

# Introduction

## COMPRENDRE LES ÉVOLUTIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

---

*Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON*

**R**endre compte de façon périodique des évolutions de l'action publique en France, ainsi que des avancées dans l'analyse des politiques publiques, tel est l'objectif d'études nouvelles qu'inaugure cet ouvrage. Celles-ci prennent en compte de nombreux secteurs des politiques publiques ainsi que des questions de recherche transversales. Au-delà des manuels qui rappellent les principales théories et méthodes d'analyse des politiques publiques (Muller, 2002 ; Muller et Surel, 2000 ; Mény et Thoenig, 1989) et du *Dictionnaire des politiques publiques* publié en 2004 (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2004), il s'agit donc plutôt d'offrir une analyse concise et à jour des développements dans des domaines d'action publique différents, tout en engageant une réflexion fondamentale autour de questionnements qui sont au cœur des travaux actuels.

Le thème structurant ces études est celui du rapport entre politiques publiques et démocratie. Il renvoie évidemment à la question des relations qu'entretiennent l'action publique et l'activité politique, mais il entend l'aborder de manière décalée. En effet, il s'agit d'étudier ces rapports à partir d'une prise en compte de transformations récentes de l'action publique, qui traduisent des évolutions plus profondes du rôle du politique dans la production et la mise en œuvre de règles collectives. Qu'il s'agisse du recours croissant à des instruments « dépolitisés » qui entendent renforcer le primat du savoir dans les processus décisionnels (tels que les agences de régulation ou les formes organisées d'expertise

scientifique et technique), des changements d'échelle du contrôle démocratique avec la montée en puissance des niveaux infra et supranationaux, de la densité technique de l'action publique qu'illustrent les phénomènes d'instrumentation, du rôle croissant des acteurs privés dans la gestion d'activités relevant pourtant *a priori* de la puissance publique, ou encore de l'intrusion croissante de la justice dans la mise en œuvre des décisions, toutes ces entrées illustrent des transformations de l'action publique qui posent de manière évidente la question du contrôle démocratique et de la place du politique, sous toutes ses formes.

Aussi, quand elles s'intéressent aux différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions publiques, ces études interrogent le rôle de multiples *acteurs*, étatiques mais aussi non étatiques, qui peuplent aujourd'hui l'ensemble des secteurs d'action publique, ainsi que le rapport qu'entretiennent les acteurs politiques (partis, associations) avec les décideurs. Elles posent clairement la question de savoir si les transformations que l'on peut observer dans la multiplication des acteurs affectent la place du citoyen et le fonctionnement de la démocratie représentative. Elles s'interrogent aussi sur les différentes formes de savoir et d'expertise mobilisées dans les processus décisionnels. Enfin, ces travaux tentent d'examiner la place et le rôle des *institutions* au sens large (normes, routines organisationnelles, etc.), qu'il s'agisse de celles qui contraignent ou façonnent l'action des pouvoirs publics, ou de celles qui ont été créées récemment dans un souci de plus grande efficacité, de transparence voire d'*accountability*.

Le présent ouvrage repose sur deux partis pris. Le premier a été de mobiliser des chercheurs issus de plusieurs disciplines ou sous-disciplines, afin de jeter les bases d'un regard nouveau sur l'action publique à partir d'approches parfois décalées, mais toujours utiles, dans l'analyse des phénomènes politiques. Le second a consisté à s'intéresser à l'action publique dans une perspective comparée et multiniveaux. Si l'ouvrage est consacré spécifiquement aux développements en France, les analyses dans la première partie comparent ou contrastent diverses expériences nationales. Il s'agit de déceler des dynamiques communes ou des facteurs qui varient d'un cas à l'autre. Nous avons également souhaité que les différents niveaux d'action publique soient représentés et pris en compte. En effet, le « local » comme le « global » sont des lieux de fabrique de l'action publique, qui posent différemment au niveau national le rapport au politique, aux citoyens ou aux autres bénéficiaires de l'action publique. Chaque niveau dispose de compétences diverses en matière

d'action publique et la lecture des chapitres consacrés à différents secteurs permet d'apprécier les caractéristiques de l'action publique selon son échelle d'élaboration. Ainsi, s'il semble acquis qu'une part importante des transformations de l'action publique est d'origine européenne, on ne doit pas pour autant négliger l'ampleur des transformations qui se déroulent à l'échelle locale. D'autant qu'historiquement, celles-ci ont joué un rôle de premier plan dans l'édification d'un État républicain centralisé. Aujourd'hui encore, le renouvellement des formes de l'action publique et du travail politique se joue pour partie au plan local. En même temps, il semble impossible dans nombre de secteurs de privilégier l'entrée par un seul niveau : c'est bien dans leur articulation que se jouent des phénomènes régulateurs majeurs, comme l'attestent les politiques agricole, environnementale ou encore universitaire.

---

## Les changements d'échelle de l'action publique

L'émergence de grandes institutions régionales et internationales date de l'après-guerre, mais depuis une vingtaine d'années leur rôle dans la régulation de l'action publique n'a cessé de croître et d'alimenter les débats, notamment sur la meilleure façon de lutter contre les effets négatifs de la mondialisation des échanges et de la libéralisation des flux financiers. Parallèlement, on constate un processus de fragmentation de l'action publique : « renvoi » au local avec les différentes formes de décentralisation opérées en Europe, mais aussi émergence de nouveaux acteurs non étatiques (agences indépendantes, organes de régulation, instituts de normalisation, organisations internationales). L'État-nation n'est plus le lieu singulier de production des politiques publiques, bien que les acteurs nationaux conservent d'importantes prérogatives dans la prise de décision ou leur mise en œuvre.

Cette évolution soulève plusieurs interrogations. Qui décide ? Il s'agit de comprendre comment s'articulent les différents niveaux de gouvernement et l'interaction entre différentes instances de production des règles. Sur la base de quelles priorités, valeurs, données ? L'origine des idées comme des données qui guident l'action publique nécessite d'être interrogée plus étroitement, car elle révèle des configurations très différentes d'un niveau à l'autre, d'une région ou d'un pays à l'autre. Qui exécute ?

Les effets des décisions prises au niveau européen ou international ne sont pas uniformes comme le rappellent ceux qui étudient l'«européanisation» des politiques publiques. Si l'on peut observer facilement le respect formel des règles européennes ou internationales comme la transposition des directives, il n'en est pas de même pour leur application réelle ou pour les changements plus intangibles comme l'introduction de nouvelles façons de penser ou de nouvelles pratiques. Qui contrôle ? Là aussi, d'importantes disparités comme de graves lacunes peuvent se révéler sources de désaccords, de tensions, voire de crises.

Ce sont des questions que les spécialistes des systèmes fédéraux comme les États-Unis connaissent, dans une certaine mesure, qu'il s'agisse de la multiplication des instances de décision et des *veto points*, d'un côté, ou des aléas de leur mise en œuvre loin de Washington, de l'autre. Néanmoins, le problème se pose différemment avec la multiplication des instances internationales de régulation. En effet, en dehors du cadre de l'État-nation traditionnellement associé à l'idée de démocratie, il est difficile à répondre à la question de la finalité de l'action publique et de sa légitimité. Des politiques par qui ? pour qui ? Si l'on évoque souvent le déficit démocratique de l'Union européenne (Sharpf, 2000), la question est sans doute encore plus pertinente s'agissant des organisations internationales de régulation. De même, lorsqu'il y a décentralisation, voire privatisation dans des domaines comme les droits sociaux, la citoyenneté change, car elle n'est plus la même sur tout le territoire national et n'est plus garantie par l'État. Bref, se joue dans la gouvernance multiniveaux une fragmentation de l'action publique dont il convient de déceler les nouveaux espaces de régulation.

Il nous a ainsi semblé que le thème des changements d'échelle était intéressant au vu des évolutions récentes, mais qu'il permettait aussi d'aborder d'autres questions fondamentales dans l'étude des politiques publiques ayant trait à la nature des institutions qui les produisent, à leur mise en œuvre et à leur légitimité démocratique. Nous avons ensuite choisi des domaines d'action publique où le rôle des instances locales, nationales, européennes et internationales variait, des domaines où sont intervenus des changements récents de compétence en matière d'élaboration des politiques publiques. Ainsi, dans la première partie de l'ouvrage, les auteurs traitent de politiques généralement associées au processus de construction de l'État-nation (éducation, frontières, défense) mais aussi de politiques qui sont au cœur des négociations internationales (agriculture, sécurité alimentaire, environnement, libéralisation des marchés). En outre, tandis que les politiques éducatives mais

aussi environnementales ont une importante dimension locale, les politiques de défense présentent un caractère intergouvernemental dans le cadre de l'OTAN. Les secteurs d'action publique choisis permettent donc d'analyser différentes configurations multiniveaux.

Nous avons également voulu faire varier le rôle de l'Union européenne dans ces différents secteurs. La politique agricole commune est inscrite dans le traité de Rome, mais les politiques environnementales ou alimentaires se sont développées plus récemment. Les politiques de défense et de contrôle des frontières s'institutionnalisent lors de la signature du traité de Maastricht, mais sous la forme de « piliers » intergouvernementaux, distincts du pilier communautaire, dans lesquels les institutions supranationales ont un rôle plus important et qui disposent, en outre, d'instruments de droit contraignants. Quant au cas des politiques universitaires, le processus de Bologne a été initié hors du cadre communautaire lors de la déclaration ministérielle réunissant vingt-neuf pays signataires en 1999. Le cas des politiques économiques et sociales, examiné par Jonah Levy, est encore plus complexe : une large partie des politiques macroéconomiques est du ressort de l'Union européenne mais ce n'est pas le cas des politiques sociales.

L'éventail des politiques publiques choisies permet ainsi la comparaison dans le temps et l'espace, de manière à examiner la question du changement d'échelle et de ses effets de façon dynamique. Les auteurs ont évalué dans leur secteur respectif les facteurs ayant entraîné une recomposition des différents niveaux de pilotage de l'action publique (le cas échéant) et les acteurs ayant pu résister à, ou bénéficier de, ces évolutions. Les chapitres s'intéressent également à ce qu'implique un changement de configuration institutionnelle.

Le premier chapitre traite des politiques environnementales, à propos desquelles la période récente a montré l'impact décisif de l'europanisation et de l'internationalisation. S'agissant de ce que l'on pourrait appeler la « gouvernance mondiale » du réchauffement climatique, il faut rappeler que la conférence de Rio de 1992 a été suivie de quatre conventions cadres, du protocole de Kyoto et de la mise en place du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). La notion de « développement durable » a fait son chemin des conférences internationales jusqu'aux entreprises et autorités locales. Quant au niveau européen, qui a lui aussi contribué à diffuser cette notion, il a joué un rôle réglementaire important dans certains domaines (bruit, pollution maritime, droit à l'information). Pierre Lascoumes attribue à l'internationalisation et à l'europanisation l'extension des politiques de l'environnement à des enjeux nouveaux et la diversification des instruments au

niveau national. Toutefois, il souligne que « ces changements ne signifient pas qu'il y ait eu reconfiguration générale, mais plutôt une superposition plus ou moins bien coordonnée avec les programmes et outils antérieurs » (chapitre 1). Peut-on d'ailleurs penser que des facteurs exogènes retranscrits différemment en fonction des cadres nationaux, de la mobilisation des acteurs locaux et des enjeux économiques puissent contribuer à donner une cohérence à une politique publique nationale quelle qu'elle soit ?

Le chapitre suivant montre que, même dans un domaine aussi européenisé et soumis aux aléas des marchés mondiaux que les politiques économiques, les dynamiques de changement sont complexes. Il faut être nuancé : l'Europe ne chasse pas l'État français, mais la thèse du « plus ça change plus c'est la même chose » est aussi erronée. Depuis le tournant des années 1980 avec le marché puis la monnaie unique, l'État français n'a clairement plus la même marge de manœuvre ; il n'en demeure pas moins un acteur important. Pour expliquer cette situation, Jonah Levy montre comment l'État a transformé son action pour accompagner l'ouverture du marché français aux marchés européen et mondial : l'État dirigiste s'est transformé en « État anesthésiste social dont la mission centrale consiste à pacifier et démobiliser les victimes et opposants éventuels de la libéralisation économique, permettant ainsi à l'économie de se réorganiser selon une logique de marché plus marquée » (chapitre 2).

Les politiques de défense comme les politiques de contrôle des frontières ont été longtemps pensées dans un cadre national. Dans les deux cas, leur transformation a été rapide et le niveau européen s'est vite développé. Le « nationalisme méthodologique » (Wimmer et Glick-Schiller, 2002) n'est plus de mise pour les analyser. Ainsi, dans son chapitre sur la « grande transformation » des politiques de défense, Bastien Irondelle souligne que « les progrès de l'Europe de la défense depuis le tournant du sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 sont spectaculaires : création des forces européennes, *Headline goal*, opérations militaires de l'Union européenne, relève de l'OTAN en ex-Yougoslavie, création de *battlegroups*, Agence européenne de défense ». Comme pour la politique des frontières, le cadre reste largement intergouvernemental (les deuxième et troisième « piliers » de l'Union), mais l'auteur ajoute que « l'eupéanisation peut être comprise comme le fait de savoir dans quelle mesure et jusqu'à quel point le niveau européen s'impose comme un cadre nécessaire à l'élaboration des politiques de défense » (chapitre 3), et là, il est clair que les politiques de la défense

se sont rapidement européanisées et, de façon presque concomitante, vu la rapidité du processus, ont produit des effets sur les décisions nationales dans les domaines militaire et diplomatique. Cela s'est passé alors que la coopération transatlantique demeurait une donnée essentielle. On voit dans ce cas, comme les cas précédents, que les échelles d'action publique se multiplient sans jeux à somme nulle ou simple application de la théorie des vases communicants. La dynamique causale est de ce point de vue-là assez complexe, pas seulement « *top down* » ou « *bottom up* ». Des pressions *via* des normes internationales et des mobilisations infranationales peuvent perturber, de façon simultanée, la prééminence du niveau stato-national.

Le cas des politiques agricoles analysé par Ève Fouilleux (chapitre 4) et également traité par Andy Smith (chapitre 7) est particulièrement intéressant, car il s'agit d'une des politiques les plus anciennes de la Communauté européenne et qui continue d'évoluer. En outre, avec plus de 45% du budget communautaire, la politique agricole commune est aujourd'hui le plus vaste ensemble de normes et procédures censées s'appliquer dans chaque État membre » (chapitre 7). Si le niveau communautaire continue d'occuper une position centrale, les règles ont changé, et les niveaux national, infranational et global sont plus présents, impliquant un nombre croissant d'acteurs non sectoriels. Depuis les réorientations de la PAC dans les années 1990, en effet, les niveaux local et national jouent un rôle dans la mise en œuvre. En outre, de nouveaux acteurs infranationaux sont concernés par le développement rural et l'aide aux agriculteurs en difficulté alors qu'ils n'avaient pas de rôle à jouer lorsque la PAC était synonyme de soutien aux prix. Le niveau global dans les politiques agricoles est quant à lui présent *via* les négociations du commerce international ; on se souvient des péripéties des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay dans le cadre du GATT autour des produits agricoles.

Ève Fouilleux souligne ainsi que la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) est moins importante dans l'élaboration des règles mondiales que le *Codex alimentarius*, lequel doit sa légitimité à sa reconnaissance par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme instance de normalisation. Entre local et global, les institutions européennes conservent un rôle pivot et semblent avoir tiré leur épingle du jeu. En effet, c'est la Commission européenne qui négocie les accords commerciaux multilatéraux au nom de l'Union et qui propose des réformes communautaires de la PAC pour anticiper les discussions à l'OMC. Depuis le passage à la majorité qualifiée, la

Commission a aussi un rôle de médiateur entre États membres qui dorénavant doivent dévoiler leurs préférences et ne peuvent plus se servir de la Commission comme bouc émissaire. C'est surtout dans l'élaboration des grandes orientations et des règles que le niveau communautaire compte, et cela également dans le domaine de l'alimentation où la production réglementaire de la Commission est importante ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice (par exemple sur les indications géographiques). S'il semble que le niveau national soit en retrait, Ève Fouilleux souligne que c'est avant tout la norme publique qui est en recul, avec la multiplication de systèmes de certification et de normalisation privés établis par les producteurs et les distributeurs : « la mise en place de structures de gouvernance privée, aux niveaux européen et mondial, dont on a donné des exemples dans plusieurs domaines, attesterait ainsi d'une double tendance de privatisation/globalisation de la régulation des filières agricoles et agro-alimentaires » (chapitre 4).

D'une certaine façon, les politiques de contrôle aux frontières, bien qu'à un stade d'évolution différent car plus récentes, semblent comme un miroir des politiques agricoles : comme Virginie Guiraudon le montre dans son chapitre, la resectorisation des politiques de gestion des flux migratoires au niveau européen a restreint le nombre d'acteurs impliqués dans l'élaboration des décisions publiques. Au niveau national, les politiques d'immigration impliquent plusieurs ministères (Affaires sociales, Emploi, Justice, Intérieur, Affaires étrangères, etc.), le rôle du judiciaire est important (tribunaux administratifs et cours suprêmes), et enfin les acteurs non gouvernementaux sont divers et nombreux pour se mobiliser en faveur des droits des migrants. En revanche, au niveau européen et dans les autres forums intergouvernementaux, on trouve aussi des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur, de la Justice et les garde frontières, mais peu ou pas les autres acteurs. Les experts sont eux-mêmes soit des fonctionnaires soit des membres de *think tanks* souvent formés dans les forces armées ou dans la police. Comme dans d'autres domaines, les acteurs privés (agences de sécurité, *think tanks*, etc.) jouent un rôle de plus en plus déterminant. Tandis que les acteurs importants au niveau national, y compris les ONG, les cours de justice et certains ministères ont peu de prise sur ce niveau de jeu, voire se retrouvent hors champ. En bref, à chaque échelle de gouvernement, le champ d'action publique présente des contours différents et est peuplé d'acteurs distincts : c'est un changement de cadrage du problème et de cadre décisionnel, de « policy image » et de « policy venue » (Baumgartner et Jones, 1993 ; Guiraudon, 2000), l'un justifiant l'autre et *vice versa* (chapitre 6).

Enfin, la perte de prééminence du niveau stato-national déjà évoquée dans les précédents chapitres se lit clairement dans le cas des politiques d'enseignement supérieur. Dans la conclusion de son chapitre, Christine Musselin souligne que «les gouvernements nationaux ont perdu le monopole de l'élaboration et de la production des politiques publiques d'enseignement supérieur» (chapitre 5). Or, cela tient autant à une plus forte inscription des établissements dans leurs territoires et dans le tissu économique local, qu'aux processus supranationaux comme Bologne ou des dynamiques globales. Dans certains cas, on peut penser que des dynamiques *a priori* indépendantes peuvent se renforcer mutuellement : la diffusion du modèle américain des études supérieures au niveau mondial peut venir s'ajouter à une plus grande emprise des pouvoirs locaux sur l'université pour favoriser une autonomie des universités vis-à-vis des instances nationales et la généralisation des principes marchands dans les politiques universitaires. Dans d'autres cas, les pressions dites supranationales peuvent au contraire entrer en contradiction. Ainsi, le processus d'harmonisation des cursus européen (dit processus de Bologne) laisse la part belle aux autorités publiques nationales. Cela n'est pas le cas du processus d'isomorphisme institutionnel au niveau mondial qui est entretenu par la concurrence entre universités de prestige et la mobilité des étudiants.

Les chapitres de cette partie démontrent en tout cas que la multiplication des échelles d'action publique a des causes et des implications complexes. Toutefois, on observe d'un secteur à l'autre certaines constantes qui seront discutées plus loin, telles que la création d'agences et la multiplication des instances d'expertise publiques et privées. Il est aussi évident, à la lecture des chapitres, que la dénationalisation de la fabrication des politiques publiques pose la question de la pertinence de la notion de «modèle français» ou d'«exception française» souvent associée à la prédominance des élites et de bureaucraties stato-nationales.

## — Où en est le modèle français ?

Évoquer les transformations du modèle français d'action publique nécessite d'abord de se prononcer sur l'existence de ce modèle et de ses caractéristiques, avant d'interroger ses capacités, visibles ou plus discrètes, de changement. Les chapitres qui composent la deuxième partie du présent volume abordent, chacun à sa manière, ces questions.

L'existence comme les traits de ce modèle ont tour à tour été décrits, décriés et déconstruits par différents auteurs. On connaît les raccourcis habituels qui servent à le dépeindre : un État centralisé et fortement intégré verticalement ; des hauts fonctionnaires issus de grands corps, allergiques au changement et détenant le monopole d'expression de l'intérêt général ; un État fermé à l'influence européenne (tout en cherchant à agir sur le processus de construction européenne) ; une action volontariste et dirigiste sur l'économie ; un État entretenant des relations de type néocorporatiste avec les représentants d'intérêts organisés.

Pourtant, les travaux qui ont étudié ce modèle n'ont cessé d'en montrer la nature bien plus complexe. En France, depuis les travaux pionniers du Centre de sociologie des organisations sur l'État déconcentré, durant la décennie 1960 (et les recherches entreprises par les membres de son équipe par la suite), et les analyses du modèle néocorporatiste au Cerat, durant la décennie 1970, jusqu'aux programmes menés aujourd'hui dans différents centres de recherche (*inter alia* le Cevipof, le CSO, le Cersa, le Ceraps, le Curapp, le Crape, Pacte et Spirit), tous ont dévoilé les mécanismes de ce fonctionnement centralisé et dirigiste, pour montrer l'influence d'acteurs « marginaux », d'instruments « discrets » ou de modes de régulation « contre-intuitifs » qui contribuaient activement à ce fonctionnement centralisé, ainsi qu'à la perpétuation du mythe d'un État fort.

Loin de s'apparenter à une simple entreprise de déconstruction, ces travaux ont proposé une description fine du fonctionnement de l'État « en action » ou « au concret », pour reprendre les titres de deux ouvrages célèbres. Cette description ne visait pas tant à vider de sa substance l'idée d'un État centralisé, dirigiste ou faiblement européenisé, qu'à en révéler les bases et les facteurs constitutifs. Certes, l'État français est centralisé, mais cette centralisation a reposé sur un système politico-administratif local qui en assurait la reproduction à l'échelle territoriale (Grémion, 1976) ; les travaux récents de Patrick Le Lidec et son chapitre dans cet ouvrage ont démontré le rôle déterminant joué par les élus locaux dans la construction et la perpétuation d'un État républicain centralisé (dans lequel ils ont su trouver et préserver leurs intérêts). L'État dirigiste n'est qu'un moment, somme toute relativement bref à l'échelle de l'histoire contemporaine de la France, durant lequel la puissance publique joue un rôle structurant en matière de politique industrielle ; il est en revanche des formes beaucoup plus profondes par lesquelles l'État a exercé une influence sur la vie économique du pays, notamment par l'intermédiaire d'un secteur public développé et de formes corporatistes d'échanges avec

des intérêts organisés (Jobert et Muller, 1987). L'eupéanisation, longtemps discrète ou indirecte, n'en a pas moins progressivement conquis des pans entiers de l'administration, comme en témoignent par exemple les chapitres d'Ève Fouilleux sur l'agriculture ou de Pierre Lascoumes sur l'environnement dans ce volume.

Bref, il est dorénavant impossible de parler de l'État français, hier et plus encore aujourd'hui, avec les termes encore en usage il y a quinze ans – ce qui ne signifie pas que nous ayons pour autant trouvé une manière de caractériser cet État avec des termes aussi clairs et ramassés. En revanche, à partir de l'accumulation récente de travaux de sociologie et de science politique, il est possible d'adopter une approche beaucoup plus critique du « modèle français d'action publique », non pas pour l'évacuer corps et biens, mais pour en décrire la nature éminemment ambiguë. Si l'État post-jacobin est « plus différencié, plus négocié, plus régulateur [...] et davantage pluraliste » (Le Galès, 2006, p. 331), il n'est pas certain que l'État jacobin ait été aussi intégré, volontariste, administrateur du social et faiblement diversifié qu'on le prétend. Or, à vouloir dépeindre cet État sous ces traits, pour mieux mettre en évidence l'ampleur des changements intervenus depuis une trentaine d'années, on perd de vue ce qui faisait la particularité antérieure de cette forme sociale – et dans ces conditions, ce qui a véritablement changé depuis.

Les capacités de changement de ce modèle sont tout aussi ambiguës. À nouveau, depuis la décennie 1960, les travaux d'inspiration surtout américaine se sont attelés à analyser les formes plus discrètes de changement, là où les chercheurs français mettaient plus souvent en avant les blocages d'un système impossible à réformer. Les chapitres qui composent cette partie révèlent chacun les capacités, souvent discrètes, généralement efficaces, mais toujours onéreuses, par lesquelles opère le changement. Ils rejoignent en grande partie la thèse centrale de l'ouvrage *La France en mutation*, à savoir que des changements profonds sont intervenus, mais qu'ils se caractérisent par leur caractère discret, incrémental, non délibéré et sans plan d'ensemble. Or, ces changements ont été rendus possibles par le fait qu'en parallèle, « le modèle français est souvent brandi pour justifier des réformes entreprises, qui ont le plus souvent pour conséquence de transformer en profondeur ce modèle français » (Culpepper, Hall et Palier, 2006, p. 27).

Ce paradoxe nous renvoie au point évoqué plus haut, à savoir que ce modèle doit être analysé, non seulement dans ses caractéristiques réelles mais aussi dans sa dimension « mythique », c'est-à-dire les mécanismes par lesquels est entretenue la croyance en un modèle centralisé,

dirigiste, protégé, tant parmi les représentants de l'État qu'au sein de la population. L'ouvrage *La France en mutation* suggère que le décalage entre la réalité d'un fonctionnement plus ouvert, reposant sur le marché, la concurrence et le pluralisme, et un discours qui continue de mettre en avant la préservation du modèle français, est à l'origine des crises récentes. Or, on peut penser que ce décalage n'est pas nouveau, et qu'il existait déjà auparavant un écart entre la revendication par l'État d'une capacité à administrer l'ensemble des phénomènes économiques et sociaux, et la réalité d'une action beaucoup plus restreinte (du moins dans certains domaines), sans pour autant que cet écart ne donne lieu à des crises – du moins pas avant la décennie 1980. Dès lors, il convient de se demander ce qui a changé entre les deux périodes. On retrouve alors des changements qui font l'objet d'études détaillées dans les trois premiers chapitres de la seconde partie de l'ouvrage.

Résumée succinctement, leur thèse est la suivante : le changement résulte de la pression exercée sur l'État par la construction européenne, la globalisation des échanges économiques et le nouveau management public, pour ouvrir la régulation des activités économiques et sociales à de nouveaux acteurs et de nouveaux mécanismes. Autrement dit, et le chapitre de Philippe Bezes en est une parfaite illustration, les changements résultent avant tout d'une ouverture des jeux, dont se saisissent les différents acteurs pour promouvoir leurs intérêts, gérer les problèmes qu'ils rencontrent, défendre des valeurs ou des idées. Mais ce changement n'est pas déterminé de l'extérieur, pas plus qu'il n'est piloté par un acteur ou une institution ; il résulte de la saisie d'opportunités par des acteurs, des relations de pouvoir ou de concurrence qui s'établissent à cette occasion, d'un pluralisme accru qui multiplie les possibilités d'alliances ou de conflits, bref d'une dynamique qui présente deux caractéristiques : elle est difficilement planifiable et contrôlable ; elle est à tout moment réversible (un point qui ressort clairement du chapitre d'Andy Smith) – là où les analyses néo-institutionnalistes aimeraient trop souvent voir des phénomènes irréversibles. Il peut y avoir sédimentation, mais les chapitres convergent pour souligner la nature beaucoup plus instable des arrangements observés, par contraste avec la période précédente.

Cette ouverture des jeux a pour effet de révéler la faiblesse des capacités de contrôle revendiquées par l'État sur tout un ensemble d'acteurs et de mécanismes qui concourent à remplir des missions pour son compte – et ce, y compris par le passé. Certes, il existait des domaines dans lesquels ses capacités d'intervention étaient directes et effectives ; mais

il est possible de concevoir que ces domaines ne couvraient pas, loin de là, l'ensemble des missions de l'État. Bref, sous l'impact des changements décrits, l'État apparaît bien plus fragile, voire vulnérable, que de nombreux observateurs se sont plu à le croire. C'est de cette vulnérabilité que naissent les crises qui s'étalent de la décennie 1980 à nos jours, dans différents domaines (chapitre 12).

S'il fallait pousser le paradoxe un peu plus loin, on pourrait même penser, à partir des travaux récents de Jonah Levy (2006) – insistant sur le fait que l'État, loin de voir son rôle s'éroder, évolue dans ses missions mais demeure actif – que l'État, donc, se trouve plus à l'aise aujourd'hui dans une position d'accompagnateur du marché (*market-supporting*) que dans sa position traditionnelle de pilote du marché (*market-steering*). On pourrait en dire autant des autres missions traditionnelles de l'État français et insister ainsi sur un point évoqué plus haut, à savoir que le « modèle français » a surtout correspondu à une période bien déterminée de l'histoire contemporaine de la France (les Trente Glorieuses). Cette analyse rejoindrait celle de Patrick Le Galès, lorsqu'il évoque le « desserrement du verrou de l'État » (1999). Elle amène ainsi à avoir un regard décalé sur les changements de ce modèle.

Pourtant, malgré les évolutions constatées et les phénomènes de convergence avec d'autres pays observés, il semble bien que certains traits du système français résistent. Dire cela ne revient pas à suggérer qu'il y aurait une quelconque essence de l'État français, un noyau dur immuable qui trouverait son origine dans la Révolution française. Mais il s'agit de prendre quelque distance avec toute une série de travaux qui, en raison de leur portée comparative ou parce qu'ils appliquaient à la France des notions importées de l'étranger (réseaux ou instruments d'action publique), ont insisté sur la nécessité de dépasser une vision par trop exceptionnelle de l'action publique en France pour mettre au contraire en avant des convergences, du moins une absence de différence fondamentale entre la France et les autres États-nations européens (RFSP, 1992 ; Le Galès et Thatcher, 1995 ; Hassenteufel, 1997 ; Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Culpepper, Hall et Palier, 2006).

Pour cela, on peut tenter d'isoler des « matrices institutionnelles » (Borraz et Loncle, 2000) ou des « motifs » (Benamouzig, 2000) inscrits dans des arrangements institutionnels et des pratiques politiques, qui font preuve d'une grande capacité de résistance – ou de résilience, pour reprendre des termes néo-institutionnalistes. Ces matrices ou motifs, qui sont loin d'être immuables, comportent plusieurs dimensions : le lien entre

local et national, qui demeure un trait structurant du système politico-administratif français comme l'illustre le chapitre de Patrick Le Lidec ; la référence constante à l'idée d'un État central fort dans les discours des acteurs, tant bien même il s'avère que ce discours est décalé par rapport aux capacités effectives d'action dont dispose cet État ; une régulation économique qui demeure dominée par les grands corps, dont la présence accrue dans le secteur privé ne doit pas conduire à négliger les liens qu'entretiennent leurs membres entre eux et avec les administrations centrales ; enfin, la persistance de formes de régulation néo-corporatistes, qui plus discrètes aujourd'hui n'en sont pas moins toujours aussi effectives.

Dans ce cadre, les trois derniers chapitres consacrés à l'expertise, les agences de sécurité sanitaire et la politique des risques insistent à leur tour moins sur une transformation profonde des capacités d'intervention de l'État que sur un réagencement. Dans ce réagencement se maintient un rapport très particulier au savoir, tandis que le mouvement de délégation de la gestion des risques à des acteurs non étatiques se poursuit. À nouveau, on relève un balancement très particulier entre des phénomènes récurrents à travers l'ensemble des pays européens, on pense au renforcement des capacités d'expertise et à la montée en puissance des agences indépendantes, et des traits propres à la France, on se réfère ici à l'approche technocratique et la concentration sur l'État des missions de sécurité.

Sur le premier point, le chapitre de Cécile Robert souligne clairement que le regain d'intérêt pour l'expertise, loin d'avoir permis d'introduire dans l'action publique de nouveaux acteurs, a surtout permis un renforcement des capacités de production de formes de savoir à visée décisionnelle. Les processus de décision proprement dits n'ont, en général, pas fait l'objet de transformations comparables à celles qui touchent la production d'expertise. S'agissant plus particulièrement des agences de sécurité sanitaire, il ressort du chapitre de Daniel Benamouzig et Julien Besançon que celles-ci s'apparentent plus à de « nouvelles formes de bureaucraties [...] sans nécessairement renforcer la légitimité démocratique de décisions, prises au nom de la science et de la technique » (chapitre 10). Le renouveau du thème de l'expertise dans toute une série de domaines s'est, plus fondamentalement, rarement accompagné d'une transformation des modes de régulation existants, qu'ils soient économiques, politiques ou sociaux – à de rares exceptions près.

Sur le second point, le chapitre d'Olivier Borraz et Claude Gilbert insiste sur la perpétuation d'un mode d'intervention de l'État qui repose

beaucoup plus sur la délégation à des acteurs non étatiques (firmes, associations, collectivités locales) de missions relevant pourtant, *a priori*, de la puissance publique, que sur une intervention directe – un point que l'on retrouve dans les chapitres de Bastien Irondelle et d'Ève Fouilleux. Ce qui change tient peut-être au fait que l'action de l'État ne puise plus autant dans un registre réglementaire, pour définir les règles et encadrer les pratiques, que dans un répertoire de la régulation qui le voit fixer des objectifs et mettre au point des instruments de mesure ou de surveillance, tout en déléguant à des acteurs de la société le soin de définir les moyens pour y parvenir.

Ainsi est-on conduit à relever la persistance d'un dernier trait propre à l'État français, à savoir un modèle d'action technocratique qui fait découler les décisions légitimes des connaissances scientifiques ou techniques. Malgré toutes les crises qui ont secoué la France depuis plus d'une vingtaine d'années, ce modèle technocratique n'a cessé de se renforcer. Et dans le même temps, il continue de dépendre très largement du rôle d'acteurs non étatiques pour assurer la mise en œuvre de ses décisions mais aussi de plus en plus la production de connaissances, sans que leur contribution à la gestion de nombreuses activités ne soit clairement reconnue. Ce second trait serait, en quelque sorte, la face cachée du premier, du moins est-ce l'hypothèse que l'on est tenté de formuler mais que semble corroborer l'ensemble des chapitres de ce volume. Ensembles, ils viendraient compléter l'esquisse d'un « nouveau » modèle français évoqué plus haut dont on aperçoit la forme à travers l'ensemble des contributions qui composent le présent volume.

## Références bibliographiques

- BAUMGARTNER (F.) et JONES (B.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1993.
- BENAMOUZIG (D.), *Essor et développement de l'économie de la santé en France, une étude empirique de sociologie cognitive*, thèse de doctorat, Université Paris-IV-Sorbonne, 2000.
- BORRAZ (O.) et LONCLE-MORICEAU (P.), « Permanences et recompositions du secteur sanitaire. Les politiques locales de lutte contre le sida », *Revue française de sociologie*, 1, 2000, p. 37-60.
- BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- CULPEPPER (P. D.), HALL (P. A.) et PALIER (B.) (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

- GREMION (P.), *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- GUIRAUDON (V.), «European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-making as Venue Shopping», *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000, p. 249-269.
- HASSENTEUFEL (P.), *Les Médecins face à l'État : une comparaison européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- JOBERT (B.) et MULLER (P.), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.
- LASCOURMES (P.) et LE GALÈS (P.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LE GALÈS (P.) et THATCHER (M.), *Les Réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LE GALÈS (P.), «Le desserrement du verrou de l'État ?», *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999, p. 627-653.
- LE GALÈS (P.), «Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin», dans P. D. Culpepper, P. A. Hall et B. Palier (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- LEVY (J.) (ed.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2006.
- MÉNY (Y.) et THOENIG (J.-Cl.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- MULLER (P.), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. «Que sais-je ?», 2002 [5e édition].
- MULLER (P.) et COHEN (E.), *Politiques publiques en France. L'Europe, le marché, l'État*, numéro spécial, *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992.
- MULLER (P.) et SUREL (Y.), *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. «Clefs/politique», 2000 [2<sup>e</sup> édition].
- SCHARPF (F.), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- WIMMER (A.) et GLICK-SCHILLER (N.), «Methodological Nationalism and Beyond : Nation-State Building, Migration and the Social Sciences», *Global Networks*, 2 (4), 2002, p. 1470-2266.