



HAL
open science

Sociologie politique et analyse de l'action publique : représentations croisées de l'Etat et des citoyens

Sophie Duchesne, Pierre Muller

► **To cite this version:**

Sophie Duchesne, Pierre Muller. Sociologie politique et analyse de l'action publique : représentations croisées de l'Etat et des citoyens. Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil eds. Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca, Presses de Sciences Po, pp.33-51, 2003, 9782724609110. halshs-00841908

HAL Id: halshs-00841908

<https://shs.hal.science/halshs-00841908>

Submitted on 5 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sociologie politique et analyse de l'action publique : Représentations croisées de l'Etat et des citoyens.

Version avant travail de l'éditeur du texte paru dans *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil eds., ch.1, p. 35-51, Paris, Presses de Sciences Po, juin 2003

Sophie Duchesne
Pierre Muller

Même dans une acception souple, disons libérale de la démocratie, l'idée de citoyenneté suppose une forme de lien, qu'il soit originel (la représentation), ou *a posteriori* (ce qu'on traduit par la notion de *responsiveness*), peu importe, entre les citoyens et ceux qui les gouvernent. Il faut donc, pour que la citoyenneté ait un sens que, d'une façon ou d'une autre, les comportements et les représentations des gouvernants et des gouvernés aient partie liée. Or en France, notamment¹, on observe que la science politique a connu le développement autonome des recherches sur l'action publique d'une part, et sur les attitudes et les comportements des citoyens, d'autre part². Comme si on pouvait à bon droit (scientifiquement parlant) expliquer l'action publique sans référence aux attitudes des gouvernés, et comprendre les représentations et comportements des citoyens sans référence aux décisions et aux discours de ceux qui les gouvernent. La relative indépendance de ces deux champs d'investigation est-elle essentiellement fortuite, fruit de logiques professionnelles et de luttes de pouvoir au sein de l'Université ? ou bien rend-elle effectivement compte d'une indépendance effective des représentations et comportements des responsables politiques (au sens large) et des citoyens ?

L'enjeu normatif de la question est lourd. S'interroger sur la légitimité scientifique de l'étude indépendante des deux acteurs de la citoyenneté – gouvernants et gouvernés – peut conduire soit à verser un nouvel élément au procès de l'illusion démocratique, soit à dénoncer l'état de la science politique française contemporaine, à mettre en question sa capacité à rendre compte du fonctionnement effectif du système politique. Bien sûr, nous n'avons pas envisagé, ni ici ni ailleurs, de trancher la question sur le fond : qui le pourrait ? Nous avons

¹ Le développement autonome de l'analyse des fonctions de gouvernement d'une part et de l'attitude des administrés d'autre part n'est pas seulement le fait de la science politique française ; mais le phénomène a été accentué en France au cours des vingt dernières années avec le développement comparativement plus vif de l'analyse des politiques publiques par rapport à la sociologie politique.

² Cette dichotomie de plus en plus visible au cœur de la science politique française (dichotomie non exhaustive au demeurant puisqu'il faudrait ajouter au moins, pour faire le tour de la discipline, l'analyse des relations internationales, les travaux de pensée politique et la sociologie historique) fait l'objet de constats renouvelés dans les instances d'évaluation correspondantes (elle apparaît très clairement dans le rapport de conjoncture rédigé en 2002 par Erhard Friedberg pour la section 40 du Comité national du CNRS, qui s'ouvre sur un bilan des évolutions et recompositions thématiques relevant de la section où l'analyse des politiques publiques est considérée comme la grande « gagnante » dans le domaine de la science politique ; ce succès se trouve d'ailleurs sanctionné par le projet d'inscription de l'intitulé « action publique » dans les sous-thèmes couverts par la section « Politique, pouvoir, organisation »). On pourrait l'illustrer aussi par la persistance de deux filières distinctes au sein du « DEA de sociologie politique et politiques publiques », issu de l'éclatement du grand DEA de science politique de l'IEP de Paris que dirigeait Jean Leca.

seulement voulu suggérer une idée qui viendrait nourrir moins la connaissance des faits – l’interdépendance effective entre les modalités du gouvernement et les attitudes des citoyens – que celle de leur analyse : comment peut-on expliquer le gouvernement sans s’intéresser aux citoyens ? et comment peut-on vouloir comprendre les citoyens sans étudier leur gouvernement ? Notre hypothèse est la suivante : la cause première de l’autonomisation croissante de l’analyse des politiques publiques et de la sociologie politique est bien sûr la spécialisation engendrée par l’accumulation des connaissances et l’approfondissement du travail scientifique portant sur le gouvernement démocratique. Mais leur cécité réciproque se nourrit peut-être aussi de l’absence de symétrie dans les représentations croisées de l’État et des citoyens. Autrement dit, c’est peut-être pour partie parce que les citoyens implicites des analyses de politiques publiques sont largement étrangers à ceux qui font l’objet de la sociologie politique et, réciproquement, que le gouvernement postulé dans les travaux de sociologie politique ne recoupe pas ou peu ce qu’étudient les spécialistes de l’action publique, que les recherches sur l’État et les citoyens apparaissent si largement indépendantes les unes des autres.

Rendre compte de ce que sont les citoyens des politiques publiques et l’État de la sociologie politique pourrait prendre place dans un travail d’ampleur sur l’histoire de la science politique française, travail qui trouverait difficilement place dans ce recueil. Les lignes qui suivent sont plutôt le fruit de nos expériences respectives et des longues discussions suscitées par la difficulté de faire se rencontrer et collaborer, même au sein d’un même laboratoire et d’une même équipe d’enseignants, les deux sous-disciplines qui sont les nôtres³.

Premier regard : L’État de la sociologie politique.

Se demander quelle conception de l’État est véhiculée ou utilisée par les sociologues de la politique ne renseigne évidemment pas directement sur la question de départ, à savoir, sur le rapport que les citoyens eux-mêmes entretiennent avec l’État. Mais elle en détermine largement la connaissance puisque, dans l’étude des attitudes et des représentations, toute interrogation suppose une construction de l’objet, laquelle peut ou non se révéler heuristique - au sens où elle va produire des résultats plus ou moins intéressants au regard du problème posé, plus ou moins novateurs -, mais laquelle conditionne en tous cas ce que l’on est susceptible de voir⁴.

Or il nous semble que le plus frappant, à parcourir les travaux produits par la sociologie politique française des deux dernières décennies, est le poids que la démocratie - ou plus précisément, un certain idéal démocratique de participation égalitaire - exerce sur la construction des objets analysés. D’une façon générale, tout ce qui a trait aux attitudes, aux

³ Ces discussions ont été menées avec d’autres collègues du Cévipof et du DEA de sociologie politique et politique publique, dont Florence Haegel, Patrick Le Galès, Nonna Mayer et Bruno Palier, que nous remercions d’avoir ainsi participé plus ou moins volontairement à la rédaction de ce texte.

⁴ La construction préalable de l’objet n’est pas spécifique bien sûr à la sociologie politique, mais elle particulièrement visible partout où la recherche suppose d’interroger les acteurs sociaux, puisqu’il ne peut y avoir de réponse sans question préalablement élaborée. Et ce, même lorsqu’on utilise les techniques d’enquête les plus ouvertes. Ainsi, au cours d’une enquête sur les représentations de la citoyenneté, qui faisait le corps d’une thèse dirigée par Jean Leca, l’absence de toute trace d’État dans les entretiens non-directifs recueillis avec une consigne portant sur ce que signifie être citoyen s’est révélée au moins aussi largement imputable aux représentations des citoyens eux-mêmes qu’à l’absence de conceptualisation de l’enquêtrice. Cf. Sophie Duchesne, *Citoyenneté à la Française*, Paris : Presses de Sciences Po, 1997.

comportements voire même aux représentations politiques, est conçu et donc analysé par rapport à la question de la participation et référé aux acteurs qui l'organisent. A titre d'illustration, nous citerons le petit manuel rédigé par Nonna Mayer et Pascal Perrineau dans la collection *Cursus* et intitulé « Les comportements politiques »⁵. Sa quatrième de couverture commence ainsi : « Cet ouvrage étudie la participation politique sous ses formes conventionnelles (...) et non conventionnelles (...). » A l'inverse, tout ce qui concerne le système de gouvernement inclus dans le système politique démocratique est singulièrement absent. Les mots « État » et « gouvernement » eux-mêmes apparaissent très rarement dans la production des sociologues politiques, alors qu'il est très présent dans la littérature anglo-saxonne équivalente. Ainsi, l'un des rares grands programmes de recherche en science politique financé par la Fondation européenne de la science – et qui consistait en fait en une opération d'analyse approfondie des données Eurobaromètres - a été dénommé *Beliefs in Government*. Le volume concernant la participation politique, coordonné par Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs, fut intitulé *Citizen and the State*, alors qu'il traite en fait des comportements électoraux et des partis en Europe⁶. Les mêmes publications, en France et en français, titreraient sur la démocratie ou l'élection⁷.

Cette focalisation sur la participation politique, au sens de ce qui organise ou pèse sur la compétition électorale, se traduit par une interrogation récurrente, centrale, sur la compétence politique, entendue essentiellement comme la connaissance et la compréhension des modalités de fonctionnement de la scène politique ; interrogation centrale au moins en ce qu'elle structure assez fortement le champ de la sociologie politique, opposant plus ou moins ceux qui, au nom de l'évidente distance entre le citoyen et ses représentants, abordent le politique sous l'angle des modalités de délégation⁸, à ceux qui préfèrent chercher à améliorer les enquêtes pour tenter d'enregistrer la participation politique dans ses formes les plus diverses, aussi minimales soient-elles⁹, et surtout d'analyser les attitudes qui la fondent¹⁰.

La rareté des travaux empiriques portant sur les attitudes des citoyens à l'égard des institutions de l'État est scientifiquement nourrie par le constat de leur incompétence là aussi :

⁵ N. Mayer, P. Perrineau, *Les comportements politiques*, Paris: A. Colin, 1992.

⁶ La série produite par le programme comprend cinq volumes parus à Oxford University Press en 1995 et *Citizens and the State*, coordonné par Hans-Dieter Klingemann et Dieter Fuchs est le premier d'entre eux. Il est intéressant de noter que le seul chercheur français titulaire impliqué dans le projet a participé au volume sur les valeurs. Le volume deux, *The scope of government* (Ole Borre and Elinor Scarbrough eds.), traitant le plus directement des attitudes à l'égard des instances de décision, n'a comporté aucune participation française.

⁷ A titre de comparaison, les trois dernières publications collectives françaises issues de grandes enquêtes post-électorales - une fois encore, portant sur des objets très similaires à ceux traités dans le volume Klingemann/Fuchs - ont nom *L'électeur a ses raisons* (D. Boy, N. Mayer eds., Paris : Presses de Sciences po, 1997), *Les cultures politiques des Français* (P. Bréchon, A. Laurent, P. Perrineau eds., Paris, Presses de Sciences Po, 2000) et *La démocratie à l'épreuve : une nouvelle approche de l'opinion des Français*, G. Grunberg, N. Mayer, P. Sniderman eds., Paris : Presses de Sciences po, 2002)

⁸ On aura reconnu bien sûr le courant de la sociologie politique inspiré des travaux de Pierre Bourdieu, et dont l'un des livres les plus connus est celui de Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris : Seuil, 1978 (lequel d'ailleurs s'inspire beaucoup des travaux fondateurs de Ph. Converse)

⁹ Cette opposition est bien illustrée par le texte classique de Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas » in *Les temps modernes*, 1973 et divers textes d'Alain Lancelot dont « Sondages et démocratie » in *SOFRES-Opinion publique* 1984, Paris : Gallimard 1984.

¹⁰ L'idée étant au fond que s'il est clair que les citoyens ne réagissent pas en connaisseurs à toutes incitations venues du champ politique, leurs réactions n'en sont pas pour autant des réactions aléatoires, sans fondement, ou des réactions de simple délégation : ce sont des réactions qui puisent aux systèmes de significations et de valeurs les plus profonds des individus. Cf. Jean-Marie Donegani, Sophie Duchesne, Florence Haegel (dir) *Aux frontières des attitudes : entre le politique et le religieux*, Textes en hommage à Guy Michelat, Paris, L'Harmattan, 2002.

de même que les citoyens non engagés dans la compétition politique ont des connaissances très limitées des tenants et aboutissants de celle-ci, de même les administrés en savent bien peu que ce qui fonde les politiques publiques qui pourtant s'appliquent à eux. Mais autant dans le premier cas, on peut montrer, on l'a vu, que leur absence de connaissance ne les empêchent pas d'avoir des opinions fondées sur des attitudes consistantes, autant il faut mobiliser une conception très limitée de la rationalité pour rendre compte de la façon dont ils évaluent des décisions dont ils ne connaissent ni les causes, ni les raisons ni même les modalités¹¹. Les travaux empiriques qui prennent en compte les institutions de l'État dans leur diversité sont dès lors pour l'essentiel des analyses portant sur la confiance des administrés ou sur les principes qu'ils veulent voir appliqués par leur gouvernement¹². Quant à ceux qui portent sur des institutions de l'État « non-démocratiques » au premier chef, autrement dit, dont l'existence et le fonctionnement semblent à première vue indépendante de la compétition électorale et en cela, hors de portée de l'arbitrage démocratique fait par les citoyens – administration, système de protection sociale, polices, justice, etc. – ils sont rarement en lien avec le cœur de la sociologie politique et relèvent plutôt de la sociologie générale ou d'autres domaines de spécialité de la sociologie : sociologie de la police, de la justice, etc.¹³

Un des angles d'attaque dominants, donc, de la sociologie politique française, est celui de la participation politique des citoyens, appréhendée à travers les institutions qui la rattachent au processus démocratique par excellence que constitue la compétition électorale. Elle se traduit par des points de force portant sur l'analyse des institutions engagées dans cette compétition – partis¹⁴ et groupes dont l'action retentit sur cette scène, tels que les syndicats, les « nouveaux mouvements sociaux », les grandes associations qui militent sur les « grandes causes » etc. – ou sur ses acteurs que sont les hommes politiques d'un côté et les électeurs de l'autre. On observe d'ailleurs que cette tendance à réduire ou du moins concentrer l'engagement sur ce qui touche au système partisan et à ses dérivés n'est pas seulement un point de vue de spécialistes : les citoyens eux-mêmes, lorsqu'on les interroge, tendent à assimiler politique et partisan, politique et compétition pour le pouvoir, réservant le qualificatif de civique, voire de citoyen, aux autres formes d'engagements dans l'espace public¹⁵. Les inputs du système politique produits en dehors du processus conduisant à l'élection – tout ce qu'on résume en français par la catégorie, assez honteuse, de groupe de pression, mais aussi tout ce qui relève de l'engagement associatif non militant et par exemple du bénévolat -, ont certes été pris en compte par la sociologie politique française¹⁶ ; mais il est

¹¹ Richard Balme et Jean-Louis Marie, munis des outils de l'analyse cognitive, ont courageusement tenté l'aventure. Cf. leur contribution au colloque du Cévipof : *La démocratie en mouvement*, décembre 2001, à l'Assemblée nationale.

¹² Le résultat est souvent assez éloigné de l'action publique. Une des questions les plus couramment utilisées dans les enquêtes menées à l'échelle européenne – « Êtes-vous satisfait de la façon dont la démocratie fonctionne dans votre pays ? » – apparaît à l'analyse comme un indicateur très proche de l'orientation politique des répondants : ceux qui sont proches (relativement) de l'équipe qui tient le gouvernement répondent qu'ils sont satisfaits et les autres non. L'indicateur est donc très éloigné d'une mesure de l'efficacité démocratique des institutions et d'un jugement sur le fonctionnement de l'État.

¹³ On voit bien ici les limites de ce genre d'exercice, élaborer en quelques pages un point de vue sur une discipline. On pourrait citer nombre de contre-exemples à ce qu'on vient d'écrire là : les travaux de Pierre Favre ou de Fabien Jobard sur la police, ceux de Philippe Warin ou de Vincent Dubois sur les services dispensés aux administrés, ou encore ceux de Dominique Memmi sur les comités d'experts.

¹⁴ Ce n'est sans doute pas un hasard si un des livres français de science politique les plus souvent cités à l'étranger reste celui de Maurice Duverger, *Les partis politiques* (Armand Colin) qui date de 1951.

¹⁵ Cf. S. Duchesne, « Engagement ou politique? Le paradoxe de la citoyenneté » in *L'Engagement politique*, sous la direction de Pascal Perrineau, Paris, Presses de la Fondation des Sciences politiques, Paris, 1994, p. 185-214.

¹⁶ Cf. tout particulièrement les travaux faits ou dirigés par Michel Offerlé. Cf. la synthèse qu'il a publiée en 1994 dans *Sociologie des groupes d'intérêt* (Paris, Montchrestien)

frappent de voir comment les travaux sur le sujet se sont multipliés lorsque leur a été appliquée une interrogation impulsée elle aussi par l'impératif démocratique : celle du renouveau ou de la mutation des modes d'engagement politique¹⁷.

La norme démocratique pèse donc lourdement en France sur la construction de l'objet de la sociologie politique, en portant au premier plan la question de la participation effective des citoyens au processus de sélection de leurs gouvernants ; elle a une deuxième conséquence, qui elle aussi, tend à entraîner la sociologie politique à l'écart des constructions de l'analyse de l'action publique : elle tend à « égaliser » les citoyens, à les construire en tant que membre d'une communauté politique unique – avec pour seule limite la question du dehors ou du dedans. On retrouve ici la question du « cens caché » dont on vu qu'il constituait une des principales lignes de repérage épistémologique au sein de la communauté française des sociologues du politique. Même les politistes, qui mettent en doute la validité d'une méthode d'interrogation consistant à agglomérer des réponses d'origine hétéroclite en une opinion collective, n'en viennent pas, en terme de méthode, à scinder le corps des citoyens. Ils traitent les origines et les positions diversifiées des acteurs sociaux comme des propriétés fondamentales auxquelles puise toute explication, mais en viennent difficilement à une dissociation des publics¹⁸. Sur le plan théorique, pourtant, R. Dahl a proposé il y déjà bien longtemps déjà une conception de la démocratie, la polyarchie, dans laquelle la participation, au lieu d'être appréhendée comme un impératif universalisant, serait considérée comme un impératif de gouvernement : la qualité d'une démocratie s'évalue alors non pas à ses taux de participation électorale, mais à sa capacité à mobiliser et prendre en compte, dans chaque processus de décision, les citoyens effectivement concernés¹⁹. Cette conception est au fond celle qui irrigue les travaux anglo-saxons qui appréhendent les citoyens à partir des questions (*issues*) importantes pour eux. Cela implique méthodologiquement une forme de sociologie politique capable de penser la pluralité des communautés politiques, sur une base qui ne soit pas seulement territoriale, mais aussi sociale et politique.

Deuxième regard : Les citoyens des politiques publiques

La question de la citoyenneté n'est pas d'emblée au cœur de l'analyse des politiques publiques. L'objet de cette sous-discipline qui, on le sait, s'est d'abord développée aux Etats-Unis, puis dans le monde anglo-saxon, est de comprendre le « bon gouvernement » : comment expliquer que « ça marche » ou, plus fréquemment, que « ça ne marche pas » ?

Pour résumer le projet scientifique de l'analyse des politiques publiques, le plus simple est de reprendre ce qu'écrivaient Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans un livre qui constitue la première présentation complète de cette discipline en français, et qui reprend en partie – il n'est pas inutile de le rappeler ici - le chapitre introductif au quatrième tome du traité de science politique dirigé par Madeleine Grawitz et Jean Leca. « L'étude des politiques publiques, écrivent Mény et Thoenig, ce n'est pas autre chose que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société. Que produisent ceux qui nous gouvernent, pour quels

¹⁷ Voir tout ce qui s'est fait soit en liaison avec le groupe animé par Olivier Fillieule et Nonna Mayer, le GERMM (groupe d'étude sur les mutations du militantisme), soit avec le Cresal et l'interrogation impulsée par Jacques Ion sur la fin des militants. Bien sûr tous les travaux sur l'engagement associatif ont connu une accélération forte avec la grande vague de financement correspondant au centenaire de la loi de 1901.

¹⁸ Cf cependant les interrogations en cours au Curapp (Amiens) sur cette question.

¹⁹ Voir tout particulièrement *Dilemmas of pluralist democracy : autonomy versus control*, New Haven : Yale University Press, 1982.

résultats, à travers quels moyens ? »²⁰ Et les auteurs soulignent clairement ce qu'ils appellent « l'ambivalence que les pères fondateurs des politiques publiques, de Lasswell à Wildavsky, avaient installée au cœur de leur projet : une explication qui serve aussi à agir, une science construite par des savants qui soit appropriable comme un art du management par des décideurs. »²¹ En même temps, Mény et Thoenig affichent sans ambiguïté l'inévitable articulation entre la nouvelle discipline et les autres approches du politique en expliquant que « la connaissance du travail gouvernemental permet de prendre à bras le corps quelques phénomènes clés du monde contemporain ». ²² Et ces phénomènes ne sont pas marginaux puisqu'ils concernent ni plus ni moins « l'essence du politique » à partir du constat que « le phénomène politique revêt deux visages, celui des luttes de pouvoir et celui de l'action publique. Quelles relations y a-t-il entre les deux ? L'Etat est-il l'esclave du marché politique, ou ce qu'il fait au quotidien conditionne-t-il la manière même dont fonctionne ce marché ? »²³

De plus, l'analyse des politiques publiques contribue, à sa façon, à modifier notre regard sur le politique en introduisant de nouvelles méthodes pour comprendre l'Etat, lesquelles sont en rupture avec les méthodes traditionnelles de la science administrative (qui privilégie l'organisation formelle de l'Etat) ainsi qu'avec toutes les approches qui considèrent l'Etat comme une simple boîte noire : l'analyse des politiques publiques vise elle à en découvrir le contenu. En ce sens elle contribue bien, comme on a essayé de le montrer ailleurs, à *sociologiser* l'analyse de l'Etat et donc du politique²⁴, mais dans une perspective différente de celle adoptée par les travaux qui cherchent à rendre compte des différentes formes de représentation politique.

Cette transformation du regard scientifique sur l'Etat s'est notamment fait sentir à travers la constitution des trois enjeux principaux des recherches portant sur les politiques publiques :

- D'abord, comment analyser la *genèse* des interventions de l'Etat : pourquoi et comment une question est-elle constituée comme *issue*, c'est-à-dire un problème soumis à l'intervention des autorités politique ?²⁵ C'est la question de l'agenda des politiques publiques.

- Ensuite, comment analyser, à partir d'un « problème », la mise en place de programmes d'action publique dans tel ou tel domaine à travers la définition d'un cadre d'interprétation et d'action, de ressources et de décisions impliquant l'intervention de différents acteurs ?

- Enfin, comment analyser le changement dans l'action publique en étudiant les processus de transformation des programmes d'action publique ?

A partir de là, il est facile de constater que la question de la citoyenneté occupe une place paradoxale dans les recherches sur les politiques publiques. D'un côté, elle constitue une question tout à fait périphérique par rapport aux enjeux concernant les mécanismes de production et de changement de l'action publique, l'analyse étant concentrée sur les interactions entre acteurs (qu'ils soient publics ou privés) participant à la construction du problème, à la décision et à la mise en oeuvre des politiques. D'un autre côté, il est difficile, quand on cherche à analyser en profondeur les processus de *policy making*, de ne pas se

²⁰ Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF 1989 p. 9

²¹ *ibid.* p. 123

²² *ibid.* p. 12

²³ *ibid.* p. 12

²⁴ Pierre Muller, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *RFSP*, vol. 50 n°22 avril 2000.

²⁵ Sur ce thème, l'ouvrage le plus connu en français est sans doute celui de Jean-G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris PUF 1982

demander, à un moment ou à un autre, quelles relations ces processus peuvent avoir avec les mécanismes en fonction desquels les individus, non seulement vont se *sentir* citoyens²⁶ mais vont *exercer* cette citoyenneté. Chercher par exemple à comprendre les transformations de la politique agricole conduit inévitablement à se demander ce qu'est un paysan et comment se transforme la place de la paysannerie dans l'espace public (et donc les liens entre agriculteur et société)²⁷ de même que travailler sur les politiques du genre conduit inmanquablement à se demander ce que signifie "être femme" aujourd'hui.

C'est pourquoi, lorsque l'on parcourt la littérature cherchant à rendre compte des transformations de l'action publique, on s'aperçoit très vite que, si la question de la citoyenneté est absente à un premier niveau (ce n'est pas une question centrale que se posent les chercheurs) elle est souvent très présente si l'on porte un regard intéressé (qui va sans doute au-delà des intentions des auteurs...). Trois cas de figure semblent alors pouvoir être distingués.

Dans certains travaux, le citoyen apparaît comme "cible" ou objet (construit) de la politique publique. C'est le cas, par exemple, des politiques de sécurité ou des politiques de santé et de protection sociale, des politiques concernant la consommation, les infrastructures ou les politiques culturelles. Dans tous ces cas, le citoyen apparaît en filigrane comme un « destinataire » dont les caractéristiques vont être définies à travers le processus de *policy making* : un citoyen qui a peur de sortir le soir, fréquente les hypermarchés, prend sa voiture ou l'avion, va au cinéma ou achète des livres, tombe malade... etc. La conception de la citoyenneté qui se dégage en filigrane de ces études est une conception à la fois passive du citoyen (on ne s'attend pas *a priori* à ce qu'il participe au *policy making*) et surtout fragmentée : le citoyen est perçu à travers une caractéristique ou l'exercice d'un rôle social (homme, femme, malade, jeune, vieux, rural, urbain, hétérosexuel, homosexuel, marié, célibataire, enceinte, écolier, automobiliste, pratiquant une religion, partant en vacances, au chômage...) qui va être construit (à travers des processus que l'on peut reconstituer et analyser) en un objet d'intervention publique.

Dans d'autres recherches, au contraire, le citoyen (toujours tel qu'on peut l'observer en allant quelque peu au-delà du projet des auteurs) va apparaître fondamentalement comme *acteur*. Ce peut être le participant à un processus de *policy making* intégré à une configuration politico-administrative relativement fermée, comme les politiques industrielles par exemple. Ainsi l'histoire de la politique aéronautique en France et en Europe met en scène des acteurs (politiciens, hauts fonctionnaires, responsables industriels...) qui vont agir dans un contexte où la connexion à l'espace public va être très étroite²⁸. D'autres cas de figure, comme les politiques éducatives ou les politiques agricoles, vont mettre en scène des acteurs (les enseignants, les agriculteurs représentés par leurs syndicats professionnels) qui vont intervenir dans un contexte d'ouverture plus grande par rapport à l'espace public, ce qui va conduire à des formes d'action relativement différentes, qui pourront aller de la réunion secrète avec le ministre à la manifestation de rue.

Enfin il existe une troisième modalité de prise en compte des citoyens, intermédiaire aux deux premières : il s'agit des cas où les citoyens relevant de la première catégorie, les citoyens

²⁶ On rejoint le questionnement de Sophie Duchesne et André-Paul Frogner : "Sur les dynamiques sociologiques et politiques de l'identification à l'Europe", *RFSP*, vol. 52, n°4, Août 2002.

²⁷ Cf. Pierre Muller, "La politique agricole française : l'Etat et les organisations professionnelles", *Economie Rurale*, n°255-256, janvier-avril 2000

²⁸ Cf. Pierre Muller, *Airbus, l'ambition européenne*, Paris, L'Harmattan, 1989.

« cible », se constituent en acteurs des politiques publiques. C'est ici que l'analyse des politiques publiques rejoint la sociologie politique *via* notamment la sociologie des mobilisations. On peut ainsi citer l'exemple des femmes se mobilisant pour obtenir le droit d'avorter²⁹, des routiers découvrant qu'ils constituent une profession et font l'objet de politiques, des « motards en colère » ou des homosexuels se constituant en groupe pour faire face aux ravages du sida. Mais il peut aussi s'agir de catégories marginalisées par les politiques existantes : agriculteurs « alternatifs », victimes de l'amiante ou enseignants vacataires...

Dans tous ces cas de figure, la citoyenneté telle qu'elle transparait en filigrane dans les recherches sur les politiques publiques présente deux caractéristiques essentielles : il s'agit d'une construction *sectorielle* de la citoyenneté (du rapport entre les individus et l'espace public) où les citoyens sont en quelque sorte condamnés à se constituer en *acteurs* des politiques publiques pour exercer leur citoyenneté³⁰.

La citoyenneté, telle qu'elle apparaît dans l'univers de l'action publique est donc d'abord, par définition, une citoyenneté fragmentée, centrée sur l'exercice d'un ensemble précis de rôles sociaux. Ce découpage du rapport à l'espace public peut être fondé sur différentes logiques, la plus courante étant sans doute la logique professionnelle (ce qui, évidemment, tend à renforcer le sentiment d'exclusion des chômeurs). Dans cette perspective, on est donc reconnu comme citoyen à partir de son activité professionnelle. En réalité, les choses sont un peu plus compliquées, dans la mesure où il ne suffit pas d'exercer une activité pour être reconnu comme acteur dans le cadre de l'espace d'une politique publique. Encore faut-il être en mesure de se constituer en acteur reconnu par les différents forums et arènes³¹ qui constituent l'espace de production de l'action publique. Suivant la place occupée par les personnes ou les groupes concernés, des ressources différentes vont pouvoir être ici mobilisées : expertise incontournable, appel aux médias, manifestations, violences...³²

Ce qui est certain, c'est que toute politique publique débouche, au moins tendanciellement, sur la constitution d'un secteur, ou en tout cas d'un fragment d'espace public constituant un découpage plus ou moins rigide de l'espace de relation avec le politique. Certains de ces secteurs sont relativement bien découpés (c'est le cas de l'agriculture où les règles d'exercice de la « citoyenneté sectorielle » sont plutôt rigides, même si elles sont contestées par une frange d'agriculteurs qui cherchent à être reconnus, au besoin à travers des stratégies de contournement, comme José Bové). D'autres secteurs ont des frontières beaucoup plus floues, comme l'environnement par exemple³³. Pourtant, même dans ce dernier cas, il ne fait pas de doute que l'on peut observer des processus de sectorisation à l'œuvre qui tendent à définir les critères et les modalités d'exercice de cette forme de citoyenneté. De ce point de vue, l'étude des politiques européennes est particulièrement intéressante, pour deux raisons au moins. Elles constituent d'abord des lieux où l'on peut voir se construire des politiques publiques dans un espace public encore très embryonnaire – il n'est même pas sûr

²⁹ Cf. J-G Padioleau, *op. cit.*

³⁰ Cf. l'article de Bruno Palier et Yves Surel, « Le politique dans les politiques », *EspacesTemps* n°76/77 2001 qui propose des réflexions particulièrement stimulantes sur ce point.

³¹ Cf. Bruno Jobert, « le retour du politique » dans Bruno Jobert, dir, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994

³² On retrouve ici la complexité du jeu entre les différentes dimensions de l'espace public, bien mise en valeur par John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

³³ C'est ce que montrent les travaux de Pierre Lascoumes. Cf. notamment *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

que cet espace public pourra se substituer un jour à l'Etat-nation comme lieu d'exercice de la citoyenneté politique. Pourtant, il ne fait pas de doute que cet « objet politique non identifié » conduit à la mise en place de politiques publiques qui constituent clairement des espaces de citoyenneté, dans la mesure où les groupes qui participent à leur élaboration y gagnent une forme d'existence sociale ou, en tout cas, de visibilité. Surtout, on s'aperçoit que les politiques européennes contribuent souvent à faire exister des groupes, professionnels ou non, qui sont plus ou moins exclus des espaces sectoriels de citoyenneté au niveau national : c'est le cas des mouvements de femmes (voir les politiques de *mainstreaming*³⁴) ou de certaines associations de défense de l'environnement. Cet effet est d'autant plus remarquable qu'il ne se produit pas que dans l'espace strictement européen, puisque la mise en oeuvre des politiques de l'Union dans les Etats-membres permet à des groupes jusqu'ici marginaux d'exister de manière plus visible. Cet effet est particulièrement net dans le cas des politiques rurales³⁵ ou régionales.³⁶

En résumé, on peut dire que les politiques publiques tendent à constituer des espaces au sein desquels les individus ou les groupes vont pouvoir exercer, de manière fragmentée, une forme de citoyenneté sectorielle, à condition de se donner les moyens de se constituer en acteur dans le cadre d'action défini par la politique en question. On débouche alors sur un dernier élément concernant la citoyenneté vue du point de vue de l'action publique : il s'agit de l'effet des politiques publiques sur la construction des cadres cognitifs qui structurent le débat public et donc la participation à l'espace public. Cette question est évidemment particulièrement difficile et il n'est pas question d'aller beaucoup plus loin que la formulation d'hypothèses qui devront faire l'objet de validation plus complète. On peut prendre ici l'exemple des travaux de Bruno Palier³⁷ sur la transformation des politiques de protection sociale. Ces politiques étaient fondées jusqu'ici sur une certaine conception de l'égalité et de la solidarité. A partir de là, elles définissaient une forme de relation entre l'Etat et les citoyens, en tant qu'ils étaient malades, chômeurs ou vieux. Il ne fait alors pas de doute que les débats actuels sur la réforme des systèmes de protection sociale contribuent, d'une façon ou d'une autre, à modifier la représentation que l'on se fait de la maladie, du chômage ou de la vieillesse et, par conséquent, les formes de participation des citoyens en tant qu'ils font partie de ces catégories en cours de redéfinition. C'est évidemment ici que le dialogue entre l'analyse des politiques et les travaux de sociologie politique devient crucial. La question qui est posée est celle de la contribution respective des différentes dimensions de l'espace public à la construction des cadres cognitifs (*frames*) définissant les conditions d'exercice de la citoyenneté et donc, par ricochet, de la contribution respective des différents intervenants dans l'espace public : partis politiques, syndicats, mouvements sociaux, médias, mais aussi les acteurs de l'Etat, participent tous, à des degrés divers suivant les lieux et suivant les périodes, à cette production de sens.

³⁴ Cf. Sophie Jacquot, *L'évolution d'un groupe d'intérêt public communautaire : le lobby européen des femmes depuis sa création*, mémoire DEA IEP de Paris, 2001. Pour une perspective plus générale : Sonia Mazey, "l'Union européenne et les droits des femmes : de l'europanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen" dans Richard Balme, Didier Chabanet, Vincent Wright (dir) *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po. 2002.

³⁵ Andy Smith, *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, l'Harmattan 1996. Cf. également Pierre Muller, Sophie Rouault, « une grammaire européenne de l'expérimentation sociale, la mise en oeuvre de l'Initiative Emploi », *Cultures et Conflits*, Paris 1997.

³⁶ Il faudrait aussi prendre en compte l'impact de la dimension territoriale dans cette réflexion sur la sectorisation de l'espace public. Cf. notamment Patrick Le Galès, *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2002

³⁷ *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris : PUF, coll. Le Lien social, 2002.



Les sciences sociales se développent à l'évidence en lien étroit avec les interrogations politiques des époques et des sociétés qui leur servent de cadre, et leurs objectifs scientifiques se doublent le plus souvent d'ambitions plus immédiates en matière de transformation politique et sociale. Or de même que la sociologie politique américaine a longtemps été obsédée par les questions relatives à la stabilité des systèmes politiques, la sociologie politique française, elle, a été profondément marquée par des interrogations portant sur la participation du plus grand nombre au jeu démocratique. En témoigne la récurrence du thème de la dépolitisation, de la crise de la représentation, à chaque fois appréhendés comme des phénomènes nouveaux. En lieu de l'État, cette sociologie politique tend dès lors à surtout s'interroger sur l'espace auquel participent – ou devraient, d'un point de vue normatif, être en mesure de participer – les citoyens : celui de la compétition politique, où s'affichent les principes et se mesure l'évolution des valeurs. Cet espace n'a pas ou peu à voir avec la face de l'État que privilégie l'analyse des politiques publiques, celle du gouvernement, où se prennent et surtout s'appliquent les décisions. Et la divergence d'objet ne porte pas seulement sur l'État et les institutions qui l'incarnent aux yeux de ces deux sous-disciplines de la science politique : elle porte aussi sur la façon d'appréhender ces autres acteurs de la démocratie que sont les citoyens. La sociologie politique y voit d'abord un collectif dans lequel les propriétés sociales, voire idéologiques, introduisent des ferments de diversité ; tandis que l'entrée par l'action publique conduit à distinguer des catégories d'acteurs unis tantôt par leur qualité d'administrés ou d'objet des politiques qui s'appliquent à eux, tantôt par leur capacité à influencer sur elles.

On comprend bien alors que les chercheurs relevant de ces deux sous-disciplines éprouvent parfois du mal à travailler ensemble. Mais reste alors entière cette question qui, sans doute, est au plus proche de la réalité de l'idéal démocratique : quel lien y a-t-il entre ce qui structure les systèmes de représentation des citoyens et ce qui fonde les décisions mises en œuvre par le gouvernement ? Travailler à la résoudre suppose d'abord de se placer dans le moyen terme : l'influence réciproque des décisions publiques et des administrés ne peut s'exercer que dans une certaine durée, correspondant à la fois au temps nécessaire pour que des décisions produisent des effets sur l'état de la société, et à l'inverse, que les transformations à l'œuvre dans la communauté politique, qu'elles soient dues aux conséquences de l'action publique ou à l'influence d'autres acteurs, se traduisent par des attentes renouvelées à l'égard de l'État. Cela suppose sans doute aussi de placer l'analyse à un niveau qui fasse la jonction entre les systèmes de valeurs et de représentation valides dans l'étude des attitudes politiques des citoyens et les problèmes politiques sur lesquels s'exerce l'action publique. Ce niveau, que nous désignerions volontiers par le terme de *clivage*³⁸, combine une dimension cognitive d'identification des problèmes rencontrés par une société et une dimension d'implication des acteurs, qu'ils soient citoyens ou décideurs. Travailler ensemble à l'analyse de l'évolution des clivages dans notre société, voilà le type de programme de recherche qui nous semble aujourd'hui pouvoir rassembler de façon heuristique des analystes de l'action publique et des sociologues du politique, dans l'espoir renouvelé que les réponses apportées contribueront à améliorer la représentation démocratique.

³⁸ Pour une toute première présentation de cette approche, cf. S. Duchesne, F. Haegel, « Entretiens dans la cité, ou comment la parole se politise » in « Repérages du politique. Regards disciplinaires et études de terrain », numéro de la revue *EspacesTempsLesCahiers* qui fait largement référence au texte de Jean Leca paru en 1973 dans la revue *Projet* et intitulé : « Le repérage du politique ».