

Politiques publiques

2, Changer la société

sous la direction de
Olivier Borraz
Virginie Guiraudon



SciencesPo.
Les Presses

Sous la direction de
Olivier Borraz et Virginie Guiraudon

Politiques publiques 2

Changer la société

2010



SciencesPo.
Les Presses

Copyright

© Presses de Sciences Po, Paris, 2013

ISBN numérique : 9782724688467

ISBN papier : 9782724611489

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur et strictement réservée à l'usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.



Présentation

Deuxième livraison de la série Politiques publiques, cet opus a pour objet les effets de l'action publique sur le corps social et politique.

La première partie, consacrée aux liens entre politiques, comportements et intérêts, fait l'analyse de politiques qui visent explicitement à « changer la société », en agissant notamment sur les comportements des individus : famille, sécurité, santé publique, logement, développement, télécommunications. La deuxième s'intéresse quant à elle aux rapports entre politiques publiques et démocratie, privilégiant des dispositifs, initiatives ou démarches qui entendent permettre l'accès des citoyens à la construction et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette série, dont l'objectif est de rendre compte des transformations de l'action publique et des analyses nouvelles qui en sont faites, illustre ainsi avec ces travaux l'avènement de la figure du citoyen autonome, éclairé, actif et consommateur dans l'action publique ; différents chapitres de ce volume discutant cette fiction, et en révélant tant les ressorts que les implications.

Ont contribué à cet ouvrage : Henri Bergeron, Cécile Blatrix, Vincent Dubois, Laurence Dumoulin, Yankel Fijalkow, Neil Fligstein, Jean-Pierre Lévy, Jacques de Maillard, Claude Martin, Hélène Michel, Olivier Nay, Violaine Roussel, et Philippe Warin.

Table des matières

Introduction / Les publics des politiques (*Olivier Borraz et Virginie Guiraudon*)

- Politiques, comportements et intérêts
- Des politiques publiques ou des publics politiques ?
- Conclusion

I - Politiques, comportements, intérêts

Chapitre 1 / Les politiques de la famille (*Claude Martin*)

Racines et périmètres des politiques de la famille en France
Les étapes des politiques de la famille
La dynamique du changement
Les acteurs du changement : une élite du Welfare
Conclusion

Chapitre 2 / Les politiques de sécurité (*Jacques de Maillard*)

La gouvernance de la sécurité : un État central débordé ?
Des politiques aux objectifs contradictoires
Conclusion

Chapitre 3 / Les politiques de santé publique (*Henri Bergeron*)

Savoirs et la santé publique
Les recompositions récentes de la santé publique française
Conclusion

Chapitre 4 / Les politiques du logement (*Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow*)

1977-1983 : l'émergence du local dans la politique nationale du logement
1983-1990 : mise en œuvre locale des lois de décentralisation et

ajustements nationaux

Depuis 1990 : l'État entre offre et régulations sociales

Conclusion

Chapitre 5 / Les politiques de développement (*Olivier Nay*)

Instruments, mécanismes et financements : la nouvelle gouvernance internationale de l'aide au développement

Fin des recettes néolibérales et retour au terrain

Conclusion

Chapitre 6 / Les politiques des télécommunications (*Neil D. Fligstein*)

Le marché européen des télécommunications

Les réactions des États

Conclusion

II - Politiques publiques et démocratie

Chapitre 7 / Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques (*Hélène Michel*)

Mouvements sociaux et groupes d'intérêt dans l'action publique : de la question de l'influence à celle de la représentation

Groupes et mouvements sociaux comme produits de l'action publique

Groupes d'intérêt et démocratie dans l'action publique

Chapitre 8 / Concertation et débat public (*Cécile Blatrix*)

Des dispositifs foisonnants

Ambivalences de la démocratie participative

Chapitre 9 / La judiciarisation de l'action publique (*Laurence Dumoulin et Violaine Roussel*)

Les prémices de la « judiciarisation de la/des politique(s) » en

France

Les logiques d'une catégorisation à succès

Un nouveau rôle du juge ? Judicialisation du politique ou des politiques

Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet (*Vincent Dubois*)

Services publics, service du public : réformes et transformations sociales

La casuistique bureaucratique comme mode de gouvernement

Conclusion

Chapitre 11 / Les politiques publiques face à la non-demande sociale (*Philippe Warin*)

Des enjeux pour l'action publique

Des réactions institutionnelles au phénomène de la non-demande sociale

Conclusion

Introduction / Les publics des politiques

Olivier Borraz

Olivier BORRAZ est directeur de recherche CNRS au Centre de sociologie des organisations (Sciences Po).

Virginie Guiraudon

Virginie GUIRAUDON est directrice de recherches CNRS au Centre de recherches administratives politiques et sociales (Université Lille Nord de France).

Ce deuxième volume de *Politiques publiques* poursuit la réflexion engagée dans le premier (*La France dans la gouvernance européenne*) sur le lien entre *policy* et *politics*. S'il est un fait que les travaux qui portent sur ces deux dimensions tendent de plus en plus à dialoguer, il n'est pas encore clair à quel point ils se complètent. Les études de politiques publiques et plus généralement la littérature en politique comparée sur l'action publique ont surtout cherché à déterminer qui pesait sur l'élaboration des politiques publiques, dans quels cas de figure et suivant quelles modalités, beaucoup moins les effets des politiques publiques sur le corps social. En outre, elles se sont peu interrogées sur les conséquences de la création de nombreux domaines d'action publique sur la conception même du corps politique.

La première partie traite de politiques qui sont susceptibles ou qui entendent « changer la société ». Dans quelle mesure les politiques publiques parviennent-elles à modifier les comportements des individus et, au-delà, à changer la société ? Cette question pourtant essentielle n'a jamais été abordée de front dans les travaux consacrés à l'action publique. Il est vrai qu'elle n'est pas simple et, en outre, court le risque d'un discours normatif. Cependant, il nous a semblé important de la « mettre à l'agenda » des politiques publiques,

l'objectif étant à la fois de suggérer un ensemble de réflexions originales dans différents domaines de politique publique, tout en invitant d'autres auteurs par la suite à s'engouffrer dans la brèche en vue de contribuer à la discussion. Ainsi les auteurs du présent volume soulignent-ils à la fois les limites des politiques publiques lorsqu'elles portent sur des champs éminemment complexes, mais aussi les conditions qui leur permettent de produire des effets sur les comportements d'acteurs individuels ou collectifs. C'est cette dualité qui rend cette entrée particulièrement heuristique.

La seconde partie examine les rapports qu'entretiennent politiques publiques et démocratie, d'une part sous l'angle des efforts entrepris pour permettre l'accès des citoyens à la construction et la mise en œuvre des politiques publiques, d'autre part *via* le rôle plus classique que remplissent les organisations de représentation d'intérêts. Si ces thèmes ont été traités de longue date dans la littérature, on assiste cependant à deux phénomènes concomitants dont ce volume entend rendre compte : tout d'abord, l'émergence de nouvelles formes de participation, délibération, concertation, consultation, etc., qui toutes entendent mettre le citoyen au cœur de dispositifs dont il avait jusqu'ici été exclu ; ensuite, un renouvellement des réflexions en sciences sociales sur des formes traditionnelles que sont les mouvements sociaux, le guichet ou la judiciarisation, qui modifient notre regard sur ces modalités de production de l'action publique.

À l'image du premier, ce second volume vise à proposer un outil d'actualisation des connaissances dans le domaine de l'analyse des politiques publiques et des transformations de l'action publique. Il offre un panorama de ces transformations des politiques publiques, secteur par secteur, et fait le point sur des débats récents. Tout comme dans le premier volume, les auteurs des différents chapitres ne sont pas tous des spécialistes de politiques publiques. Il a en effet été décidé de confier des chapitres sectoriels ou thématiques à des spécialistes de ces domaines, sans qu'ils ne les aient forcément abordés jusqu'ici sous l'angle des politiques publiques. Chacun a

accepté de se plier à un exercice qui n'était pas simple, puisqu'il s'agissait d'adopter une nouvelle focale sur un domaine qu'il maîtrisait déjà. Le résultat est là : le regard que portent ces auteurs sur leur domaine est souvent original car décalé pour des spécialistes de politiques publiques.

Politiques, comportements et intérêts

Les chapitres qui composent la première partie traitent pour l'essentiel de politiques qui peuvent ou veulent « changer la société », en agissant sur les comportements des individus ou des organisations. Ces politiques reposent sur une certaine conception de ce qui motive les individus, ce qui les amène à agir, ce qui peut les inciter à changer de comportement. Plus généralement, ces politiques renvoient à une certaine idée de « ce qui fait société », pour reprendre l'expression de J. Donzelot (2003). Aussi appellent-elles une question essentielle : les changements de politique sont-ils dus à un changement dans les connaissances produites, notamment mais pas exclusivement par les sciences sociales ? Ou bien font-ils intervenir d'autres facteurs, qui peuvent être d'ordre idéologique, d'une diffusion des idées ou d'un renouvellement des instruments ? Cette question traverse les chapitres qui composent cette première partie. À leur lecture, quatre constats s'imposent.

1. Dans les domaines de politique publique que l'on peut qualifier d'« intérieurs », par contraste avec des politiques qui s'inscrivent dans un espace plus large (aide au développement et télécommunications), l'État demeure un acteur sinon central, du moins essentiel. Ainsi, dans les domaines de la famille, de la sécurité, de la santé publique et du logement, loin de s'être retiré, l'État demeure un intervenant de premier plan, tant par le biais d'une abondante production législative et réglementaire, que par les ressources qu'il distribue ou contribue à gérer.

Ce constat peut surprendre alors qu'il est généralement question

dans la littérature d'une action publique qui se caractériserait par une multiplication d'intervenants, parmi lesquels l'État ne serait plus qu'un acteur parmi d'autres, disposant certes de compétences et de ressources distinctes, mais sans être dans une position hiérarchique vis-à-vis des autres intervenants. Dans les quatre premiers chapitres, on observe que l'État ne dispose effectivement plus du monopole de l'intervention, qu'il est concurrencé par d'autres acteurs, qu'il est amené à négocier avec d'autres intervenants ; il n'en demeure pas moins central. Toute la richesse de ces chapitres réside dans une analyse fine de la manière dont l'État se transforme et modifie ses modes d'intervention, tout en conservant une position de pilotage.

Plus précisément, il convient de distinguer trois cas de figure. Dans les deux premiers domaines, la famille et la sécurité, l'État demeure un acteur central. Dans le troisième, la santé publique, il investit un domaine qui était demeuré de longue date « à l'abandon ». Enfin, dans le domaine du logement, après s'être retiré, on assiste au retour de l'État, notamment sous la pression d'associations d'aide au logement.

Ce constat peut encore être affiné. S'agissant de la famille, le chapitre de Claude Martin décrit cette situation quelque peu paradoxale qui voit une élite technocratique étonnamment stable traverser différentes majorités gouvernementales, opérer des inflexions voire des transformations profondes, tout en maintenant une forme de continuité dans les principes qui guident l'action publique. Dans le cas de la sécurité, J. de Maillard démontre que les analyses qui insistent sur la perte de centralité de l'État, sa mise en concurrence avec des intervenants privés, et en même temps son évolution vers une approche plus sécuritaire, tendent à exagérer des éléments isolés sans se doter d'une vue d'ensemble : or celle-ci révèle au contraire une forte continuité, non seulement dans le poids de l'État en termes de ressources, mais aussi dans le style de politiques qui est mené – et qui n'est en rien comparable aux politiques sécuritaires anglo-saxonnes. Ces deux domaines sont des secteurs

traditionnellement investis par l'État, encore que ce « traditionnellement » a une histoire d'à peine un siècle s'agissant de la famille, encore moins en ce qui concerne la sécurité. Il n'en est pas de même de la santé publique, domaine qui après avoir fait l'objet d'une esquisse d'investissement de la part des pouvoirs publics nationaux au début du XX^e siècle, a ensuite été délaissé au profit de la seule approche curative de la santé. Aussi assiste-t-on selon H. Bergeron à un investissement récent de l'État, porté notamment par une transformation des instruments de savoirs qui rendent possible cette intervention. Ce cas est remarquable en ce qu'il tend en outre à transformer les frontières du public et du privé, mais aussi, sous couvert d'une responsabilisation accrue des individus dans la « gestion » de leur santé, à étendre l'emprise de l'État sur les comportements et pratiques individuels. Quant au logement, le « retour de l'État » qu'analysent J.-P. Lévy et Y. Fijalkow illustre aussi un changement de perspective à l'égard des problèmes de logement, centré dorénavant sur des phénomènes d'exclusion devant lesquels les pouvoirs locaux se montrent relativement peu motivés et efficaces – d'où l'appel à l'État pour qu'il intervienne.

Dans les quatre cas, l'État n'est plus en position de monopole, concurrencé par des acteurs privés (notamment dans le domaine de la sécurité) ou d'autres échelons territoriaux (sécurité, santé publique et logement). Il doit aussi composer avec des acteurs associatifs (santé publique et logement). Il n'en demeure pas moins un acteur central, comme en témoigne tant l'abondance législative qui caractérise les quatre domaines, que les ressources (financières et humaines) dont il continue de disposer ou dont il organise la gestion.

Dans le chapitre consacré aux politiques de télécommunications, on observe une autre illustration de la capacité d'ajustement des États. N. Fligstein démontre en effet que la construction d'un marché européen des télécommunications, si elle s'est faite au départ contre

les États qui entendaient ne pas abandonner un secteur stratégique, a rapidement été rejointe par ces derniers lorsqu'ils ont compris leur intérêt à pousser les entreprises nationales dans une course dans laquelle elles détenaient d'emblée un avantage compétitif, plutôt que de laisser passer une telle opportunité. Le résultat étant que les champions nationaux, notamment français, britanniques et allemands, dominant aujourd'hui le marché européen. Certes les États ne sont plus actionnaires majoritaires de ces entreprises, mais leur influence demeure néanmoins bien réelle, quoiqu'indirecte.

2. Ce qui pourrait s'apparenter à une « permanence de l'État » ne doit pas masquer des inflexions profondes dans les politiques menées. Au-delà des spécificités propres à chacun de ces secteurs, il convient de souligner un trait commun, à savoir une plus grande « individualisation » des politiques, au sens où celles-ci ciblent des comportements individuels.

Ce ciblage s'inscrit dans le recours à trois types d'instruments : des incitations financières ; l'information et l'éducation ; la surveillance et le contrôle. *Les incitations financières* constituent un instrument privilégié dans les politiques de la famille et du logement. Il s'agit par ce biais de modifier le comportement des individus, dont on postule qu'il est déterminé en partie par une rationalité économique. Sous couvert de donner le « choix » aux individus d'adopter une solution qui leur apparaît comme étant la plus satisfaisante, il s'agit en réalité de les inciter à opter pour une solution en particulier, dont on attend ensuite un effet vertueux à l'échelle collective. Ainsi, les dispositifs de la politique familiale, au motif d'offrir aux familles une plus grande variété d'options pour la garde des enfants, participent-ils en réalité d'une politique de l'emploi des femmes. En matière de logement, la « loi Boutin » entend « fluidifier » le logement social en incitant la fraction supérieure des occupants à accéder à la propriété, libérant ainsi des appartements qui pourront ensuite être proposés aux personnes en situation d'exclusion. *L'information et l'éducation* constituent des instruments privilégiés en matière de santé publique,

s'agissant notamment de modifier les pratiques alimentaires des individus, mais aussi de les encourager à prendre soin de leur corps, à se faire dépister pour certaines formes de cancer ou plus classiquement à cesser de fumer ou de consommer de l'alcool. *La surveillance et le contrôle*, enfin, caractérisent surtout la sécurité, en particulier lorsqu'il s'agit de rendre « l'acte de délinquance plus risqué ou coûteux », autrement dit de dissuader les délinquants de passer à l'acte. Ce ciblage des comportements individuels s'inscrit contre un arrière-plan idéologique qui tend à valoriser le libre-choix et la responsabilité individuelle. Mais il signale aussi une évolution plus profonde, d'une prise en compte des facteurs structurels ou sociaux, vers des facteurs plus individuels. Ainsi, s'agissant de la sécurité, J. de Maillard souligne qu'il s'agit de déplacer le champ de l'action « des causes sociales de la délinquance à ses causes immédiates ». En matière de politiques familiales, la plus grande sélectivité décrite par Claude Martin et qui vise à « donner la priorité aux ménages défavorisés » s'accompagne depuis 1985 d'une approche qui cible les individus, et non la famille. Ce faisant, sous couvert de tenir compte de facteurs d'inégalité, les politiques tendent en réalité à renforcer les disparités, entre les femmes de classe moyenne qui auront recours aux différents dispositifs de prise en charge des enfants en bas âge, et les femmes de classe défavorisée qui seront encouragées à rester à domicile pour élever leurs enfants. On retrouve les mêmes effets pervers dans les politiques de la santé publique et du logement : l'individualisation des dispositifs tend à détourner des politiques qui se veulent à vocation sociale, en renforçant certaines inégalités plutôt qu'en les atténuant.

Ce faisant, ce ciblage des comportements individuels soulève de multiples questions. Tout d'abord, quel est le degré réel de « libre choix » dont disposent les individus ? Comme cela est suggéré, ce libre choix est fortement déterminé par des facteurs sociaux, qui tendent pourtant à être gommés ou masqués derrière un discours qui met en avant la liberté et la responsabilisation. Ensuite, dans

quelle mesure ces dispositifs introduisent-ils véritablement du choix ? Il semblerait plutôt qu'ils dessinent des alternatives qui s'appliquent à des profils ou des groupes plus ou moins clairement identifiés ; autrement dit, les choix sont fréquemment prédéterminés. Enfin, comment les individus utilisent-ils ces dispositifs ? Sur ce point, les quatre chapitres sont plutôt discrets mais donnent cependant quelques indications qui laissent à penser que s'opèrent des détournements ou des usages non anticipés. Mais ceux-ci peuvent-ils être appréhendés sans réintroduire une dimension sociale ? Ces usages non anticipés ne révèlent-ils pas les points aveugles de politiques qui ciblent d'abord des individus et négligent les facteurs sociaux ?

3. Les chapitres soulignent que l'on ne peut comprendre les évolutions des politiques sans introduire un élément important, à savoir l'influence des données qui alimentent le processus de politique publique. Or, à différents degrés, la production de données a connu des changements. Le cas le plus significatif étant celui des politiques de santé publique, dont H. Bergeron montre très bien à quel point les évolutions de l'épidémiologie et de la recherche biomédicale ont conduit à repenser les objectifs, cibles et modalités de l'action publique. Un autre exemple particulièrement révélateur est celui des politiques d'aide au développement dont traite O. Nay. Son chapitre montre que l'on assiste à la montée en puissance d'analyses économiques critiquant les actions menées par les organisations internationales et défendant des actions plus ciblées, prenant en compte les éléments contextuels propres à chaque pays, mais aussi les spécificités sociopolitiques et culturelles. Les autres secteurs de politique publique ont aussi connu des transformations, avec la mise en place d'observatoires, la production d'indicateurs ou de tableaux de bord, et plus généralement la diffusion d'outils qui visent à mesurer pour connaître, puis évaluer.

Cette évolution n'est pas toujours anodine : outre qu'elle permet d'asseoir la politique publique sur des données « objectives », du

moins objectivables, elle traduit surtout un glissement, d'une connaissance du problème portée par des groupes d'intérêts, professionnels et autres « propriétaires du problème », à une connaissance produite par des experts. Or ce glissement donne lieu à une mise en scène autour de l'apparente objectivité (donc neutralité) des données ainsi rassemblées, qui conduit à son tour à un discours de la dépolitisation et du pragmatisme. Pourtant, comme le montrent les différents chapitres, les politiques menées sont tout sauf dépolitisées ! Mais en privilégiant un appareillage technique qui produit des données objectives, ces politiques retrouvent des accents « d'intérêt général ». Ce constat peut être nuancé par le rôle que jouent les associations de patients dans les politiques de santé, les associations de logement ou les ONG intervenant dans l'aide au développement. Toutefois, là aussi on relève une tendance chez ces associations à équiper leurs interventions en dispositifs qui visent à mesurer, calculer, rendre visibles – bref à techniciser leur contribution – afin d'être perçues comme des interlocuteurs crédibles.

Parmi les données mobilisées, il convient de tenir compte du cas particulier des données issues des sciences sociales. Les connaissances produites par ces dernières jouent un rôle parfois essentiel dans la définition des politiques. Le cas de la santé publique est celui dans lequel cette contribution est la plus manifeste, en lien avec le développement d'une approche centrée sur l'éducation à la santé. Mais on retrouve aussi l'importance de ces apports dans les politiques de la famille et du logement, deux domaines qui ont été de longue date investis par les sciences sociales. L'économie joue un rôle déterminant, quant à elle, dans l'aide au développement mais, comme le souligne O. Nay, avec un impact limité sur le comportement des institutions internationales. Seule la sécurité fait figure d'exception et, comme le souligne J. de Maillard, en cela la France fait aussi figure d'exception puisque dans les pays anglo-saxons, les sciences sociales ont contribué à redéfinir les liens entre

police et population.

Les apports des sciences sociales entrent-ils en contradiction avec le tournant individualiste des politiques de la famille, de la santé publique ou du logement ? Ne mettent-ils pas en avant des facteurs structurels, là où au contraire les pouvoirs publics tendent à privilégier une entrée par des individus libres et responsables ? Les réponses à ces questions ne sont pas simples, mais H. Bergeron montre bien, dans le cas de la santé publique, que ce sont surtout les théories psychosociologiques ou les travaux qui s'intéressent aux comportements individuels qui l'ont emporté, confortant du même coup l'idée qu'il s'agissait d'éduquer et d'informer des individus en vue de leur permettre de faire leurs propres choix. Des théories plus sociologiques ont eu pour l'instant moins d'écho. Dans les autres domaines, les travaux réalisés semblent avoir informé les hauts fonctionnaires en charge de ces politiques, sans forcément en déterminer le contenu : mais on peut se demander dans quelle mesure ces connaissances, lorsqu'elles décrivent une pluralité de situations et de parcours, synonymes d'une complexité sociale croissante, n'encouragent pas une lecture et des solutions qui ciblent les individus plutôt que des groupes ou ensembles sociaux dont on peine à discerner les contours exacts. Surtout lorsque ces connaissances s'inscrivent dans des paradigmes qui privilégient une entrée par les individus plutôt que par les structures de domination. Autrement dit, dès lors que l'on met en avant des éléments de complexité sociale pour décrire un secteur donné, laquelle repose sur des comportements stratégiques pluriels, cela ne conduit-il pas ensuite à des solutions qui privilégient les individus ?

4. Quels sont les effets de ces politiques ? Chaque chapitre suggérant une réponse différente, nous nous contenterons de soulever une question plus fondamentale : dans la mesure où ces politiques tendent, chacune à sa manière, à privilégier un individu libre, rationnel et responsable, qu'est-ce que cela nous dit des transformations de l'idée de citoyenneté en France ? On pourrait

certes prendre le problème à l'envers : on pourrait considérer que des évolutions plus profondes dans l'idée de citoyenneté conduisent ensuite, secteur par secteur, à des changements dans les cibles et les instruments de politique publique. Il serait difficile d'identifier les sources de cette transformation générale, ainsi que les formes qu'elle prend et par lesquelles elle irrigue l'ensemble de l'administration. Il semble ainsi plus raisonnable de prendre acte d'une série d'évolutions sectorielles, pour ensuite dessiner une transformation générale dont il reste à identifier les causes. Clairement, les différents champs de politique publique examinés dans ce volume illustre l'avènement d'un citoyen autonome, éclairé, actif et consommateur. Dans ce contexte, l'action publique vise à donner à ce citoyen tous les moyens de faire ses choix et de déterminer sa conduite. Du même coup, un peu comme dans une prophétie autoréalisatrice, elle promet cet individu libre et responsable.

Comme on vient de le suggérer, il est difficile d'établir les fondements idéologiques de cette évolution. En revanche, on peut en chercher l'origine dans la diffusion des idées, notamment à l'échelle internationale. Les différents chapitres s'appesantissent peu sur ce point, mais il serait important de s'interroger sur la circulation de certaines idées, et notamment celles d'un individu libre et responsable auquel il s'agit de présenter une palette de services. Les domaines de politique publique concernés sont fortement internationalisés : soit parce qu'ils font l'objet d'interventions européennes, soit parce qu'ils s'inscrivent dans des réseaux européens au sein desquels circulent des savoirs et des expériences, soit encore parce qu'ils relèvent d'organisations internationales qui sont pourvoyeuses de normes et de référentiels. À cela il convient d'ajouter la contribution des sciences sociales qui, par le biais de comparaisons, contribuent aussi à cette circulation des idées. Bref, chacun de ces secteurs est pris dans des réseaux au sein desquels s'opèrent des échanges et des comparaisons, du *benchmarking* et de la normalisation.

Toutefois, il convient d'être prudent et de ne pas tomber trop vite dans la dénonciation d'une influence anglo-saxonne. Comme le souligne fort justement J. de Maillard, certains sociologues français sont prompts à introduire des approches anglo-saxonnes pour suggérer que la France se rapprocherait de la situation observable aux États-Unis ou en Grande-Bretagne : or les situations demeurent différentes à maints égards et traduisent la persistance de traits spécifiques. Autrement dit, si l'on doit rechercher l'origine d'une approche plus individuelle des politiques publiques dans une circulation internationale des idées, il convient d'analyser la manière dont ces idées s'hybrident avec des facteurs institutionnels spécifiquement français. À ce titre, chacun des chapitres portant sur des politiques nationales illustre à sa manière cette hybridation.

Des politiques publiques ou des publics politiques ?

Si la première partie de cet ouvrage a permis de mettre en exergue la façon dont les décideurs publics se représentent les publics visés ou concernés par les mesures qu'ils prennent, la seconde entend s'interroger sur le rôle de ceux qui sont concernés par les décisions publiques. Quel rôle peuvent-ils jouer en amont ou en aval des décisions ? Ces questions nous permettent de poursuivre la réflexion engagée dans le premier volume sur le lien entre *policy* et *politics*, entre gouvernement par le peuple et pour le peuple.

Dans le cadre contemporain des démocraties représentatives régies par la compétition électorale et le suffrage universel, il est admis que les gouvernés participent à la désignation de ceux qui organiseront les règles de la communauté politique parce que ce sont eux qui devront les suivre, qu'elles leur soient favorables ou défavorables. C'est une fiction bien utile pour légitimer des choix politiques qui peuvent être parfois douloureux. Cette fiction repose sur l'idée d'une continuité dans le temps et d'une contiguïté dans l'espace du corps

des citoyens à l'intérieur d'un territoire unique avec un seul ordre juridique légitime (Chwaszcza, 2009)

Il s'agit pourtant d'une fiction puisque certaines personnes concernées par les décisions publiques ne votent pas (c'est le cas des étrangers notamment). De surcroît, dans un contexte d'interdépendance, les effets de décisions prises dans un pays ont des conséquences dans de nombreux autres comme l'a montré entre autre la récente crise financière, des *subprimes* à la chute de l'euro. Dans le cas des politiques de développement analysées dans la première partie de l'ouvrage, la légitimité de l'action publique est remise en cause précisément parce qu'il y a une distinction géographique, politique voire culturelle entre ceux qui élaborent les politiques et ceux qui sont concernés par leur mise en œuvre. Les analyses de politiques sociales montrent que les personnes concernées subissent, plutôt qu'elles ne participent à, des décisions prises il y a bien longtemps, dans des conditions démographiques et économiques différentes, par des dirigeants qui ne se projetaient pas dans un avenir trop distant. Enfin, comme le souligne P. Warin en particulier, le gouverné n'est pas forcément un usager et peut ne pas avoir recours aux services ou prestations auxquels il a droit.

Aussi a-t-il été décidé d'interroger le rapport gouvernants/gouvernés dans les démocraties libérales sous un angle qui permet de décroiser l'étude des politiques publiques en tirant le meilleur parti des travaux dans différents sous-champs de la science politique et de la sociologie. Tout d'abord, les auteurs ont discuté des idées répandues concernant aussi bien l'« influence » des groupes d'intérêts et la « pression de la rue » que des processus qui viendraient concurrencer ou remettre en cause les institutions de la démocratie représentative. La *concertation*, étudiée par H. Michel et C. Blatrix, semble montrer les limites du contrôle des parlementaires sur l'action de l'exécutif et de ses grands corps et dans le même temps les bienfaits de la « démocratie participative » sur la démocratie représentative. La *judiciarisation*, étudiée par V. Roussel

sociales des individus qui, au sein de différents espaces sociaux, s'impliquent dans la définition de tels « problèmes publics » et celle des ressources leur permettant de mobiliser et d'intéresser des acteurs localisés dans d'autres univers, notamment des professionnels de la justice, relèvent d'analyses spécifiques à chaque cas d'étude. Même si recourir au juge pourrait sembler devoir être le propre des agents dépourvus des « capitaux » leur permettant de se faire entendre autrement dans leur espace d'activité et/ou du politique, donc de dominés ou de marginaux sous certains rapports, nombre de travaux ont mis en évidence les atouts et les savoir-faire particuliers que de tels modes d'action exigeaient également. Surtout, on a pu invalider un schéma expliquant l'investissement actif de certains magistrats par leur frustration ou le désajustement de leurs attentes (Roussel, 2002). La redéfinition des questions en débat et l'émergence de controverses publiques a, en revanche, souvent à voir avec des tensions internes aux espaces sociaux concernés, y opposant différents principes et modes d'agencement des pouvoirs, plus ou moins compatibles avec une vision procédurale ou « juridicisée » des activités, comme Nicolas Dodier l'a notamment montré dans le cas de la médecine (Dodier, 2003 ; Ponet, 2009).

Pour conclure, si on veut parler de « judiciarisation des problèmes publics », il faut donc l'entendre comme un effet de la différenciation de nos sociétés en espaces autonomisés, auto-organisés et spécialisés, source de modalités contemporaines de production de l'action publique devenues plus complexes et articulant plus régulièrement les pratiques d'intervenants judiciaires à celles d'autres participants. On comprend qu'opposer « judiciarisation des politiques » et emprise des pouvoirs exécutif et législatif, ou des représentants politiques plus largement, ou encore en déduire une perte de force des instruments juridiques propres aux organes politiques, relèverait du contresens. Si on pose que « l'action publique se judiciarise », il faut dire que, dans le même temps, elle se voit également imprimer

certaines règles, logiques et formats (scientifiques, techniques, etc.) relevant d'autres univers spécialisés concernés par des politiques. Qui plus est, dans ce type de configurations, les acteurs sociaux – des hommes politiques ou des groupes de « victimes », par exemple – sont capables d'un jeu stratégique sur la pluralité des espaces engagés dans les processus de formation de l'action publique. Les scènes judiciaires font désormais partie des lieux que certains protagonistes peuvent tenter d'investir (avec succès, comme ils l'apprennent d'expériences antérieures constituées en précédent et servant à évaluer le faisable) dans le cadre de mobilisations. La segmentation des activités fonctionne alors comme une condition de possibilité de « stratégies judiciaires », voire d'interventions dans des arènes publiques à l'intersection de différents champs, qui entrent dans la dynamique de fabrication de politiques publiques.

Pour approfondir

La principale forme de « judicialization » analysée dans la littérature de langue anglaise est le *judicial review* c'est-à-dire le contrôle des lois par les tribunaux, qu'il s'agisse du *constitutional review* ou du *new constitutionalism*. Voir Epstein et Knight, 1997 ; Shapiro et Stone, 1994 ; Shapiro et Stone Sweet, 2002 ; Hirschl, 2006.

Les États-Unis sont souvent présentés – de façon laudatrice ou critique – comme étant pionniers dans le phénomène de judiciarisation. Cette notion est amarrée à toute une tradition d'analyse des systèmes politiques centrée sur les rapports entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, tradition qu'ont fécondée aussi bien la philosophie politique, la science politique institutionnaliste que certaines branches du droit et des *legal studies*. Voir notamment Dahl, 1957 ; Epstein, Knight et Martin, 2001.

Différents néologismes ont été proposés pour décrire ce qui