sociologie depuis longtemps. Les performances d'un service public se voient donc basées sur les conséquences qu'il génère. Ainsi, par exemple, des programmes de qualification de jeunes peu qualifiés ont pour conséquences de profiter aux mieux lotis d'entre eux et de laisser les plus concernés hors jeu. Cela renvoie au paradoxe des conséquences. Ainsi, « les résultats de l'action ne correspondent que rarement aux intentions de départ, du fait, en particulier, d'un enchaînement peu prévisible des actes les uns sur les autres, ainsi que de leurs conséquences » (Duran P., 1990 : 228). « Pour mieux comprendre le fonctionnement réel des systèmes d'action concrets sur lesquels repose toute mise en œuvre de politique publique, il paraît nécessaire de faire apparaître aussi clairement que possible ces enjeux qui structurent les relations entre les différents acteurs concernés et conditionnent, à un degré ou à un autre, leurs comportements » (Garraud P., 1996 : 216).

L'importance des conséquences dans l'analyse des politiques publiques renvoie au caractère primordial de l'étude de la mise en œuvre. Une politique se construit dans la mise en œuvre, même si elle est définie en amont par les

décideurs. « Utile pour réfuter l'hégémonie de l'acte de décision et le monopole de la régulation par le haut, l'étude de la mise en œuvre bloque la progression de la connaissance scientifique. Elle isole artificiellement une facette du reste du jeu politique » (Thoening J.-C., 1998 : 46-47). Le chercheur doit donc s'intéresser à ces deux étapes de la construction d'une politique publique.

## 2.5 Des politiques publiques à l'action publique

Aujourd'hui, de nombreux auteurs (Thoening, Duran, Muller, Surel, Gaudin) parlent d'action publique et non plus de politiques publiques. L'analyse des politiques publiques a marqué les années 1980, teintées d'étatocentrisme comme si les autorités politiques et administratives légitimes occupaient une place hégémonique, voire un monopole dans le traitement des problèmes publics d'une société. L'État est au centre et siège à lui seul. Selon Thoening (1998 : 44), cette vision classique des gouvernements séduit des disciplines comme la science administrative, la science politique et le droit. « La puissance publique est leur problème, la société forme son environnement ». Cette façon d'envisager la politique se voit remise en cause puis abandonnée par de nombreux auteurs. Le recours au concept d'action publique fournit une alternative. L'approche *top down* a donc laissé la place à une logique *bottom up* comme nous l'avons vu plus haut. C'est ainsi autour d'un système d'action que les auteurs basent leurs analyses de l'action publique. La sociologie de l'action influence alors ce champ. L'analyse de l'action publique est une « sociologie du travail des autorités publiques » (Duran P., 2001 : 122), une sociologie politique. L'action publique se définit comme « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus, de processus pour les traiter » (Thoening J.-C., 1998 : 47). Ce concept renvoie à la pluralité d'acteurs présents dans ces systèmes d'action. La puissance publique ne construit pas seule les politiques. Des scènes d'action multiples existent du niveau local au niveau international.

L'évolution des formes de l'action publique, dont le développement de réseaux constitue la manifestation la plus visible, tend à se voir résumée sous le concept de gouvernance. Pour Le Galès, « on retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action. [...] Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent » (Le Galès P., 1998, cité par Muller P., Surel Y., 1998 : 95). La

thématique de la gouvernance désigne trois problèmes. Tout d'abord, la densité technique et la complexité de l'action publique s'accroissent. Les choix publics nécessitent la prise en compte de données scientifiques, techniques, économiques, sociales ou politiques de plus en plus hétérogènes. Ensuite, l'environnement socio-organisationnel de l'action publique est de plus en plus mouvant, fluide, incertain et chaque décision met en présence des acteurs aux statuts divers dont l'intégration brouille la frontière privé/public. Enfin, l'articulation entre le processus de politique électorale et le processus de mise en œuvre de politiques publiques pose de plus en plus de problèmes.

Ainsi, la gouvernance apparaît comme une mode de gouvernement dans lequel la mise en cohérence de l'action publique ne passe plus par un centre, mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs. Les agents et les institutions de l'État apparaissent comme des acteurs parmi d'autres au milieu de divers partenaires. Les différents niveaux de l'action publique vont du local à l'international. L'Union européenne joue un rôle accru dans l'action publique nationale aujourd'hui. « Une chose est sûre, les autorités publiques ont perdu dans bien des cas sinon la propriété des problèmes publics, tout au moins le monopole de leur traitement » (Duran P., 2001 : 117). Il est aujourd'hui question d'État partenaire, d'État régulateur. Diverses coopérations se mettent en place incluant de plus en plus la société civile dans le processus politique. Par exemple, le thème de la gouvernance démocratique est notamment repris par les acteurs sociaux des grands mouvements de contestation de la mondialisation. Les forums sociaux mondiaux, nationaux ou locaux en forment l'élément porteur. Cette gouvernance « vient donc ici actualiser et généraliser toutes les formes de concertation et de débat public qui peuvent compléter, voire concurrencer, les modalités de délibération classiquement organisées sur le mode de la représentation et de la délégation dans les systèmes parlementaires modernes » (Gaudin J.-P., 2004 : 211).

Le thème de la gouvernance est prégnant aujourd'hui. Toutefois, il désigne davantage des pratiques émergentes, un style de gouvernement qu'un apport théorique. Ainsi, Duran (1999) met davantage l'accent sur une analyse en terme de conséquences de l'action publique et sur la question de la légitimité des autorités publiques. L'analyse de l'action publique rappelle la spécificité de la sociologie politique comme science du politique qui analyse les processus politiques dans leur rapport à la société. Elle part « des acteurs, de leurs conduites et de leurs échanges pour en mieux saisir les conséquences » (Duran P., 1999 : 198). Elle apporte une dimension nouvelle à la légitimité politique, redevable d'une argumentation rationnelle par la relation tissée entre engagements et conséquences. L'homme politique se trouve responsable des conséquences de l'action publique et sa légitimité en dépend directement. Les actions des hommes mènent à ces effets. La sociologie de l'action met ainsi en lumière les processus sociaux a priori à l'œuvre au sein des systèmes d'action propres aux choix politiques étudiés.

L'analyse de l'action publique brise donc l'image d'un politique central, seul, hégémonique incarné par l'État. Au contraire, nous observons une pluralité de centres et une diversité d'acteurs présents au sein du processus politique. La sociologie se voit alors mobilisée pour cette approche de l'action publique mettant en exergue une logique systémique d'étude des choix politiques et de leur mise en œuvre qui puisse fonctionner a priori. Ainsi, l'analyste tentera de faire émerger le système d'action lié au problème particulier requérant une intervention publique. Il en comprendra le fonctionnement, mettant en lumière la régulation de ce système, les interdépendances entre des acteurs pertinents, mus par des intérêts divergents, bénéficiant de ressources, se confrontant à des contraintes et mettant en place diverses stratégies. La compréhension du système mènera également à l'étude des réalisations et des conséquences de cette action publique multi-acteurs et multi-niveaux. Ces effets seront alors rapportés aux enjeux de départ de cette politique publique. Nous voyons donc bien comment l'action publique aujourd'hui mobilise la sociologie et plus particulièrement la sociologie de l'action.