

Université de Grenoble

Institut d'études Politiques

Ecole doctorale n°454
« Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »

Habilitation à Diriger des Recherches
en Science Politique

Philippe Zittoun

LA FABRIQUE POLITIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Soutenue publiquement le 11 juillet 2011

Membres du jury

Claude Gilbert, Directeur de recherche CNRS, PACTE – IEP Grenoble

Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS, CEE – IEP Paris

Jean Leca, Professeur émérite de Science Politique – IEP Paris

Yannis Papadopoulos, Professeur de Science Politique – Université de Lausanne

Vivien Schmidt, Professeure de Science Politique – Université de Boston

La fabrique politique des politiques publiques

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Remerciements | 6 |
| Introduction..... | 10 |
| Partie I Analyser les politiques publiques, une discipline dans l'ombre de la politique | 30 |
| Chapitre 1 <i>Naissance d'une discipline au service de la démocratie</i> | 33 |
| 1. Walter Lippmann, entre doute démocratique et espoir dans l'expertise..... | 35 |
| 2. Charles Merriam et la nouvelle science politique | 48 |
| 3. Harold Lasswell et les « policy sciences » comme sciences de la démocratie | 65 |
| Chapitre 2 <i>La tentation positiviste et la lente éclipse du politique</i> | 74 |
| 1. Lasswell et le modèle cyclique | 77 |
| 2. Herbert Simon et le modèle de la rationalité limitée..... | 87 |
| 3. Charles Lindblom, un parcours marqué par l'incrémentalisme | 98 |
| 4. David Easton, le modèle systémique et la mise en boîte de la politique..... | 116 |
| Chapitre 3 <i>La stabilisation des modélisations dépolitisées</i> | 128 |
| 1. Le modèle par étape consacré par les manuels | 129 |
| 2. La validation empirique des modèles..... | 134 |
| 3. Quelques modèles contemporains | 141 |
| Partie II A la recherche de l'ordre politique | 156 |
| Chapitre 1 Les fondements d'une approche par l'énoncé | 165 |

| | |
|--|-----|
| 1. Une approche par les conséquences..... | 169 |
| 2. Du discours vers l'énoncé, les fondations discursives d'un concept heuristique | 189 |
| Chapitre 2 L'énoncé de politique publique pour résoudre les problèmes publics | 214 |
| 1. Rendre traitable le problème ou le travail préparatoire à la greffe..... | 216 |
| 2. L'analyse comme méthode pour définir les instruments..... | 231 |
| 3. Les différentes façons de donner du sens à un instrument | 241 |
| Chapitre 3 L'énoncé de politiques publiques pour cimenter une coalition | 258 |
| 1. Persuader l'autre pour partager un énoncé..... | 259 |
| 2. De la persuasion à la diffusion, la construction des coalitions discursives | 280 |
| Chapitre 4 L'énoncé de politiques publiques pour légitimer le Pouvoir | 293 |
| 1. Les enjeux d'un pouvoir comme relation..... | 294 |
| 2. La cartographie d'une répartition asymétrique du pouvoir, une représentation nécessaire pour agir | 307 |
| 3. La décision pour figer les énoncés et légitimer le Pouvoir..... | 317 |
| Conclusion : comment les politiques publiques fabriquent la politique..... | 327 |
| Bibliographie..... | 333 |

REMERCIEMENTS

Ce mémoire expose une réflexion sur les politiques publiques qui s'est construite au fil du temps, des travaux que j'ai conduits et des rencontres que j'ai eu la chance de faire. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais remercier tous ceux qui ont contribué à ce travail. La liste est longue et les oublis ne manqueront probablement pas, je m'en excuse par avance. Pour mettre un peu d'ordre dans une liste rassemblant des personnes très différentes, j'ai fait le choix de m'appuyer sur un ordonnancement quasi-chronologique. Si je dis ici « quasi », c'est que, comme à chaque fois que l'on privilégie un ordonnancement, il existe toujours des situations qui ne s'y imbriquent pas parfaitement. Il faut donc bricoler tant bien que mal un ordre « quasi » chronologique pour faire correspondre une grille ordonnancée à une réalité plus chaotique.

Si je prends le temps d'exposer cette légère difficulté, c'est aussi parce qu'elle me permet d'effleurer une grande partie de la thèse que je défends dans ce mémoire. Il s'agit en effet de montrer que les acteurs sont des bricoleurs qui travaillent à la remise en ordre discursive d'un ensemble chaotique afin de lui donner du sens et de le faire partager. Bien que ce soit un problème courant que rencontrent les acteurs, notamment dans le monde des « fabricants » de politiques publiques, il m'a fallu du temps pour comprendre et donner à voir ce phénomène. Pour autant, une fois repéré, ce phénomène m'est apparu comme fondamental et m'a permis progressivement de redessiner la façon d'appréhender la fabrique des politiques publiques elle-même. Il m'a surtout permis d'avancer mes premières hypothèses pour tenter de réconcilier les politiques publiques et la question politique.

Le chemin qui m'a conduit à écrire cet ouvrage commence au moment de ma thèse et de ma première expérience de recherche. Issu d'une formation d'ingénieur et venu tardivement à la Science Politique, j'ai découvert ce monde grâce à celui qui fut mon directeur de thèse, Bruno Jobert. Pendant les quatre ans et demi où j'ai étudié les politiques de logement, il a suivi mon travail en m'obligeant à être toujours attentif à la réalité empirique qui s'offrait à moi, en me poussant inlassablement à enquêter, à questionner, à douter et à ne pas se contenter d'un à peu près. En me faisant découvrir les jeux d'acteurs et en attirant mon attention sur les enjeux idéels qui les structurent, il a su me faire entrer de plein pied dans le monde de la recherche, non pas le monde qui produit de la certitude mais celui des doutes, des interrogations, des réflexions que génère cet insatiable appétit du chercheur à produire de la connaissance.

La thèse et les premières publications qui suivirent ont été marquées par cet étrange sentiment d'un travail toujours inachevé. J'avais en effet l'impression d'un décalage entre les outils conceptuels et méthodologiques de l'analyse des politiques publiques et la réalité empirique qu'il s'agissait d'observer. C'est notamment cette question du rapport entre politique publique et politique qui me préoccupait et qui servait de problématique centrale à mon premier article véritablement important, publié à la Revue Française de Science Politique (Zittoun, 2001). Cet article avait lui-même vu le jour grâce à un atelier sur la question plus précise du lien entre partis politiques et politiques publiques organisé par Patrick Hassenteufel et Andy Smith (Hassenteufel et Smith, 2002).

Un parcours de recherche est fait de tours et de détours. Au moment où je me sentais à l'étroit et en difficulté pour poursuivre dans la recherche, la pénurie de poste était passée par là, une deuxième rencontre importante me permit d'élargir mon horizon conceptuel. Le directeur de l'école d'ingénieurs dont je dépendais me proposa de mettre en place un cours inspiré de celui que Bruno Latour développait depuis quelques années déjà à l'Ecole des Mines de Paris. Ce fut l'occasion pour moi non seulement de rencontrer l'homme mais aussi de découvrir véritablement ses écrits. Incontestablement, sa façon de rendre compte de la production scientifique et de déplacer le regard du chercheur a bousculé mes premières réflexions. D'un côté, il m'a conforté dans cette impression que j'avais depuis mes études d'ingénieur selon laquelle la production scientifique classique relevait d'abord d'un bricolage incessant et d'une série de réajustements qui lui était postérieure. Il m'a également permis de comprendre pourquoi j'avais tant de difficultés face à ces chercheurs en science politique qui s'acharnent à importer des méthodes des sciences de la nature déjà un peu boiteuses au regard de la rigueur mathématique sur un monde qui s'y pliait très mal.

La suite de mon parcours a été marquée par des travaux et des rencontres plus éparpillés, compte tenu de ma position instable. Un premier travail passionnant sur les associations en charge des SDF avec trois jeunes chercheuses Elsa Guilallot, Laure Chebbah-Malicet et Cécile Robert, de nombreuses lectures particulièrement hétéroclites et quelques rencontres très enrichissantes. Je citerai notamment la rencontre avec Jean Leca à partir d'un texte que j'avais écrit sur cette question du lien entre politique et politique publique, Jean Leca me poussant notamment à découvrir Julien Freund pour enrichir ma réflexion ; les échanges avec Patrick Le Galès particulièrement motivantes me poussant à aller davantage explorer le monde en dehors du champ franco-français ; et les échanges avec de nombreux chercheurs de PACTE notamment Philippe Warin, Alain Faure, Olivier Ihl, Guy Saez et bien d'autres encore.

Alors que je connaissais enfin la stabilité du poste de chercheur au Laboratoire d'Economie des Transports, mes travaux ont rencontré deux inflexions majeures. Tout d'abord, en me penchant sur

la question des politiques de transport, j'ai notamment entamé une importante réflexion sur les indicateurs, leur fabrique et leur usage. Dans le cadre d'un appel d'offres du CNRS et du PUCA, j'ai eu la chance d'animer pour la première fois une équipe d'une dizaine de chercheurs internationaux pour travailler sur une même question dans plusieurs villes en Europe. Cet attrait pour le rôle de la connaissance dans les politiques publiques m'offrait un biais qui me permettait d'utiliser tout à la fois mes connaissances habituelles sur les politiques publiques et aussi celles que j'avais acquises en provenance notamment de la sociologie des sciences.

La deuxième inflexion fut marquée par mon intégration dans plusieurs réseaux internationaux et surtout par des rencontres avec des chercheurs qui m'ont permis d'intégrer davantage les débats internationaux. La première rencontre s'est déroulée avec deux chercheurs canadiens, Michael Howlett et Jeremy Rayner. A l'occasion d'un *workshop* de l'ECPR pendant plusieurs jours sur le changement dans les politiques publiques qu'ils animaient, j'ai appris à m'ouvrir à des questionnements nouveaux et à mieux prendre en compte la diversité des approches et des pays. Nous avons ensuite travaillé ensemble à plusieurs reprises. La deuxième rencontre a eu lieu avec Frank Fischer, professeur de Science Politique à l'Université de Rutgers et auteur de l'ouvrage sur le tournant argumentatif. Frank Fischer m'a ouvert à un réseau de chercheurs avec lesquels je partageais de très nombreuses interrogations et dans lequel j'ai pu puiser de nombreuses connaissances. Ce fut l'occasion de découvrir Dvora Yanow, Steven Griggs, Patsy Healy, Marteen Hajer, Herbert Gottweiss, Mark Bevir et de nombreux autres chercheurs issus de pays très divers. Enfin la dernière rencontre internationale importante dont je voudrais parler est celle que j'ai faite avec Vivien Schmidt. Cette rencontre eu d'abord lieu à l'occasion d'un atelier puis j'ai eu la chance de travailler et de discuter avec Vivien à plusieurs reprises, partageant avec elle de nombreuses réflexions communes.

Pour compléter ce tableau, je voudrais également remercier les personnes qui ont partagé au LET mes interrogations et mes réflexions. Je pense notamment à Benoit Demongeot qui vient de soutenir sa thèse, Florent Clément et Sonia Lemette qui la rédigent et Anna Durnova qui a passé un an en tant que post-doc avec nous. C'est aussi l'occasion pour moi de remercier le LET dans son ensemble pour son soutien.

Enfin, je voudrai finir par évoquer plus directement tous ceux qui ont contribué directement à ce mémoire. D'abord, bien évidemment, Claude Gilbert qui m'a suivi pendant près de trois ans et n'a eu de cesse de m'encourager et de me donner des conseils avisés. Le mémoire ne serait pas celui-ci sans lui. Bien que je le connaissais depuis longtemps, c'est à l'occasion d'un groupe de travail sur la définition des problèmes que j'ai eu la chance de le découvrir réellement. Pendant près de trois ans,

il a su m'aider et me pousser à aller plus loin dans mes réflexions. Je voudrai également remercier Benjamin Cashore, professeur de Science Politique, qui a eu la gentillesse de me recevoir pendant près de 4 mois à l'Université de Yale, de me permettre d'accéder à leur incroyable bibliothèque et de faire des rencontres passionnantes dont celle avec Robert Dahl. Mes remerciements vont également à Charlotte Halpern et Bruno Jobert qui ont lu et commenté une première version de ce mémoire et ont ainsi beaucoup contribué à l'améliorer ; Sonia Lemette, Benoit Demongeot et Emmanuelle Sibué qui ont relu tout ou partie de ce document pour en faire disparaître les erreurs qui s'y cachaient.

INTRODUCTION

Dans les conseils qu'il professe à Laurent de Médicis, Machiavel ne se contente pas de reprendre les problématiques les plus classiques et traditionnelles de la philosophie politique (Machiavel, 1983 [1532]). Il ne restreint pas sa réflexion, comme le font nombre d'auteurs qui l'ont précédé ou vont lui succéder, à la nature du pouvoir ou aux formes que doit prendre un gouvernement. Il ne se perd pas non plus en conjecture sur ce que devrait être l'Etat ou la société dans un monde idéal.

Bien au contraire, il aborde le thème du pouvoir en partant d'une question simple, originale et concrète : que doit faire un Prince pour conserver le pouvoir ? Plutôt que de focaliser son attention sur les modalités d'accès aux positions ultimes et d'en faire là la clé de sa légitimité, l'auteur suggère que cette légitimité se fabrique d'abord à partir des actes que le Prince mène¹. Selon lui, la stabilité d'un pouvoir tient ainsi d'abord et avant tout de la capacité d'action des gouvernants, leur *virtù*, pour faire face aux multiples événements imprévisibles qui bousculent la société, la *fortuna*.

Les réflexions de Machiavel sont particulièrement novatrices et originales. Il fut probablement un des premiers « conseillers » à mettre en forme ses recommandations (Radin, 2000) et à chercher à les généraliser. De ce point de vue, il occupe ce qu'Hannah Arendt qualifie de « position unique » dans l'histoire de la pensée politique (Arendt, 1972 [1954]). En faisant des actions gouvernementales la clé de légitimation du pouvoir en place, il ouvre la voie à de nouvelles réflexions sur l'action publique comprise non plus seulement comme une modalité pratique d'un gouvernement devant résoudre des problèmes mais aussi, voire surtout, comme là où se joue la stabilité du pouvoir et où se forge l'identité même du politique.

Dès lors que ce lien est établi, analyser les politiques publiques devient l'un des moyens que peut mobiliser l'observateur pour comprendre l'Etat, le politique et la société. Il ne s'agit plus seulement de s'interroger sur « qui gouverne ? » pour reprendre la célèbre question de Robert Dahl, de se contenter d'étudier les luttes pour accéder au pouvoir ou bien encore de se limiter à observer ces actions publiques pour elles-mêmes mais de se demander ce que l'observation de ces actions nous

¹ « On observe un prince nouveau plus attentivement en ses actes que s'il avait son trône par droit d'héritage et quand on y reconnaît une grande vertu, ils gagnent le cœur des sujets et les lui attachent plus fort qu'une simple ancienneté de race ». Machiavel souligne l'importance de gagner l'estime de ses sujets par de « grandes entreprises » non seulement dans les affaires militaires mais aussi dans les affaires intérieures.

permet de comprendre sur la relation complexe qui relie la politique à la société, l'ordre politique aux ordres sociaux.

Il faut dire que ces actions publiques, comprises comme légitimation du pouvoir politique, sont toujours un sujet d'étonnement pour l'observateur. La complexification croissante de nos sociétés, le caractère désespérément insoluble des grands problèmes sociaux ou l'enchevêtrement des multiples instances soucieuses d'agir ne semblent pas empêcher l'action des gouvernements. Certes, il existe toujours des chercheurs ou des acteurs pour souligner le caractère modeste, marginal ou incrémental de ces capacités d'action. Mais laissons pour l'instant de côté cette question de la mesure de l'importance ou de la mise en lumière de l'efficacité de ces actions pour nous concentrer sur leur existence même.

C'est en effet le déploiement continu de ces actions qui constitue ici une véritable source d'étonnement. Plutôt que de commencer par les juger, les qualifier de « bonnes » ou de « mauvaises », d'« efficaces » ou d'« inutiles », nous voudrions d'abord les observer comme autant d'actes héroïques et surprenants, comme autant de marqueurs de la persistance de cette prétention à gouverner du politique, révélateurs d'une légitimité toujours fragile, mais aussi toujours existante de la politique.

Il est courant de dire que l'on ne s'étonne plus aujourd'hui de grand-chose et cela se vérifie d'autant plus lorsque l'on observe les activités qui relèvent du domaine de la politique. Les actes politiques nous semblent ainsi souvent banals voire inconsistants lorsqu'on les observe. Or, comme le suggère Hannah Arendt (Arendt, 1991), cet étonnement généralement empreint d'admiration² est d'autant plus important qu'il est le point de départ de toute réflexion. L'étonnement exprime ce décalage entre ce qui est et ce que l'on aurait pu imaginer être. Cela nous permet de souligner à quel point la réalité que nous observons ne se conforme pas à notre propre raisonnement, qu'elle ne se laisse pas enfermer dans notre rationalité. Etre surpris nous pousse à partir en quête de connaissance et de compréhension et nous inscrit ainsi au cœur de la démarche de toute recherche.

Munis de notre force d'étonnement, revenons à l'hypothèse que formule Machiavel selon laquelle il existe un lien entre les actions menées par un gouvernement et sa capacité, ou du moins sa volonté de se maintenir au pouvoir. Partant de ce point, il serait à la fois simple mais aussi erroné d'en déduire que les gouvernements agissent dans le seul but de se maintenir au pouvoir. Cette version, qui peut dériver sur la mise en évidence d'un certain cynisme, donne une forme bien précise à ce

² « L'étonnement, point de départ de la pensée, n'est pas le fait d'être intrigué, surpris ou perplexe; il comprend de l'admiration »

lien, le restreint de façon conséquente en le transformant en lien de causalité. Il s'agit bien au contraire de conserver toute la richesse de cette réflexion en refusant de restreindre ou de qualifier ce lien. Ce que Machiavel nous suggère, c'est d'abord que l'action publique et l'action politique sont fondamentalement intriquées.

Certes, il existe des actions politiques comme le vote ou les actes partisans qui ne sont pas des actions publiques mais la question essentielle est de savoir si produire de l'action publique ne serait pas un phénomène politique ou, dit autrement, si l'action publique ne fabriquerait pas de la politique. Machiavel tente de montrer qu'à chaque décision du Prince, celui-ci met en jeu, et probablement en péril, sa légitimité. Autrement dit, lorsqu'un pouvoir met en place une action publique, il participe de construire à chaque acte son identité, son rapport à la société et sa façon de concevoir le pouvoir.

Il faut donc bien prendre cette question du lien entre action politique et action publique dans toute sa complexité et sa dualité. Cette question n'est ni exempte de contradiction, ni même de paradoxe et c'est probablement ce qui fait la difficulté de son étude tout autant que son intérêt. Il suffit pour s'en rendre compte de parcourir les travaux, majoritairement anglo-saxons qui se sont consacrés à la question des politiques publiques et ont contribué à construire cette sous-discipline scientifique que l'on nomme l'analyse des politiques publiques. Il est en effet étonnant de voir à quel point la question du politique hante les travaux de cette sous-discipline. Nombreux sont les auteurs qui, à la fin de leur analyse, s'interrogent sur la place et le rôle du et de la politique, un peu comme s'ils avaient eu le sentiment d'avoir fouillé de fond en comble l'intérieur de la boîte noire des politiques publiques et n'avaient pas réussi à trouver une trace claire et précise de ce qu'ils étaient venus chercher.

Il faut dire que cette question du politique, épaissie par une longue tradition de la philosophie politique, est difficile à traiter. Il existe ce que Pierre Favre appelle les objets politiques « déjà donnés là »³ (Favre, 2007), c'est-à-dire les objets qui sont déjà construits socialement, ont souvent une matérialité observable et dont le caractère politique ne fait pas débat. Etudier l'acte de vote ou les activités d'un parti politique n'appelle pas nécessairement de débat sur la place de la politique voire de la science politique. Lorsqu'il s'agit d'une activité dont la qualification politique semble évidente, le débat sur la politique s'estompe. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'étudier les responsables politiques par exemple.

³ Pierre Favre emprunte lui-même l'expression à Canguilhem.

Cette situation se présente de façon plus complexe lorsqu'il s'agit d'objets comme les politiques publiques. Il faut dire que de nombreuses analyses ont pris le parti de lever le voile des apparences que donnent à voir notamment les discours des responsables politiques pour observer les pratiques concrètes des acteurs plus discrets, ceux qui travaillent « à bas bruit » pour reprendre une expression de Claude Gilbert (Gilbert et Henry, 2009). Ce sont les experts, les bureaucrates, les acteurs sociaux et professionnels et bien d'autres encore. Or, dans ce monde silencieux, l'homme politique disparaît le plus souvent du regard du chercheur en même temps que le discours qu'il utilisait et qui formait un voile sur la réalité des pratiques. D'une certaine façon, et avec toute la limite d'une approche à grands traits, on peut dire qu'en soulevant le voile, les chercheurs ont mis en évidence des causalités alternatives au politique : l'importance des savoirs, des experts, des réseaux ou bien encore des institutions.

Mais si l'administration ou les routines institutionnelles jouent un rôle plus grand que le politique sur les politiques publiques, comment interroger le lien entre la politique publique et la politique ? C'est en tout cas, à partir de ce moment que nous entrons dans le travail qui renvoie d'abord à des concepts et à des objets qui « n'existent pas là » (Favre, 2007). La politique devient ainsi un concept immatériel que le chercheur doit définir avant de donner à voir à travers ses travaux empiriques. Il doit pour cela s'outiller, c'est-à-dire fabriquer et/ou utiliser des instruments d'observation composés de méthodes, de concepts, de paradigmes qui lui donnent à voir au-delà de la réalité empirique.

C'est à partir de ce moment là que l'analyse des politiques publiques rencontre des difficultés. Après avoir montré que le discours politique ne reflétait pas la réalité et que le politique n'a finalement que peu d'influence sur les politiques publiques, les chercheurs se trouvent relativement dépourvus pour dire ce qui relèverait du politique dans ce qu'ils observent. Pour reprendre une distinction souvent faite dans les travaux sur l'action publique, on trouve cette difficulté tout autant dans les travaux de la sociologie de l'action organisée que dans ceux, plus traditionnels, qui s'inscrivent dans l'analyse des politiques publiques. Les travaux privilégiant une analyse sociologique des jeux d'acteurs inspirée notamment par Michel Crozier ont du mal à se départir de la critique de Bruno Jobert et Jean Leca qui les qualifient de théorie non politique du politique (Jobert et Leca, 1980). Quant aux travaux de politiques publiques qui traitent ces dernières comme des objets autonomes (Musselin, 2005), ils ont du mal à retrouver le et la politique après avoir analysé la politique publique comme un simple objet.

La question politique est pour l'analyse des politiques publiques ce qu'est probablement la masse manquante pour la cosmologie : sans elle, les théories s'effondrent mais rien ne permet de prouver qu'elle existe.

Face à la difficulté que nous avons à trouver de la politique dans les politiques publiques, il existe essentiellement trois solutions. La première solution serait d'en conclure, probablement un peu rapidement, que si nous ne la trouvons pas, c'est peut-être parce qu'elle n'existe pas et que la politique n'a pas à voir avec les politiques publiques. Cette solution n'est pas satisfaisante. Il est en effet toujours plus difficile de démontrer une inexistence que d'apporter les preuves d'une existence. Il reste en effet toujours à celui qui abandonne cette quête le goût amer du chercheur d'or qui abandonne ses fouilles et se dit qu'il n'a peut-être pas cherché là où il fallait.

La deuxième solution serait de revenir sur ces multiples travaux qui ont forgé la discipline pour montrer qu'ils se sont trompés dans leur analyse. Une telle démarche dépasserait non seulement de loin nos propres compétences mais surtout laisserait de côté toute la richesse des avancées que ces auteurs ont produites.

Une troisième solution est de se demander si finalement, il ne faut pas chercher ailleurs, dans une autre direction. Nous savons en effet que les instruments d'observation que nous utilisons pour ausculter le réel participent de façonner ce que nous voyons. Comme l'explique Robert Merton, la façon dont nous définissons un concept conditionne très largement ce que nous décidons d'observer ou de ne pas observer (Merton, 1965). Autrement dit, n'existe-t-il pas un pan de la réalité que l'analyse des politiques publiques a délaissé et dans lequel se trouve justement le et la politique ?

C'est cette dernière solution que nous avons souhaité emprunter dans cet ouvrage. Nous faisons en effet l'hypothèse principale que la question politique se loge dans des activités restées jusque-là dans l'ombre des observations du chercheur, les activités discursives que conduisent les acteurs entre eux pour proposer, convaincre et imposer une nouvelle action publique. Il s'agit ainsi de centrer nos observations sur ces activités concrètes pour analyser tout à la fois la fabrique des connaissances qui permet aux acteurs de donner du sens à un instrument qu'ils voudraient mettre en place, les interactions qui rendent possible le partage d'une telle proposition entre des acteurs, les coalitions qui se forment et se cimentent par agrégations successives autour de cette proposition ou encore la légitimation du pouvoir que rend possible cette proposition. Chacune de ces activités non seulement enrichie notre vision des processus décisionnels qui entourent les politiques publiques, mais plus largement nous permet de mieux comprendre comment se construit la politique dans nos sociétés contemporaines.

Les méthodes pour aborder une telle hypothèse et répondre à toutes ces questions sont nombreuses et nécessitent de faire des choix, nécessairement partiels et partiels. Nous avons fait le choix dans la première partie de cet ouvrage de remonter le temps pour comprendre comment ces questions de la politique et des politiques publiques ont été formalisées et structurées par d'autres chercheurs. Sans

prétendre produire une « archéologie » du savoir ou bien encore retracer les « étapes de la pensée » (Aron, 1967, Foucault, 2008), l'une et l'autre des approches pouvant laisser penser qu'il existe une perspective linéaire ou du moins cumulative du savoir, nous voudrions plutôt ici nous replonger au cœur de certains écrits qui, à condition de les resituer dans leur contexte d'écriture, interrogent cette problématique, la triturent dans un sens nouveau et produisent des contorsions qui permettent de l'observer d'une façon un peu différente.

Autrement dit, c'est moins la production d'une connaissance spécifique dont on retracerait étape par étape l'agrégation qui nous intéresse ici que les tours et détours d'un questionnement scientifique et d'une démarche heuristique pour appréhender ce lien entre politique et politique publique. Bien sûr, en entreprenant une telle démarche, nous avons l'espoir de voir se dénouer les fils par trop complexes de ce questionnement, un peu comme si les nœuds d'aujourd'hui pouvaient trouver leur dénouement dans le passé. Pour autant, nous avons accepté l'augure de nous laisser surprendre par ce que nous allons trouver.

L'observation de ces travaux qui ont jalonné l'analyse des politiques publiques nous laisse entrevoir ainsi la façon dont la question politique s'éclipse progressivement. Lorsque des auteurs comme Walter Lippmann, Charles Merriam ou Harold Lasswell dans la première moitié du XXe siècle appellent au développement d'une science de l'action publique, ils le font non seulement pour qu'elle soit utile à l'action publique mais surtout pour qu'elle serve une ambition politique : stabiliser la démocratie et lutter contre le désenchantement de la politique. Walter Lippmann et Charles Merriam font du développement d'un savoir pour chaque politique publique un enjeu pour lutter contre le désenchantement démocratique et la démocratie d'opinion qui caractérisent selon eux la société au sortir de la Première Guerre mondiale. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, Harold Lasswell formule le souhait de voir se développer des « policy sciences » et des instituts qui leur sont dédiés pour stabiliser le retour de la démocratie en Europe.

Guidés par leur croyance dans les progrès possibles d'une science positiviste et critiquant l'insuffisante neutralité de leur prédécesseurs (Easton, 1950), les auteurs qui vont participer à l'émergence de la discipline après les années 1950 vont se débarrasser de cette question politique trop complexe à traiter. Il est en effet une chose de lancer un appel politique au développement d'une science des politiques publiques, il en est une autre d'y participer concrètement. Pour mettre en place une véritable démarche scientifique reproduisant la rigueur des sciences de la nature, les chercheurs vont le plus souvent déconstruire et objectiver les politiques publiques en les vidant de tout ce qui relèverait de sa subjectivité, de son sens, de ses interprétations, et en le découpant en objectifs, alternatives, décisions, mise en œuvre. C'est cette mise à nue de la politique publique,

cette transformation de l'objet en « instrument » neutre et cette mise en modèle de ses mouvements qui leur permet d'identifier des causes et des lois. Dans cette quête du modèle qui s'accroît dans les années 1960, les chercheurs vont multiplier les travaux empiriques sur les politiques publiques.

Or, paradoxalement, plus leur connaissance sur la réalité des politiques publiques va s'accroître, moins leurs modèles toujours trop simplificateurs se stabilisent et plus la question politique, parfois désignée comme responsable, est écartée. Autrement dit, cette question politique forme comme un obstacle que l'on cherche à ignorer en le contournant mais dont le contournement est la preuve même de son existence.

Il est une chose de constater la difficulté que rencontrent les auteurs, il en est une autre de proposer une solution alternative. Pour conforter notre hypothèse, nous avons fait le choix dans la seconde partie de l'ouvrage de reprendre le chemin au début de l'histoire en commençant par souligner l'existence d'un chemin alternatif que les auteurs n'ont jamais ignoré, qu'ils ont même parfois utilisé pour traiter la mise à l'agenda des problèmes mais qu'ils n'ont jamais voulu emprunter pour examiner les politiques publiques elles-mêmes.

En désaccord avec Walter Lippmann sur sa conception du public et son corolaire, le développement d'une science des politiques publiques, John Dewey propose de s'intéresser à la façon dont les problèmes et les publics sont des construits que les acteurs doivent évoquer pour leur donner une consistance. Le philosophe ouvre ainsi la voie à une sociologie constructive et pragmatique des problèmes sociaux. Non seulement, il sera suivi par de nombreux sociologues sur cette voie, mais il va très largement influencer tous les travaux de politiques publiques qui concernent la mise à l'agenda des problèmes. Autrement dit, si les chercheurs de la discipline tendent à déconstruire et à objectiver les politiques publiques pour les comprendre, ils observent plutôt la façon dont se construisent et se subjectivent les problèmes qui se situent en amont.

En empruntant ce chemin de la construction des problèmes, nous voudrions observer la façon dont se construisent les solutions. Muni d'un nouveau concept, l'énoncé de politiques publiques, nous voudrions défendre l'idée qu'il nous faut dorénavant observer la façon dont les pratiques discursives fabriquent et donnent du sens à l'instrument que les acteurs veulent mettre en place, permettent de convaincre et de construire des accords autour de cette proposition tout autant que de structurer des conflits et des oppositions. L'énoncé se présente ainsi comme le discours stabilisé dans lequel un instrument est inséré ou « ensablé » pour reprendre une formule de Michel Foucault. Elle regroupe

des catégories, des formules, des concepts qui sont autant de construits langagiers indispensables pour permettre aux acteurs de décrire et de donner sens à la réalité qu'ils veulent évoquer.

L'énoncé peut évidemment prendre plusieurs formes et il ne s'agit pas ici de réduire ou de restreindre sa forme mais d'en faire un concept heuristique pour décrire une réalité empirique en portant l'attention du chercheur sur ce travail spécifique des acteurs. Il est notamment le lieu où un instrument devient la solution à un problème. Si, comme le suggèrent Kingdon, et avant lui Cohen, March et Olsen, problème et solution sont deux variables indépendantes, nous voudrions nous intéresser à leur rapprochement. Plutôt que de considérer ce rapprochement comme la conséquence d'une opportunité ou du hasard, nous voudrions au contraire dire qu'il s'agit là d'un travail spécifique et particulièrement important que conduisent les acteurs pour donner du sens à un instrument, le transformer en « solution » du problème auquel il se trouve relié et le partager ainsi avec d'autres.

L'énoncé est aussi le lieu où un instrument se transforme en action publique et intègre une politique publique plus large. Alors que les chercheurs continuent de s'opposer pour savoir s'il vaut mieux nommer l'objet qu'ils étudient « action publique » ou « politique publique », nous suggérons de considérer cet investissement de sens comme un travail possible des acteurs pour donner du sens à un instrument. Faire d'un instrument le moyen de développer une politique publique ou de la transformer, c'est non seulement produire une catégorie « politique publique » mais aussi situer son objet en regard de cette catégorie.

L'énoncé est également le lieu où se construit la référence au pouvoir. Les instruments sont généralement reliés à l'institution en charge de les mettre en place. Proposer de résoudre un problème social, c'est aussi désigner celui qui en aura la charge et la responsabilité. C'est un phénomène que les opposants au concept de « politique publique » avaient déjà repéré en expliquant que le concept était porteur dans sa définition même d'une vision statocentrée de l'action publique. Pour reprendre le concept développé par Gusfield, on peut dire qu'il existe le plus souvent des « propriétaires » des solutions.

Enfin, la construction de l'énoncé doit se comprendre aussi à travers la formation des coalitions qu'il rend possible. En effet, l'usage de l'énoncé dispose aussi d'une dimension stratégique et instrumentale. Lorsque les individus s'expriment, ils le font dans un contexte donné, temporellement situé et en direction d'un auditeur identifié (individuel ou collectif). Il s'agit là d'un investissement qui n'a rien de neutre et engage celui qui fait l'investissement dans une relation. Il s'agit donc de nous intéresser aux intentions des porteurs d'énoncés et tout particulièrement du travail de conviction et de persuasion que ces acteurs mènent pour construire une coalition à l'appui de l'énoncé.

Trop souvent, les travaux de politiques publiques qui s'intéressent aux réseaux ou aux coalitions considèrent que ces groupements préexistent à la solution qu'ils portent et que le portage collectif n'est que la conséquence de cette préexistence. Refusant l'idée selon laquelle un beau matin tous les acteurs se lèveraient en portant la même idée, au nom du fait qu'ils entretenaient des relations régulières entre eux, nous voudrions nous intéresser à la façon dont concrètement la proposition se diffuse et se partage. Autrement dit, il s'agit de s'intéresser aux activités de conviction, de persuasion, d'influence qui participent de la propagation d'un énoncé et de sa stabilisation.

Notre démarche consiste donc à placer au centre de l'analyse des politiques publiques l'ensemble des activités qui participent à co-construire et à stabiliser un énoncé de politiques publiques et la coalition qui le porte. Sans nous perdre en polémiques sur le nom de la discipline, nous défendons ici une sociologie politique des politiques publiques qui prenne au sérieux et cherche à combiner les jeux de langage qui concourent à donner du sens à un instrument, les jeux d'acteurs qui participent de construire des coalitions et les jeux de pouvoirs qui contribuent à imposer ces instruments et à légitimer les acteurs qui les portent. C'est l'observation empirique de ces jeux et de leur combinaison qui nous permet de saisir la fabrique de ces énoncés de politiques publiques comme une activité politique majeure.

A la recherche du politique

Jusqu'à présent, nous avons multiplié les usages du terme « politique » sans pour autant préciser ce que nous entendons par là. Pour défendre l'hypothèse selon laquelle les activités discursives sont des phénomènes politiques, il faut que nous définissions préalablement ce que nous entendons par phénomène politique.

C'est évidemment un exercice particulièrement périlleux compte tenu de la polysémie du terme et de ses usages. Il suffit pour s'en rendre compte de lire la récente controverse entre Bruno Latour et Pierre Favre pour le comprendre (Favre, 2008, Latour, 2008). D'un côté, Bruno Latour a essayé de présenter l'ensemble des usages qu'il avait pu repérer, empiriquement ou dans la littérature, du terme politique. C'est ainsi qu'il désentrelace les définitions différentes qui se seraient fondues dans un même concept en faisant référence à des auteurs comme Michel Foucault, Jürgen Habermas, Carl Schmitt ou John Dewey. A ces références bibliographiques, il ajoute les usages du terme qu'en font les individus : est politique, ce qui n'est pas scientifique par exemple ou ce qui est au contraire un juste équilibre (un choix politique). Face à cette distinction, Pierre Favre s'empresse de souligner qu'il en existe bien d'autres possibles et que tout découpage est un choix taxinomique parmi d'autres.

Il serait donc risqué de prétendre trouver l'ensemble des définitions et de procéder ainsi à une quelconque liste exhaustive. Il serait encore plus risqué de prétendre avoir la « bonne » définition. Nous voudrions tout au contraire faire le choix dans un premier temps de sélectionner deux définitions possibles du terme politique. Ces deux définitions sont de nature différente et n'ont aucune prétention à recouvrir l'ensemble des définitions possibles. Elles n'ont donc pas l'ambition de recouvrir toutes les acceptions de ce concept polymorphe mais de prélever parmi toutes les définitions possibles deux aspects particuliers. La subjectivité de ce prélèvement est donc ici revendiquée.

La première acception que nous avons souhaité distinguer se caractérise par la spécificité de son énonciateur. Il s'agit ici de s'intéresser tout particulièrement aux multiples définitions que produisent les acteurs engagés dans les processus de production d'action publique. Dans ce cas, il s'agit de n'attribuer aucune définition ou substance préalable au concept et laisser les acteurs les remplir. Par l'usage de l'expression « c'est politique » par exemple, les acteurs se mettent à découper le réel, à fabriquer des positionnements et des identités et à construire des frontières invisibles.

Observer l'usage des concepts par les acteurs suppose que l'on refuse d'en juger la validité pour mieux en saisir les enjeux stratégiques. Il ne s'agit donc nullement de définir si les acteurs ont raison ou tort de dire que telle question est « politique » mais de comprendre ce qui se joue dans cette qualification. Lorsque Bruno Latour identifie par exemple le terme « politique » par « ce qui n'est pas scientifique », il met en évidence la façon dont des scientifiques construisent une frontière pour distinguer leur propre champ d'action de celui du politique. Par ce travail de disqualification, il forge leur identité et légitime leur position.

A côté de cette première définition que produisent les acteurs, nous avons fait le choix d'en établir une seconde. Souvent, le choix de s'interroger sur les processus définitionnels des acteurs dans leurs actions pratiques conduit les auteurs à abandonner toute prétention à définir le concept pour leur propre besoin. Il est vrai que, comme le souligne Garfinkel, il est dangereux méthodologiquement parlant de s'intéresser aux phénomènes pratiques de classement, d'ordonnement, d'identification, de hiérarchisation et de produire en regard son propre ordonnancement (Garfinkel, 1984).

Pour autant, nous prenons le risque d'établir notre propre définition du politique, sans prétention aucune à la supériorité ou à l'exhaustivité de cette définition, mais en fonction d'un usage pratique que nous en aurons. Le travail que nous voulons réaliser ici est en effet la mise en évidence d'un phénomène spécifique. Nous ne voulons ni délimiter un champ d'action spécifique (comme le champ politique), ou un mode de pensée particulier, mais un phénomène pratique et observable : l'activité

politique. Nous reprenons ainsi à notre compte la réflexion de Jean Leca selon laquelle « s'il n'y a pas de politique qui se présente comme telle dans toute société, il y a toujours des « activités politiques » (...) directement repérables. » (Grawitz et Leca, 1985). Cela signifie que notre démarche consiste tout à la fois à observer des activités mais aussi à montrer en quoi ces activités sont « politiques » en ne nous contentant pas de l'évidence de leur origine.

Bien évidemment les écrits ne manquent pas pour définir le concept de « politique » et nous savons qu'à partir du moment où nous nous lançons dans cette aventure définitionnelle, il nous manquera forcément des références indispensables, des auteurs immanquables et des dimensions inoubliables. Pour autant, nous voudrions prendre le parti de prélever seulement quelques références parmi la multitude disponible non pour prétendre à l'exhaustivité inatteignable en construisant *un livre de sable* mais pour asseoir notre propre définition. Les références que nous mobilisons forment donc un choix subjectivement assumé et volontairement instrumental.

Dans les nombreuses définitions, il existe généralement au moins deux facettes à l'activité politique. La première, plutôt centrée sur l'activité de gouvernement, se concentre sur le travail de résolution des conflits et de mise en ordre de la société. Pour Max Weber, par exemple, la politique, c'est d'abord l'activité de gouvernement : « Nous entendons uniquement par politique la direction du groupement politique que nous appelons aujourd'hui l'Etat ou l'influence que l'on exerce sur cette direction » (Weber, 2000). S'appuyant sur la définition de « gouverner » de Jean Leca, « c'est prendre des décisions, résoudre des conflits », Pierre Favre explique que la dimension « politique » d'une société, ce sont « des mécanismes ou des règles pour définir les principes communs de la vie en société et en sanctionner les manquements pour mettre fin aux conflits qui pourraient mettre en péril la société » (Favre, 2005). La seconde facette est celle plutôt de l'activité partisane ou démocratique. C'est l'activité de « compétitions des groupes – quel que soit leur principe de constitution – pour soutenir ou contester les décisions politiques et leurs auteurs » (Grawitz et Leca, 1985). C'est une activité que nous qualifierons plus de contestation et de mise en désordre d'un ordre établi. Pour Jacques Lagroye par exemple, la transgression des règles et des ordres établis, le dépassement des limites constituent des activités politiques majeures (Lagroye, 2003).

Nous voudrions pour notre part, conserver ces deux facettes de l'activité en insistant tout particulièrement sur ce que Julien Freund nomme la « dialectique antinomique » de ces deux concepts, l'ordre et le désordre (Freund, 1986). Il s'agit ainsi de comprendre l'activité politique à la fois comme une activité de mise en ordre d'un désordre dont elle se nourrit et qu'elle ne peut faire disparaître, mais aussi comme une activité de mise en désordre d'un ordre qui tente vainement de

s'imposer pour faire disparaître le désordre. L'activité politique ressemble ainsi à la construction incessante et paradoxale d'un ordre chaotique et d'un désordre ordonnancé.

Pour comprendre cette définition, nous voudrions entrer plus en détail dans la littérature en nous intéressant à des auteurs qui font vivre ensemble ces deux concepts d'ordre et de désordre. Hannah Arendt, par exemple, insiste tout particulièrement sur cette tension paradoxale entre la préservation de l'irréductible diversité des hommes et la production d'un ordre nécessaire pour vivre ensemble⁴. La politique n'existe, selon elle, qu'en partant du présupposé de cette diversité, dans le but d'asseoir un ordre ou une organisation. Mais l'ordre politique ne peut faire disparaître cette diversité dont elle tire sa légitimité. C'est donc bien la coexistence de la diversité et de l'ordre qui importe.

Bien d'autres auteurs font référence à cette double facette de l'activité politique, celle qui génère le conflit et le désordre et celle qui organise l'ordre, et soulignent leur caractère inséparable. Certains insistent toutefois davantage sur la mise en ordre d'un désordre. Pour Julien Freund, la politique est d'abord « l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre au milieu des luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts » (Freund, 1986, p. 751).

D'un côté, il y a donc le désordre que génère l'irréductible divergence des opinions et des intérêts. C'est ce désordre qui est à l'origine des conflits et des luttes. De l'autre, il y a l'ordre qui peut rendre possible l'obéissance et le commandement. Reprenant la définition de Platon qui fait de la politique une « science du commandement », Freund insiste sur cette dimension qu'il considère la plus oubliée des travaux sur la politique et sur laquelle repose pourtant la souveraineté. La décision est considérée par l'auteur comme « la volonté arbitraire et discrétionnaire (...) garantie contre le hasard et le désordre ». La relation commandement/obéissance est donc d'abord une relation constitutive de l'ordre politique.

Mais le plus intéressant repose sur ce que Freund nomme la « dialectique antinomique », c'est-à-dire l'existence de deux concepts à la fois inséparables et contradictoires. Pour l'auteur, si la politique produit de l'ordre, elle « est incapable de résorber ces conflits car elle s'en nourrit. ».

⁴ «La politique repose sur un fait: la pluralité humaine. (...) La politique traite de la communauté et de la réciprocité d'êtres différents. Les hommes, dans un chaos absolu de différences, s'organisent selon des communautés essentielles et déterminées. (...) La politique organise d'emblée des êtres absolument différents en considérant leur égalité relative et en faisant abstraction de leur diversité relative », p. 21

De la même façon, dans son anthropologie politique, Georges Balandier insiste tout particulièrement sur l'importance du sacré dans la constitution d'un ordre pour conjurer le désordre et le chaos qui serait une « réalisation de sa propre mort » (Balandier, 1967, p. 119). Le sacré et la politique se trouvent dans un certain nombre de sociétés qu'étudie l'auteur entremêlés. Ils portent tous deux la nécessité d'importer l'ordre de la nature et de conjurer les forces provocatrices qui apportent le désordre. C'est le chef qui s'oppose au sorcier mais le chef a besoin du sorcier pour montrer, par son action, qu'il est légitime à être le chef. L'ordre et le désordre s'autoalimentent ainsi. Balandier rappelle ainsi un proverbe chinois qui dit « Le prince est yang, la multitude est yin », le yin et le yang étant dans la philosophie chinoise les deux faces complémentaires et opposées d'un même ensemble.

Pour l'auteur, le pouvoir ne se conquiert ou ne se conserve ni seulement par la force ni seulement par la raison, mais d'abord par la production de symboles, de rites et de mythes qui construisent une « dramaturgie » politique et produisent de l'ordre. Ces mythes et ces rites sont souvent l'occasion d'une « re-création » et d'une remise en ordre symbolique. Balandier rapporte ainsi le cas des Agni de l'Indénié en Côte d'Ivoire, chez qui, lorsque le roi meurt, un rituel de chaos se met en place. Le siège royal est occupé, les comportements deviennent outranciers, les captifs se comportent en hommes libres, les interdits sont violés.

« Ils démontrent ainsi en quelque sorte qu'il n'y a pas d'autre alternative à l'ordre social établi que la dérision et la menace de chaos. (...) Alors chaque sujet et chaque chose retrouvent leur rang et leur place, le nouveau souverain peut prendre la direction d'une société ordonnée et d'un univers organisé. La contestation de forme rituelle s'inscrit ainsi dans le domaine des stratégies qui permettent au pouvoir de se donner périodiquement une nouvelle vigueur. » (Balandier, 1967, p. 137).

Tout en partant de la mise en ordre, Balandier montre ainsi la dialectique de l'ordre et du désordre, du pouvoir et des contestations, de l'action et du chaos. « C'est la possibilité de constituer une totalité organisée, une culture et une société, que les hommes révèrent à travers les gardiens du sacré et les dépositaires du pouvoir » (Balandier, 1967, p. 129). Dans un ouvrage plus récent (Balandier, 1992), il s'intéresse notamment au mythe du héros et à l'importance de la théâtralité lorsque l'on observe l'activité politique quotidienne.

A l'inverse, Jacques Rancière part de la politique comme processus de mise en désordre mais arrive également à montrer que cette mise en désordre se nourrit de l'ordre et forme « un type d'action paradoxal » (Rancière, 1998). L'auteur insiste sur le conflit entre la démocratie qui suppose l'égalité

des êtres et le commandement qui repose sur l'inégalité des positions. Ainsi, le peuple a une existence propre, en rupture avec le commandement, et qui va bien au-delà de la simple agrégation des individus : « Peuple est le supplément qui disjoint la population d'elle-même, en suspendant les logiques de domination légitime. (...) Le peuple est l'existence supplémentaire qui inscrit le compte des incomptés ou la part des sans-part. (...) Ce qui est identifié par la démocratie avec le tout de la communauté, c'est une partie vide, supplémentaire, qui sépare la communauté de la somme des parties du corps social. Cette séparation première fonde la politique (...) Toute l'action politique réside dans l'interprétation de ce vide ou de ce surplus. » (Rancière, 1998p. 235).

Le peuple de Rancière permet de rendre visible l'invisible et donne une prise à une réalité toujours insaisissable. C'est pour cela que l'auteur considère que la politique réside moins dans l'opposition des parties et des intérêts que dans la confrontation « de logiques différentes qui comptent différemment les parties et les parts de la communauté. »

Pour l'auteur, si la police « est un partage du sensible en l'absence de vide et de supplément », la politique « est la configuration de son propre espace (...) [son] essence est la manifestation du dissensus, comme présence de deux mondes en un seul » (Rancière, 1998, p. 240). Rancière fait donc de la police une activité de mise en ordre du réel, de sa mise en sens par un découpage ordonné et de la politique l'activité de mise en désordre de ce partage trop bien ordonné. Ainsi, l'auteur prend l'exemple d'une manifestation. La politique est l'activité qui transforme la rue en un lieu de mise en évidence de sujets et d'un public rendu visible par les revendications alors que la police est l'activité qui rappelle que la chaussée est faite pour la circulation. D'un côté, le désordre par la reconfiguration des espaces et de l'autre le rappel à l'ordre. Chez Rancière, la police qui conduit au consensus se présente ainsi comme la fin du politique qui s'appuie sur le dissensus.

Les auteurs que nous venons de citer abordent, chacun à leur manière, ces deux facettes de la politique. Enrichis par ces apports, nous voudrions nous intéresser à des activités entrant dans le champ des politiques publiques qui participent soit à la mise en ordre d'un désordre, soit à la mise en désordre d'un ordre établi. Car c'est selon nous la complémentarité de ces deux facettes contradictoires qui contribue à transformer la politique, c'est-à-dire l'activité politique, en politique, c'est-à-dire son objet.

L'énoncé ou la construction d'un ordre chaotique

L'activité qui nous intéresse tout particulièrement est celle de la fabrication et de la diffusion d'un énoncé de politique publique. Comme nous l'avons évoqué, la fabrique d'un énoncé est d'abord ce

qui permet de donner du sens à un instrument en le transformant en solution d'un problème public ou en l'intégrant à une politique publique pour la transformer.

Nous voudrions tout d'abord considérer la construction des problèmes comme une activité de mise en désordre de la société. De même que David Easton fait des problèmes publics le « stress » du système politique, nous voudrions associer le problème à la mise en visibilité d'un désordre sociétal. Donner à voir un problème, c'est en effet mettre en évidence une situation, la qualifier d'anormale ou d'injuste. Tout le travail de construction des problèmes publics consiste ainsi tout particulièrement à transformer une situation donnée en dysfonctionnement sociétal. D'une certaine façon, c'est la société qui se regarde elle-même et se considère comme responsable des désordres qui la traversent.

Un tsunami devient un problème public lorsque le désordre qu'il crée relève moins de la fatalité que de l'absence de prévention des hommes. L'inégalité est un problème public lorsqu'elle n'est plus un ordre naturel mais une injustice de la société sur elle-même. Les problèmes sont porteurs d'un déséquilibre de la société.

La politisation d'un problème, c'est la transformation d'un problème social en problème public, c'est-à-dire un problème que l'autorité publique doit prendre en charge. La construction d'un problème ne prend sens que dans la reconnaissance du pouvoir et de l'autorité qu'elle légitime.

Dès lors que le problème public fabrique du désordre, le travail de mise en énoncé qui permet d'établir un lien de cause à effet entre un instrument et un problème peut être compris comme un travail de mise en ordre. Non seulement il exprime la possibilité de mettre fin au désordre que génère le problème, mais qui plus est il met en scène l'autorité qui participe de la remise en ordre.

La fabrique de l'énoncé se présente donc comme une activité politique au sens où nous l'avons définie. Non seulement, elle produit de l'ordre mais elle contribue à rendre à la fois visible et possible le désordre. En reconnaissant que le problème ne peut rester sans solution et en donnant à voir le responsable de la mise en ordre, l'énoncé renforce la visibilité du problème. En offrant une solution à un problème toujours insoluble, elle rend possible l'activité de contestation et de différenciation.

Georges Burdeau pousse encore plus loin ce raisonnement. Selon lui, non seulement « le problème met en cause l'autorité (...) Son intervention apparaît ainsi comme destinée à palier l'absence de solution. » mais surtout, « comme le Pouvoir n'est pas une puissance miraculeuse capable d'apporter une solution à des problèmes qui n'en comportent pas, son intervention consiste, non à supprimer les difficultés, mais à permettre à la société de vivre avec elles » (Burdeau, 1979). Il s'agit ainsi selon

lui de rendre désirable le pouvoir, le désir venant de la nécessité : « le seul fondement que l'on peut assigner à l'autorité politique, c'est sa nécessité ».

Sans aller jusqu'à cette frontière, qui fait de la politique une activité de création de mythe donnant corps à un groupe humain « par quoi tient une société », nous partageons l'idée de l'auteur selon laquelle « la politique est l'activité qui consiste à définir le Pouvoir et à en exercer les prérogatives ». Parmi ces activités, nous accordons une place essentielle à celle qui consiste à fabriquer de l'action publique, en faisant partager sa capacité à solutionner les problèmes publics.

Si des problèmes publics aussi fondamentaux que les inégalités sociales restent généralement insolubles, le travail toujours renouvelé qui consiste à montrer que certaines solutions peuvent contribuer à les résoudre, même partiellement, est non seulement au cœur de l'activité politique mais forme le nœud de ce qui fait tenir la société, le politique.

Quelques préalables méthodologiques

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous revient d'explicitier la démarche que nous avons suivie pour réaliser un tel travail. Il nous faut d'abord resituer cet ouvrage en le positionnant au croisement théorique du chemin empirique que nous avons parcouru jusqu'à présent et de celui que nous voulons aborder dans le futur. La science politique, comme les autres sciences sociales, se présente d'abord et avant tout comme une science empirique, c'est-à-dire une science qui part toujours de la réalité qu'elle observe cherchant à la rendre intelligible et compréhensible. Le terrain est donc ce par quoi commence la réflexion et ce par quoi elle doit finir.

Dans les travaux que nous avons conduit jusqu'à présent, c'est d'abord le sentiment d'insatisfaction qui a prévalu. Sans doute est-ce là le sort indépassable du chercheur, qui ne cesse de se rendre compte que son savoir ne fait que simplifier la réalité pourtant si riche et si intéressante qui se présente à lui. Plus il étend ses périodes, plus il grossit les traits de ses objets pour les rendre saisissables, plus il arrive à parler du réel mais plus dans le même temps il creuse l'écart qui le sépare de ce réel.

La fabrique d'un savoir se présente ainsi comme une réduction problématisée, et toujours frustrante, de la réalité qu'elle cherche à décrire. Paradoxalement, la formulation du savoir s'appuie sur un langage simplificateur qui, en décrivant une réalité, lui fait violence.

Ainsi, analyser la politique du logement, comprendre la gestion publique locale des SDF, rendre compte du rôle des indicateurs et plus largement de l'expertise dans la politique de transport sont autant de thèmes que nous avons abordés au cours de nos recherches. A chaque fois, nous avons eu

le sentiment d'avoir aperçu des processus, de les avoir effleurés de nos connaissances sans jamais les avoir vraiment saisis. A chaque fois, ils nous ont échappé après nous avoir donné le sentiment d'être attrapables.

Aussi, après avoir publié articles et ouvrages sur le sujet pour rendre compte de nos hypothèses et donner à voir nos idées, il nous a semblé important de faire une pause. Une pause, d'abord pour se plonger dans les si nombreux ouvrages qui jonchent l'histoire de la discipline et auxquels on se réfère sans jamais les avoir vraiment étudiés. Une pause, aussi, comme pour rassembler les pièces du puzzle que nous avons glanées au fil du temps et de nos propres découvertes.

Cet ouvrage est bâti en alternant les comptes-rendus critiques de lectures et les propositions théoriques. Plutôt que de se perdre dans la trop grande multiplicité des références, nous avons privilégié la lecture attentive de quelques ouvrages. Plutôt que de ne retenir que quelques résultats souvent trop succincts, nous avons choisi d'être surtout attentif à la construction problématique et à la démarche. Plutôt que de prélever quelques concepts et définitions anhistoriques, nous avons voulu porter une grande attention aux contextes dans lesquels ses ouvrages ont été écrits.

Nous avons fait le choix de bâtir des concepts, soit à partir de ces lectures, soit à partir de nos propres travaux. A chaque fois, pour les concepts comme pour les lectures, nous avons eu le sentiment que ces pages ne suffiraient pas pour mettre un point final à ce travail, que celui-ci continuerait à se présenter comme une modeste contribution à l'échafaudage d'un édifice bien plus vaste. Cet ouvrage se veut non point comme l'aboutissement d'un itinéraire de recherche, mais comme un point de passage important.

Nous avons entamé ce travail à partir d'un questionnement sur la place du langage et des activités discursives dans l'analyse des politiques publiques. D'un côté, nous avons pu observer empiriquement que ces pratiques formaient le quotidien des activités des acteurs investis dans la construction d'une action publique et qu'elles semblaient jouer un rôle essentiel. Ces observations nous avaient incités à prendre au sérieux ces pratiques discursives. De l'autre, nous étions confrontés à des activités qu'avaient jusque-là ignorées les chercheurs de la discipline. Il est classique, par exemple, pour de nombreux auteurs de souligner l'incohérence des actions de l'Etat et, par conséquent, de refuser d'accorder de l'importance à tous les discours qui laissent entendre qu'une cohérence existe (Jobert et Muller, 1987, Crozier et Friedberg, 1977, Padioleau, 1982).

Plutôt que d'opposer le discours aux pratiques, ce qui est souvent le cas dans les travaux sur les politiques publiques, nous avons voulu considérer les discours « en action » comme des pratiques sociales parmi d'autres. Puisque les individus passent un temps important à discuter entre eux, c'est-

à-dire à interagir au moyen du langage selon des formes variées (discours, discussions, argumentation, récit, etc.), puisque ces « pratiques discursives » ou « actes de langage » sont des pratiques sociales effectives qui sont repérables empiriquement dans le temps et l'espace, pourquoi ne pas chercher à les prendre en compte et les intégrer dans les réflexions sur l'action publique (Foucault, 1971b, Austin et al., 1970, Bourdieu, 2001, Wittgenstein, 2005, Mead et al., 2006) ?

Cet intérêt pour le langage n'est pas particulièrement nouveau ou original. Il se situe dans la continuité de ce que l'on a appelé le « linguistic turn », tournant qui a eu lieu dans les années 1980 au sein de la philosophie et des sciences sociales (Habermas, 1999). Et s'il ne manque pas de chercheurs pour considérer ce tournant comme essentiel, sa mise en pratique dans les recherches en sciences sociales en général, en science politique en particulier, continue d'être délicate et problématique (Dosse, 1995).

Il faut dire que ce tournant linguistique est souvent assimilé, à tort, à l'analyse de discours. Bien que présente et reconnue au sein des sciences sociales, cette dernière distingue le discours des autres activités sociales pour en extraire des éléments de connaissance. Or, l'autonomisation de l'activité et de son analyse conduit souvent les autres champs à abandonner cette question du discours, profitant de la division des tâches qui caractérise l'activité scientifique.

Selon nous, prendre au sérieux le tournant linguistique consiste non pas à séparer le discours de l'activité sociale ordinaire, mais de faire de l'usage du langage une activité sociale essentielle. Cet exercice est d'autant plus difficile que le chercheur lui-même doit utiliser des mots pour développer son activité et ne pas tomber dans la tentation de ce que Wittgenstein appelle « la recherche d'une substance qui réponde à un substantif. (...) La philosophie, selon notre utilisation du mot, est un combat contre la fascination que des formes d'expression exercent sur nous. Rappelez-vous que les mots ont précisément les sens que nous leur avons donnés ; et nous leur donnons des sens grâce à des explications » (Wittgenstein, 1996).

Il s'agit ainsi de revenir sur les oppositions traditionnelles non seulement entre le discours et les actes mais aussi plus largement entre la pensée et l'action ou encore entre l'individu et la société. Le tournant langagier nous engage à réfléchir sur l'acte de discours que produit l'individu en société et en relation permanente avec les autres. Ce « relationnalisme méthodologique » pour reprendre le terme utilisé par Philippe Corcuff (Corcuff, 2006) ou cette pragmatique linguistique s'inspire tout autant de l'imitation de Tarde, des « actions réciproques » de Simmel (Simmel, 1991), du « sens subjectif visé par l'agent (...) en fonction du comportement d'autrui » de Weber (Weber, 1995a), des « interdépendances » d'Elias (Elias, 1991) ou des interactions de face-à-face de Goffman (Goffman et

Kihm, 1993), auquel on pourrait ajouter les philosophes pragmatistes américains comme William James, Charles Pierce et John Dewey (James, 2007b, Dewey, 1927, Dewey et Bentley, 1949).

Autrement dit, il ne s'agit ni de considérer que l'acte de langage est la simple exécution d'un système linguistique préexistant, ni que cet acte peut se satisfaire d'une analyse proprement interne, mais qu'il doit être considéré à travers sa dimension pratique inaliénable. C'est donc tout autant un refus des thèses qui n'accordent aucune importance au langage que de celles qui font du langage une activité autonome et indépendante des autres activités sociales. Selon nous, les thèses de Saussure ou de Chomsky (De Saussure et al., 1986, Chomsky, 2005b) qui distinguent le langage de son usage⁵ et ouvrent la voie à une analyse du langage indépendante des conditions pratiques de son énonciation, posent les mêmes problèmes que les thèses qui ignorent les actes de langage dans l'analyse des comportements pratiques.

S'intéresser à la philosophie du langage, c'est prendre en compte deux dimensions essentielles et indissociables de l'acte de parole. Pour Habermas par exemple, « le langage sert autant à communiquer qu'à représenter, et l'acte de discours est lui-même une forme d'action dont la fonction est d'établir des relations interpersonnelles » (Habermas, 1999). Autrement dit, il s'agit de prendre en compte l'acte de langage à la fois comme modalité d'interaction contingente tout autant que comme contenu exprimant une intentionnalité pouvant avoir des effets. Un propos ne prend d'intérêt ici que comme activité pratique, c'est-à-dire que comme l'expression de la rencontre contingente entre un locuteur, un auditeur et une situation sociale. Austin a illustré cette réflexion en prenant l'exemple d'un individu qui prononce la phrase devant un couple « je vous déclare mariés » (Austin et al., 1970). Si cet individu est le maire et que les circonstances sont bien définies, le propos devient performatif (le couple se retrouve effectivement marié). Mais si l'individu a croisé le couple dans la rue et n'occupe aucune fonction particulière, sa phrase n'a aucun effet. L'énoncé devient ici une action (« dire c'est faire ») en fonction du contexte dans lequel il s'inscrit.

Pris dans un contexte pratique, le discours prend un intérêt multiple. Dans sa première acception, le discours met en scène des savoirs, des catégories et des concepts qui donnent à voir un monde ordonné. Dans ce sens, le discours produit de l'ordre dans le désordre apparent. Comme l'explique Michel Foucault « je suppose que dans toute société, la production du discours est à la fois contrôlée, sélectionnée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers, d'en maîtriser l'évènement aléatoire, d'en esquiver la lourde et redoutable matérialité » (Foucault, 1971a). Autrement dit pour Foucault, il faut comprendre le discours non

⁵ Saussure distingue ainsi la langue de la parole, Chomsky la compétence de la performance

comme l'expression d'une profusion tirée d'un monde qui se donne à voir mais comme « le jeu négatif d'une découpe et d'une raréfaction », sans providence « prédiscursive ». Il faut donc concevoir le discours « comme une violence que nous faisons aux choses ou en tout cas une pratique que nous leur imposons ».

Le discours est ainsi ce qui permet de construire un ordre dans le désordre (Hajer et Laws, 2006), de construire de la continuité dans un temps discontinu, de produire de la cohérence dans un espace incohérent. Dans son ouvrage, Mary Douglas met en évidence d'une façon assez similaire l'importance de la construction des connaissances dans la fabrique de l'ordre social (Douglas, 2004). Elle souligne le rôle des analogies dans la constitution de ce qu'elle nomme « institution ». Ces institutions sont ainsi d'abord et avant tout un découpage stabilisé des catégories d'appréhension sur lesquelles s'appuient les individus pour construire du sens dans leur propos et dans leur action collective. Elle permet de définir le juste et le vrai par exemple.

Notre approche consiste donc à comprendre le langage comme un processus pratique, contingent et relationnel, qui s'appuie sur une mise en sens et en ordre du réel. De cette manière, nous nous intéressons aux pratiques discursives comme activité sociale et surtout politique.