



HAL
open science

Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. Sociologie du Travail, 2019, 61 (1), pp.[en ligne]. 10.4000/sdt.14661 . halshs-02068055

HAL Id: halshs-02068055

<https://shs.hal.science/halshs-02068055>

Submitted on 30 May 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse

Political Work and Institutional Change: An Analytical Framework

Andy Smith

Résumé

Afin d'étudier en profondeur et de façon systématique l'origine des mutations institutionnelles, cet article propose une re-conceptualisation de la notion de « travail politique ». En tirant profit de ses usages antérieurs, notamment par les spécialistes du « métier politique », de la sociologie du travail et de l'analyse des politiques publiques, on propose de le définir comme un processus incarné impliquant la construction de « problèmes » et d'instruments d'action publique. Ce faisant, la légitimation des acteurs concernés, ainsi que celle de leurs objectifs, stratégies et relations sociales, est placée au cœur de la recherche. Le schéma d'analyse qui en découle est illustré par deux études de cas : l'une part de l'observation d'un acteur (le commissaire européen Leon Brittan) pour analyser l'institutionnalisation de la régulation de la concurrence communautaire, l'autre est centrée sur un ensemble d'acteurs écossais qui ont cherché à mobiliser la *devolution* britannique pour recadrer l'industrie du *Scotch Whisky*. En réinvestissant le concept de travail politique, l'article vise à ouvrir un dialogue avec tous les chercheurs en sciences sociales intéressés par la sociologie du changement et de la reproduction des institutions.

Mots clés : Institution, Changement institutionnel, Légitimation, Politisation, Dépolitisation.

Abstract

In order to study the origin of institutional changes in greater depth and more systematically than is often the case, this article develops a new conceptualisation of the term “political work”. Drawing on previous uses of this term, particularly by specialists of “politics as a trade” (*métier politique*), and in the sociology of work and public policy analysis, political work is defined here as an embodied process which entails the construction of public “problems” and policy instruments. This analysis places the legitimisation of the actors concerned, as well as of their respective projects, strategies and social relations, at the heart of research on this very process. The analytical framework generated by this definition is illustrated here by two case studies: one based on the observation of a single person (the European commissioner Leon Brittan) as a means of analysing the institutionalisation of the European Union's competition policy, the other centred on a network of Scottish agents who sought to take support from devolution of the UK to re-regulate the Scotch Whisky industry. By re-investing in the concept of political work in this way, the article as a whole seeks to initiate a dialogue between all social scientists interested in the sociology of institutional change or reproduction.

Keywords: Institution, Institutional Change, Legitimation, Politicisation, Depoliticisation.

Si, depuis une trentaine d'années, les différents courants théoriques associés aux néo-institutionnalismes ont certainement permis de mieux caractériser les institutions en les définissant comme des ensembles de règles, de normes et de conventions stabilisées qui structurent l'activité socio-économique¹, force est de constater que les sciences sociales

¹ Selon Victor Nee, « une institution est [...] un système dominant d'éléments interdépendants, formels et informels — traditions, croyances partagées, conventions, normes et règles — par rapport auquel les acteurs orientent leurs actions quand ils poursuivent leurs intérêts » (Nee, 2005, p. 55, citation traduite par Sophie Dubuisson-Quellier et Pierre François, 2011, p. 14). Pour un résumé du vaste débat autour des « institutionnalismes », voir le chapitre rédigé par ces deux sociologues, ainsi que Smith, 2018.

peinent toujours à expliquer précisément quels acteurs les changent ou les reproduisent et, surtout, comment ils s'y prennent pour le faire. Plus exactement, la manière dont travaillent les acteurs, en tant que telle, n'est que rarement abordée comme une variable indépendante qui permettrait d'expliquer, de manière généralisable, le changement ou la reproduction des institutions. Nous proposons, dans ce texte, une démarche pour progresser en ce sens, qui mette en avant le terme de « travail politique » et tente de le formaliser comme concept.

À première vue, cette ambition peut paraître incongrue car, au sein de la science politique et de la sociologie françaises, le terme « travail politique » ne cesse de se répandre dans des ouvrages, articles et thèses depuis une dizaine d'années. N'étant pas systématiquement défini et encore plus rarement déployé de manière systématique, ce terme peut alternativement désigner « ce que font » les élus ou, plus généralement, l'activité d'un spectre plus large d'acteurs cherchant à peser sur le cours de l'action collective et publique. Néanmoins, convaincu par le potentiel heuristique de ce terme, mais frustré par le manque de précision qui lui est le plus souvent accordé, nous souhaiterions proposer à travers cet article une conceptualisation du travail politique tirée d'une réflexion infra- et interdisciplinaire². Loin d'être un simple exercice académique, tenter de transformer une notion qui synthétise un phénomène social en un concept scientifique est une étape essentielle dans la génération et l'accumulation du savoir, en vue de sa discussion approfondie.

Dans le cas du terme « travail politique », relever ce défi nous semble indispensable. Une telle démarche permet en effet de faire dialoguer les apports de travaux récents, mais aussi plus anciens, conduits en sociologie politique, sociologie du travail et au sein de l'analyse de l'action publique. Notre ambition est de faire avancer un questionnement qui pourrait leur être commun : expliquer les causes et les effets induits par la façon dont les acteurs individuels et collectifs travaillent politiquement pour changer ou reproduire les institutions qui structurent le monde social. Abordé de manière résolument cumulative, combinant les forces des uns et des autres, cet exercice n'a pas pour but de faire de l'expression « travail politique » un cocktail éclectique. En plaidant pour un usage plus discipliné de ce terme, et en clarifiant les positions théoriques des uns et des autres, l'ambition est au contraire d'encourager le développement de grilles d'analyse plus percutantes, accompagnées de méthodologies de recherche appropriées.

C'est précisément pour cette raison que nous prendrons d'abord le temps de reconstituer l'histoire des travaux scientifiques qui ont contribué au développement du terme de travail politique (1) puis, exemples de recherche à l'appui, d'en dégager une proposition de définition et de grille d'analyse (2). Ces dernières seront ensuite illustrées empiriquement à l'aide d'enquêtes sur le travail politique, centrées dans un premier temps sur un acteur individuel (3), puis sur un processus de travail politique plus explicitement collectif (4).

Le texte dans son ensemble défend la thèse suivante : le travail politique n'est clairement pas le monopole des élus, pas plus qu'il ne serait réductible aux cas de polémiques ou de conflits. Lorsqu'il n'est utilisé que sous ces deux angles, ce terme est même scientifiquement inutile, voire contre-productif. En revanche, si la recherche part d'une définition résolument analytique des institutions, qui considère qu'elles évoluent non pas parce qu'elles sont plus ou moins rigides, mais en raison de mobilisations menées pour les maintenir ou les changer (Dubuisson-Quellier et François, 2011), le travail politique peut devenir un outil explicatif pertinent et percutant.

² L'approche présentée ici a notamment été développée au cours du projet ANR « Gouvernement européen des industries » (GEDI) impliquant des politistes, des économistes et des historiens (Jullien et Smith, 2014).

1. Des débuts prometteurs : du « métier » au travail politique

L'apparition de l'expression « travail politique » dans la science politique date du début des années 1990, lorsqu'un groupe de chercheurs travaillant sur la politique locale en France forge le concept de « métier politique ». Ce Groupe d'études du métier politique (GEMP) a développé une perspective de recherche au sein de laquelle le terme « travail politique » a joué un rôle important, même si ce n'était pas son objectif scientifique principal. Vu l'importance des travaux du GEMP pour la restructuration et le développement de la sociologie politique en France, il est important de rappeler sa contribution à la thématique traitée ici. Pourtant, cette première réflexion collective n'a donné lieu ni à une formalisation conceptuelle du travail politique, ni à une série de travaux qui lui aurait été spécifiquement dédiée. Ce sont plutôt des chercheurs qui abordent le politique sous l'angle de la sociologie du travail qui, à partir du milieu des années 2000, ont repris le terme en s'efforçant de lui accorder sa première formalisation véritable.

1.1. Un produit dérivé du concept de métier politique

Conçu afin de capter les régularités et les variables qui structurent l'obtention puis la reproduction d'un mandat d'élu local — selon un de ses initiateurs principaux, Jacques Lagroye —, « le métier politique s'apparente à la gestion de rôles multiples apparus dans des configurations des rapports sociaux, des offres de savoir-faire et des relations politiques » (Lagroye, 1994, p. 9 ; voir aussi Garraud, 1989 ; Fontaine et Le Bart, 1994). Neuf ans plus tard, toujours selon le même auteur, l'expression « travail politique » permet de saisir « les actions et les activités qui tendent au maintien d'un ordre politique » (Lagroye, 2003, p. 60). Plus exactement, à travers le concept de « prescriptions de rôle », ce que le GEMP dans son ensemble a cherché à mieux analyser est « l'inscription sociale du politique », et ceci en développant « l'hypothèse que c'est à travers l'engagement situationnel que les règles et normes constitutives d'un métier sont à la fois intériorisées par les professionnels et reproduites » (Briquet, 1994, p. 14).

Le courant de recherche qui s'est cristallisé autour du métier politique s'est également construit contre la notion de notable. Selon Joseph Fontaine et Christian Le Bart, là où le notable avait d'abord été défini en fonction du statut social et de l'ancienneté, de la situation sociale, des réseaux et de la réputation des individus, il a plutôt été défini par Jean-Pierre Worms (1966) et Pierre Grémion (1976) comme assurant une fonction de médiation entre le centre et la périphérie. Toutefois, selon un autre membre clé du GEMP, Philippe Garraud, cette fonction est « très réductrice en même temps que trop générale si on la limite aux relations entre “la population” dans son ensemble comme agrégat indifférencié et le système politico-administratif » (Garraud, 1994, p. 29-30). Surtout, poursuit-il :

« [Si] le travail politique est constitué d'un ensemble d'activités *a priori* très différenciées voire hétérogènes [...], ces activités ne sont cependant pas éclatées et aléatoires. Elles obéissent à un principe d'unité en ce sens qu'elles sont structurées, organisées et finalisées. Elles s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on peut appeler, au moins par approximation, une “entreprise politique”, c'est-à-dire une structure d'organisation et d'action collective qui n'est réductible ni à l'activité d'un seul homme, aussi personnalisé que soit le pouvoir attribué au “notable”, ni à [celle] d'un parti en tant que tel » (Garraud, 1994, p. 35-36).

C'est la raison pour laquelle P. Garraud propose de considérer que « le travail politique est constitué d'activités relationnelles et que le rôle de l'élu local est celui d'un intermédiaire ou d'un médiateur qui établit une communication, au sens large du terme, entre différents segments ou réseaux de la société locale ». Mais dans cette perspective, tout n'est pas action et interaction : « Le succès d'une “offre” politique dépend le plus souvent

de conditions sociales qui contribuent à déterminer sa recevabilité ou son acceptabilité ». Il s'ensuit, selon lui, qu'« une approche des activités des élus locaux en termes de métier politique peut s'avérer pertinente et profitable à la condition qu'elle conduise à une véritable "sociologie du travail" politique » (Garraud, 1994, p. 53).

Par la suite, le concept de métier politique a été largement remobilisé par la sociologie politique française, alors en pleine expansion (Lagroye, 1997), et a notamment connu une deuxième application sur des terrains européens³. Ce mouvement a également permis d'étudier de près des acteurs autres que les élus. Cependant, en ciblant leur origine sociale, leur formation et le développement d'un savoir-faire « européen », cette application a recentré la recherche sur la professionnalisation et « l'inscription sociale » des acteurs étudiés, délaissant largement leur implication dans l'action publique. Cette tendance correspond aussi au fossé qui se creuse dès la fin des années 1990 entre un grand nombre de politistes se revendiquant de la sociologie politique générale, et d'autres qui inscrivent davantage leurs travaux au sein de l'analyse des politiques publiques. Dans les sciences sociales françaises, ce clivage a créé un grand nombre de myopies réciproques dont les causes et les effets ne peuvent être sérieusement évoqués ici⁴. Dans la perspective de notre contribution, la principale retombée de ce développement concerne la négligence conceptuelle que connaît l'usage du terme de travail politique, un point que nous discuterons plus loin.

1.2. Une reprise sous l'angle de la sociologie du travail

À partir du début des années 2000, « le travail politique » a été repris, au cours de recherches effectuées à nouveau sur la politique locale en France — mais sous l'angle de la sociologie du travail cette fois. Comme on pouvait s'y attendre, le premier apport de cette reformulation a consisté à mobiliser les catégories éprouvées de l'analyse du travail et des professions en général pour structurer davantage l'étude de la vie professionnelle des élus. Un autre de ses apports est d'avoir favorisé une conceptualisation plus complète du travail politique lui-même.

De la longue tradition des études du travail, Dider Demazière et Patrick Le Lidec tirent tout d'abord une liste de questions empiriques qu'ils proposent d'appliquer à l'analyse des élus en France :

« Comment y est-on formé, comment les apprentissages sont-ils effectués, comment l'accès est-il régulé, comment le travail est-il organisé, comment l'autonomie au travail est-elle défendue, comment une licence d'exercice est-elle consolidée, comment la division du travail est-elle structurée, comment les expériences sont-elles vécues, comment la production est-elle contrôlée, comment les travailleurs sont-ils évalués, comment les carrières sont-elles structurées, comment les hiérarchies professionnelles émergent-elles ? » (Demazière et Le Lidec, 2014a, p. 12).

Cette liste a été affinée à l'aide de quatre catégories analytiques tirées de la sociologie du travail et des professions. Il s'agit tout d'abord d'interroger *la professionnalisation* de ces élus. Plutôt que de prendre pour point d'entrée la rémunération croissante de ces acteurs, les sociologues du travail ont défini la profession en partant du constat empiri-

³ Voir notamment Georgakakis (2002) et Michon (2014).

⁴ Ces myopies ont été reconnues autant par les spécialistes de l'action publique (par exemple, Genieys *et al.*, 2000) que par ceux du métier politique, et notamment par Frédéric Sawicki. Ce dernier souligne que « l'une des principales critiques qui peuvent être adressées aux recherches françaises menées ces dernières années sur les entreprises politiques locales et le métier d'élu local est précisément de ne pas s'être suffisamment intéressées à l'intervention des élus dans le domaine de la production des politiques publiques, alors même qu'il s'agit là d'une dimension souvent essentielle pour asseoir leur position » (Sawicki, 2003, p. 72).

que que tous les participants au monde des professionnels de la politique « détiennent des compétences particulières que les amateurs ne maîtrisent pas au même degré ; ils constituent un monde social spécifique auquel n'ont pas accès les profanes » (Demazière et Le Lidec, 2014a, p. 15).

Ensuite, ce courant de recherche a mis l'accent sur le caractère *relationnel* de cette profession, qui se traduit par la nécessité, d'une part, d'interagir régulièrement avec différentes catégories d'acteurs de leur territoire afin de se faire élire ou réélire (électeurs, groupes d'intérêts, médias) et, d'autre part, de les représenter auprès d'organisations et d'acteurs extérieurs (instances métropolitaines, Conseils de département, Conseils régionaux, État...). Sous cet angle, les travaux de Cesare Mattina (2008 et 2016) illustrent bien ce point en montrant comment les élus marseillais ont géré les rapports entre les services municipaux et les représentants de différents quartiers et secteurs de la ville, tout en cherchant à articuler ces rapports avec ceux qu'ils ont entretenus avec les instances départementales et régionales.

La troisième caractéristique du travail politique mis en avant sous cet angle est sa forte dimension *collective*. Tout comme les chercheurs mobilisant le concept de métier politique, on étudie ici en même temps les entourages des élus en considérant que « le travail politique est largement délégué à des tiers » et que, par conséquent, il est « le produit d'agencements impliquant une multiplicité d'acteurs, [...] le résultat d'une division du travail continue » (Demazière et Le Lidec, 2014a, p. 21-22). Sous cet angle, par exemple, Sébastien Gardon et Éric Verdier (2014) ont réalisé une étude fine de la manière dont les Conseils régionaux sont organisés et, de ce fait, divisent le travail des élus et des agents administratifs.

Enfin, la sociologie du travail a permis de souligner que le travail politique implique un véritable *marché du travail*, ou plus exactement *des* marchés du travail fortement enchevêtrés mais néanmoins distincts. Partant, et qu'il s'agisse, entre autres exemples, d'étudier les directeurs généraux des services municipaux (Le Saout, 2014) ou les vice-présidents régionaux (Demazière et Le Lidec, 2014b), un objectif majeur de la recherche a consisté à identifier les institutions qui structurent ces marchés, les causes de leur développement ainsi que leurs effets.

Plus généralement, et partant de ces quatre points, ce courant de recherche a cherché à se doter d'une première conceptualisation du terme de travail politique. En considérant qu'il avait jusqu'ici donné lieu à « des catégories au pouvoir analytique puissant mais mal contrôlé (le travail comme profession politique ou métier d' élu) » (Demazière et Le Lidec, 2008, p. 141), et en s'appuyant sur les travaux de Norbert Elias, Didier Demazière et Patrick Le Lidec ont développé la proposition conceptuelle suivante :

« Le travail politique peut être considéré comme une configuration [...], c'est-à-dire : des expériences, significations, appropriations, interprétations dont l'analyse impose une approche compréhensive ; des normativités, institutions, règles et hiérarchies dont la saisie implique une approche contextualisée ; enfin des articulations entre ces deux dimensions, c'est-à-dire des collectifs, interactions, négociations, collégialités dont la prise en compte suppose une approche relationnelle » (Demazière et Le Lidec, 2014a, p. 25).

Plus exactement, en concluant que « le travail politique est une activité collective qui est configurée de manière différenciée au sein de collectifs hybrides qui ont eux-mêmes des propriétés variables » (Demazière et Le Lidec, 2014c, p. 245), ces chercheurs plaident pour une relance de la recherche sur ce qui structure et distingue le travail des élus et celui de leurs collaborateurs. Une telle proposition se fait à bien des égards l'écho d'une autre, adossée à un programme de recherche que Frédéric Sawicki (2003) avait appelé de ses vœux.

Force est toutefois de constater que depuis lors, et nonobstant les avancées de la sociologie du travail, ce programme n'a pas été réalisé, ni même véritablement initié. Si d'autres explications de sa non-concrétisation sont sans doute pertinentes, deux d'ordre strictement analytique nous intéressent particulièrement et seront développées dans la suite de cet article. La première est qu'en dépit des bonnes intentions de chacun, les approches existantes du travail politique n'ont pour l'heure pas encore intégré les apports de la sociologie de l'action publique, un courant de recherche principalement centré sur l'explication du changement ou de la reproduction des institutions (Commaille et Jobert, 1998 ; Commaille, 2014)⁵. La deuxième explication de la conceptualisation partielle du travail politique est que, nonobstant l'accent mis sur son caractère collectif et multi-forme, le regard reste excessivement centré sur les élus. Comme nous le montrerons ci-dessous, c'est en dépassant cette double limite que le travail politique peut devenir un concept à même d'aider la recherche empirique à identifier avec précision ce qui génère les institutions, leur mutation ou leur reproduction. Plus fondamentalement, le passage à une analyse en termes de travail politique qui intègre les apports des travaux sur le métier politique, de la sociologie du travail et de la sociologie de l'action publique permet d'aboutir à un schéma d'analyse plus général du politique.

2. Travailler politiquement : redéfinition et grille d'analyse

Dans cette perspective, la définition du politique adoptée ici recouvre toute action humaine qui, en impliquant des quêtes de « confinement » de ce qui est gouverné et de « monopolisation » de sa direction, vise à changer ou à reproduire les institutions qui structurent le monde social (Bartolini, 2018). Comme l'ont démontré des décennies de travaux en sciences sociales, ce monde est fortement structuré par les institutions qui, en stabilisant les cadres des interactions et donc la distribution du pouvoir, constituent tout à la fois les *contraintes sur* l'action individuelle et collective et les *conditions pour* que celle-ci puisse durablement s'opérer. Or, travailler politiquement sur la mise en place, « l'entretien », la modification, voire la destruction des institutions peut prendre de multiples formes et impliquer un grand nombre d'acteurs sociaux cherchant tout à la fois à agir sur la substance du gouvernement et à construire ou à renforcer leur propre légitimité à s'y impliquer. Comme l'ont bien mis en lumière les travaux inspirés du concept de métier politique et de la sociologie du travail, discutés dans la section précédente, c'est ici que réside l'importance cruciale des relations sociales : le travail politique est toujours structuré autour de la fabrication d'arguments d'une part et, d'autre part, de celle d'alliances plus ou moins temporaires. Comment, dans le cadre d'enquêtes empiriques, avoir prise de manière systématique et dans une visée comparative sur ce lien fort entre les actes cognitifs, discursifs, symboliques et relationnels que constitue le travail pour changer ou reproduire les institutions — c'est-à-dire le travail politique ?

Au fil de plusieurs enquêtes sur des objets variés, la réponse que nous avons trouvée à cette question consiste à combiner trois concepts établis de la sociologie politique : la légitimation, les problèmes publics et les instruments d'action publique. Plus exactement, en nous appuyant sur ces trois concepts de recherche éprouvés, nous avons décomposé analytiquement le travail politique en trois processus, tout en œuvrant à révéler leurs interdépendances intrinsèques.

2.1. La légitimation : « naturalisation » et fidélisation

Comme Jacques Lagroye l'a fort bien montré à la suite de Max Weber, « on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme

⁵ Trois textes précurseurs ont néanmoins commencé à faire ce lien : ceux de Jean Joana (1999), Pauline Prat (2008) et Jérémie Nollet (2014).

une nécessité sociale, voire comme un bienfait » (Lagroye, 1985, p. 402). Du moins dans le cas des institutions, leur légitimation s'opère à travers des actions multiples qui finissent par leur attribuer un caractère « normal », voire « naturel ». À son tour, ce caractère attribué limite leur contestation et facilite une adhésion plus ou moins active aux règles, normes et conventions qu'elles recouvrent. Du point de vue du changement ou de la reproduction institutionnels, il s'ensuit que ce travail discursif, symbolique et réticulaire implique le développement d'argumentations et de la fabrication d'alliances qui, bien au-delà de la légitimité formelle fournie par l'élection ou la nomination à un poste, construisent « l'éligibilité » (Abélès, 1989, p. 57 et 361) de chaque acteur individuel et collectif qui cherche à s'impliquer dans l'avenir des institutions en question. Pour cette raison, il revient à la recherche sur le travail politique de reconstituer les dynamiques de légitimation à l'œuvre à au moins trois niveaux d'analyse : les équipes et les organisations, les rapports inter-organisationnels et le ou les espaces politiques concernés.

Au niveau des équipes et des organisations, le travail politique de légitimation se fait essentiellement dans le registre d'une fidélisation aux projets de changement ou de reproduction institutionnels ostensiblement portés par des individus. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un professionnel de la politique, tel qu'un ministre ou un vice-président de région, se positionne comme porte-étendard d'une initiative visant à modifier la manière dont l'État aborde la santé publique ou dont une région priorise la formation professionnelle (Nollet, 2014). À chaque fois, l'individu porté sur le devant de la scène possède un entourage plus ou moins grand et fidèle dont le développement doit être reconstitué par la recherche (Gardon et Verdier, 2014). De même, dans bien des cas de tels acteurs et leurs entourages cherchent à dominer leur organisation en étendant la fidélisation à l'ensemble de ses membres, ou du moins à une part significative d'entre eux⁶. Alternativement, on peut aussi trouver au cœur de ce processus infra-organisationnel un faisceau de valeurs et de « théories de l'action » qui ensemble « font programme ». C'est largement à travers la mobilisation d'une telle élite « programmatique » qu'a par exemple été préservé l'essentiel des institutions de la protection sociale française tout au long des années 1990 (Genieys et Hassenteufel, 2012).

Pourtant, comme ce dernier exemple l'a bien démontré, les organisations telles que les ministères sont loin d'être autonomes, nécessitant ainsi un deuxième niveau d'analyse centré sur le travail politique inter-organisationnel. Depuis au moins les années 1970, la recherche sociologique n'a cessé d'analyser de près les causes et les conséquences des interdépendances organisationnelles afin de mieux comprendre le changement institutionnel. Par exemple, l'analyse de la reproduction de la protection sociale à la française de William Genieys et Patrick Hassenteufel (2012) montre à quel point il serait illusoire de limiter l'analyse du travail politique au seul ministère des Affaires sociales. Bien au contraire, leur étude a souligné à quel point l'élite de cette organisation, cherchant à conserver les institutions telles que celles de l'assurance maladie, s'est nourrie d'expertises produites ailleurs (à la Caisse nationale des allocations familiales par exemple), tout en s'engageant dans une négociation de longue durée avec leurs interlocuteurs au ministère des Finances. En somme, que les hypothèses testées par voie d'enquête soient interactionnistes ou structuralistes, la recherche doit dans tous les cas reconstituer de manière précise le travail politique qui se développe et s'opère autour des échanges inter-organisationnels.

Enfin, si les initiatives visant à changer ou à reproduire les institutions sont le plus souvent spécifiques à un domaine et à des espaces d'acteurs relativement autonomes (par

⁶ Ainsi, la recherche sur le travail politique doit nécessairement produire des données systématiques sur les trajectoires et les ressources des acteurs individuels et collectifs observés.

exemple, une industrie ou une profession), elles doivent, pour bénéficier d'une implication durable des pouvoirs publics, faire également l'objet d'un travail de légitimation au sein d'espaces plus transversaux tels que des comités interministériels, des parlements ou des instances de « dialogue social ». En effet, c'est notamment à ce niveau d'analyse — celui de l'espace politique ou des espaces politiques en question — que la recherche sur le travail politique doit plus particulièrement se nourrir de données sur la communication publique des acteurs engagés dans les processus de changement ou de reproduction institutionnelle (Abélès, 1989, p. 355). Or, toute communication politique sur un projet de changement institutionnel ne fait pas immédiatement sens pour un grand nombre de protagonistes qui œuvrent à l'échelle d'un espace politique, par exemple des parlementaires ou des ministres. Analyser le travail politique de communication publique constitue donc un terrain d'observation crucial afin de pouvoir saisir l'ensemble des processus de légitimation qui participent au changement institutionnel, ou l'entravent (Foret, 2017).

Plus généralement, une entrée en termes de légitimation constitue un premier chantier pour toute recherche sur le travail politique. Elle recoupe très largement ce que les sociologues du travail politique appellent « la professionnalisation » des protagonistes, un processus défini non pas en termes de qualifications formelles mais en termes de compétences et de « savoir-faire » (comme diraient les concepteurs du « métier politique ») qui leur sont attribués et, surtout, par rapport à qui est considéré comme étant un membre « naturel » du monde social en question. Nonobstant la centralité de la légitimation pour l'analyse, ce premier effort doit être complété par deux autres, complémentaires, portant respectivement sur le cadrage des enjeux et sur le développement de dispositifs à même d'agir sur les objets ou les situations visés par le travail politique.

2.2. La problématisation : du travail de cadrage et de priorisation

Comme la sociologie l'a démontré depuis longtemps (Gusfield, 1981), les « dysfonctionnements » ou les « enjeux » perçus par les acteurs individuels ou collectifs et qui nécessiteraient, de leur propre point de vue, un changement institutionnel, ne deviennent jamais les « problèmes » saisis par les autorités publiques de manière automatique, spontanée ou hasardeuse. Contrairement aux visions fonctionnalistes ou cyniques du monde social, ces « problèmes » sont toujours le résultat cumulatif d'une multitude d'actions qui, suite à des processus de délibération, d'imposition ou de façonnage de compromis, stabilisent momentanément leur définition : « un problème public naît de la conversion d'un fait social en objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique » (Neveu, 2015, p. 7). Cette première dimension du travail politique nécessite donc de saisir deux aspects essentiels de « la mise en problème » du changement institutionnel.

D'ordre discursif et symbolique, le premier de ces aspects est tout simplement le cadrage cognitif des enjeux que les acteurs considèrent comme ayant été provoqués ou exacerbés par les institutions telles qu'elles sont. Diagnostiquer ce qui ne va pas dans un domaine d'action collective constitue donc un processus de travail politique que la recherche doit nécessairement étudier de près en suivant le développement successif d'analyses, fussent-elles courtes, orales et spontanées ou longues, écrites et formalisées. Pour ce faire, trois des catégories chères à Pierre Muller (1995) — les valeurs, les algorithmes et les symboles — fournissent un schéma d'analyse percutant. C'est ainsi, par exemple, qu'il a analysé avec finesse la reproblématisation de l'agriculture française opérée au cours des années 1950 au nom des valeurs de la liberté (de produire) et de la sécurité (de la production), structurée par un algorithme qui voulait que si l'État soutenait les agriculteurs productivistes, alors l'agriculture dans son ensemble « se moder-

niserait ». Par ailleurs, l'ensemble de cette nouvelle problématisation a été légitimé par des symboles et des images d'agriculteurs « libérés » par la mécanisation de leur activité.

Mais l'analyse de P. Muller permet aussi d'illustrer le deuxième aspect de la problématisation comme processus de travail politique : la manière dont une telle représentation de la réalité *est rendue sociale* à travers la fabrication d'alliances. De toute évidence, il ne suffit pas de proposer « dans le vide » une nouvelle définition d'un problème, il faut la porter à la fois sectoriellement et transversalement, de manière à ce qu'il suscite une adhésion sociale adéquate. Dans le cas de l'agriculture, par exemple, le changement de « problème public » a surtout eu lieu en raison du travail politique effectué au sein même des organisations paysannes et du ministère de l'Agriculture, mais aussi sur le plan inter-organisationnel au niveau du Commissariat général au Plan, du ministère des Finances et de l'Assemblée nationale (Muller, 1984). De façon similaire, Laurie Boussaguet (2008) a comparé la réinstitutionnalisation de la lutte contre la pédophilie des années 1990 et 2000 en France, en Belgique et en Angleterre en reconstituant finement sa mise en problème à travers ses dimensions cognitive, discursive, symbolique et relationnelle.

En résumé, afin de pouvoir saisir les causes du changement institutionnel ou de son absence, analyser la problématisation des enjeux constitue une étape essentielle de toute analyse en termes de travail politique, solidaire de l'interrogation en termes de légitimation des porteurs des problèmes en question.

2.3. *L'instrumentation : du travail d'outillage et de verrouillage*

Si définir un problème public constitue donc une étape clé de toute tentative visant à changer ou à reproduire les institutions, le travail politique demeurerait largement sans effet si cette entreprise ne reposait pas sur la fabrication, le maintien et l'actualisation d'instruments d'action publique. Un courant de recherche dynamique a permis de les intégrer à la recherche sur l'action publique depuis une quinzaine d'années (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern *et al.*, 2014). Ces travaux ont notamment montré que les instruments se transformaient bien souvent en institutions — et ce, qu'ils prennent la forme de règlements juridiques, de subventions ou de technologies de gouvernement plus subtiles, tels les indicateurs ou les catégories statistiques. L'apport de cet investissement analytique dans ces instruments est certain. Mais plutôt que de se focaliser sur leurs seules « carrières »⁷, voire même de les traiter comme des variables explicatives, il convient d'investir une question plus directement centrée sur le travail effectué par les acteurs qui portent ou critiquent de telles institutions : qu'est-ce qui conditionne les efforts que ces acteurs effectuent pour stabiliser ou changer ces institutions, et ceci tant sur le plan relationnel que sur celui de la cognition et de la symbolique ?

Du point de vue du travail relationnel, parce que les instruments d'action publique ne sont jamais neutres, ni sur le plan idéologique, ni en termes de bénéficiaires, ils se bâtissent toujours sur des choix fortement structurés par l'état des asymétries du pouvoir entre les groupes sociaux qui les portent. C'est par exemple ce qu'Étienne Penissat et Jay Rowell ont bien mis en évidence dans leur analyse des instruments d'analyse et d'action institutionnalisés sous la forme d'une *European Socio-economic Classification*, finalement adoptés par la « DG Emploi » de la Commission européenne (2015). Ils montrent à la fois comment les dirigeants de cette Direction générale ont participé à structurer l'expertise légitime sur les politiques d'emploi et comment, par la suite, leur travail a été structuré par les instruments que ces experts préférés lui ont proposés (Rowell, 2012, p. 218). Ainsi, l'instrumentation a été théorisée plus généralement comme un processus relationnel fortement orienté par la sélection même des experts (Lemoine, 2016).

⁷ Option choisie presque systématiquement par les contributeurs à *L'instrumentation de l'action publique* (Halpern *et al.*, 2014).

Or, bien entendu, cette sélection n'a pas été faite sans prendre en compte les valeurs et les théories des universitaires et des consultants qui, sur le papier, avaient été mis en concurrence par voie d'appels d'offres. Tout comme pendant les moments de problématisation du changement ou de la reproduction du changement social, les travaux de chercheurs comme É. Penissat et J. Rowell montrent toujours l'impact des valeurs (par exemple, une conception libérale de l'égalité), des algorithmes (par exemple, les théories du changement social lié au travail) et de la symbolique (comme celle rattachée à un expert qui est professeur de l'Université d'Oxford) sur le choix des experts et le cahier des charges qui, dans bien des cas, sont en fait coproduits. En effet, et à nouveau, nous retrouvons ici le lien fort entre un travail politique consistant à instrumenter le changement institutionnel et la légitimation de celui-ci.

Plus généralement, comme l'a bien montré la sociologie politique constructiviste (Dubois et Dulong, 1999), la légitimation des instruments et des problèmes publics tend fortement à prendre deux formes polarisées. Dans bien des cas, les partisans d'une définition d'un problème ou d'un instrument d'action publique cherchent à *politiser* sa définition en explicitant les valeurs et principes qui le sous-tendent et, le plus souvent, en s'engageant dans des actes de médiatisation. Par exemple, dans le cas de l'agriculture française analysé par P. Muller, une partie importante du travail politique de problématisation et d'instrumentation a volontairement été mis sur la place publique afin de justifier et de « faire passer » cette réforme. Cependant, dans bien d'autres cas, les acteurs préfèrent dépolitiser leurs problématisations et instrumentations en se référant davantage à leur efficacité économique et à leur conformité juridique. Lorsque cette stratégie de légitimation est adoptée, volontairement ou involontairement, les valeurs se trouvent enfouies, voire étouffées. Comme le montre l'exemple des politiques sociales étudié par É. Penissat et J. Rowell, ce sont plutôt les rapports « d'experts » et « la nécessité » du changement qui ont été mis en avant. Ici, un langage fonctionnaliste tend à prédominer et les acteurs cherchent à réduire toute discussion à des arènes restreintes, voire « confinées » (Gilbert et Henry, 2012). Les paramètres du débat deviennent donc restrictifs, réduisant ainsi la probabilité de discussions ouvertes sur les valeurs et leur hiérarchisation. En résumé, la légitimation de problèmes et d'instruments, ainsi que des acteurs qui les portent, les défendent ou les contestent, peut donc prendre des formes très différentes. Toutefois, il est essentiel de rappeler que ces problèmes et instruments ne sont jamais « techniques » par essence. Au contraire, et même si bien des acteurs cherchent à les techniciser, ils reposent tous sur des valeurs. Du moment que, *via* le travail des acteurs, des valeurs participent à la structuration des institutions gouvernementales, ces problèmes et instruments sont toujours fondamentalement politiques (Smith, 2016).

Au bout du compte, comme on a cherché à le synthétiser dans le tableau 1, reconstituer les actes de légitimation qui participent à la problématisation et à l'instrumentation du changement institutionnel constitue une puissante manière de mettre en lumière le travail politique, ainsi que la façon dont il affecte les institutions qui structurent la vie socio-économique et politique.

Tableau 1 : Les trois dimensions du travail politique

	<i>Travail discursif et symbolique</i>	<i>Travail relationnel</i>
Légitimation	Séduire, justifier et galvaniser	Fidéliser, souder, récompenser
Problématisation	Cadrer et naturaliser les enjeux	Fédérer des porteurs du problème
Instrumentation	Outils l'action collective et publique	Faire adopter, mettre en œuvre

Il s'ensuit que, plutôt que de présumer que la problématisation précède forcément l'instrumentation, il importe de considérer que ces deux processus entretiennent un rapport dialectique que la recherche se doit de mettre au jour. Cela étant dit, sans l'émergence d'une définition de problème public dominant et la disponibilité concomitante d'une instrumentation qui au moins donne l'impression de lui répondre, le changement institutionnel reste hautement improbable. En effet, c'est notamment à la jonction entre problèmes et instruments que la légitimation comme mode de travail politique joue son rôle décisif. Comme le rappelle Bruno Jobert, et sauf dans des cas rares de volontarisme politique, « le politique ne maîtrise pas totalement la production des ressources qui sont nécessaires à son action, même s'il dispose de capacité de contrainte pour les obtenir » (1998, p. 124). Pour cette raison, toute recherche sur le travail politique sur les institutions doit saisir et démêler des « légitimations croisées » entre les arguments, les actes symboliques politisés et technicisés et le travail divers qui rend tel acteur « éligible » en activant, ou non, ses ressources structurelles. Les parties suivantes de ce texte illustreront ce propos théorique, d'abord en partant d'un acteur individuel, ensuite en ciblant d'emblée un travail politique multi-acteurs.

3. Un travail politique individuel mais jamais isolé : le cas du commissaire Leon Brittan

Lorsque l'on étudie le changement institutionnel, on croise souvent des acteurs individuels présentés par d'autres comme en étant à l'origine. S'il est indispensable de ne pas endosser cette « illusion héroïque » (Gaïti, 1998), en prenant les précautions théoriques nécessaires, une stratégie de recherche pour trouver les causes du changement institutionnel peut néanmoins partir des individus afin de reconstituer l'ensemble du travail politique observé au cours d'une recherche. C'est ce qui sera montré ici à travers l'exemple d'un homme politique britannique qui a participé à l'approfondissement de la construction du marché intérieur européen, Leon Brittan. Membre du collège des commissaires de 1989 à 1999, Leon Brittan est sans doute mieux connu en France comme un néolibéral acharné, qui s'est opposé à maintes reprises à Jacques Delors et à son approche de l'économie réputée plus « sociale ». Sans que cette image soit entièrement fautive, elle cache néanmoins la façon dont L. Brittan, ainsi qu'un faisceau d'alliés, ont travaillé politiquement afin d'inscrire la mise en concurrence des entreprises au centre de la régulation du marché intérieur communautaire, voire bien au-delà. Tout en illustrant notre grille d'analyse du travail politique, cet exemple permet également de revisiter une période clé du développement politique européen⁸.

3.1. Un travail de légitimation constant et politisé

Au moment où il fut nommé commissaire, peu de choses prédisposaient Leon Brittan à s'engager dans un travail politique transnational. Suite à des études à Cambridge et à Yale, à un engagement précoce dans le Parti Conservateur et à un début de carrière comme avocat, L. Brittan est élu député en 1974 et devient ministre en 1981, d'abord du Budget, puis de l'Intérieur (1983-1985) et enfin de l'Industrie (1985-1986). Contraint de démissionner de ce dernier poste suite à un conflit au sein du Conseil des ministres britannique (*The Westland Affair*), L. Brittan a été envoyé à Bruxelles par la Première ministre Margaret Thatcher sans jamais avoir lui-même recherché cette nomination. Comme bien d'autres commissaires, et même s'il avait déjà acquis un bon niveau de français, L. Brittan est donc arrivé au Berlaymont presque par hasard et faute de mieux⁹.

⁸ Cette analyse est tirée d'une enquête de trois ans effectuée avec Jean Joana (Joana et Smith, 2002).

⁹ C'est en tout cas comme cela qu'il a lui-même présenté sa nomination lors d'un entretien qu'il nous a accordé en 2001 : « Lorsque j'ai annoncé la nouvelle à mon parti local, quasiment tout le monde me plaignait. Il n'y avait que des agriculteurs qui reconnaissaient l'importance politique de la Commission ! ».

Néanmoins, dès son installation il s'est mis à travailler en faveur d'une stratégie de légitimation et d'un projet substantiel qu'il s'est rapidement fixé pour lui-même et pour son entourage. En effet, contrairement à ce qu'une analyse cadrée en termes de métier politique ou de sociologie du travail pourrait laisser entendre, les compétences et le savoir-faire prêtés à ces acteurs ont été fortement liés à leurs objectifs substantiels en matière de changement institutionnel.

La première étape de ce travail a consisté pour Leon Brittan à s'entourer d'un cabinet et d'un porte-parole qu'il estimait compétents et fidèles. Selon les dires de nombreux interviewés, il ne choisissait ses collaborateurs ni sur la base de leurs convictions politiques personnelles, ni en acceptant les propositions transmises par le *Foreign Office* britannique. Il cherchait plutôt soit des fonctionnaires européens qui connaissaient bien « la maison », soit des *civil servants* britanniques bien placés pour l'aider à développer ses propres canaux d'information avec « Londres ». Ensuite, la logique de fonctionnement des cabinets successifs de L. Brittan a également fortement participé à sa recherche de fidélité. Contrairement à bien d'autres commissaires qui ne voient leurs membres de cabinet que ponctuellement, L. Brittan les réunissait quasi-quotidiennement afin de s'assurer que tout le monde travaillait dans le même sens et, ainsi, confortait la légitimité de l'équipe dans son ensemble. Pour citer un de ses anciens membres de cabinet, « la crédibilité au sein du collège nécessite que vos interlocuteurs soient convaincus que vous parlez pour votre commissaire »¹⁰.

Mais bien avant les réunions du collège des commissaires européens, un commissaire doit d'abord se montrer légitime au sein de la direction générale qu'il « coiffe ». Dans le cas de Leon Brittan, les fonctionnaires de trois administrations — la Direction générale de la Concurrence (DG IV), la partie de la Direction générale des Relations extérieures (DG I) consacrée au commerce extérieur, puis la DG I tout entière — ont tous largement reconnu la légitimité de leur commissaire et, dans bien des cas, en ont profité en voyant leurs organisations respectives monter dans la hiérarchie des DG au cours de son mandat. Cette dimension du modèle de la fidélisation de L. Brittan a d'ailleurs été renforcée par son refus de soutenir systématiquement les candidats britanniques pour les nominations et les promotions internes.

Une telle volonté de garder son autonomie a également marqué le travail politique de Leon Brittan et de ses proches collaborateurs sur le plan inter-organisationnel. Même s'il y a certainement eu une forte homologie structurale entre ce commissaire et les représentants du monde des affaires, L. Brittan ou ses membres de cabinet ont, par rapport à leurs homologues, relativement peu reçu les représentants des entreprises ou de leurs groupes d'intérêt. De manière similaire, au sein même de la Commission et souvent à leurs dépens, ils n'ont pas non plus cherché à tisser des alliances durables avec d'autres commissaires et leurs équipes. Sur ce registre, leur travail politique a plutôt été concentré sur les réunions « inter-cabinet », c'est-à-dire celles chargées de coordonner les actions des DG, d'arbitrer les conflits éventuels et, si possible, d'éviter que ces derniers soient évoqués lors des réunions hebdomadaires du Collège (Ross, 1995). Selon l'ensemble de nos interviewés, dans ces enceintes, les membres du cabinet Brittan arrivaient toujours bien informés et préparés, y compris sur les dossiers « hors portefeuille », pour lesquels ils ne pouvaient pas bénéficier de l'appui de leur propre DG. Comme nous a résumé de manière imagée un de ces agents, « *he wanted us to cover the whole waterfront* »¹¹ — ce qui peut être traduit sommairement comme : « il a voulu qu'on couvre tous les dossiers ».

En effet, cette posture en réunion inter-cabinet correspond plus généralement à la manière dont « l'équipe Brittan » a cherché à se positionner à l'échelle de l'espace politique

¹⁰ Entretien réalisé par J. Joana et A. Smith, Londres, juillet 2000.

¹¹ Entretien réalisé par J. Joana et A. Smith, Londres, novembre 2001.

européen, ainsi qu'à celle de certains États-membres jugés centraux. C'est ici qu'une analyse de la stratégie de communication publique de Leon Brittan s'avère instructive. Au cours de ses mandats, il a donné plus de deux cents discours publics qui ont laissé une trace écrite dans les archives de la Commission. Si 68 % de ces interventions ont surtout évoqué les dossiers et les priorités de son portefeuille du moment, pas moins d'un tiers ont néanmoins été des discours généraux sur le cours de l'intégration européenne et ses priorités transversales. Par ailleurs, le fait que 21 % de ses interventions aient eu lieu au Royaume-Uni témoigne d'une stratégie consistant à garder un lien fort avec son pays d'origine et avec son parti politique en particulier. Plus généralement, le temps consacré par L. Brittan et son équipe aux entretiens avec la presse et la radio, ainsi que celui passé à produire des livres en son nom propre (1992, 1994 et 2000), démontrent à quel point leur travail politique a constamment été animé par une pratique de légitimation consistant à politiser les enjeux, tout en affichant haut et fort les positions de principe qu'il fallait selon eux adopter et faire adopter.

3.2. Une problématisation et une instrumentation fortement enchevêtrées

Qu'est-ce qui fait le rapport entre ce travail politique de fidélisation, d'argumentation et de communication et le changement institutionnel ? Beaucoup de choses, sinon tout. C'est plus visiblement le cas pour ce qui concerne l'activation de la politique de la concurrence communautaire et sa mise au centre de la régulation du marché intérieur qui s'est opérée lors du premier mandat de L. Brittan¹². Sans lui attribuer un rôle déterminant, le travail politique de problématisation et d'instrumentation auquel son équipe et lui ont pleinement participé a eu un impact causal sur ce développement critique.

Sur le plan de la mise en problème, en s'appuyant sur les retombées de l'Acte unique et des actions de son prédécesseur Peter Sutherland, Leon Brittan et son équipe ont d'abord cherché à reproblématiser les fusions entre entreprises comme potentiellement créatrices d'oligopoles « anti-compétitifs ». Tout comme les aides d'État, de telles fusions ont été stigmatisées à l'aide d'analyses juridico-économiques et de positions de principe largement diffusées. Par conséquent, au sein de la Commission comme en dehors, aucun acteur intéressé par les questions de compétition économique ne pouvait se douter qu'à travers l'activation de la politique de la concurrence communautaire se profilait une nouvelle approche du rôle des pouvoirs publics dans l'économie en Europe. En effet, un quart de siècle plus tard, nous constatons pleinement l'impact durable de cette réinstitutionnalisation à laquelle l'équipe de Leon Brittan a fortement participé (Jullien et Smith, 2014).

Ceci étant dit, les efforts de recadrage cognitif et symbolique de la concurrence n'ont pas suffi à induire ce changement. Au contraire, il a fallu les compléter par un travail politique soutenu en matière d'instrumentation, qui a commencé par une âpre négociation pour faire aboutir un Règlement sur le contrôle communautaire des fusions — une législation que la Commission avait déjà proposée au Conseil à maintes reprises et ce, depuis 1973. Selon nos interviewés, cette négociation a exigé de l'équipe de L. Brittan et des agents de la DG IV un haut niveau de technicité juridique et économique, notamment afin de faire adopter deux instruments clés : le seuil financier pour autoriser une intervention communautaire, et le mode de calcul de l'impact géographique d'une fusion. Instrumenter la réforme de la politique de la concurrence a également impliqué la mise en place, au sein de la DG IV, d'une Mergers Task Force afin de consolider les ressources organisationnelles allouées à la régulation de cet aspect de la concurrence inter-firmes. Enfin, la dernière composante de la stratégie de l'équipe Brittan et de la DG IV a consisté

¹² Ce déplacement a été largement décrit dans un registre technique par d'autres politistes, notamment Bulmer (1994) et Cini et McGowan (2009).

à mettre à l'épreuve le nouvel arsenal d'instruments au moment d'une décision du collège des commissaires. Cette occasion s'est présentée en 1991, lorsque l'Aérospatiale et Aliena ont demandé l'autorisation d'acheter l'avionneur canadien De Havilland. Leon Brittan et ses collaborateurs ont fortement incité le Collège à refuser cette demande au vu de ses « conséquences oligopolistiques ». Nonobstant l'opposition médiatisée des gouvernements français et italien et du Président Delors, ils ont non seulement eu gain de cause au sein du Collège, mais également été soutenus en appel par la Cour de justice européenne en 1992 (Dumez et Jeunemaître, 1992). Par cette voie, le changement institutionnel a pu trouver un ancrage juridique à travers la jurisprudence de la Cour.

Nous pourrions énumérer bien d'autres exemples du travail politique de Leon Brittan et de son équipe qui ont également participé aux reproblématisations et aux ré-instrumentations du gouvernement du marché intérieur, certains pleinement réussis, d'autres dont le résultat fut plus mitigé (Ross, 1993). Toutefois, ce qui importe dans le cadre du présent texte est que le concept de travail politique et la grille d'analyse qui lui est associée apparaissent comme des moyens heuristiques pour identifier, puis analyser les causes profondes du changement institutionnel. Ce constat est particulièrement manifeste lorsque l'on analyse la manière dont L. Brittan et son entourage ont mobilisé des registres d'argumentation à la fois technicisés et politisés. Ce cas montre aussi clairement qu'une approche en termes de travail politique peut, et à notre sens doit, combiner une problématique en termes de compétences (voire de métier) politiques avec une attention aux actions collectives et publiques menées en vue de provoquer le changement institutionnel. L'approche permet ainsi de saisir l'épaisseur de la Commission et de l'Union européenne, c'est-à-dire d'un espace politique très loin de l'image caricaturale d'une technocratie froide qui agit par coups de force anonymes.

4. Un travail politique multi-acteur : le cas de l'« écossoisation » du *Scotch*

Une autre stratégie de recherche pour saisir le changement institutionnel, plus classique au sein de la sociologie de l'action publique, consiste à observer comment une multiplicité d'acteurs se sont mobilisés contre ou en faveur d'un projet de réforme. Sans contester frontalement les acquis de ce courant de recherche, il convient toutefois de noter son relatif désintérêt pour le travail proprement politique au cœur du changement ou de la reproduction des institutions. Plus intéressés par l'évolution des politiques publiques que par ce qui structure fondamentalement l'ordre social — les institutions —, trop de sociologues de l'action publique finissent par passer à côté des fondements structurels de cet ordre. En proposant un objet et une stratégie de recherche légèrement mais significativement différents, l'approche du changement institutionnel en termes de travail politique fournit justement une démarche permettant de traquer ces causes de façon plus systématique.

Ce propos sera illustré ici à travers les résultats d'une enquête portant sur une reconfiguration connue par l'industrie du whisky écossais au cours des années 2000. L'ordre institutionnel de cette industrie s'était stabilisé au cours du XIX^e siècle, puis s'est consolidé en 1909 à travers une législation britannique. Ce faisant, cette industrie s'est dotée d'un faisceau de normes, de conventions et de règles concernant notamment la définition du produit, son lieu de production (uniquement l'Écosse), sa catégorisation et ses outils de communication (notamment son étiquetage). Après une chute dramatique des ventes et une baisse de rentabilité dans les années 1960, l'industrie a connu un nouvel essor, quasiment ininterrompu, qui s'est traduit par un succès commercial incontestable et une revalorisation symbolique considérable (Inge, 2003 ; Mclean, 2003). Cependant, parce que cette revigoration de l'industrie a également fini par mettre sous tension un certain nombre de ses institutions centrales, un projet de loi écossaise a cherché à les répreciser

en 2003. Dans ce contexte, les porteurs de ce projet ont cherché à repolitiser les règles, les normes et les conventions de l'industrie. Le paragraphe qui suit analyse d'abord le travail politique à l'origine de cette initiative, avant de se pencher dans un deuxième temps sur celui qui a finalement débouché sur la dilution du projet initial dans un simple décret britannique technicisé. Au-delà de l'épisode en question, cette étude de cas montre l'apport d'une analyse en termes de travail politique pour la recherche sur l'économie et sa régulation à une diversité d'échelles allant, dans ce cas, des régions de whisky d'Écosse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en passant par les gouvernements écossais et britannique et les instances de l'Union européenne¹³.

4.1. La légitimation politisée d'un changement institutionnel voulu par des entreprises

La relance de l'industrie du *Scotch* a un lien fort avec, d'une part, l'arrivée sur ce marché de sociétés multinationales importantes et, d'autre part, la réinvention de whiskies issus d'une seule distillerie (les *Single Malt*) par des petites ou moyennes entreprises. Dès les années 1970, les premières ont apporté les capitaux qui ont permis de moderniser l'outil de production et de réaliser de coûteuses campagnes publicitaires. Les whiskies de ces grandes firmes étaient généralement produits dans plusieurs distilleries (*Blended Whisky*). La deuxième catégorie d'opérateurs a au contraire misé sur une amélioration de « la qualité » du produit et sur la noblesse de la catégorie *Single Malt*. Au cours des années 1980 et 1990, ces deux filières se sont rapprochées au fur et à mesure que les grands groupes (notamment Diageo et Pernod Ricard) rachetaient des distilleries et des marques de *Single Malt* afin de diversifier leurs portefeuilles. Surtout, ces développements résumés à grand traits se sont faits sans toucher aux textes législatifs encadrant cette industrie. Ni la loi de 1909, ni la directive communautaire de 1989 qui a « gouvernementalisé » l'industrie à l'échelle européenne, n'ont ainsi été modifiées. Le début des années 2000 est donc pour l'industrie du *Scotch* une période de succès commerciaux et de sérénité institutionnelle remarquables.

Dès 2003, toutefois, cette tranquillité s'est brisée en raison d'une initiative commerciale prise par Diageo autour d'une de ses marques de *Single Malt*, « Cardhu ». En rupture de stock de ce produit à un moment où sa demande explosait, notamment en Espagne, les dirigeants de Diageo ont décidé d'augmenter la production en mélangeant des volumes de whiskies produits dans plusieurs distilleries différentes et en le relabellisant *Pure Malt*. En imposant ainsi une catégorie faite de toute pièce et de manière unilatérale par l'entreprise (et sans en alerter aucunement les consommateurs), ces dirigeants ont subitement rompu avec la convention instituée selon laquelle tout whisky de la catégorie *Single Malt* devait provenir d'un seul lieu de production. Au sein de l'industrie du *Scotch*, cette action à l'apparence commerciale a de suite été mise en problème comme un acte politique qui mettait en cause une de ses institutions clés, ainsi que la confiance réciproque qui en constituait le soubassement sociologique. Comme nous l'a décrit un haut fonctionnaire du gouvernement écossais, « d'autres producteurs ont considéré que l'action de Diageo brouillait le message et risquait de miner le cachet d'un whisky *Single Malt*, c'est-à-dire la partie *premium* du marché »¹⁴. Sans surprise, des représentants d'entreprises qui ne produisaient que des *Single Malt* ont réagi de manière beaucoup plus virulente :

¹³ Ce paragraphe résume les données d'une étude basée sur une lecture approfondie de la documentation et des statistiques sur l'industrie en question et, surtout, d'une trentaine d'entretiens menés entre 2007 et 2009 auprès de représentants de distilleries, de la Scotch Whisky Association, du gouvernement de l'Écosse et de celui du Royaume-Uni, de la Confédération européenne des produits spiritueux, des DG Agriculture et Trade de la Commission européenne et du secrétariat de l'OMC. Pour une analyse complète de ces données voir Smith, 2010.

¹⁴ Entretien réalisé par l'auteur, Edimbourg, octobre 2006.

« C'est au fond un acte de vol, de vol de la valeur des *Single Malt*... J'en suis très mécontent. Nous dépensons des millions de livres sur nos marques. Ceci concerne les valeurs fondamentales de notre industrie. Diageo a poussé les limites trop loin » (entretien, Glasgow, novembre 2007).

Face à cette levée de boucliers, comportant notamment des publicisations du problème dans les médias généralistes et même des questions orales adressées au Premier ministre britannique par des parlementaires écossais¹⁵, la *Scotch Whisky Association* (SWA) a de suite été sommée de réagir en rappelant Diageo à l'ordre. Face aux négociations qui ont eu lieu au sein de cette puissante organisation, Diageo a fini par retirer du marché son *Pure Malt* et requalifier le Cardhu comme un *Single Malt*¹⁶. Mais en même temps, cet épisode a convaincu à la fois des concurrents de Diageo et le personnel considéré comme « éligible » de la SWA qu'il était devenu nécessaire d'actualiser le cadre institutionnel de leur industrie afin d'éviter toute déstabilisation de celle-ci et, par suite, de l'image et des ventes du *Scotch*. En effet, plutôt que d'étouffer une controverse qui aurait pu être cadrée comme une simple « histoire de famille », un groupe de travail de la SWA fut mandaté pour se pencher sur cette question dans sa globalité. Publié en 2004, son rapport a acté l'existence d'un problème d'instabilité institutionnelle au sein de l'industrie et, par conséquent, le besoin de préciser ses règles, normes et conventions. Si ce constat a rapidement fait consensus, l'instrumentation du changement institutionnel voulu s'est néanmoins avérée nettement plus difficile à légitimer.

4.2. Une instrumentation dépolitisée au profit d'une confrontation entre échelles de gouvernement

La réinstitutionnalisation de l'industrie a pour l'essentiel porté sur trois instruments :

- une réaffirmation que l'ensemble du *Scotch Whisky* doit non seulement être produit et vieilli (*matured*) en Écosse, mais que tout *Single Malt* doit même être embouteillé et étiqueté dans ce pays ;
- la codification juridique de cinq catégories de *Scotch* : *Single Malt*, *Single Grain*, *Blended*, *Blended Malt*, *Blended Grain* ;
- l'autorisation pour la première fois de l'utilisation sur les étiquettes de cinq « indications géographiques » : Highland, Lowland, Speyside, Cambeltown et Islay.

Contrairement à bien d'autres cas où le contenu même des instruments proposés fut source de conflits larvés (Le Galès et Lascoumes, 2004), ceux-ci ont rapidement fait consensus. En revanche, le défi consistant à instrumenter l'actualisation de l'ordre institutionnel du *Scotch* s'est surtout centré sur la question de l'échelle de gouvernement la plus à même de lui donner un prolongement juridique.

Au départ, les dirigeants de la SWA pensaient avoir trouvé une réponse simple, rapide et hautement symbolique à cette question : profiter des pouvoirs accordés au nouveau Gouvernement et au Parlement écossais par la *devolution* britannique (Bulmer *et al.*, 2002) pour faire passer un *Scottish Scotch Whisky Act*. Selon ces acteurs, puisque cette décentralisation poussée avait, dès 1999, transféré une responsabilité pour l'agriculture, l'alimentation et le développement économique en Écosse, il était logique que la re-régulation de sa deuxième industrie (après le pétrole) soit actée « *north of the border* ». Tout nouvellement installés, les ministres et les hauts fonctionnaires du Gouvernement de l'Écosse ainsi que de nombreux parlementaires écossais ont accueilli cette proposition à bras ouverts, y voyant forcément une manière très visible de légitimer la *devolution*,

¹⁵ Voir par exemple *The Scotsman*, « Grants step up pressure on Cardhu », 16 novembre 2003.

¹⁶ *The Scotsman*, « Cardhu malt mix taken off market », 10 mars 2004.

et ceci autant vis-à-vis des acteurs économiques et des citoyens écossais que face aux autorités britanniques à Londres. Mais du point de vue des permanents de la SWA et de leurs homologues du *civil service* à Edimbourg¹⁷, cet engouement pour l'échelle de gouvernement écossais s'explique autant par la manière dont ils cherchaient à articuler le (futur) droit écossais avec celui de l'UE et de l'OMC.

Sous cet angle, il importe tout d'abord de savoir qu'en 2004 la Commission européenne venait de commencer des consultations en vue d'une révision de la Directive sur les boissons spiritueuses de 1989. Les dirigeants de la SWA ont voulu en profiter pour inscrire dans le droit communautaire leurs cinq « indications géographiques » listées plus haut. Outre le fait qu'une telle mesure les mettrait « en règle » avec le droit communautaire, elle codifierait plus fondamentalement une norme de l'industrie du *Scotch* qui jusque-là n'avait jamais été formalisée, en lui donnant une base juridique. Par ailleurs, l'industrie pouvait également adosser sa propre institutionnalisation des noms géographiques à celle adoptée par l'OMC en 1995 dans le cadre de son accord ADPIC (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Au sein d'une industrie tournée résolument vers l'export et, au moins selon la SWA, « minée » par les contrefaçons, un argument technique en faveur de l'adossement du droit écossais à celui de l'UE et de l'OMC s'est accompagné d'une légitimation politisée consistant à faire reconnaître l'Écosse comme un maillon du commerce mondialisé (Smith, 2009)¹⁸. Pour citer un représentant de la SWA interviewé en avril 2006 :

« Ce sera une législation qui aura des effets internationaux. Lorsque nous intervenons dans des procès partout dans le monde, on nous demande “quel est le droit sur le *Scotch* ?” [...]. Armés d'une loi écossaise acceptée à l'échelle de l'UE, avec le dossier technique nécessaire, le gouvernement de l'Écosse et le Parlement écossais vont adopter une législation qui impactera les tribunaux du monde entier. Ceci facilitera grandement le travail de nos avocats ».

Au cours des années 2004 à 2007, cette stratégie à la fois technique et politique a donc été poursuivie à travers une multiplicité de réunions et d'échanges divers avec des représentants de l'administration britannique, de la Commission européenne et des autres industries de boissons spiritueuses. De plus, le *Scottish National Party* (SNP) a remporté les élections écossaises pour la première fois en mai 2007, portant au pouvoir des élus fortement engagés à démontrer le sens d'une Écosse de plus en plus autonome du reste du Royaume-Uni, voire presque indépendante. Mi-2007, donc, tout convergeait pour favoriser l'adoption d'un *Scottish Scotch Whisky Act*. Paradoxalement, toutefois, c'est à ce moment même que le travail politique mené par les dirigeants de la SWA et des hauts fonctionnaires du Gouvernement écossais a commencé à se dissiper et s'enliser.

Le principal point d'achoppement a concerné deux aspects du rapport entre l'Écosse et le Royaume-Uni, que la loi sur la dévolution n'avait pas précisés. Le premier concernait la légitimité éventuelle d'une législation écossaise dans deux domaines où la décentralisation des pouvoirs n'avait pas été totale : l'alimentation et le développement économique. Plus exactement, les juristes gouvernementaux « du nord » et « du sud » de la frontière avec l'Angleterre n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur ce point, provoquant une incertitude juridique qui finit par refroidir les dirigeants de plusieurs grandes entreprises productrices du *Scotch*. Plus exactement, ils ont commencé à questionner l'acharnement des dirigeants de la SWA en faveur d'une législation écossaise. Par peur de provoquer un nouveau débat politique interne, les dirigeants de cette organisation professionnelle se sont progressivement résignés à abandonner la voie législative nationale

¹⁷ Un indice de la proximité entre ces deux organisations se trouve dans des accords de « partenariat » que, à coups de jeux de mots dans leurs titres, elles ont co-signé en 2000 (*A Toast to the Future*) et en 2005 (*Scotland's Enterprising Spirit*).

¹⁸ Cette stratégie fut également poursuivie à travers de nombreuses visites diplomatiques aux pays consommateurs (et de contrefaçon) de la part de ministres du gouvernement écossais.

pour se rabattre sur celle, plus classique, de Westminster. Mais l'histoire ne serait pas complète sans l'analyse du positionnement des ministres SNP par rapport à ce dossier. Plutôt que de s'en saisir pour en faire un enjeu emblématique dans leur quête d'autonomie, ces élus l'ont délégué aux hauts fonctionnaires du gouvernement écossais. Pour citer un haut fonctionnaire impliqué interviewé en novembre 2007, jusqu'au début de cette année-là :

« Ni cette administration, ni celle du Royaume-Uni n'étaient prêtes à concéder qu'elles n'étaient pas compétentes. Donc tout le monde est resté à sa place dans une impasse (*stalemate*). On n'est jamais arrivé à un moment où l'un ou l'autre a dit : "on va passer à l'acte en risquant de mettre en question l'accord de la *devolution*" ».

Ce désintérêt relatif du gouvernement SNP s'explique aussi par un autre aspect des rapports entre l'Écosse et le Royaume-Uni qui a concerné leur représentation au sein de l'UE. Jusqu'à la loi de dévolution, les ministres et les hauts fonctionnaires de Londres avaient monopolisé cette représentation en reléguant leurs interactions avec des acteurs écossais au rang de simple consultation. À nouveau, la dévolution a introduit de l'incertitude en accordant un rôle plus formalisé aux représentants du gouvernement de l'Écosse, sans pour autant leur garantir le droit de prendre la première place de la délégation britannique aux réunions du Conseil des ministres de l'Union. À partir de 2006-2007 en effet, les partisans d'une législation écossaise sur le *Scotch* se sont rendu compte que pour faire articuler leur projet avec ceux de leurs interlocuteurs ailleurs en Europe et à la Commission, ils allaient finir par dépendre du bon vouloir des représentants de Westminster et de Whitehall...

En combinant les analyses esquissées plus haut, il devient possible de comprendre pourquoi les entreprises du *Scotch*, la SWA et le Gouvernement écossais ont finalement demandé au ministère de l'Agriculture britannique de lancer une consultation formelle, une évaluation d'impact et, *in fine*, de proposer au parlement de Westminster un décret¹⁹ dénué de tout sens national ou nationaliste. Au cours de cette analyse, notre conceptualisation du travail politique nous a permis d'aborder de front la sociologie des acteurs impliqués et l'action collective que certains d'entre eux ont lourdement investie. Dans la même veine, elle nous a aussi permis de mettre au jour une tentative pour faire évoluer le droit, les politiques publiques et même le régime politique britannique afin de consolider les institutions d'une seule industrie. Ici, la problématisation d'un enjeu industriel a d'abord fait l'objet d'un consensus légitimé par des arguments et des symboles à la fois technicisés et politisés. Cependant, faute d'avoir intégré pleinement tous les aspects de l'instrumentation de la réforme voulue dans cette mise en problème, le consensus s'est finalement dissous assez rapidement. En effet, l'approche en termes de travail politique nous a aussi amené à conclure que si, dans le cas présent, le lien entre problématisation et instrumentation fut si épineux, c'est aussi parce que la légitimation du changement institutionnel recherché comportait des contradictions qu'aucun acteur n'a été prêt à endosser ou à outrepasser. De ce fait, cette étude de cas nous éclaire aussi sur le caractère incomplet de l'Écosse en tant qu'espace politique (Carter et Smith, 2009).

5. Conclusion

Rappelons que les deux études de cas présentées ci-dessus n'ont pas vocation à démontrer de manière définitive la valeur ajoutée d'une grille d'analyse en termes de travail politique. Guidées par des concepts et un questionnement moins formalisés à l'époque que ceux que nous avons présentés dans ce texte, nos enquêtes comportent des imperfections et des points aveugles dont nous sommes pleinement conscient. De façon peut-être plus fondamentale encore, le but de cet écrit n'est pas non plus de présenter

¹⁹ Le *Statutory Instrument* 2009 2890, déposé le 30 octobre 2009 et entré en vigueur le 30 novembre.

des recherches abouties, qui viendraient clore un débat théorique et méthodologique. Au contraire, nous tenons à souligner à nouveau que notre intention a plutôt été d'ouvrir un espace de dialogue entre les spécialistes du métier politique et les sociologues du travail des acteurs « politiques » ou de l'action publique qui, à notre avis, sont tous animés par la question du changement institutionnel, mais ont encore trop rarement uni leurs forces pour aborder frontalement ce défi analytique.

Pour le dire sommairement, les partisans du concept de métier politique sont aujourd'hui plus enclins à reconstituer la légitimité de nombreux acteurs à travers des analyses biographiques et sociographiques fines, et en portant une grande attention à l'inscription de chaque individu dans des espaces sociaux marqués par des distributions de pouvoir asymétriques. De leur côté, les sociologues du travail sont bien outillés dès lors qu'il s'agit d'analyser la dimension collective et relationnelle de la légitimation politique, ainsi que le développement de compétences qui, reconnues comme telles, en sont des composantes essentielles. Enfin, les spécialistes de l'action publique sont bien équipés pour étudier la problématisation des enjeux sociaux et l'instrumentation de leur régulation²⁰, à condition de ne pas considérer de tels instruments comme des variables explicatives en tant que telles. Mais, en France comme ailleurs, ces trois agendas de recherche dialoguent peu et jamais dans l'optique de réunir leurs forces autour de la question du changement institutionnel.

Par conséquent, et au terme de cet article programmatique, la proposition est la suivante : analysons de front les processus de légitimation, de problématisation et d'instrumentation qui, en constituant le tout du travail politique, sont toujours à la racine du changement ou de la reproduction des institutions. Partant de là, un nouveau programme de recherche pourrait être lancé qui, en réfutant toute analyse désincarnée de la façon dont les institutions évoluent, se centrerait sur deux points.

D'une part, la composition, la galvanisation et la pérennisation d'« entreprises politiques » travaillant, et bien souvent à plusieurs échelles, soit à réinstitutionnaliser divers maillons du monde social (secteurs, partis, organisations publiques, associatives ou privées...), soit à les conserver en l'état. Avec Philippe Garraud (1994), nous entendons par entreprises politiques les équipes de collaborateurs et les réseaux inter-organisationnels qui se tissent soit autour d'un individu (un élu, un commissaire européen...), soit autour d'une définition suffisamment partagée d'un problème socio-économique (comme la catégorisation dans une industrie ou « la concurrence déloyale »). Si le changement ou la reproduction institutionnelle ne découle jamais directement de ces formes d'interdépendance, les analyser de près fournit toujours des informations essentielles en vue de la compréhension des évolutions institutionnelles et de leurs légitimations respectives.

D'autre part, le rapport dialectique entre la problématisation, l'instrumentation et la légitimation qui, en structurant ce travail, génèrent aussi des différenciations qui seront à expliquer en mobilisant d'autres variables sociologiques allant, par exemple, de la constitution du savoir-faire des équipes ministérielles aux propriétés des régimes politiques (les compétences du Parlement écossais), en passant par des codes divers qui,

²⁰ Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard rappellent à bon escient le sens scientifique de cette démarche de recherche : « Ces interactions correspondent à des processus politiques non seulement parce qu'elles ont pour enjeu l'exercice d'une forme de pouvoir au sein de l'État, mais aussi parce qu'elles engagent des valeurs politiques et s'inscrivent dans le cadre de la compétition politique. Comme l'ont souligné Hacker et Pierson (2009), les politiques publiques sont à la fois un enjeu central de la compétition politique permettant l'exercice d'une autorité (*policy as prize*) et son espace structurant de déploiement (*policy as terrain*). Une analyse en termes de processus politique ne se limite donc pas à la prise en compte du rôle de leaders politiques [...] mais vise à prendre en compte l'ensemble des interactions politiques (*i.e.* engageant des enjeux de pouvoir et mobilisant des valeurs politiques) autour d'enjeux de politique publique » (Hassenteufel et Maillard, 2017, p. 102).

dans chaque champ social, détermine l'éligibilité des acteurs ou la division du travail inter-organisationnel.

On espère donc que ce texte sera lu avant tout comme une invitation à combiner et à discipliner les forces de chacun autour d'un programme de recherche commun, celui de l'étude de « la légitimation en action ». Sans prétendre constituer le premier jalon d'une telle entreprise, l'analyse présentée ici vise à fournir une matière qui ne demande qu'à être bonifiée à l'occasion de discussions et de débats collectifs.

Annexe

Signification des sigles utilisés dans l'article

ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
GEMP	Groupe d'études du métier politique
OMC	Organisation mondiale du commerce
SNP	Scottish Nationalist Party
SWA	Scotch Whisky Association
UE	Union européenne

Références

- Abélès, M., 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, Paris.
- Bartolini, S., 2018, *The Political*, ECPR Press, Colchester.
- Boussaguet, L., 2008, *La pédophilie, un problème public : France, Belgique, Angleterre*, Dalloz, Paris.
- Briquet, J-L., 1994, « Communiquer en actes : prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, p. 16-26.
- Brittan, L., 1992, *European Competition Policy. Keeping the Playing Field Level*, Brassey's, London.
- Brittan, L., 1994, *L'Europe qu'il nous faut*, Plon, Paris.
- Brittan, L., 2000, *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe*, Little Brown, London.
- Bulmer, S., 1994, « Institutions and Policy Change in the European communities: The Case of Merger Control », *Public Administration*, vol. 72, n° 3, p. 423-444.
- Bulmer, S., Burch, M., Carter, C., Hogwood, P., Scott, A., 2002, *European Policymaking Under Devolution*, Palgrave, London.
- Carter, C., Smith, A., 2009, « What has Scottish devolution changed? Sectors, territory and polity-building », *British Politics*, vol. 4, n° 3, p. 315-340.
- Commaille, J., 2014, « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 4^e édition, p. 599-607.
- Commaille, J., Jobert, B. (dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.
- Cini, M., McGowan, L., 2009, *Competition Policy in the European Union*, Palgrave, Basingstoke (2^e édition).
- Demazière, D., Le Lidec, P., 2008, « Le travail politique. Introduction », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 2, p. 137-146.
- Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), 2014a, *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Demazière, D., Le Lidec, P., 2014b, « Variété du travail politique et rapports à la carrière : le cas des vice-présidents régionaux », in Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 225-244.

- Demazière, D., Le Lidec, P., 2014c, « Conclusion. Du travail politique aux marchés du travail », in Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 245-264.
- Dubois, V., Dulong, D. (dir.), 1999, *La question technocratique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Dubuisson-Quellier, S., François, P., 2011, « Institutions économiques et institutions marchandes. Nature, puissance et genèse », in François, P. (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Les Presses de Sciences Po, Paris, p. 11-38.
- Dumez, H., Jeunemaître, A., 1992, « La France, l'Europe et la concurrence. Enseignements de l'affaire ATR c/De Havilland », *Commentaire*, n° 57, p. 109-116.
- Fontaine, J., Le Bart, Ch. (dir.), 1994, *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, Paris.
- Foret, F., 2017, « La légitimation de l'Union européenne », in Costa, O., Mérand, F. (dir.), *Études européennes*, Bruxelles, Bruylant, p. 599-636.
- Gaïti, B., 1998, *De Gaulle, prophète de la Ve République*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Gardon, S., Verdier, E., 2014, « L'organisation du gouvernement dans les conseils régionaux », in Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 109-124.
- Garraud, P., 1989, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, Paris.
- Garraud, P., 1994, « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle », in Fontaine, J., Le Bart, C. (dir.), *Le métier d'élu local*, L'Harmattan, Paris, p. 29-54.
- Genieys, W., Smith, A., Baraize, F., Faure, A. Négrier, E., 2000, « Le pouvoir local en débats : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13, p. 103-119.
- Genieys, W., Hassenteufel, P., 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2(2), p. 89-115.
- Georgakakis, D. (dir.), 2002, *Les métiers de l'Europe : Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Gilbert, C., Henry, E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, p. 35-59.
- Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris.
- Gusfield, J., 1981, *The Culture of Public Problems: Drink-driving and the symbolic order*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., 2014, « Introduction. L'instrumentation et ses effets », in Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Les Presses de Sciences Po, Paris, pp. 15-59.
- Hacker, J., Pierson, P., 2009, « The Case of Policy Focused Policy Analysis », communication au congrès annuel de l'American Political Science Association.
- Hassenteufel, P., Maillard, J. de, 2017, « Le recours au marché comme processus politique. Les réformes du gouvernement de coalition britannique (2010-2015) dans la santé et la police », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 4, p. 101-126.
- Inge, R. (dir.), 2003, *Whisky: Technology, Production and Marketing*, Academia, London.
- Joana J., 1999, *Pratiques politiques des députés français au XIVe siècle. Du dilettante au spécialiste*, L'Harmattan, Paris.
- Joana, J., Smith, A., 2002, *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Jobert, B., 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille, J., Jobert, B. (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 119-144.
- Jullien, B., Smith, A. (dir.), 2014, *The EU's Government of Industries*, Routledge, London.

- Lagroye, J., 1973, *Société et politique : J. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, Paris.
- Lagroye, J., 1985, « La légitimation », in Grawitz, M., Leca, J. (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Presses universitaires de France, Paris, p. 402.
- Lagroye, J., 1994, « Être du métier », *Politix*, n° 28, p. 5-15.
- Lagroye, J., 1997, *Sociologie politique*, Dalloz, Paris.
- Lagroye, J., 2003, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », in Smith, A., Sorbets, C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 49-69.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Le Lidec, P., 2012, « Le travail politique », in Bevort, A., Jobert, A., Lallement, M., Mias, A. (dir.), *Dictionnaire du travail*, Presses universitaires de France, Paris.
- Le Saout, R., 2014, « Les nouvelles règles de la mobilité des directeurs généraux des services municipaux », in Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 191-206.
- Lemoine, B., 2016, *L'Ordre de la dette. Les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, La Découverte, Paris.
- McLean, C., 2003, *Scotch Whisky, a Liquid History*, Cassell, London.
- Mattina, C., 2008, « Gouverner la "démocratie locale" urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 2, p. 184-199.
- Mattina, C., 2016, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Michon, S., 2014, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Larquier-Promoculture, Luxembourg.
- Muller, P., 1984, *Le technocrate et le paysan*, Les Éditions ouvrières, 1984 (ouvrage réédité par L'Harmattan en 2015).
- Muller, P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, p. 153-179.
- Nee, V., 2005, « The New Institutionalisms in Economics and Sociology », in Smelser, N., Swedberg, R. (dir.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton N.J., p. 49-74
- Neveu, E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris.
- Nollet, J., 2014, « La production des décisions dans les cabinets ministériels. À propos de la gestion politique de la "vache folle" », in Demazière, D., Le Lidec, P. (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 91-108.
- Penissat, E., Rowell, J., 2015, « The creation of a European socio-economic classification: Limits of expert-driven statistical integration », *Journal of European Integration*, vol. 37, n° 2, p. 281-297.
- Prat, P., 2008, « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 2, p. 200-218.
- Ross, G., 1993, « Sidling into industrial policy: Inside the European Commission », *French Politics and Society*, vol. 11, n° 1, p. 20-44.
- Ross, G., 1995, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- Rowell, J., 2012, « Une sociologie des catégories de l'action publique en Europe : l'instrumentation des politiques sociales européennes », Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Picardie.

- Sawicki, F., 2003, « Le leadership un concept à mettre sur le métier », in Smith, A., Sorbets, C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 71-88.
- Smith, A., 2009, « How the WTO matters to industry: The case of Scotch whisky », *International Political Sociology*, vol. 3, n° 2, p. 176-193.
- Smith, A., 2010, « Industries as spaces for the politics of industry: the case of Scotch whisky », *Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 3, p. 389-407.
- Smith, A., 2016, *The Politics of Economic Activity*, Oxford University Press, Oxford.
- Smith, A., 2018, « Institution », in Hay, Smith, A (dir.), *Dictionnaire d'économie politique*, Les Presses de Sciences Po, Paris, p. 261-264.
- Smith, A., Sorbets, C. (dir.), 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Worms, J-P., 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, p. 249-275.

Auteur

Andy Smith
Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux
11, allée Ausone, 33607 Pessac, France
a.smith[at]sciencespobordeaux.fr

Remerciements

L'approche présentée dans cet article a notamment été développée au cours du projet interdisciplinaire « Gouvernement européen des industries » (GEDI / ANR-08-GOUV-0027). Nous tenons à remercier l'ensemble des participants à ce projet pour leur contribution indirecte à la réflexion proposée dans cet article. Nous remercions également les évaluateurs de la revue, ainsi que Cyril Benoît, Didier Demazière, Jean Joana et Frédéric Sawicki, pour leurs commentaires sur des versions antérieures de ce texte. Il va de soi que toute imprécision ou erreur qui s'y trouve est imputable uniquement à son auteur.

Note de la rédaction

Premier manuscrit reçu le 27 août 2018 ; article accepté le 18 décembre 2018.