

L'approche constructiviste des instruments de l'action publique

Philippe Zittoun
Chercheur au LET-ENTPE
Enseignant à l'IEP de Grenoble
Chercheur invité à l'Université de Yale

Ceci est un texte provisoire

Dans l'analyse des politiques publiques, le concept d'« instrument » a souvent été utilisé pour désigner un ensemble relativement hétérogène d'objets. On y trouve tout à la fois des moyens d'action, des moyens de connaissance, des procédures, des techniques, des outils, des budgets, des lois, des tarifs, des modalités de négociation, etc. Si de nombreux auteurs utilisent ce concept, rares sont ceux qui s'engagent dans un processus définitionnel et qui n'utilisent pas alternativement d'autres termes comme « outils », « actions publiques », « décision », « output » voire même « politiques publiques » pour désigner un objet relativement similaire.

Cette difficulté à cerner ce concept d'« instrument » et à le différencier d'autres concepts s'explique moins, c'est du moins l'hypothèse que nous voudrions défendre ici, par le non aboutissement d'un travail définitionnel qu'il s'agirait de remettre sur le chantier que par l'existence d'un paradoxe dont sont porteurs les travaux sur ce concept.

Pour saisir ce paradoxe, nous voudrions partir de la distinction développée par Christopher Hood¹ et reprise fréquemment par de nombreux auteurs, entre deux types d'instruments. La première catégorie d'instrument qui regroupe ce que l'auteur nomme des « détecteurs » se situe au cœur des processus de fabrique d'un problème public. Mobiliser le concept d'instrument permet ici aux chercheurs de s'intéresser à la façon dont les acteurs fabriquent de la connaissance sur la société et construisent les problèmes dont ils veulent se saisir. Par la mise en évidence du recours aux instruments, les chercheurs soulignent ainsi le nécessaire recours à un ensemble de dispositifs obligés pour saisir une réalité qui ne se donne pas à voir par elle-même mais qui induisent toujours des effets propres et déformants dans cette vision qu'ils rendent possible.

La seconde catégorie regroupe ce que l'auteur nomme des « effecteurs », c'est-à-dire des instruments qui ont vocation à produire des effets sur la société. Ces « effecteurs », dans lequel ils positionnent les lois, les codes, la fiscalité, etc. se situent plutôt au niveau des solutions et des actions publiques. Ici, l'instrument est un moyen dont l'enjeu n'est pas de décrire mais de prescrire. Il est souvent utilisé par les chercheurs comme un moyen de décomposer la politique publique en autant d'éléments simples, observables empiriquement et saisissables analytiquement. L'instrument serait en quelque sorte le composant de base, loin de tout travail taxinomique et plus généralement de tout travail d'interprétation que contiendrait le concept de « politiques publiques ». Cette acception est utilisée fréquemment dans les travaux de politiques publiques. Harold Lasswell utilise ainsi le terme « instrument » pour désigner le composant matériel et neutre d'une politique publique et le dissocier des valeurs et des enjeux. L'auteur emploie alternativement les termes

¹ Hood, C. (1983) *The tools of government*, London, Basingstoke.

« instruments », « tools », « decision », « output » sans établir réellement de nuance². Charles Lindblom et Robert Dahl privilégient le terme de moyens techniques (« technical means ») pour évoquer un objet similaire, distinct des « fins abstraites »³. Charles Jones comme Charles Anderson évoquent tous deux les concepts d'actions publiques (« policy action ») et de moyens de l'action (« course of action »)⁴ pour désigner eux aussi un composant des politiques publiques débarrassé des multiples interprétations sur les finalités et le sens.

Or, si nombre d'auteurs ont du mal à concilier ces deux types d'instruments, ce n'est pas seulement parce qu'ils ne présentent qu'un vague « air de famille », pour reprendre un concept de Wittgenstein⁵ ; ce n'est pas non plus seulement parce que la distinction repose sur une faille analytique entre décrire et prescrire ou entre intention et conséquences qui crée une forte confusion. C'est surtout, à notre avis, parce que le premier participe d'une approche constructiviste où l'instrument est indissociable de l'activité sociale de fabrique du problème à laquelle il contribue alors que le second concourt au contraire à un travail positiviste d'objectivation des politiques publiques où le chercheur tente de dissocier au sein des politiques publiques l'instrument des multiples interprétations et usages dans lesquels il se trouve ensablé.

L'enjeu de cette communication sera donc de remettre en cause cette lecture positiviste de l'instrument en ce qui concerne les solutions pour proposer une approche constructiviste commune des instruments d'action publique. Nous développerons ainsi tout particulièrement l'idée que s'intéresser à l'instrument peut permettre d'observer le processus de fabrique des solutions à l'instar de celui des problèmes.

L'instrument pour construire le problème

Lorsque l'on parcourt la littérature scientifique sur les politiques publiques, et ce depuis les premiers travaux anglo-saxons, on se retrouve rapidement confronté à l'analyse non pas d'un seul mais de deux phénomènes différents.

Le premier phénomène est le processus qui conduit à fabriquer des problèmes publics et à les mettre « à l'agenda ». Ce phénomène est probablement le premier sur lequel se sont penchés des politistes, des sociologues et même des philosophes. Il faut dire que nombre d'entre eux ont pensé et même revendiqué que le savoir qu'il produisait avait vocation à permettre à l'Etat de mieux comprendre les problèmes sociaux.

C'est donc d'abord un intérêt pour les problèmes eux-mêmes qui a précédé un savoir sur la production des problèmes. Aux Etats-Unis par exemple, de nombreux *social scientists* investissent les municipalités dès le début du XX^e siècle pour les aider à penser les problèmes qui s'offrent à eux.

² Lerner, D. et Lasswell, H. D. (1951) *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Lasswell, H. D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier Pub. Co.

³ Dahl, R. A. et Yale University. Institute of International Studies. (1950) *Congress and foreign policy*, New York,, Harcourt, Dahl, R. A. et Lindblom, C. E. (1953) *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, New York,, Harper.

⁴ Anderson, J. (1975) *Public Policy-making*, New York, Praeger. Jones, C. O. (1970) *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Calif., Wadsworth Pub. Co.

⁵ Wittgenstein, L. (2005) *Recherches philosophiques* [Paris], Gallimard.

C'est le cas par exemple de Charles Merriam qui investit les groupes de travail de la municipalité de Chicago pour aider à penser le problème de la criminalité (Merriam et al., 1915, Ross, 1993). De la même façon, notamment au moment de la Première Guerre Mondiale, de nombreux chercheurs et intellectuels s'investissent auprès du Président Woodrow Wilson pour l'aider à penser le monde de l'après-guerre. On peut bien sûr remonter encore dans le temps en Europe et observer la façon dont dès le XVIIIe et le XIXe siècle se développe un savoir spécifique à partir d'outils statistiques et d'instruments permettant de décrire la société (Desrosières Alain, 2000).

Cet investissement dans la production des savoirs en direction des problèmes est aussi le cœur des *policy sciences* qu'appelle à construire Harold Lasswell dans les années 1940 (Lasswell, 1942a, Lerner et Lasswell, 1951). C'est en effet le regroupement des disciplines autour de la meilleure compréhension des problèmes sociaux au service de l'Etat auquel appelle ce professeur de l'Université de Chicago. Pour lui, il faut développer des travaux interdisciplinaires à l'image de l'ouvrage de Gosnell (Gosnell, 1967) pour favoriser le développement et la stabilisation de la démocratie dans le monde.

Mais en même temps que les chercheurs travaillent sur les problèmes, on assiste à l'émergence d'un savoir spécifique sur la fabrique de ces problèmes. Sans doute, peut-on y voir l'influence de John Dewey qui, avec *Le public et ses problèmes*, marque toute une génération de politistes comme Harold Lasswell et l'école de Chicago des politistes (Dewey, 1927). Il est en effet un des premiers à porter attention au processus qui fait naître un problème et qu'il associe à l'existence de conséquences non voulues des interactions humaines. On peut également y voir l'influence des travaux pluralistes qui, depuis Arthur Bentley (Bentley, 1908), montrent que les problèmes ne prennent forme que lorsqu'ils sont portés par des groupes en concurrence. Enfin, on peut également y voir, du moins c'est une hypothèse que nous défendons, une certaine frustration de ces sociologues et ces politistes qui n'arrivent pas à faire prendre en compte leur savoir sur les problèmes tels qu'ils sont pris en compte et font l'amer constat de l'importance de la subjectivité dans la sélection des problèmes et dans la prise en compte de ces savoirs (Easton, 1950).

Quoi qu'il en soit, les travaux sur les phénomènes liés aux problèmes sociaux insistent très rapidement sur l'idée que les problèmes ne s'imposent jamais par eux-mêmes et que, si ils peuvent avoir une base objective, l'importance du processus de fabrique par des sujets identifiés apparaît rapidement comme une évidence partagée par les chercheurs en sociologie et en science politique.

Les travaux ne manquent pas dans les années 1950 et 1960 pour souligner l'importance de ce processus de fabrique. Par exemple, les travaux de Robert Dahl, de David Truman, de Scheitschneider ou de David Easton, bien qu'appartenant à des approches différentes, insistent tous sur l'importance du processus subjectif de transformation d'un phénomène en problème pris en compte. La métaphore de l'agenda qui apparaît au milieu des années 1960 permet d'insister sur le phénomène subjectif d'inscription (Easton, 1965, Schattschneider, 1975, Truman, 1951, Dahl, 1967).

Plus généralement, le phénomène de mise à l'agenda est perçu comme un phénomène saccadé, rapide et imprévisible. Il dispose d'une dimension cognitive liée au savoir ayant rendu possible sa construction et d'une dimension subjective toujours liée aux sujets qui le portent. Ainsi David Easton par exemple décrit avec minutie ce qu'il nomme la production des inputs et qui proviennent de la combinaison d'une « exigence », c'est-à-dire d'un problème construit que doivent résoudre les pouvoirs publics et de « soutiens » qui représentent le nombre de porteurs (Easton, 1974).

Lorsque l'on lie tous les manuels français et anglo-saxon d'analyse des politiques publiques, il ne fait aucun doute que la mise à l'agenda d'un problème est un phénomène construit que le chercheur peut observer et décrire pour en comprendre les rouages (Hassenteufel, 2008, Muller et Surel, 1998, Parsons, 2003). L'approche constructiviste des problèmes sociaux s'est imposée dans ce domaine. De ce point de vue, le concept d'instrument est surtout mobilisé par les chercheurs qui portent une attention particulière à la fabrique des savoir. Le concept d'instruments renvoie le plus souvent aux dispositifs techniques que les acteurs utilisent pour saisir une réalité et construire un problème.

On peut ainsi citer les travaux sur les statistiques, les cartographies ou les indicateurs par exemple (Desrosières, 2000) (Zittoun, 2009) (Jobert, 1981). A chaque fois, les auteurs utilisent le concept d'instrument pour rendre compte des dispositifs intermédiaires de traduction que les acteurs mobilisent, intermédiaire à la fois toujours indispensables mais aussi toujours déformant.

L'instrument pour déconstruire la solution

Le second phénomène que décrivent les travaux de l'analyse des politiques publiques relèvent non plus du problème mais de la solution. Il s'agit de s'intéresser à la façon dont l'action publique est décidée, mise en œuvre ou transformée. A la différence des problèmes où l'instrument permet de mieux donner à voir le phénomène de construction par les acteurs, l'instrument ici va au contraire être l'occasion de se débarrasser des acteurs et de tout ce qui pourrait encombrer une vision objectivable des instruments.

Là où les chercheurs ont considéré pour les problèmes que ce qui importait n'était pas de savoir si les problèmes que portaient les acteurs étaient vrai ou faux, important ou mineur, prenant en cela une posture agnostique et constructiviste, ils vont au contraire passer leur temps à chercher à débusquer les vrais des faux changements, les vrais ou les fausses significations que portent les changements.

Bien que cette question des solutions apparaisse comme plus tardive par rapport à celle des problèmes dans les sciences sociales, on la voit surgir à plusieurs reprises. Elle émerge à travers des travaux comme ceux de Lippmann ou de Lasswell qui aspirent à développer une science appliquée des solutions. Lasswell suggère ainsi que les *policy sciences* ne soit pas seulement le regroupement des sciences pour mieux comprendre les problèmes de société mais aussi le champ où se développe un véritable savoir appliqué un savoir que l'on peut comparer à la médecine, science appliquée de la biologie.

L'intention de Lasswell est alors éminemment politique puisque son projet, écrit dès 1942, s'inscrit clairement dans une volonté de faire de ce savoir appliqué l'instrument pour permettre le retour et la stabilité des démocraties en Europe. David Easton reprochera d'ailleurs à Lasswell de sortir d'une posture de neutralité axiologique webérienne et parle ainsi de deux Lasswell, le scientifique d'avant guerre qui travaille sur la propagande et la politique et l'homme engagé pendant et après la guerre qui veut trouver des solutions par le savoir scientifique (Lasswell, 1942b).

Mais si le projet est politique, la méthode consiste justement et paradoxalement par passer par la dépolitisation de la question politique. Lasswell précise d'ailleurs que le terme « policy » est utilisé pour signifier un objet débarrassé de toutes interprétations politiques au sens de positionnement partisan. Autrement dit, Lasswell aspire à ce que la science vienne alimenter la démocratie en proposant, loin des conflits partisans, des solutions.

Ce travail d'usage du concept de « policy » comme un objet apolitique va prendre d'autant plus d'importance qu'il permet aux politistes de trouver un objet pour lequel ils espèrent pouvoir appliquer des méthodes positivistes de la vraie science, la science de la nature.

Une controverse illustre bien cette tendance positiviste. Elle se déroule en 1950 à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de l'APSA (Association américaine de Science Politique). D'un côté, on trouve un politiste comme Charner Perry qui défend l'idée selon laquelle la politique et la science au sens positiviste du terme sont inconciliable et ce pour deux raisons. Tout d'abord, explique-t-il, le processus scientifique nécessite un langage indépendant du phénomène qu'il veut décrire. Or, les phénomènes que veut décrire la science politique mobilisent des concepts qu'utilisent les acteurs impliqués dans le phénomène à décrire. Comment observer le pouvoir, de démocratie ou de liberté qui sont des concepts emprunts de signification et au nom duquel les acteurs se battent et se débattent ? De plus, l'auteur considère que le modèle des sciences naturelles cause-effets qui suppose la répétition infinie des phénomènes ne peut s'appliquer que très artificiellement (Perry, 1950).

A ces remarques, Harold Lasswell et Herbert Simon répondent par leur espoir dans la progression des méthodes scientifiques et des modèles déductifs non seulement des comportements politiques mais aussi, ce qui nous intéresse ici, des « policy process » (Simon et al., 1950). Puisque la policy est un objet, peut être est-il possible d'en repérer le mouvement et d'en faire un modèle. Quelques années plus tard, Lasswell évoquera les six étapes de la décision alors que Simon bouleversera les travaux sur le processus décisionnel.

Pour autant, un auteur va permettre une avancée décisive sur la compréhension des solutions. Il s'agit de Charles Lindblom. En 1953, il écrit un ouvrage avec Robert Dahl où la question des « moyens d'action » occupe une place centrale. Dans cet ouvrage, il parle des « moyens d'action », que l'on pourrait assimiler assez facilement au terme d'instrument, et montre qu'il n'existe aucun lien direct entre les moyens d'actions et les grandes théories ou valeurs. Ainsi, plusieurs systèmes de pensée antagonistes comme le socialisme et le capitalisme, peuvent utiliser le même instrument pour combattre l'inflation.

L'instrument est donc un dispositif dépouillé des grandes valeurs et des grandes interprétations, ou du moins qui n'en découlent pas. Ce sont ces instruments avec lequel les acteurs bricolent comme ils peuvent et qu'ils ne contrôlent jamais vraiment. L'instrument est ainsi porteur de conséquences souvent inattendues et a rarement des effets univoques. Bien au contraire, les auteurs expliquent qu'un instrument qui offre la stabilité des prix a plus de risque de provoquer le chômage alors qu'un instrument qui provoque moins de stabilité peut générer moins de chômage.

Les instruments sont donc des dispositifs que ne peuvent maîtriser les acteurs et avec lesquels ils sont obligés de bricoler. C'est alors que l'ouvrage évoque pour la première fois l'idée que développera ensuite Lindblom d'incrémentalisme.

Charles Lindblom défend au départ l'idée qu'il emprunte à Simon selon laquelle les individus ne peuvent pas résoudre rationnellement les problèmes. Ils doivent donc bricoler. C'est pourquoi ils ont en tendance ou devrait avoir tendance à choisir l'instrument le plus proche de celui qui a en place. Là où Simon évoquait l'idée de choix satisfaisant sans davantage de précision, Lindblom évoque comme choix satisfaisant la solution proche.

Pour notre sujet, cela représente une évolution majeure. Cette fois-ci les instruments ne sont pas qu'une résultante d'une réflexion à partir d'un problème mais aussi une contrainte essentielle dans le choix de la nouvelle solution. Si le changement au temps t dépend de la situation au temps $t-1$, il est possible de faire, comme pour l'incrémentalisme en mathématique, disparaître tous les autres éléments constitutifs de la solution pour ne plus repérer qu'une dynamique incrémentale de l'instrument à partir de son contenu. L'immersion subreptice du contenu de l'instrument et de son mouvement permet d'envisager une démarche scientifique et positiviste d'un objet. Autrement dit, quelque soit les gesticulations subjectives et les bidouillages cognitifs des acteurs, le chercheur peut se mettre à observer le mouvement relativement régulier et surtout objectivable de changement des instruments. Le regard du chercheur se déplace ainsi du travail de fabrique de l'acteur à celui de contenu propre des instruments.

Certes, la pensée de Lindblom est plus complexe et il s'est souvent plaint de ne pas avoir été compris (Lindblom, 1979) mais c'est dans la suite de ce débat autour de l'incrémentalisme des politiques publiques que va se construire toute une série de travaux qui s'intéressent aux instruments comme l'objet qui permet justement de se départir des acteurs et de leur subjectivité que l'on ne peut modéliser.

Parler de l'instrument revient donc à privilégier un niveau micro dépouillé des acteurs, de leurs valeurs, de leur intérêt, de leurs enjeux. Il s'agit de souligner qu'en regardant ce niveau, on peut dénuder l'alternative de tout ce qui le perturbe dans une politique publique et le réduire ainsi à un phénomène objectivable.

Que les auteurs privilégient la boîte noire comme David Easton, l'approche séquentielle comme Jones ou Anderson, l'approche incrémentale comme Lindblom, la production des solutions est un phénomène qui apparaît comme relativement stable, se modifie par petite touche et dispose d'une dynamique propre et objectivable.

Dans la description de ce phénomène, l'instrument intervient comme un concept qui vise à déterminer l'objet dépouillé important. Il est le concept qui suppose que l'on peut trouver au-delà de la complexité des politiques publiques, un élément de base, simple qui rend possible l'analyse. Il permet la déconstruction d'une politique publique non pour mieux observer le processus de construction mais pour développer l'hypothèse que c'est en déconstruisant que l'on repère les véritables phénomènes.

Les travaux de Legalès et Lascoumes sur les instruments s'inscrivent dans cette tradition, tout en l'enrichissant. L'instrument est effectivement un « dispositif qui permet de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ». Il est ce qui permet « un travail de déconstruction » de la politique publique. De ce point de vue, les auteurs qui avaient déjà déconstruit les politiques publiques en action publique semblent poursuivre leur processus de mise à nue. Ils s'inscrivent alors dans une longue lignée des travaux (qu'ils font remonter à Weber et Foucault) mais que nous placerons au cœur même de l'analyse des politiques publiques qui justement s'intéresse au contenu.

Si leur point de départ est relativement proche des travaux traditionnels sur les instruments, les auteurs enrichissent l'instrument de multiples aspects. Il le considère non seulement comme un dispositif technique mais aussi comme un dispositif social qui organise des rapports sociaux et comme un dispositif politique qui porte des rapports entre société et politique. Il s'intéresse tout à la

fois au phénomène de choix des instruments, qu'il nomme instrumentation (« l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils »), mais aussi à leurs effets propres (« le point de vue théorique que nous retenons n'est pas l'entrée dans un débat sans fin sur « la nature » des instruments, mais le fait de nous placer du point de vue des effets qu'ils génèrent »).

Cet intérêt pour l'inertie et les effets propres se situe dans la lignée des travaux qui accordent à la solution sa dynamique propre qu'ils s'agissent du path dependency ou de l'incrémentalisme, la production de la solution reste généralement considérée comme un mouvement lent et progressif.

Nous n'irons pas plus loin dans cette description des travaux de Legalès et Lascoumes mais notons simplement qu'il présente probablement l'une des versions les plus complexes de cette approche par les instruments sans pour autant perdre de vue cette idée que l'instrument-solution est un objet indépendant des acteurs et de leurs interprétations souvent erronées.

De l'instrument à la solution, pour une théorie constructiviste des solutions

L'observation des problèmes et celle des solutions donne à voir deux champs complètement différents. D'un côté, nous avons un champ à l'activité saccadée, incertaine et dépendante toujours des acteurs, des alliances et des rapports de force. De l'autre, nous avons au contraire une activité stable, faiblement évolutive et dont l'essentiel des mouvements reste conditionné par les contraintes externes et des effets d'inertie plutôt que par les activités agitées des acteurs.

John Kingdon est un des rares auteurs à avoir considéré comme problématique cette différence entre ces deux champs d'activités. Si un lien existait entre le champ des problèmes et celui des solutions, comment pourrait-il résister à leur différence de fréquence ? C'est ce constat qui permet à l'auteur d'importer dans le champ de l'analyse des politiques publiques le modèle de la poubelle, c'est-à-dire un modèle qui prend comme point de départ l'indépendance des variables que sont les problèmes, les solutions et les moments de choix et fait du hasard et des opportunités la clé de compréhension des décisions.

Mais l'auteur lui-même dès la deuxième édition de son ouvrage s'interroge sur cette idée de hasard et la trouve insatisfaisante sans forcément élaborer de nouvelles pistes de travail. Il se trouve confronté à un problème majeur à résoudre. Si les deux champs sont, à ce point, autonomes, pourquoi les solutions ont-elles besoin de problèmes pour s'imposer alors que l'inverse ne semble pas se vérifier, c'est-à-dire qu'un problème n'a pas besoin de solution pour être mis à l'agenda ?

L'idée que nous voudrions défendre ici c'est qu'il nous faut revoir notre façon de prendre en compte les processus qui conduisent à l'émergence d'une solution en utilisant l'instrument, non plus comme un concept pour déconstruire et dévoiler ce qui se cache derrière l'intentionnalité des acteurs mais au contraire comme un artefact pour nous aider à saisir le processus de construction qui se structure autour des solutions. Nous le considérons ici comme un artefact car nous considérons que l'instrument n'est jamais dénué de sens mais bien que son sens peut varier et n'est pas forcément stable.

Pour comprendre l'instrument, il nous faut revenir préalablement sur la façon dont se pose l'imbrication entre instrument, action publique et politique publique.

La première question qui se pose aux chercheurs est de définir l'objet et le phénomène qu'il décide d'observer. Nous nous intéresserons pour l'instant exclusivement à la façon dont est mise en place un nouvel instrument d'action publique.

Se pose alors d'ores et déjà la question de savoir si ce qui se présente comme une nouveauté comme par exemple un nouveau texte de loi mérite d'être qualifié d'IAP, d'action publique ou de politiques publiques. La question n'est pas simple et dépend notamment des définitions que nous accordons à chaque concept.

Pour certains auteurs, il faut surtout ne plus parler de « politiques publiques » car ce concept suppose que l'on puisse regrouper les actions dans un même ensemble cohérent. Pour Jean-Claude Thoenig par exemple qui a pourtant été un des premiers défenseurs de l'idée de « politiques publiques », le concept de « politique publique » pose des problèmes insolubles. Il renvoie à une vision strato-centrée et suppose une cohérence qui reste imaginaire des actions.

Thoenig propose donc de parler d'action publique pour désigner une réalité plus incohérente et distinguer le langage des sociologues et politistes de celui des acteurs qui eux parlent de politiques publiques. Evoquer le concept d' « action publique » permet ainsi de rappeler que l'on ne doit pas présupposer une quelconque cohérence aux actions de l'Etat et ce d'autant plus que le nombre d'acteurs qui les portent ne peuvent se limiter à la sphère étatique.

Ce qui est donc d'abord en débat, c'est l'existence d'une politique publique comme ensemble cohérent d'actions. Comme le rappelle Thoenig, les acteurs parlent fréquemment de politique publique alors que le chercheur se trouve rapidement confronté à des actions éparées dont la cohérence ne s'impose pas par elle-même. Evoquer l'action publique voire l'instrument revient alors à ne pas tenir compte du discours de l'acteur pour en dévoiler la face cachée et mettre de côté cette question de la cohérence.

Cela signifie que le concept d'action publique viendrait s'inscrire dans une approche qui n'accorde pas d'importance à ce que disent les acteurs ou considère leur discours comme le voile d'une réalité qu'il faut lever. C'est ici que se produit la principale différence avec les approches sur les problèmes qui considèrent au contraire comme centrale la façon dont les acteurs transforment discursivement une situation en problème et porte ce problème auprès des autres acteurs.

Nous voudrions aussi considérer comme centrale l'activité de construction qui permet aux acteurs de transformer un instrument en action publique et de regrouper ces actions dans un ensemble qu'ils qualifient de cohérent et nomment « politiques publiques ». Il s'agit là d'une activité de production de sens qui s'appuie sur une série de mutation et de traduction.

La question n'est donc pas de savoir si l'acteur à tort ou à raison de rassembler de telle ou telle façon les actions ou de savoir si ce regroupement est « cohérent » mais de s'intéresser tout à la fois à la façon dont il fabrique des catégories qui font sens pour lui et de saisir l'usage qu'il en fait.

Il s'agit ainsi de prendre au sérieux tout à la fois le discours de l'acteur mais aussi de saisir ce discours en tant que pratique sociale dans les espaces concrets de son énonciation. Nous parlerons ainsi de pratiques discursives pour évoquer l'interaction dans laquelle se situe le déploiement de ce discours et dans lequel importe cette construction de sens.

Nous voudrions ainsi développer trois hypothèses majeures pour construire une approche constructiviste des instruments de l'action publique à partir des processus de leur mise en place. Nous nous intéresserons ainsi tout particulièrement à la façon dont les acteurs se mobilisent autour d'une proposition qu'ils désirent voire mettre en œuvre.

Première hypothèse, les acteurs qui défendent un nouvel instrument effectuent un travail de mise en sens principalement selon deux procédés relativement courant.

Le premier d'entre eux qui nous intéresse ici est la façon dont un acteur donne du sens à un instrument en le rapprochant d'un problème. C'est en effet lorsqu'un acteur défend l'idée qu'un instrument contribue à régler un problème donné qu'il transforme cet instrument en « solution ».

Cet accolement entre un instrument et un problème a souvent été considéré soit de l'ordre de la déduction rationnelle, dans les modèles séquentielles à rationalité même limitée, soit de l'ordre du hasard. Nous voudrions ici défendre l'idée au contraire que l'accolement d'un problème et d'un instrument est une pratique sociale spécifique et autonome très répandue des acteurs et qu'elle joue un rôle essentiel.

C'est une pratique spécifique dans la mesure où on peut la repérer dans de nombreuses pratiques discursives. Les acteurs s'efforcent ainsi de montrer qu'il faut mettre en place tel nouvel instrument car il répond à tel problème social. L'erreur souvent commise des chercheurs est de se demander si cette relation est vraie ou encore qui du problème ou de la solution a émergé le premier. Il s'agit plutôt ici d'avoir un regard agnostique sur cette relation pour mieux comprendre comment elle se construit et quel est son coût, tant pour le problème que pour la solution.

Prenons quelques exemples issus de mes propres recherches pour illustrer notre propos. Accoler la construction de nouveaux logements sociaux au problème du logement en France permet de légitimer la mise en place de cet instrument et de lui donner du sens. Accoler la limitation de vitesse dans Paris avec le problème du bruit des voitures permet là aussi aux acteurs de légitimer leur projet. L'accolement est ici porteur d'un véritable enjeu de légitimation.

Une deuxième méthode possible que j'ai pu repérer pour donner du sens à un instrument est la façon dont celui-ci est relié à une politique publique. Il s'agit ici d'un enjeu qui permet tout à la fois de construire ou de reprendre une catégorie de regroupement et de montrer en quoi l'ajout de cet instrument permet de rendre plus cohérent la politique publique ou, au contraire d'esquisser un tournant, une transformation, un changement.

La rhétorique du changement est en effet une rhétorique essentielle dans les pratiques discursives. Trop souvent les chercheurs ont voulu savoir s'il s'agissait là d'un « vrai » tournant ou ont cherché à mesurer l'importance de ce tournant. Considérant que mesurer le changement relève d'un processus normatif complexe qui est et reste un construit, nous voudrions au contraire défendre l'idée que l'enjeu est moins dans la recherche d'une « vérité » quant à l'importance du changement que dans le processus de légitimation qui sous-tend le travail de mise en lien entre un nouvel instrument et une politique publique.

Pour prendre un exemple, développer l'idée qu'un nouveau tramway permet de changer la politique des déplacements d'une ville, c'est donner du sens à ce tramway et le légitimer comme un instrument du changement.

Cela nous conduit ainsi à une seconde hypothèse. L'opération de légitimation et de construction de sens n'est pas neutre. Un problème ne peut pas être accolé à n'importe quel instrument. C'est une opération difficile, lourde et coûteuse. C'est une opération difficile et lourde dans la mesure où elle suppose de déployer une série d'arguments qui viennent conforter ce lien ainsi suggérer. Lorsque le Président de la République, Jacques Chirac, propose en 2005 au moment des émeutes urbaines, défend l'idée qu'il faut baisser l'âge de l'apprentissage à 14 ans, il doit déployer de nombreux arguments pour légitimer son idée.

C'est aussi une opération coûteuse dans la mesure où elle entraîne le plus souvent une reconfiguration tant du problème que de l'instrument lui-même. J'ai eu l'occasion de suivre une controverse entre deux services pour définir si la réduction de la vitesse à Paris relevait de la politique de lutte contre le bruit ou de la politique de déplacement. Cette controverse n'est pas anodine ou secondaire. Elle permet de voir que suivant l'accolement choisi ce sont d'abord les acteurs légitimes qui changent. Dans un cas, c'est le service des déplacements et son adjoint alors que dans l'autre c'est le service de l'environnement et son adjoint. Derrière les accolements se trouvent donc de véritables enjeux de légitimation des acteurs eux-mêmes. D'autre part, c'est l'instrument lui-même qui se trouve reconfiguré par cet accolement. Le coût de l'accolement se retrouve par exemple aussi sur le périmètre d'application à déterminer. Dans un cas, il s'agit de zones complètes alors que dans l'autre de rues.

On pourrait multiplier les exemples qui permettent de comprendre que le processus d'accolement ne doit ni être ignoré, comme si il n'avait aucune importance, ni au contraire considéré comme aisé, tout problème pouvant être accolé à toute solution.

Cela nous amène à notre troisième hypothèse. Si les acteurs donnent du sens aux instruments qu'ils défendent, c'est à la fois parce que cela participe de façonner leur identité et leur légitimité mais aussi parce qu'ils doivent, pour imposer leur instrument, convaincre d'autres acteurs. Or, le processus de conviction nécessite la construction d'un sens partagé.

Argumenter et convaincre forment une activité sociale essentielle dans les processus de choix d'un nouvel instrument. Tous ceux qui ont conduit des recherches empiriques ont pu observer l'importance des processus discursifs visant à convaincre et à se mettre d'accord. Si des auteurs comme Boltanski ont permis en sociologie de donner de l'importance à ce processus d'accord, il est étonnant de constater à quel point cette question de l'accord est peu présente dans l'analyse des politiques publiques. On trouve souvent ainsi des réseaux qui portent de nouvelles idées un peu comme si un beau matin tous ces acteurs se levaient en voulant défendre la mise en place d'un même instrument.

Nous défendons au contraire ici l'idée que ce processus de portage collectif est le fruit d'un travail spécifique et qu'il est essentiel de s'interroger sur ce travail spécifique, de l'observer, de le suivre pour voir comment se construit de concert une coalition et l'énoncé qui la soude.

C'est en effet au cœur du processus de fabrication des instruments, c'est-à-dire de leur choix, de leur mise en sens et de leur mise en lien, et des coalitions qui les portent que se trouvent l'activité que nous devons analyser.

La mise à l'agenda des solutions forme ainsi une phase où se co-construit d'une part l'instrument mis en sens dans ce que nous nommons un énoncé de politiques publiques et d'autre part la coalition qui la porte. L'énoncé forme ainsi le ciment de la coalition et la coalition le porteur de l'énoncé.

Conclusion : l'instrument est-il encore utile ?

Les travaux sur l'instrument ont eu le mérite de mettre en évidence qu'il existe un objet qui joue un rôle essentiel dans l'activité des acteurs. Ils ont permis de souligner à quel point cet objet disposait d'une logique propre, d'une résistance spécifique et que les acteurs étaient autant contraint par lui qu'il pouvait le contraindre.

Pour autant, plusieurs des travaux sur le sujet ont eu tendance à profiter de cette « découverte » pour se ruer vers une analyse de l'instrument lui-même, son sens, sa dynamique, ses conséquences. On trouve même ainsi des typologies qui enferment les instruments dans le sens que veut bien leur donner le chercheur.

Or, nous prétendons ici que l'instrument ne se donne jamais à voir à nue, qu'il est ensablé dans de nombreux discours qui lui donne du sens et que les dénuder est une opération impossible. Au mieux, le chercheur comme l'acteur fait passer d'un sens à l'autre tel ou tel instrument.

Lorsque j'ai travaillé sur la politique du logement, je me suis très vite trouvé confronté à ce problème. La mise en place d'un instrument comme l'aide à la personne était conçu par les uns comme l'instrument du néolibéralisme et par d'autres comme l'instrument du keynésianisme. Comment trancher un tel débat ? Comment ranger les instruments dans telle ou telle boîte ? Je n'y suis jamais arrivé. Aucune méthode rigoureuse, aucun argument ne permettait de trancher définitivement cette question. Par contre, la façon dont les acteurs s'acharnaient à vouloir le ranger dans telle ou telle boîte et à en convaincre ces interlocuteurs a attiré mon attention.

Nous voudrions ainsi considérer que cette activité de compréhension des instruments située au cœur de l'activité des acteurs qui cherchent à les transformer soit placée au centre des observations du chercheur. C'est donc cette activité de mise en sens et de conviction que nous nous proposons dorénavant d'étudier et déployer ainsi une véritable approche constructive des solutions comme il y en a eu des problèmes.

Cette activité est d'autant plus intéressante que nous considérons ici que c'est une activité politique majeure. En effet, c'est d'abord une activité de mise en ordre du réel. Montrer qu'un instrument est la solution à un problème, c'est une activité qui permet de mettre en ordre le désordre généré par un problème. Non seulement, l'instrument en devenant solution rend possible sa maîtrise ou du moins l'espoir de sa maîtrise mais en plus il met en scène le politique et le pouvoir qui porte la décision de ce nouvel instrument. Mais la fabrication des énoncés n'est pas qu'une activité de mise en ordre, elle est aussi celle qui rend possible le désordre, c'est-à-dire la contestation, la remise en cause, la réouverture des énoncés. Analyser cette dialectique de l'ordre et du désordre forme une clé de l'activité politique.

Bentley, A. F. (1908) *The Process of Government; a Study of Social Pressures.*

- Dahl, R. A. (1967) *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*, Chicago,, Rand McNally.
- Desrosieres, A. (2000) *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte.
- Desrosieres Alain (2000) *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte.
- Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*, H. Holt and Company.
- Easton, D. (1950) "Harold Lasswell; Policy Scientist for a Democratic Society", *The Journal of Politics*, **12(3)**, 450-77.
- Easton, D. (1965) *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, N.J.,, Prentice-Hall.
- Easton, D. (1974) *Analyse du système politique*, Paris, Armand Colin.
- Gosnell, H. F. (1967) *Negro politicians The Rise of Negro Politics in Chicago*, Chicago ; London, University of Chicago Press.
- Hassenteufel, P. (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin.
- Jobert, B. (1981) *Le social en plan*, Paris, Les éditions ouvrières.
- Lasswell, H. (1942a) "Policy and the intelligence function : ideological intelligence", *Ethics*.
- Lasswell, H. D. (1942b) "The Relation of Ideological Intelligence to Public Policy", *Ethics*, **53(1)**, 25-34.
- Lerner, D. et Lasswell, H. D. (1951) *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1979) "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, **39(6)**, 517-26.
- Merriam, C. E., Abbott, E., Gault, R. H., Davies, M. L., Dobyys, F. et Chicago (Ill.). City council. Committee on crime. (1915) *Report of the City council committee on crime of the city of Chicago*, [Chicago,, Press of H.G. Adair].
- Muller, P. et Surel, Y. (1998) *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Parsons, W. (2003) *Public Policy : an introduction to the theory and practice of Policy Analysis*, Northampton, Massachusett, Edward Elgard Publishing.
- Ross, D. (1993) "The development of the social sciences", *Discipline and History: Political Science in the United States*, 81?104-81?04.
- Schattschneider, E. E. (1975) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Harcourt Brace College Publishers.
- Truman, D. (1951) *The governmental process: Political interests and public opinion*, Alfred A. Knopf New York.
- Zittoun, P. (2009) *Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, Paris, PUCA Recherche.