

Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.) (2010).
Politiques publiques (volume 2) Changer la société.
Paris, Presses de Sciences Po

Stéphane Boisseaux

DANS **GOVERNEMENT ET ACTION PUBLIQUE 2012/4 VOL. 1**, PAGES 161D À 172D
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 2260-0965

ISBN 9782724632934

DOI 10.3917/gap.124.0161d

Date de mise en ligne : 29/11/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-4-page-161d?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

COMPTES RENDUS

**Vincent Dubois, avec Clément Bastien,
Audrey Freyermuth et Kevin Matz
(2012)**

*Le Politique, l'artiste et le gestionnaire.
(Re)configurations locales
et (dé)politisation de la culture*

Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant,
coll. « Champ social »

Treize ans après son maître ouvrage *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique* (qui vient d'être réédité en poche¹), Vincent Dubois publie un nouveau livre ambitieux sur les politiques culturelles, conjointement avec trois jeunes chercheurs. L'ambition apparaît dans le sous-titre – un peu compliqué : il s'agit d'analyser l'évolution de la place du politique (*politics*) dans les politiques culturelles locales, en France, des années 1960 à nos jours. Or, celle-ci a été affectée par des mutations considérables, que la situation contemporaine marquée par un discours gestionnaire a tendance à faire oublier, et que l'ouvrage a le mérite de rappeler.

Aujourd'hui, il s'avère en effet délicat pour des élus locaux d'affirmer leur volonté d'intervenir personnellement dans le champ artistique et culturel, au risque de voir les artistes dénoncer l'instrumentalisation dont ils seraient victimes et revendiquer un principe de liberté artistique quasi absolu. Pour autant, il n'en a pas toujours été ainsi, et la perspective sociohistorique de l'ouvrage met en lumière un basculement qui peut

schématiquement être résumé en trois étapes :

– dans les années 1960, à l'ère du « tout est politique », le culturel est nécessairement politique : les politiques culturelles locales naissantes sont le résultat d'une alliance entre élus et artistes qui se considèrent avant tout comme des porteurs de messages politiques, dans un contexte de foisonnement militant ;

– les années 1980 sont celles de l'institutionnalisation des politiques culturelles locales, et notamment de leur « municipalisation » : les collectivités locales investissent fortement dans la culture et leurs dépenses culturelles sont plus élevées que celles de l'État ;

– depuis les années 2000, les « arènes » culturelles locales sont fortement dépolitisées, au point d'aboutir à une situation quasiment inverse de l'époque des années 1960. Dans un contexte de crise des finances publiques, la raréfaction des crédits destinés à l'art et la culture conduit le plus souvent les élus à défendre une vision gestionnaire de leur politique culturelle ; en conséquence, artistes et responsables d'équipements évitent de multiplier les revendications et ont plutôt tendance à délaisser le débat public local.

Pour retracer cette évolution paradoxale, les auteurs ont choisi de multiplier les points de vue et d'effectuer une série

1. V. Dubois (2012), *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin [1^{re} éd. 1999].

d'enquêtes très diverses (par leur objet ou par la période retenue), chacune permettant de donner un éclairage précis sur les mutations de l'administration politique locale de la culture. Cette méthodologie, déjà en partie à l'œuvre dans *La Politique culturelle*, fait en outre l'objet d'un développement spécifique à la fin de l'ouvrage sur la question de « l'analyse localisée ».

Le premier chapitre est ainsi consacré à une association aujourd'hui méconnue qui a pourtant joué un rôle essentiel dans l'apparition des politiques culturelles locales : la Fédération nationale des centres culturels communaux (FNCCC). Sa fondation en 1960 constitue en quelque sorte le miroir de la création du ministère des Affaires culturelles en 1959. Fédération d'élus locaux avant tout, elle revendique rapidement le rôle d'un contre-pouvoir du tout jeune ministère, car elle n'est pas reconnue comme une interlocutrice légitime par celui-ci. Néanmoins, ses membres entendent représenter un « parlement culturel » (p. 29), une sorte de politique culturelle « par le bas » qui s'oppose à celle menée par le ministère. Même si le succès de cette entreprise apparaît assez limité, il est intéressant d'observer que la co-construction des politiques culturelles locales aurait pu être totalement différente de celle qui a finalement eu cours.

Dans le deuxième chapitre, Vincent Dubois étudie l'évolution des rapports entre art et politique dans une ville communiste de la banlieue lyonnaise, de 1950 à la fin des années 1980. Les décennies 1950 et 1960 constituent l'apogée de la politisation municipale de la culture : culture ouvrière, culture populaire et culture communiste s'entremêlent et sont célébrées par la ville. Les années 1970 sont une période de « relégation conflictuelle du politique » (p. 61) dans le champ culturel local : on

assiste en effet à la professionnalisation des acteurs culturels locaux qui revendiquent une forme d'autonomie du secteur artistique vis-à-vis des orientations politiques municipales. Ce processus est achevé dans les années 1980 : les élus ont intériorisé cette séparation, si bien que les professionnels du secteur réinvestissent le politique mais sous une forme symbolique et abstraite, loin des clivages politiques locaux. À bien des égards, ce cycle est tout à fait représentatif de ce qui a pu se passer dans de nombreuses municipalités, même si la spécificité des politiques culturelles des villes communistes doit être soulignée.

Le chapitre trois est parfaitement complémentaire du précédent puisqu'il est consacré à une autre ville de banlieue de gauche, mais avec cette fois une focalisation sur les militants culturels. Dans les années 1960, ces militants sont des membres des « nouvelles classes moyennes » (enseignants, techniciens...) qui s'investissent localement dans des projets porteurs d'utopie. D'une certaine manière, ce sont eux qui mènent la gauche au « pouvoir local » à la faveur d'un engagement associatif qui est indissociablement politique et culturel, au sens le plus large du terme. Mais la professionnalisation fait son effet, et le culturel se retrouve progressivement « désencastré » (p. 94), il devient un secteur d'action publique comme un autre, dont les militants d'alors se désinvestissent durablement.

Dans le quatrième chapitre, Vincent Dubois et Kévin Matz se penchent sur une série d'affaires, c'est-à-dire de polémiques qui font suite à des décisions controversées prises par des élus locaux en matière artistique et culturelle ; une cinquantaine d'affaires qui ont eu lieu entre 1995 et 2008 sont étudiées. Ce qui compte ici, ce n'est pas tant l'objet des polémiques proprement

dit, mais plutôt ce qu'elles révèlent de l'évolution des relations entre élus locaux et acteurs culturels pendant cette période : or, comme le soulignent les auteurs, « c'est moins la couleur politique en elle-même qui joue un rôle déclencheur de la politisation que l'état des rapports de forces qui conduit les acteurs à engager ce processus pour affirmer une marque partisane et, plus largement, une position politique » (p. 110). Ainsi, les élus de droite peuvent être à l'origine d'une affaire pour marquer leur différence, par exemple, suite à une alternance municipale. Il est également intéressant de noter que les professionnels de la culture qui subissent une décision telle qu'une baisse des subventions affichent souvent une « posture victimaire » (p. 122), généralement relayée par les médias sur le mode « menace sur la liberté d'expression », ce qui aboutit à une forme de « politisation négative » (p. 128) des politiques culturelles.

Le cinquième chapitre est axé sur l'intercommunalité culturelle. L'étude menée par Audrey Freyermuth en Alsace en 2010 met en évidence la faiblesse de cette intercommunalité culturelle, qui est bien loin de constituer le véritable espace politique de la décision culturelle publique, même si cela pourrait sembler pertinent au regard de la territorialisation des pratiques culturelles. Les élus municipaux entendent en effet garder la main sur leurs prérogatives en matière artistique qui symbolisent fortement leur action, et le gain politique de l'intercommunalité culturelle leur paraît limité.

Dans le chapitre six, Kévin Matz interroge les liens entre politiques culturelles et développement économique local. Pour autant, il ne s'agit pas d'évaluer empiriquement la contribution éventuelle du culturel au développement économique ; tout au contraire, l'auteur cherche à mettre en

évidence les origines et la diffusion de ce nouveau credo, selon lequel l'investissement culturel produirait inévitablement de la richesse économique. Ainsi, certains théoriciens sont toujours cités, tel Richard Florida et son concept de classe créative ; de même, certaines villes sont immanquablement évoquées, au premier rang desquelles « l'effet Bilbao » et son musée Guggenheim. Or, Kévin Matz souligne l'absence totale de réflexion proprement politique dans ce discours contemporain sur la dimension économique des politiques culturelles, comme si cette finalité économique ne pouvait que faire consensus et impliquait une forme de « neutralisation » politique définitive.

Le septième et dernier chapitre est consacré au mécénat culturel local. Clément Bastien a réalisé une étude en Alsace qui montre la faiblesse de ce type de mécénat, malgré l'attitude volontariste de certains acteurs culturels publics en la matière. À l'échelle régionale, il n'existe pas véritablement de réseau d'entrepreneurs mécènes, et les cas concrets de mécénat culturel relèvent plutôt de relations interpersonnelles entre certains entrepreneurs et des artistes. On est donc bien loin de l'image d'entreprises prêtes à prendre le relais d'un financement public de la culture en diminution.

L'ouvrage présente donc des terrains d'analyse extrêmement variés, mais dont l'unité ne fait aucun doute. À la période utopique et volontariste des débuts succède ainsi un moment certes plus « désenchanté », plus gestionnaire, des politiques culturelles locales. Cependant, certains aspects du sujet auraient sans doute mérité une analyse plus précise ; si la variable partisane fait l'objet de plusieurs développements, on aurait apprécié d'en savoir plus sur le clivage droite/gauche : par exemple, il semblerait judicieux d'étudier, sur la

période considérée, les politiques culturelles menées dans les très grandes villes françaises, d'autant que certaines ont connu au moins une alternance (Paris, Lyon, Marseille, Strasbourg...) et d'autres non (Lille, Bordeaux...). Pour une grande ville, comment caractériser une politique culturelle de droite – et une politique culturelle de gauche ? De plus, si les affinités entre la gauche et la culture sont plus marquées, *quid* des artistes qui travaillent dans une ville durablement gouvernée par la droite ? L'ouvrage ne répond pas vraiment à ces questions.

L'absence de comparaison internationale est également préjudiciable. Certes, la comparaison en matière culturelle est particulièrement délicate, tant les spécificités sont fortes et les organisations administratives disparates. Mais on aurait aimé avoir quelques éléments de contexte issus de pays européens similaires (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni...) : observe-t-on le même processus historique de politisation et dépolitisation de la culture ? Les artistes d'aujourd'hui y sont-ils aussi défiants vis-à-vis des pouvoirs locaux ?

Malgré ceci, cet ouvrage donne un éclairage tout à fait pertinent sur les politiques culturelles contemporaines. D'une certaine façon, la croyance dans le pouvoir de la culture est toujours aussi forte, même si un déplacement a eu lieu : l'idée que l'art et la culture peuvent changer le monde persiste, sous une autre forme, en l'occurrence en contribuant au développement économique par exemple. Si les élus municipaux n'interviennent plus du tout de la même manière dans les affaires culturelles locales,

leurs attentes quant aux fonctions sociales des politiques culturelles locales demeurent très élevées.

Loïc Lafargue de Grangeneuve

Université Paris-Est Marne-la-Vallée
loiclafargue@yahoo.fr

Daniel Cefaï et Édouard Gardella (2011)

L'Urgence sociale en action.

Ethnographie du Samusocial de Paris

Paris, La Découverte, Bibliothèque du Mauss

« La rue est un théâtre où l'on ne sait jamais trop sur quel type d'acteur on va tomber » (p. 178).

Comment l'urgence sociale est-elle traitée au quotidien ? De quelle manière les professionnels du Samusocial prennent-ils en charge les personnes sans abris ? Comment réagissent-ils quand elles insistent pour rester à la rue en période de grand froid ou qu'elles refusent de se soigner ? Comment les maraudeurs² créent-ils du lien avec les personnes sans abris ? Comment assurent-ils leur suivi dans le temps ? Quelles compétences mobilisent-ils concrètement ? Quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs du dispositif de l'urgence ? C'est à l'ensemble de ces questions que cherchent à répondre Daniel Cefaï et Édouard Gardella dans leur *Ethnographie du Samusocial de Paris*. Ce projet, ambitieux, donne corps à un livre imposant, tant sur la forme que sur le fond.

Partant de l'expérience quotidienne des maraudeurs et de leurs interactions avec les sans abris, l'ouvrage de Cefaï et Gardella décrit *l'urgence sociale en action* telle qu'elle est conduite sur le terrain par les urgentistes

2. Le terme de « maraude » est ici employé au sens de la terminologie « indigène » utilisée par les patrouilleurs du Samusocial, pour décrire l'intervention directe dans l'espace public, et non dans son sens ordinaire (*i.e.* se livrer à de petits larcins/errer dans ce but). L'expression de « maraudeur », en tant que catégorie générique, a quant à elle été forgée par les auteurs : « elle est peu utilisée au Samusocial [...]. Mais elle a été bien acceptée par tous les enquêtés » (p. 14).

du Samusocial de Paris. Véritable plaidoyer pour la démarche ethnographique, il se réclame de la sociologie pragmatiste (James, Peirce, Mead, Dewey) et de l'interactionnisme de l'École de Chicago (Becker, Hughes, Strauss, Park)³. Cherchant à éclairer des mécanismes de mise en œuvre de politique publique, il emprunte également des éléments d'analyse à la sociologie de l'action publique. Des développements précieux sur la définition et l'émergence de l'urgence sociale comme problème public, ou sur les controverses existantes autour de la « grande exclusion », resituent le travail de rue dans un contexte économique, social, politique et institutionnel plus vaste. L'action publique envers les sans abris est ainsi appréhendée au prisme de plusieurs échelles d'analyse, dont rend compte l'architecture de l'ouvrage.

Le cœur de la recherche fait le récit de l'expérience de la maraude, ses pratiques et ses savoirs, dans une perspective clairement microsociologique. Il s'appuie sur un matériau empirique extrêmement riche, rendu sous la forme de notes de terrain et d'analyses conversationnelles (transcriptions auditives et descriptions visuelles). Le livre traite également du fonctionnement interne d'autres segments du dispositif, comme la plateforme de régulation du 115 qui réceptionne les appels des sans abris, (chapitre 1) ou la maraude de l'équipe de psychiatrie de l'hôpital Esquirol (chapitre 6). Il donne aussi à voir des tranches de vie dans un centre d'hébergement d'urgence, un accueil de jour et des lits infirmiers. Enfin, l'introduction et la conclusion apportent des éléments de contextualisation de l'enquête (genèse et transformations de l'arène de l'urgence, etc.).

Un plaidoyer pour la démarche ethnographique

Le livre débute avec l'arrivée des chercheurs au service d'aide mobile d'urgence sociale de Paris ; il opère une plongée ethnographique immédiate au cœur du Samusocial. Cette posture méthodologique permet de rendre « compte des expériences et des activités sur le terrain, montrant sans fard ce qu'elles sont, avec toutes leurs ambiguïtés et toutes leurs difficultés » (p. 265). La présence prolongée sur le terrain donne accès à l'ensemble des activités qui composent le quotidien des urgentistes : la manière dont ils repèrent les lieux de vie des sans abris, les identifient et les abordent dans la rue, dont ils recueillent les informations sur les SDF et les mutualisent avec les autres équipes, et dont ils établissent la ligne de partage entre les personnes « en forme » et les personnes « en danger », celles qui sont « normales » et celles qui sont « psy ». Surtout, la démarche ethnographique donne à voir le jugement des maraudeurs en acte – les arbitrages, les dilemmes, les doutes et les paradoxes auxquels ils sont confrontés. Elle retrace les tensions entre proximité et distance, compassion et professionnalisme, autonomie et dépendance, urgence de l'action et accompagnement dans la durée. En déconstruisant les catégories du sens commun, cette méthode d'enquête permet également de se départir des controverses idéologiques sur le Samusocial, incarnées par les deux mythes du maraudeur - d'un côté le bon samaritain, de l'autre « le nettoyeur d'espaces publics, complice d'une politique répressive » (p. 17). Les discours hagiographiques et critiques sont mis à distance au profit d'une « critique interne et située »⁴.

3. Notons que la démarche ethnographique, en tant que méthode d'enquête, est pratiquée dans divers courants théoriques, comme la sociologie critique ou l'ethnométhodologie.

4. C. Lemieux (2000), *Mauvaise presse*, Paris, Métailié.

De façon surprenante néanmoins, les auteurs n'abordent qu'en filigrane les conditions de l'enquête. Ils passent sous silence des enjeux aussi importants pour l'ethnographe que l'accès au terrain, la relation entre enquêtés et enquêteurs et les problèmes éthiques posés par la dimension intrinsèquement inégalitaire de cette relation. La question de la distance sociale en particulier n'est pas abordée alors qu'elle nourrit de nombreuses controverses et qu'elle est opposée de manière récurrente à la démarche ethnographique pour affaiblir sa légitimité scientifique. Plusieurs écueils sont soulignés – comme « la tentation [...] de représenter ses enquêtés sous un jour plus vertueux qu'ils ne le sont vraiment, d'occulter certains aspects embarrassants du terrain et de « défendre » des individus auxquels le chercheur s'est progressivement identifié »⁵. C'est pour les éviter que des chercheurs⁶ recommandent d'opérer un retour réflexif sur la production des données et de faire de l'interaction d'enquête un matériau à part entière. Il s'agit autant de reconnaître les « compétences stratégiques » des enquêtés qui peuvent instrumentaliser l'ethnographe que d'analyser l'acquisition progressive des « compétences culturelles » de l'enquêteur⁷. L'absence de réflexivité est finalement assez contradictoire avec l'engagement ethnographique des auteurs.

Une ethnographie morale et politique du travail de rue

L'urgence sociale en action donne à voir « comment s'accomplit une éthique interactionnelle, incarnée et

contextualisée faite de confiance, autonomie et dépendance, amour-propre et réciprocité, sollicitude et sollicitation, bienveillance et responsabilisation » (p. 35). Par là, Cefaï et Gardella affirment vouloir prendre « au sérieux l'ambition morale de l'urgence sociale » et saisir une « *moralité en acte*, telle qu'elle se fait [...] concrètement, en pratique et en contexte » (p. 34-35). L'urgence est d'abord un exercice de *caritas*. Elle est ensuite une technique de gouvernement dont ressortent les modes de perception et de traitement de « cette figure de l'étranger au monde commun qu'est le sans abri » (p. 35). La démarche est donc autant morale que politique.

À côté des lois, des règlements et des conventions qui encadrent au plus haut niveau l'intervention des urgentistes, il existe des usages et des habitudes, dont dépend aussi l'*ordre de l'interaction* (au sens de Goffman). Les auteurs identifient cinq maximes pratiques qui sont autant de manières de dire, de faire et de voir des maraudeurs apprises sur le terrain, au contact des sans abris et des collègues. Elles constituent le *code du maraudeur* et renvoient à plusieurs grammaires d'activités, enchevêtrées dans le travail de rue : visite à domicile, rencontre dans l'espace public, accompagnement professionnel des personnes et relation de service public (p. 524). La maraude ne relève donc pas d'une relation purement bureaucratique entre agents et usagers. Elle présente des points de similitude avec la relation de guichet (discrétionnarité des agents, typifications et catégorisations

5. F. Bonnet (2008), « La Distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête », *Genèses*, 73, p. 57-74.

6. P. Rubinow (1977), *Reflections on Fieldwork in Morocco*, Berkeley (Calif.), University of California Press (Quantum Book) ; S. Venkatesh (2011), *Dans la peau d'un chef de gang*, L'École des loisirs ; F. Bonnet (2008), *op. cit.*

7. F. Bonnet (2008), *op. cit.*

des usagers et des situations)⁸ mais aussi de différenciation (l'intervenant se déplace sur le terrain, le bénéficiaire n'est pas forcément demandeur, la part du *care* est importante), au point d'être qualifiée de relation de guichet *renversée* (p. 390).

Le traitement micropolitique d'un problème public

Ethnographie morale et politique, *L'Urgence sociale en action* est aussi une *micropolitique du travail de rue* (chapitre 5), c'est-à-dire qu'elle décrit « une politique en action, scrutée en gros plan » (p. 347). Aussi élargit-elle la focale en donnant à voir d'autres maillons de la chaîne de l'urgence que la maraude, d'autres acteurs et d'autres moments que celui de la mise en œuvre. Sans faire une sociohistoire de l'urgence, elle opère une « incursion dans sa genèse » (p. 27).

Dans la continuité des travaux de Gusfield, les auteurs décrivent la construction du problème public et sa mise sur l'agenda politique. Au cours des années 1980-1990, les thématiques de « l'exclusion » et de la « nouvelle question sociale » s'imposent ainsi, avec la mise en place de dispositifs ciblés sur « ceux qui en ont le plus besoin » (p. 46). En parallèle, de nouvelles formes d'intervention sont définies, telles que la maraude. Mais à partir de 2005, des mobilisations collectives (mouvement des Enfants de Don Quichotte de 2006 ; grève du personnel du Samusocial au printemps 2010) remettent en cause la doctrine du Samusocial en pointant ses

contradictions. Peut-on encore parler de « travail de réparation » (à l'instar des auteurs) pour décrire les activités du Samusocial de Paris lorsque, déplacés de centres d'hébergement en accueils de jour, les sans abris ne parviennent pas à sortir de la rue ? S'ensuit une recomposition de l'arène publique. La politique du « logement d'abord » notamment marque un changement d'orientation politique majeur, en faisant du logement le cœur de son action au détriment de l'urgence et de l'hébergement. Désormais, la « grande exclusion » « doit être envisagée en relation aux problèmes publics du manque de travail et du mal logement, de l'accès au crédit et du surendettement » (p. 566).

Si le Samusocial de Paris a joué un rôle véritablement moteur dans le processus d'institutionnalisation de l'urgence sociale, il est connecté à d'autres organisations, d'autres dispositifs et d'autres politiques⁹. Mais les auteurs insistent peu sur ces interfaces, synergiques ou rugueuses, avec des secteurs d'action publique connexes – la politique du logement d'insertion promue par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la politique d'immigration ou la politique de pacification interethnique dans les espaces publics. En particulier, la question de la prise en charge des étrangers à la rue n'est absolument pas posée. S'ils montrent bien que le « travail de rue [génère] des problèmes de coordination, d'arbitrage, de réflexion, de formation et de prévision, de conception et de contrôle »

8. Pour ne citer que quelques-uns des travaux de la sociologie du guichet : M. Lipsky (1980), *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York (N.Y.), Russell Sage Foundation ; G. Jeannot, I. Joseph (dir.) (1995), *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, Éditions du CNRS ; J.-M. Weller (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer ; V. Dubois (1999), *La Vie au guichet*, Paris, Economica ; P. Warin (2002), *Les Dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ ; A. Spire (2005), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset ; Y. Siblot (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

9. Une note de bas de page rappelle que « la notion d'urgence sociale précédait la naissance du Samusocial et existe dans d'autres domaines des politiques sociales » (p. 15).

(p. 18), ils ne font qu'esquisser l'étude des liens avec les autres institutions et les autres dispositifs. Il en est de même pour les dispositifs préexistants à la création du Samu-social. Le niveau des décideurs, enfin, n'est qu'à peine abordé. Il s'agit d'une limite importante de l'ouvrage : en partant d'une organisation *vue d'en bas*, Cefai et Gardella ne peuvent embrasser l'intégralité de la chaîne de l'urgence sociale parisienne sans réduire son environnement politique et institutionnel à des éléments de contexte.

Le dialogue établi entre la démarche ethnographique et la sociologie de l'action publique constitue néanmoins un apport considérable du livre, ouvrant de nombreuses pistes de réflexion. On voit que la démarche ethnographique permet d'approcher les politiques publiques de manière à la fois descriptive, compréhensive et analytique¹⁰. Parce qu'elle est centrée sur les interactions, elle ne traite ni des positions sociales des individus, ni de leurs trajectoires biographiques. Cet aspect désincarné de la recherche est un parti pris méthodologique fort qu'il aurait été souhaitable d'explicitier davantage.

Marine Bourgeois

CEE, Sciences Po
marine.bourgeois@sciences-po.org

**Robert Castel et Claude Martin (dir.)
(2012)**

Changements et pensées du changement.

Échanges avec Robert Castel

Paris, La Découverte

« Le malheur des grands hommes, c'est qu'ils ont des disciples » (Robert Castel).

La mise en garde le fait comprendre sans ambages : il n'était pas facile de rendre hommage à un auteur de sciences sociales qui n'a jamais souhaité « faire école » mais dont l'influence fut profonde sur les travaux de politiques sociales. C'est pourtant le pari engagé par Claude Martin, directeur de recherches au CNRS et titulaire de la chaire « Lien social et santé » à l'École des hautes études en santé publique. Non pas faire un « livre sur » ou constituer des « mélanges en l'honneur de », mais restituer des moments d'échange entre l'auteur et quelques-uns de ses anciens étudiants, collègues ou critiques. De Patrick Cingolani à Giovanna Procacci, en passant par Serge Paugam, Jacques Donzelot ou Michel Chauvière : tous, ou presque, sont sociologues. L'introduction de l'ouvrage renouvelle la mise en demeure : nulle « hagiographie », nulle « biographie intellectuelle ». Seront plutôt exposés les linéaments de ce qui s'énonce comme une « généalogie du présent », celle que Robert Castel s'est efforcé de reconstituer au fil de ses travaux. L'historicité, entendue comme rapport qu'une société entretient avec son passé, traverse les ouvrages de Castel de part en part, tout en se démarquant des programmes de recherches importants qui en relèvent chez les sociologues, historiens et politistes¹¹.

Si des passerelles avec une archéologie du savoir ou un structuralisme génétique sont posées, l'analyse critique défendue dans cet ouvrage ne se conçoit pas à la manière d'un Foucault ou d'un Bourdieu. Castel s'est, en fait, attelé à une question plus spécifique de la sociologie : l'articulation de l'individuel et du collectif.

10. Pour une autre conception de l'ethnographie de l'action publique : V. Dubois (2012), « Ethnographier l'action publique – Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement & action publique*, 1, p. 83-101.

11. Sur cette notion essentielle, voir P. Laborier, D. Trom (dir.) (2003), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF ; F. Hartog (2003), *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du présent*, Paris, Le Seuil ; C. Delacroix, F. Dosse, P. Garcia (dir.) (2009), *Historicités*, Paris, La Découverte.

Événements psychologiques et déterminants sociaux sont ici considérés simultanément. Selon les mots de Claude Martin, cette œuvre présentait non seulement « une autre vision de l'individu comme un produit, une incarnation ou une condensation de l'histoire, mais proposait aussi une compréhension de cette survalorisation de l'individu, du privé, et du repli sur soi, comme une position refuge commandée par certaines transformations sociales » (p. 247). Pour autant, les phénomènes d'intégration prennent le pas chez Castel sur les dynamiques du conflit historiquement déterminées¹². La perspective est « généalogique mais non évolutionniste » (Michel Chauvière, p. 120). La spécificité de cette approche est de s'attacher à l'État et au type de société qu'il produit dans l'histoire. Trois notions fondent l'analyse : le changement, la société salariale et le précaire.

L'étude du changement social s'inscrit dans un contexte de domination des théories fonctionnalistes et marxistes¹³. Les principales critiques qui leur sont adressées tiennent à une forme de fixisme ou de déterminisme. La pensée de Robert Castel peut se comprendre comme une alternative à ces dérives intellectuelles. D'autres contrefeux sont, dans le même temps, organisés. L'interactionnisme symbolique puis l'individualisme méthodologique vont redonner, chacun à leur manière, une place plus importante aux actions concrètes des individus. En sociologue critique, Robert Castel propose sa lecture : « Penser le changement, ce n'est pas seulement essayer de penser ce qui change (qu'est-ce qui change et comment cela change). C'est aussi

mobiliser une armature conceptuelle pour rendre compte de ce qui a changé et qui ne peut donc plus s'appréhender seulement en recourant aux mêmes catégories d'analyse » (p. 32). La compréhension de l'État social porte donc moins sur les facteurs institutionnels ou les groupes dominants pour s'intéresser à une dynamique plus macrosociologique. La contribution de Bernard Gazier, « Fabriquer du collectif ? » explore cette dimension. Celui-ci avance, par exemple, la possibilité d'une véritable préparation au changement avec la transformation des catégories d'analyse en répertoires d'action. Une « stratégie réformatrice » qui prévoit de « fabriquer du collectif » en réarticulant marché et cohésion sociale, institutions et représentations¹⁴.

Faiblesse économique, vulnérabilité, exclusion, déprivation : les termes foisonnent pour appréhender les catégories les plus pauvres d'une population. Robert Castel, lui, préfère parler de désaffiliation. Terme parfois fétichisé mais qui, à l'origine, visait à dégager le caractère processuel de la précarisation. Le lien social se délite progressivement et conduit à un autre type de rapport à la société. Denis Merklen, dans sa contribution « Individus populaires. Sociabilité et politicalité », montre comment l'approche sociologique des pauvres se renouvelle par l'étude de leurs processus d'individuation. La « politicalité » est cette forme de lien politique, et, précise-t-il, ce « lien individualisant par excellence » qui inscrit tous les individus « dans l'égalité, qui résulte aussi de la combinaison de responsabilités et de droits individuels » (p. 111). Car le droit n'est pas sous-estimé chez

12. Sur ce point, voir la contribution de Patrick Cingolani, « La Société salariale à l'épreuve de l'anomie ou de la pluralité ».

13. Pour une synthèse des rapports de sens et de forces propres au monde intellectuel de l'époque, voir M. Forsé, H. Mendras (1983), *Le Changement social. Tendances et paradigmes*, Paris, Armand Colin.

14. Ota de Leonardis (« Le Sillon que l'on creuse. En explorant une "grande transformation" ») y voit une forme de résistance au « démontage néolibéral » des institutions.

Castel qui défend l'idée d'une régulation politique du salariat et du travail. Michel Chauvière rappelle son intérêt pour « l'évolution des formes instituées, comme supports stabilisateurs et durables pour l'action et les acteurs » (p. 126). C'est cette lecture, pour ainsi dire étatique, qui interroge le plus les contributeurs. Jacques Donzelot émet des réserves quant à la prééminence supposée de l'État social : celle-ci projetterait des « zones d'ombre sur les sujets ». Réserve que Claude Martin reprend à sa manière : la « perspective généalogique sur l'État social » (p. 259) ne doit pas délaissier « l'expérience sociale de nos contemporains ».

La notion de « société salariale », développée dans *Les Métamorphoses de la question sociale*¹⁵, va dans le même sens, celui d'une médiation par une entité politique demeurée centrale en France : l'État. Robert Castel s'éloigne d'une lecture marxiste, mais aussi d'une lecture durkheimienne, lorsqu'il affirme : « Si le salariat repose bien sur un rapport de subordination qui s'est de plus en plus imposé au monde du travail, la manière de le contrôler passe par des régulations juridiques, des droits sociaux (droits du travail et protections sociales attachées au travail) dont l'État social doit être le maître d'œuvre et le garant » (p. 134). Dans cette optique, c'est bien le pouvoir centralisé qui se pose en régulateur des rapports sociaux de travail dans une société de type capitaliste. Isabelle Astier y revient à son tour en posant l'importance des échelons intermédiaires. La « grande transformation du social » – Karl Polanyi est une autre référence récurrente – désigne le changement du rôle de l'État mais aussi la reconnaissance publique du travail social devenue « intervention sociale ».

On le constate : la redéfinition des rapports entre travail et assistance n'est pas sans conséquence sur la forme de la société salariale. L'État n'est plus seulement le médiateur des relations de travail, il devient le gestionnaire des situations de non-travail : le précaire. Robert Castel avait montré dans *Les Métamorphoses de la question sociale* comment le concept de valeur sociale s'était étroitement développé avec le fait d'avoir un emploi salarié stable. Autrement dit, comment s'était construit le « rôle prépondérant de l'État et du droit comme les supports nécessaires à la constitution de la citoyenneté » (p. 301). Que devient, dans une telle lecture, le travail, ce « grand intégrateur », à la fois pilier de l'identité et ancrage de la sociabilité ? Il ne saurait plus être la base de l'individualité des classes populaires. Celle-ci est désormais fondée sur le quartier (p. 139), principe fédérateur chargé d'une connotation positive.

Une façon de remédier à l'identité négative attachée au chômage, comme le montre Nicolas Duvoux dans sa contribution « Le Ressentiment, passion de l'assistance ? Éléments pour une réflexion sur la fonction expressive de l'État social ». Le sociologue y pointe le durcissement du discours conservateur à l'endroit des pauvres, mais aussi le ressentiment des pauvres eux-mêmes, et notamment des « minorités ». Dans une optique plus simmelienne, Numa Murard met en avant la dimension relationnelle au cœur des transformations de la société salariale. « La pauvreté, écrit-il, est un rapport social dont l'origine n'est pas le besoin mais la différence ou même l'inégalité qui sépare le pauvre des autres membres de son groupe social » (p. 145-146). Être pauvre n'équivaut pas à être un

15. Non sans faire écho à l'ouvrage de M. Aglietta, A. Brender (1984), *Les Métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy.

pauvre. Et l'auteur d'ajouter : « La pauvreté est bien un rapport à l'organisation du travail qui prévaut à un moment donné, dans des conditions historiques particulières » (p. 154). Parler en termes de « pauvres » et de « pauvreté » ne fait pas l'unanimité. Robert Castel le dit avec clarté : « Je me suis toujours méfié de la notion de pauvreté et j'ai évité au maximum d'en faire usage (p. 206), justement du fait de « la difficulté de reconnaître de quelles instances relèvent une personne qui n'est pas intégrée dans son travail » (p. 209). Ces arguments rappelleront le lecteur aux difficultés inhérentes à l'utilisation ou à l'abandon de la notion de pauvreté. D'un côté, sa mobilisation révèle une dynamique plus mésosociologique. De l'autre, elle permet de problématiser la stratification sociale que cette catégorie était « simplement » censée désigner.

Devant ce déficit d'intégration par le travail, les contributeurs expriment un malaise tenace. Giovanna Procacci, développant l'analyse d'un récent essai de Robert Castel¹⁶, parle d'un passage « De l'insécurité sociale à la *human security* ». Elle précise même : « Des sociétés aussi sécurisées que les nôtres sont aussi très vulnérables au sentiment d'insécurité, même plus vulnérables que jamais » (p. 289). Preuve que le sentiment de fragilité se diffuse avec les recompositions de l'État-providence. Le rempart que l'action publique dressait, aussi monolithique qu'elle eut pu paraître, rassurait. Tant il apportait « protection et reconnaissance », selon le mot de Serge Paugam. C'est la portée de ses métamorphoses qui suscite de nos jours interrogations et controverses.

L'ouvrage tombe à point nommé pour penser les enjeux de ce nouveau contexte, à un moment où une crise économique et

financière mondiale fait exploser un peu partout les taux de chômage. Certes, le politiste aurait probablement attendu davantage d'attention aux jeux des acteurs au cœur des évolutions de ces politiques publiques. Comment comprendre, par exemple, la simultanéité des mesures sociales d'un Bismarck conservateur et des libéraux britanniques ? Mais l'éclairage proposé par cet ouvrage demeure précieux à bien des égards. Il permettra de nourrir, avec finesse et audace, une question décidément cruciale : comment penser le changement de l'État social ?

Elisa Chelle

Sciences Po Grenoble
elisa.chelle@sciencespo-grenoble.fr

Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.) (2010)

Politiques publiques (volume 2)
Changer la société

Paris, Presses de Sciences Po

« **C**hanger la société ». Le sous-titre de ce deuxième volume des *Politiques publiques* d'Olivier Borraz et Virginie Guiraudon indique son objet : l'influence des politiques publiques sur la société. Quinze auteurs, qui signent les différents chapitres de l'ouvrage, sont mobilisés pour aborder cette question.

Le principal apport de l'ouvrage réside dans la mise en évidence d'une tendance lourde des politiques publiques en France : la prise en compte toujours plus « individualisée » des comportements sociaux qu'il faut changer pour que l'action publique parvienne à ses fins. Ce ne sont plus tant des forces sociales générales et abstraites qui, pour ceux que Borraz et Guiraudon

16. R. Castel (2003), *L'Insécurité sociale*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

nomment « les décideurs », constituent les paramètres sur lesquels agir. L'action publique se focalise désormais davantage sur des logiques « de situation » rencontrées par des individus autonomes, supposés pourvus de réelles capacités d'action. Dans cette perspective, les comportements problématiques relèvent de la responsabilité des personnes ; c'est donc à elles que l'action publique doit s'adresser.

Henri Bergeron, à partir des politiques de santé publique, envisage de manière critique cette évolution : « Une fiction qui fait comme si les styles de vie pouvaient être conçus de manière plus ou moins indépendante des forces sociales et économiques qui les contraignent » (p. 88). Il n'empêche que cette tendance s'inscrit dans un mouvement plus vaste. Elle s'impose parce que les pouvoirs publics, comme le souligne Cécile Blatrix dans son chapitre sur les dispositifs participatifs, sont « de moins en moins capables d'imposer et de contraindre » (p. 216). La contribution de la société en général, et des individus en particulier, apparaît donc comme une clé nécessaire au succès de l'action publique. Les travaux présentés dans cet ouvrage analysent la « ligne de crête » entre la montée en puissance de la société dans l'action publique et les tentations coercitives d'un État resté relativement puissant. Leurs auteurs observent à la fois des politiques sectorielles spécifiques (partie 1) et, plus généralement, des processus et des registres d'action (partie 2).

Politiques, comportements, intérêts

La première partie de l'ouvrage s'interroge sur l'aval de l'action publique : les « changements de comportement » des acteurs sociaux, en lien avec l'action

publique, telle qu'observée dans différents secteurs. Le domaine couvert par ce « changement de comportement » ne fait pas l'objet, dans cet ouvrage, d'une délimitation franche, ni d'une mise au point théorique. Considérons que, schématiquement, l'aval de l'action publique se décompose en trois pôles¹⁷ : (1) l'amélioration des conditions de vie des acteurs qui subissent le problème auquel la politique publique est supposée s'attaquer (*outcome*) ; (2) le changement de comportement des acteurs censés être la clé du problème (*impact*) ; (3) la mise en œuvre d'une action publique censée susciter ce changement de comportement. Au-delà de la résolution du problème public au sens strict, on peut aussi prendre en considération (4) les changements sociétaux collatéraux, c'est-à-dire ceux qui interviennent « à l'occasion de » l'action publique, sans pourtant découler d'objectifs spécifiques.

Les chapitres présentés dans cette première partie, tout en désertant presque entièrement les deux premières dimensions (*impacts/outcome* de l'action publique), ont des apports significatifs sur les troisième et quatrième. Leurs auteurs s'intéressent tout particulièrement aux efforts considérables que font les acteurs politico-administratifs pour re-paramétrer sans cesse leurs instruments d'action, en fonction des comportements qu'ils entendent favoriser ou écarter. C'est à ce niveau que l'on lira, avec le plus de profit, les textes monographiques proposés dans cette partie.

La tendance à l'individualisation de l'action publique se retrouve ainsi dans le cas des politiques de santé publique (Henri Bergeron), où les conduites alimentaires dites « à risque » deviennent un des principaux paramètres sur lesquels il faut agir. L'État incite,

17. P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich et Coire, Rüegger.

par exemple, les citoyens à manger des fruits et des légumes ou à faire du sport : autant de contributions de leur part à la construction de l'action publique. De la même manière, selon Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkov, l'État tente, dans le domaine du logement social, de favoriser les « parcours résidentiels » individuels d'accession à la propriété, par lesquels sont libérés des logements sociaux pour des populations moins favorisées. À une autre échelle, les politiques d'aide au développement des pays dits du Sud (Olivier Nay) délaissent les solutions standards des bailleurs internationaux pour des solutions adaptées aux contextes politiques nationaux des pays aidés, et insistent sur la prise en compte de logiques purement locales. Dans le domaine des politiques de sécurité (Jacques de Maillard), cette orientation individualisante se traduit, pour les forces de l'ordre, par une mobilisation accrue des outils répressifs en ciblant directement les comportements déviants. Dans les politiques familiales (Claude Martin), on voit apparaître des logiques favorisant, au sein des familles, le droit des individus.

C'est dans les recompositions de l'offre des prestations de télécommunications à l'échelle européenne (Neil Fligstein) que l'« individualisation » de l'action publique rejoint le plus clairement l'individualisme libéral dominant. Les consommateurs sont appelés à activer, pour leur bien, la concurrence voulue par la législation. Pour autant, le pendant de cette montée des contributions individuelles à l'action publique n'est en aucun cas un État qui s'efface. La contribution de Fligstein le montre excellemment, qui pointe la résilience de certains opérateurs étatiques nationaux (plus ou moins privatisés).

Politiques publiques et démocratie

La seconde partie de l'ouvrage, consacrée aux modes de participation ou de

non-participation des groupes sociaux à l'édification de l'action publique, est transversale. Elle interroge les multiples figures de cette participation, sans s'attacher à tel ou tel domaine de l'action publique.

Après le magistral état de l'art proposé par Héléne Michel, aux confluences de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques, Cécile Blatrix propose une synthèse riche et dense consacrée aux dispositifs participatifs. Elle affirme, à rebours d'une littérature parfois normative, que la réalité de leur effet sur le contenu de l'action publique est douteuse, de même que leur valeur en termes de contribution à la démocratie. Ce qui, en revanche, semble établi, c'est que la participation change les acteurs participants. Groupes et mouvements sociaux « sont agis par l'État » (p. 199) ; en particulier, ils voient leurs registres d'action être bridés par les règles de la participation. *In fine*, le fruit le plus clair des processus participatifs semble être la production d'une forme de consentement social envers l'action publique. Ce consentement est indispensable à obtenir pour un État qui, souvent, ne peut pas activer ses instruments les plus coercitifs.

Dès lors que ce consentement n'est pas obtenu en amont de la décision politique, des acteurs exclus du processus peuvent tenter d'agir en aval. Laurence Dumoulin et Violaine Roussel analysent ainsi les ressorts de la (prétendue) judiciarisation des politiques publiques. Circonspectes sur la portée du phénomène, elles montrent que la judiciarisation (n')est (que) l'apparition au grand jour du dernier segment de la longue chaîne que constitue le processus de construction de l'action publique. Les différents segments s'étant de plus en plus distingués et spécialisés, chacun d'entre eux constitue désormais l'arène de déploiement de stratégies ciblées. Ainsi, des acteurs qui auraient pu

contester une politique en amont, dans la phase politico-administrative d'élaboration, le feront parfois plutôt en aval, lors de la mise en œuvre, face à la justice. Dumoulin et Roussel montrent, au passage, que ce type d'action, réputé plus accessible aux exclus de l'action publique, requiert des compétences et des ressources qui ne sont pas nécessairement faciles à mobiliser.

Les deux derniers chapitres traitent du contact entre les administrations et les groupes-cibles de l'action publique : comment va-t-on, concrètement, chercher les groupes-cibles... ou au contraire les exclure ? Vincent Dubois montre comment les *street level bureaucrats* (selon les termes de Lipsky) de certaines administrations françaises implémentent *de facto* des politiques restrictives de responsabilisation des usagers, sommés de prouver le bien-fondé de leurs demandes. Les effets d'exclusion qui en résultent sont-ils recherchés, quoique pas assumés publiquement, par les décideurs ? C'est l'hypothèse des politiques « du » guichet. Dans d'autres cas pourtant, l'État ou les collectivités territoriales vont à la recherche des plus exclus des usagers, ceux qui ne se posent même plus la question de leurs droits sociaux. Philippe Warin s'intéresse ainsi à la non-demande sociale en politiques publiques. Là encore, les expérimentations en cours convergent vers une individualisation assez inhabituelle dans la pratique française : certaines allocations sont désormais conditionnées au projet personnel du demandeur et non aux fléchages préalables de l'administration.

« Changer la société » ? La nécessaire prise en compte des impacts et outputs de l'action publique

Saisie au moment même de sa conception, l'action publique, telle qu'elle est

analysée dans cet ouvrage, est riche de potentiels. On entrevoit les changements vertigineux que peut induire sur la société cette tendance à l'individualisation de la conception de l'action publique. Pour autant, les contributions rassemblées ici en restent au niveau de l'esquisse, sans offrir une analyse plus systématique de ces changements. C'est le point aveugle de ces analyses par ailleurs passionnantes.

Reconnaissons qu'il est techniquement difficile et scientifiquement discutable de vouloir relier causalement une mesure ou une politique avec des changements sociétaux précis. Toutefois, si l'on convient avec Lascoumes et Le Galès¹⁸ que l'action publique est davantage « un système d'ordre négocié » qu'un « commandement qui doit résoudre les problèmes », on peut admettre sans difficulté que les politiques publiques déterminent l'amélioration et la détérioration des positions sociales de certains groupes. En ce sens, l'étude des impacts et *outcome* ne doit pas être envisagée seulement sous l'angle d'une amélioration – faussement – dépolitisée de l'action publique (à la Laswell), mais, plus fondamentalement, comme révélateur des mutations de l'ordre social.

Sans cette prise en compte, l'analyse des politiques publiques risque de se confiner à l'étude des stratégies par lesquelles un petit nombre de décideurs « espèrent » changer la réalité sociale. La recherche reste alors dans la même myopie autocentrée que les acteurs. Olivier Nay évoque ce risque en signalant l'absence quasi-totale d'une évaluation, par les organisations internationales, de l'*efficacité* de leur aide au développement (au profit d'une évaluation de son *efficience*). Or, ce sont bel et bien les capacités critiques de la

18. P. Lascoumes, P. Le Galès (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 111.

recherche, abordant de front la question de l'efficacité, qui ont permis les remises en causes les plus rudes des politiques de développement. Preuve que l'analyse des politiques publiques aurait intérêt à ne pas désertier le terrain des impacts et *outcome*...

Stéphane Boisseaux

Université de Lausanne et Institut de hautes études en administration publique
stephane.boisseaux@unil.ch

Bastien Irondelle (2011)

La Réforme des armées en France

Paris, Presses de Sciences Po

Comment expliquer la réforme des armées décidée par le président de la République Jacques Chirac en 1996, marquant le passage, abrupt et inattendu, d'une armée mixte vers une armée professionnelle avec la fin du service national obligatoire ? Cette question, au cœur de l'ouvrage de Bastien Irondelle, risque fort d'intéresser un lectorat bien plus large que les seuls amateurs de politique de défense. Ce livre répond à des enjeux analytiques tenant tant à ce sous-champ de la science politique que plus largement à la question du changement de l'action publique. En effet, contre un postulat d'inertie partagé jusqu'au milieu des années 2000 par l'analyse des politiques publiques, l'auteur se propose d'expliquer le changement, radical, de la politique de défense française au cours des années 1990 par l'impulsion critique du président de la République Jacques Chirac.

Selon Bastien Irondelle, la réforme des armées mise en œuvre par Jacques Chirac en 1996 ne correspond ni à un changement

incrémental, ni à une adaptation strictement fonctionnelle aux mutations du contexte international, thèses soutenues par la majorité des publications traitant de cette question. Au contraire, ce livre a pour enjeu de montrer le poids central du président de la République dans le passage de cette réforme, et ce afin de souligner l'importance de la décision comme prisme d'analyse et du *leadership* dans l'action publique.

Dans les trois premiers chapitres, l'auteur revient sur la période allant de 1988 à 1995. Loin de représenter une alternative soutenue par un nombre grandissant d'acteurs politiques, militaires et bureaucratiques, l'armée professionnelle et l'abandon du service militaire constituent à bien des égards un tabou et un repoussoir dans les débats. La présidence de François Mitterrand est marquée par une inertie quant à cette question : il ne s'agit en réalité pas uniquement d'un manque de volonté du président, mais d'un large consensus quant à la primauté donnée au modèle de l'armée mixte et du service national, d'ailleurs affirmée dans le Livre Blanc sur la défense nationale de 1994. La politique de défense ne fait pas l'objet de débats importants pendant la campagne présidentielle de 1995. L'auteur souligne pourtant des différences dans les approches des différents candidats : à l'inverse de Lionel Jospin et Édouard Balladur qui affirment leur soutien au service national¹⁹, la position de Jacques Chirac qui ne s'affirme pas ouvertement en faveur de la réforme des armées s'explique par la nécessité ressentie de ne pas s'opposer de front à une idée qui fait encore très largement consensus dans toutes les arènes politiques, militaires et bureaucratiques jusqu'alors. Les cinq chapitres suivant traitent de la mise à l'agenda de la réforme,

19. L'auteur argumente par ailleurs dans une analyse contrefactuelle qu'aucun des deux autres candidats n'aurait *a priori* mené à bien cette réforme au vu de leurs préférences antérieures.

de sa formulation en interne, et enfin des stratégies pour rallier les autres acteurs, notamment militaires et parlementaires, à la cause du président. En effet, très rapidement après son élection, Jacques Chirac s'attèle à développer l'hypothèse d'une armée professionnelle, à même de répondre aux ambitions internationales de la France, comme alternative crédible et légitime de changement. Il est aidé dans cette tâche par le Premier ministre et le ministre de la Défense, et parvient au fur à mesure à s'attacher certains comités comme relais de ses idées en direction de la hiérarchie militaire. Contre toute attente, le Président parvient ainsi à faire passer une réforme à laquelle la majorité des acteurs sectoriels s'opposaient jusque-là.

L'enjeu théorique principal de l'analyse de Bastien Irondelle consiste dans son appréhension de la décision politique et du rôle du *leadership* présidentiel. En effet, l'auteur critique la mise à l'écart de la décision comme *non-moment* de l'action publique : la décision ne serait au mieux, que le compromis entre des acteurs multiples, « dissoute dans l'action collective »²⁰, au pire, qu'une alternative parmi d'autres retrouvée dans le modèle de la poubelle. Autrement dit, devant une évolution structurelle avec la fin de la Guerre froide soulignée par d'autres travaux et la force d'inertie d'un appareil militaire fortement institutionnalisé, l'auteur entend montrer que la décision du Président est déterminante²¹.

Dès l'introduction, l'auteur souligne son approche clairement : si d'autres dynamiques y concourent, le passage à l'armée de métier s'explique par une décision politique qui s'inscrit en faux des préférences *a priori* des autres acteurs sectoriels. Bastien Irondelle précise que la décision ne se réduit pas à un « instant *t* » et « n'est pas la propriété exclusive d'un acteur » (p. 30-31). L'auteur fait l'hypothèse d'un style « régalien » de décision, centré sur « la relation entre le président de la République et les acteurs du système militaire, qui est fondée sur un rapport autorité/expertise » (p. 35). Aussi, il définit le *leadership* d'abord négativement : il ne s'agit pas d'une approche strictement volontariste ou héroïque de l'action publique, ni même d'une étude centrée sur un seul acteur dont il faudrait comprendre les ressorts psychologiques (bien que l'auteur tente de retracer les motivations personnelles de Jacques Chirac). L'étude se focalise alors sur le Président et ses interactions, ses ressources, ses idées et les stratégies mises en œuvre tant dans la mise sur l'agenda, que dans la décision et la diffusion des idées au sein de l'administration et des armées : « le leadership se constitue en effet pour une large part dans l'interaction avec les autres acteurs de la réforme et dans les propriétés des situations dans lesquelles le décideur agit » (p. 34 ; voir aussi p. 178-180). En outre, l'auteur montre dans la lignée des travaux

20. P. Lascombes, P. Le Galès (2008), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 16-17, cité par l'auteur, p. 19.

21. Sur la notion de leadership et le rôle des exécutifs, voir entre autres : H. Jamous (1969), *Sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Éditions du CNRS ; M. Dobry (1992), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po ; S. Skowronek (1993), *The Politics that Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press ; R. Shapiro, M. J. Kumar, L. Jacobs (eds) (2000), *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-first Century*, New York (N.Y.), Columbia University Press ; P. Bezes (2001), « Defensive versus Offensive Approaches to Administrative Reform in France (1988-1997): The Leadership Dilemmas of French Prime Ministers », *Governance*, 14 (1), p. 99-102 ; J. de Maillard, Y. Surel (dir.) (2012), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po.

de Philippe Bezes²² que si l'analyse ne doit pas tomber dans l'écueil d'un récit volontariste et héroïque, il n'en reste pas moins que les conceptions mythiques et héroïques que les acteurs se font de leurs rôles, prérogatives et priorités produisent des effets de réalité (p. 231) que l'analyse ne peut occulter. En ce sens, Bastien Irondelle étudie précisément dans son chapitre 5 « Sociologie du leadership présidentiel » les différentes ressources et stratégies mises en œuvre par Jacques Chirac ainsi que par son entourage (le « clan des diplomates », p. 223).

Cet ouvrage suscite de nombreuses observations et questions. Tout d'abord, de manière évidente, l'auteur parvient à faire le lien entre science politique « générale » et analyse de la politique de défense : si cet objet connaît ces dernières années un regain d'intérêt, il demeure néanmoins assez rarement étudié avec des outils normalisés de science politique²³. Bastien Irondelle montre avec clarté que la politique de défense est une politique « comme une autre », dans le sens où il mobilise l'outillage conceptuel utilisé pour d'autres politiques publiques (ressources, *leadership*, interactions, normes et représentations, création de coalitions, mise à l'agenda). En outre, l'ouvrage est organisé de manière chronologique, tout en s'articulant autour de chapitres davantage centrés sur des enjeux analytiques (inertie des politiques publiques, mise à l'agenda, leadership présidentiel, monopolisation de l'expertise par l'administration, etc.), ce qui renforce sa

portée analytique. Par ailleurs, l'analyse s'appuie sur un matériau empirique impressionnant, tant par les sources écrites mobilisées que par le nombre important et la qualité des entretiens réalisés avec des acteurs du processus décisionnel français. La richesse empirique de l'ouvrage et la minutie de l'auteur à rendre compte des différentes chronologies parallèles du processus (l'agenda des partis politiques n'a pas la même temporalité que celui de l'administration de la défense, que celui des militaires, que celui du Président, etc.) rendent à cet égard la lecture de l'ouvrage relativement ardue pour les personnes les moins expertes, pour lesquelles une chronologie et des tableaux récapitulatifs plus fréquents auraient aidé à la compréhension.

Un second questionnement porte sur les autres sources du changement, et notamment sur les dynamiques internationales. Certes, la décision de centrer l'analyse sur la France permet de rendre compte très finement du processus décisionnel. Pourtant, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les dynamiques européennes ou transnationales : comment expliquer des réformes allant dans le même sens ailleurs en Europe ? La comparaison interroge ainsi la place fondamentale donnée au président de la République dans cette évolution (que Bastien Irondelle affirme n'être pas uniquement un catalyseur). Il faut cependant noter d'emblée que la question de l'Europe a été traitée par l'auteur dans des publications antérieures, qu'il s'agisse de la comparaison franco-allemande ou encore du rôle

22. P. Bezes (2000), « Les Hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 307-332.

23. Voir notamment : F. Mérand (2006), « Social Representations in the European Security and Defence Policy », *Cooperation and Conflict*, 41 (2), p. 131-152 ; F. Mérand (2010), « Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense », *Security Studies*, 19 (2), p. 342-374 ; F. Mérand, S. C. Hofmann, B. Irondelle (2011), « Governance and State Power: A Network Analysis of European Security », *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), p. 121-147 ; J. Joana, A. Smith (2006), « Changing French Military Procurement Policy: The State, Industry and "Europe" in the Case of the A400M », *West European Politics*, 29 (1), p. 70-89 ; W. Genieys (dir.) (2004), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, Éditions du CNRS, p. 115-144.

de l'Union européenne dans le changement des politiques de défense nationales²⁴.

Enfin, et plus fondamentalement, cet ouvrage relance la question de la décision, à la suite des réflexions sur les travaux de Graham Allison²⁵. Si l'auteur démontre l'intérêt d'analyser finement le processus décisionnel, l'ouvrage soulève d'autres questions intéressantes : comment distinguer la décision dans une suite de séquences de l'action publique que l'on sait enchevêtrées ? Quelle place donner à la décision dans la temporalité longue ou encore dans des mouvements de convergence internationale ? Si l'analyse sous l'angle de la décision semble trouver sa pertinence par le fait même qu'elle s'insère dans d'autres dynamiques (mobilisations au sein du gouvernement notamment),

l'accent mis plus généralement par l'auteur sur la notion de *leadership* est intéressant en cela qu'il permet de rendre plus palpable le rôle des acteurs dans la construction d'un sens de l'action publique, elle-même influencée par différents facteurs exogènes de changement.

Au final, ce travail constitue un ouvrage de référence pour les personnes s'intéressant tant à la politique de défense qu'à la question de la décision et du *leadership* dans l'action publique : il parvient à expliquer les rouages concrets du changement d'une politique régaliennne, tout en éclairant des enjeux analytiques plus transversaux.

Catherine Hoeffler

CEPEL, Université Montpellier 1
catherine.hoeffler@sciences-po.org

24. La question de l'Europe est appréhendée notamment dans sa thèse de doctorat, mais également dans d'autres publications : B. Irondelle (2003), « Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), p. 208-226 ; B. Irondelle (2005), « L'Europe de la défense à la croisée des chemins ? », *Critique internationale*, 26, p. 45-55 ; B. Irondelle (2009), « De la PESC à la PESD », dans Dehousse, R., *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 303-330.

25. G. T. Allison (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston (Mass.), Little, Brown.