

## Qui gouverne quand personne ne gouverne<sup>1</sup> ?

in P. Favre et al. *Etre Gouverné*, Presses de Sciences-po, 2003, p. 259 s.

Pierre FAVRE

Institut d'Études Politiques de Grenoble

Les concepts ont la fâcheuse habitude d'être conçus et reçus comme généraux, alors qu'ils expriment au mieux une simple quête de généralisation et sont au pire une idée un peu vague se voulant ou se croyant la représentation abstraite des caractères communs à un classe de phénomènes. La réflexion en science politique n'y échappe pas plus que les autres formes de connaissance. Peut-être faut-il davantage travailler, comme on commence à le faire<sup>2</sup>, à circonscrire plus étroitement le champ d'application de nos concepts, en s'efforçant de préciser à quels processus particuliers ils s'appliquent. La formule tautologique selon laquelle « Le gouvernement gouverne » appellerait en elle-même d'innombrables spécifications, moins s'agissant du sujet de la phrase, qui relève en partie d'une approche formelle ou constitutionnelle<sup>3</sup>, que du verbe. Qu'est-ce que « gouverner » ? On ne saurait aisément le dire. Il peut être de bonne stratégie de ne pas prendre la question frontalement mais de l'attaquer à revers. « Le gouvernement gouverne », certes, mais il ne gouverne pas tout le monde et tout le temps. Peut-on

---

<sup>1</sup> Cette contribution est partiellement issue de communications faites au séminaire de politiques publiques de Jean Leca et Pierre Muller (I.E.P. de Paris, janvier 2002) et devant le Groupe d'épistémologie historique et politique animée à Lyon par Jacques Michel et Mahfoud Galloud (avril 2002). Les discussions qui ont eu lieu à ces deux moments m'ont été précieuses. J'ai cru devoir conserver çà et là à ce texte une forme proche de la présentation orale. Je remercie Pierre Muller de sa lecture critique approfondie de la première version écrite de ces pages.

<sup>2</sup> Par exemple Bastien François et Érik Neveu eds, *Espaces publics mosaïques, Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses universitaires de Rennes (coll. Res Publica), 1999.

<sup>3</sup> Au sens où peut se lire le titre de l'imposant livre de Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Fayard, 1996.

avancer quelques propositions, ou du moins quelques hypothèses, en s'interrogeant sur ce qui est soustrait à l'exercice du pouvoir gouvernemental ? On a ailleurs proposé de parler de « travail gouvernemental »<sup>4</sup> : un gouvernement produit constamment des actes explicitement destinés à provoquer des effets dans la société, en obtenant au bout du compte que les citoyens (ou *certain*s citoyens) fassent ou ne fassent pas quelque chose, obtiennent des ressources ou n'en obtiennent pas, acquittent des taxes ou n'en acquittent pas, accèdent à un service ou n'y accèdent pas. Mais ces actes du gouvernement *destinés* à produire des effets, ne les produisent pas nécessairement, ni même sans doute habituellement, et presque toujours ce sont d'autres effets que les effets attendus que l'on rencontre. Savoir ce que produit dans la société une décision gouvernementale est l'enjeu de considérables recherches, et peut-être à vrai dire le lieu d'une aporie constitutive. Quoiqu'il en soit pour l'heure, un tel travail gouvernemental n'est pas continu, ni ne s'applique uniment à tout un territoire. Cet aspect lacunaire du travail gouvernemental (au sens où l'on dit qu'un tissu présente des lacunes) peut-il nous instruire sur ce verbe insaisissable, *Gouverner* ?

L'une des difficultés, qui se retrouve à l'identique dans de nombreux domaines des sciences sociales et sans doute de toute science, est que l'on est contraint de constamment raisonner à deux niveaux. En quoi, à un premier niveau, consiste l'action même de gouverner ? S'ouvre là un chantier de recherche tout à la fois labouré à l'extrême dans toutes ses parcelles et peu élaboré dans sa généralité. On a accumulé de nombreuses connaissances sur les circuits de la décision au sein de l'État, sur la manière dont les groupes d'intérêts luttent pour s'y insérer, sur l'influence des représentations et des attentes, et sur mille autres mécanismes en jeu dans cette action spécifique qu'est « gouverner ». Somme toute, on travaille toujours beaucoup sur la question de savoir *Qui gouverne ?*, pour reprendre le titre fameux d'un livre vieux de quarante ans<sup>5</sup>, ou sur

---

<sup>4</sup> Pierre Favre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé » in Jacques Gerstlé ed., *Les effets d'information en politique*, L'Harmattan, 2001 (coll. Logiques politiques), pp. 143-174.

<sup>5</sup> Robert Dahl, *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1961 (traduction française : *Qui gouverne ?*, Armand Colin, 1971).

la question de savoir « comment gouverne-t-on ? ». Mais on ne se risque guère à définir ce qu'est « gouverner ». Les tentatives, plus ou moins abouties et plus ou moins couronnées de succès, de mettre en circulation des concepts plus spécialisés, comme « gouvernabilité » ou « gouvernance », montrent à la fois que le verbe initial - « gouverner » - résiste à l'analyse et qu'il est insatisfaisant pour la recherche<sup>6</sup>. Là se situe précisément le second niveau, celui des instruments de connaissance (pour ne pas parler de « construction de l'objet »). Faut-il abandonner un terme aussi polysémique, en français, que « gouverner », pour lui substituer un terme neutre comme celui d' « action publique » qui tend de plus en plus à apparaître comme fédérateur<sup>7</sup>. A l'arrière-plan, se profile un débat disciplinaire : l'étude de l'activité de gouvernement, du travail gouvernemental, de l'action de gouverner, doit-elle principalement mobiliser les outils de connaissance qui ont été progressivement élaborés au sein de cette quasi-discipline qu'on nomme « études des politiques publiques » ou « sociologie de l'action publique », ou faut-il être plus attentif aux limites de l'efficacité de ces outils, limites ici entendues non pas au sens substantiel (les limites qui rencontrent ces outils lorsqu'ils sont employés) mais au sens territorial (les terrains où ces outils ne peuvent s'appliquer) ? Le premier objectif de cette contribution est de dessiner la carte, peut-être plus exigüe qu'on le penserait, des territoires qu'il est pertinent d'explorer au moyen des instruments de l'étude des politiques publiques. On propose d'en esquisser le tableau, ou plus exactement le triptyque, les deux volets latéraux n'étant que rapidement documentés et le panneau central étant seul détaillé.

---

<sup>6</sup> On rejoint l'analyse, claire et convaincante, d'Olivier Borraz et Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des villes », in J.P.Leresche dir., *Gouvernance locale, coopération et légitimité, Le cas suisse dans une perspective comparée*, Pédone, 2000. Sur le basculement caractéristique de la « gouvernabilité » à la « gouvernance », cf. le riche texte inédit de Jean Leca, « Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXIe siècle ». On se souvient que, dès le milieu des années 1980, le même Jean Leca posait déjà la question dans un livre coédité avec Roberto Papini, *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Economica 1985.

<sup>7</sup> Cf., parmi de multiples exemples, Patrice Duran, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., 1999 ; Jean-G. Padioleau, « Praxis d'une science sociale de l'action publique », in *L'acteur et ses raisons, Mélanges en l'honneur de Raymond Boudon*, PUF, 2000, pp. 340-350 ; F.Lacasse et Jean-Claude Thoenig eds., *L'action publique*, L'Harmattan, 1996 ; CRESAL, *Les raisons de l'action publique, Entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1996.

## **Là où l'on est gouverné, là où on ne l'est plus, là où on l'est à nouveau**

1. Le premier domaine est le plus classique ; il est composé de tous les lieux où, dans la société, s'imaginent les solutions aux problèmes qui paraissent appeler une intervention au moins partiellement collective, se coalisent et s'affrontent ceux qui les défendent et ceux qui les combattent, se négocient et se prennent les décisions qui peu ou prou s'imposeront. Autour d'un territoire aussi vaste, les interrogations théoriques sont évidemment multiples, prolongeant souvent des débats profonds et classiques en science politique<sup>8</sup>. Quel est par exemple le degré d'autonomie des auteurs des décisions publiques : opèrent-ils des choix à partir de critères qui leur sont propres (par exemple sur la base d'options politiques ou pour répondre à ce que les suffrages des citoyens paraissent exprimer) ou sont-ils le jouet de processus sociaux enfouis qui en font les simples greffiers des changements de représentations ou de « référentiels » ou les esclaves des rapports de force ? Ou encore, quels sont les effets de ces décisions publiques : « effets forts » si les décideurs parviennent à changer le monde, « effets faibles » si leur activité n'est qu'une agitation vaine à la périphérie de la société, ce mastodonte qui va son chemin sans que les hommes politiques y puissent mais. Un rappel, aussi grossièrement tracé, n'apprendra rien à personne. Il répond seulement à la nécessité de prendre pour point de départ ce qui reste au centre des recherches sur l'action de gouverner.

2. Le second domaine - le panneau central de notre triptyque - est plus problématique. Il donne son sens à notre question liminaire : « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? ». On le disait en ouverture, l'activité gouvernementale n'est pas constante et ne se déploie pas dans tous les domaines. Elle est discontinue, et parfois

---

<sup>8</sup> Cf. la manière dont, à la fin de leur article sur le modèle de Sabatier, les auteurs présentent les deux schémas d'interprétation des politiques publiques en repartant de Lindblom, Dahl, Mills, voire Mosca et Michels (pp. 220-223 de H. Bergeron, Y. Surel, J. Valluy, « *L' Advocacy Coalition Framework, Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *Politix*, n° 41, 1998). Cf. aussi plusieurs des contributions à l'ouvrage collectif dirigé par Patrick Le Galès et Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique, Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 1995 (Logiques politiques).

très discontinue. Au gré des années, au gré des gouvernements, au gré des ministres ou des directeurs d'administration centrale (et sans doute en est-il ainsi ou davantage à l'échelon régional ou départemental), des champs d'action font l'objet de décisions ou restent en jachère. On va créer une institution, on va réglementer une activité, on va instaurer une allocation particulière, on va définir une norme, puis, passés les quelques mois ou les quelques années où la mise en oeuvre de ces décisions premières est l'objet de toutes les attentions, on laisse les choses vivre leur vie. Qui gouverne alors ? Peut-on dire que c'est encore le législateur, celui qui a pris la décision initiale ? Nous proposons de répondre par la négative, et cela pour trois raisons.

La première ne fait que tirer la conséquence de l'un des enseignements les plus constants de l'observation sociologique. Max Weber le notait fortement en 1919 : « Il est une chose incontestable, et c'est même un fait fondamental de l'histoire [...] : le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale il n'y répond jamais et que très souvent le rapport entre le résultat final et l'intention originale est tout simplement paradoxal »<sup>9</sup>. Bien avant lui, quoique de manière moins absolue, Emile Durkheim l'observait dans la première préface à *De la division du travail social* de 1893 : « Un fait [...] est solidaire d'autres faits, il ne peut être modifié sans que ceux-ci soient atteints, et il est souvent bien difficile de calculer par avance le résultat final de cette série de répercussions »<sup>10</sup>. Il ne semble pas qu'on ait tiré toutes les conséquences de tels constats, cruciaux pour les sciences du politique, et on ne saurait le faire ici. Mais si on les applique au premier degré aux décisions publiques, on voit bien que, dès lors qu'elles déploient leurs effets dans l'infini enchevêtrement des éléments d'une société complexe, ces décisions sont seulement la chiquenaude initiale mettant en branle une masse d'interactions sociales que personne ne contrôle. Doit-on encore en rendre compte au titre du gouvernement en action ? Ce n'est peut-être pas une bonne stratégie de recherche.

---

<sup>9</sup> Max Weber, *Le savant et le politique*, Plon, 1963 (coll. 10/18), p.165.

<sup>10</sup> Emile Durkheim, *De la division du travail social*, préface de la première édition, P.U.F., 1973, p. XLI (Bibliothèque de philosophie contemporaine).

La seconde raison découle d'une prise en compte plus attentive du temps. Dans les situations évoquées ici, l'impulsion gouvernementale initiale existe mais n'est pas, ou peu, réactivée. Pour donner un exemple élémentaire, lorsque le gouvernement instaure « les 35 heures »<sup>11</sup>, la décision fait ensuite constamment l'objet de débats, d'amendements, et d'une mise en oeuvre heurtée à tous niveaux : on reste sans désespérer dans l'action publique. Lorsque - pour prendre ce cas bien documenté<sup>12</sup> - le gouvernement crée en 1981 dans chaque région des FRAC (Fonds régionaux d'art contemporain), il n'intervient à l'inverse ensuite plus guère, sauf à abonder une ligne de crédits, et laisse les acteurs qui y sont engagés animer la structure. Vingt ans plus tard, chaque FRAC est un petit univers avec ses règles, ses équilibres, ses spécialités. La variable essentielle est ici le temps. Plus on s'éloigne de la décision publique et moins ce qui se passe relève de l'analyse des politiques publiques. Il s'agit pour ceux qui gouvernent de créer une institution ou plus largement *d'instituer* un rapport social (notamment en édictant des règles du jeu). L'action publique est alors comme déposée dans le corps social qui la colonise puis l'assimile pour la faire entièrement sienne.

La troisième raison déplace le problème, d'une manière qui peut être choquante au premier abord. Il se pourrait que les décisions publiques aient de l'importance seulement pour les analystes qui les prennent comme point de départ et cessent d'en avoir pour ceux qui adoptent un tout autre regard sur l'objet. Personne ne contestera que la police est, en France, un service public « régalién » faisant l'objet d'une attention gouvernementale extrême et constante. Or, un chercheur issu de la sociologie des professions et qui est étranger à toute approche en termes de politiques publiques (voire

---

<sup>11</sup> Les guillemets visent à attirer l'attention sur l'écart considérable entre la dénomination politique et journalistique constante de la décision (« les 35 heures ») et la considérable complexité juridique et sociale de ce qui est subsumé par la dénomination générique.

<sup>12</sup> Pierre-Alain Four, *Intervention publique et art contemporain : la création des FRAC, leur insertion dans le monde de l'art et leur politique d'acquisitions*, Thèse de doctorat de science politique, IEP Paris, 1995 ; Philippe Urfalino, Catherine Vilkas, *Les Fonds régionaux d'art contemporain, La délégation du jugement esthétique*, L'Harmattan, 1995 (Logiques politiques).

la récuse), peut explorer « ce que fait la police » en reléguant constamment à un rang accessoire l'action publique proprement dite<sup>13</sup>. On ferait la même remarque s'agissant de nombre d'études de sociologie de l' ducation. On peut explorer « ce que font les collèges », et ce que les élèves font des collèges, sans faire la moindre place à l'action gouvernementale, alors que l'institution (qu'elle soit publique ou privée) est évidemment p trie d'interventions publiques. Il y a là sans doute la relativisation la plus radicale qui soit de la centralité de l'action publique : on traite de pans entiers de l'édifice social *instit e* sans la mentionner d'aucune manière. La décision gouvernementale a sans doute un rôle initial, mais il est lointain et n'est pas pertinent pour la recherche. Ou encore, la décision publique n'est qu'un *input* parmi d'autres<sup>14</sup> et l'activité publique perd sa centralité. On est ramené là aux frontières disciplinaires (qui n'ont d'importance qu'à titre d' *indicateurs* des approches différenciées qui les animent). La sociologie de l'action publique est une des approches possibles, elle construit son objet différemment de sa cousine, la sociologie des organisations, et de ses voisines plus ou moins lointaines, la sociologie des professions, la sociologie du travail, la sociologie de l'éducation, la sociologie du changement social, la sociologie des mobilisations, etc. Ce serait dire que la science politique n'est qu'une science sociale parmi d'autres : ce n'est pas si simple et on y reviendra.

Qui gouverne alors ? La première réponse, celle des sociologues de l'action publique, est finalement de dire que la société *se* gouverne en instrumentalisant ceux qui formellement décident. Et cela de multiples manières. La mise en oeuvre d'une décision n'a rien d'une application mécanique, elle est un travail de transformation de la décision pour y introduire les finalités qu'elle n'avait pas et qui s'inscrivent dans d'autres logiques sociales. Déjà, en de  , la décision peut être le simple enregistrement par ceux

---

<sup>13</sup> Dominique Monjardet, *Ce que fait la police, Sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996.

<sup>14</sup> Cf. par exemple s'agissant de retracer l'histoire des associations engagées dans la lutte contre le sida, le livre dirigé par Patrice Pinell qui comporte, dans la trame même des développements, deux chapitres intitulés significativement « Politiques publiques I » (chapitre III) et « Politiques publiques II » (chapitre V) : Patrice Pinell dir., *Une épidémie politique, La lutte contre le sida en France, 1981-1996*, P.U.F., 2002 (Science, histoire et société).

qui gouvernent de ce qui émane en fait des secteurs actifs de la société. L'idée même d'isoler une « décision » est ici contestée : une politique publique est un ensemble complexe et continu qui n'a plus de « début » (la décision) et de « fin » (lorsque les effets de la décision sont épuisés). La décision est « introuvable », elle est « indéterminée », car on est en présence d'un « flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels » - ou mieux, de « multiples flux décisionnels », d'un « ensemble de processus décisionnels »<sup>15</sup>. Cette réponse est convaincante s'agissant de toute une classe d'objets, mais, elle nous paraît ne pas donner assez d'importance *dans certains cas* à la décision proprement politique et donner trop d'importance *dans beaucoup de cas* à une action publique omniprésente se nichant finalement dans tous les replis du corps social. Pour le dire autrement, à la question « qui gouverne alors ? », on répondra dans certains cas que ce sont tout de même les gouvernants qui gouvernent, et dans d'autres que la question sous cette forme n'a pas de réponse. Si l'on passe à la limite, on considérera ainsi que l'emprise du « gouverner » ne saurait s'étendre à des domaines majeurs qui lui échappent au moins substantiellement : qui gouverne les flux démographiques, la mobilité intergénérationnelle, les attirances religieuses, la production symbolique ? De surcroît, il y a d'autres domaines où l'on est bien en présence d'actions et de politiques, mais qui ne sont pas des actions *publiques* ou des politiques *publiques*. Au sein de toute institution, il y a des mécanismes de « gouvernance » et des hiérarchies de pouvoir, et toujours quelqu'un - ou quelques uns - qui gouverne(nt). Mais ces gouvernements « privés » relèvent-ils d'une même problématique que le gouvernement public ? La « gouvernance » des grands groupes industriels ou des établissements bancaires peut-elle être appréhendée avec les mêmes instruments que la « gouvernance » de la police ou de l'immigration ? Si tel n'est pas le cas, n'est-on pas en présence d'inversions lourdes de conséquences ? Pour le ressortissant d'un Etat, les décisions des « gouvernements privés » (entreprises, centrales d'achat monopolistiques, églises, groupe de pairs...) peuvent être infiniment plus décisives et peser plus tragiquement sur

---

<sup>15</sup> Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, pp. 101-103 (Clefs, politique).



son destin que les actions publiques. Le lointain gouvernement n'est plus qu'une pâle instance sans guère d'épaisseur. En attendant qu'il revienne en force...

3. Le dernier territoire, le troisième élément de notre triptyque, ramène en quelque sorte au point de départ : les deux volets d'un triptyque ne sont-ils pas généralement des pendants ? Qui gouverne quand - du fait d'une crise nationale ou locale - personne n'est plus en mesure de gouverner ? Il est en effet des moments et des lieux où la capacité de gouverner des autorités publiques s'effondre. Cela peut se produire à un temps donné : crise politique, révolution, catastrophe, « situation extrême »<sup>16</sup>, peuvent ôter toute capacité d'intervention aux pouvoirs publics. Cela peut également se produire dans l'espace, lorsque peuvent se déployer ce que Michel Foucault nommait des « illégalismes sectoriels », squats, zones autonomes temporaires préconisées par Hakim Bey<sup>17</sup>, zones dites (de manière polémique) « zones de non droit », secteurs d'économie souterraine, jadis « communautés » anarchistes ou soixante-huitardes. Ces situations se caractérisent par la perte de la possibilité effective de gouverner pour les pouvoirs publics, mais elles sont celles aussi d'un intense retour du politique. Dans de tels cas en effet, la question du pouvoir est posée à la face de tous et il est exceptionnel que ce soit impudemment. Les catastrophes naturelles ou industrielles suscitent inmanquablement démonstrations de force et décisions radicales, pas nécessairement ajustées au problème posé<sup>18</sup>. Quant aux conduites mettant en cause l'autorité ultime de l'État, elles amènent impérativement l'État à tenter une reprise en main, souvent vigoureuse. Il s'agit de montrer à qui revient le dernier mot. Il n'est pas question en de telles circonstances que « personne ne gouverne » : le gouvernement va gouverner de manière ostentatoire.

---

<sup>16</sup> Nous reprenons l'expression à Claude Gilbert, *Le Pouvoir en situation extrême, Catastrophes et politique*, L'Harmattan, 1992 (Logiques politiques).

<sup>17</sup> Hakim Bey, *Zone autonome temporaire*, TAZ, Éditions de l'Éclat, 1997 (coll. Premiers secours).

<sup>18</sup> Claude Gilbert, op.cit., notamment pp. 239-240.

Le parcours que nous venons de suivre emprunte ainsi la forme du *fer à cheval*<sup>19</sup>. A l'un des pôles se trouvent les décisions publiques peu ou prou adossées à la puissance publique. Lorsque l'on s'éloigne de l'entrefer, l'activité sociale n'est plus guère ou plus du tout gérée par ceux qui gouvernent. Au plus loin des pôles, l'histoire solidifiée perpétue le social sans intervention politique immédiate. Quand on revient vers l'autre pôle, on retrouve l'action publique, souvent sous son espèce la plus « régalienne », souvent avec usage de la force. Ce « fer à cheval » nous paraît emporter quelques conclusions notables s'agissant du sens à donner au verbe « gouverner ».

L'homme qui gouverne ne gouverne *que certains secteurs de la société et à certains moments*. La vision du politique comme lieu où une « direction » est donnée à la collectivité, où les demandes sociales sont traitées, les conflits résolus, la représentation des citoyens assurée, ne peut être vraie dans sa généralité : elle n'a de sens que sectoriellement. On se distingue là de Jean Leca, dont la démarche consiste à prendre pour point de départ de telles formulations<sup>20</sup>, puis à montrer, avec virtuosité, toutes les limites conceptuelles et empiriques qu'elles rencontrent. Nous les considérons pour notre part comme fausses, en tant qu'elles prétendent à la généralité (« diriger les affaires publiques », « conduire la collectivité »...). Elles ne sont justifiées que s'agissant de certains moments et seulement pour certains segments sociaux.

### **L'emprise ultime du politique**

---

<sup>19</sup> Sur un autre usage politologique de la figure du fer à cheval, cf. les travaux trop oubliés de Jean-Pierre Faye, notamment *Théorie du récit, Introduction aux « langages totalitaires », La raison critique de l'économie narrative*, Hermann, 1972.

<sup>20</sup> « Gouverner », c'est « prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser des élections, extraire des ressources, affecter des dépenses ». mais de telles tâches ne se réalisent que si un gouvernement existe et est capable d'établir dans la société « une autorité suprême, clairement définie et incontestable ; une hiérarchie centrale de fonctions publiques ; une sphère de compétence distincte à l'intérieur de laquelle ses décisions (sont) obligatoires ; un territoire continu sur lequel son autorité s'exerce ; une identité et une présence symbolique sensibles à tous ses citoyens ; le monopole effectif des moyens de coercition légitimes ; la capacité d'appliquer directement ses décisions aux individus et aux groupes qu'elles visent ; l'autorité exclusive sur les mouvements des biens, services, capitaux et personnes à l'intérieur de ses frontières » (Jean Leca, « Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », note inédite).

Une telle proposition conduit à des formulations qui se distinguent fortement, par le jeu de deux inversions symétriques, de ce qui paraît être la vulgate des études de politiques publiques aujourd'hui. D'une part, on entend soutenir que, dans de nombreux domaines, l'action publique n'est plus isolable ou décelable, que donc les instruments de la sociologie des politiques publiques deviennent inopérants. Par contre, là où l'action politique demeure, elle doit être regardée en face, dans son intensité toujours sous-estimée. Aux deux bouts, qui se font face, du « fer à cheval », l'emprise du politique est beaucoup plus accusée et beaucoup moins consensuelle qu'on tend à le dire (et que les décideurs ont intérêt à le dire). Là, l'action de gouverner ne doit plus être considérée comme incrustée dans la société, mais pour ainsi dire en opposition avec elle. On le justifiera brièvement sur trois plans.

1. On doit d'abord donner toute son importance aux divisions qui traversent les sociétés. « Gouverner », c'est s'inscrire dans l'opposition de groupes potentiellement rivaux dont chacun peut, lorsque les circonstances y entraînent, vouloir anéantir les autres. De ce fait, à l'arrière plan de toute décision politique, il y a des intérêts favorisés ou combattus, il y a des positions renforcées ou affaiblies, il y a des chances données ou supprimées ; il y a donc plus ou moins de liberté, plus ou moins de possibilité pour chacun d'accéder à ce dont il a besoin ou à ce qui lui convient. On ne saurait donc banaliser le politique, en faire un lieu anodin, un espace de responsabilités diluées siège d'activités routinières aux conséquences légères. Il n'y a pas de « politique ordinaire »<sup>21</sup>. Toute action politique fait des victimes, et l'homme politique est celui à qui échoit la tâche de choisir les victimes.

2. On ne peut ensuite ignorer « l'homme politique » (plus exactement, les hommes et les femmes qui font profession de politique, les professionnels et

---

<sup>21</sup> Cf. notre contribution, « Y a-t-il un rapport "ordinaire" au politique ? » à Jean-Louis Marie ed., *L'ordinaire, Modes d'accès et pertinence pour les sciences sociales et humaines*, L'Harmattan, 2002.

professionnelles de la politique). La science politique a établi de manière surabondante que l'homme politique (celui qui, selon la célèbre formule de Weber, non seulement vit *pour* la politique, mais vit *de* la politique), se trouve progressivement enfermé dans un champ clos qui le soumet à sa logique endogène<sup>22</sup>. Si, pour une part, les professionnels de la politique représentent les intérêts de certains groupes dans la société, ou du moins les retranscrivent dans le langage propre au politique, pour une autre part, ils travaillent à leur propre intérêt de personnes qui trouvent « dans la politique une source permanente de revenus » (Weber). Comme le souligne P. Bourdieu, « une part très importante des actions qu'accomplissent les hommes politiques n'ont pas d'autre fonction que de reproduire l'appareil et de reproduire les hommes politiques en reproduisant l'appareil qui leur assure la reproduction »<sup>23</sup>. « Gouverner », disons le crûment, c'est pour partie faire en sorte de vivre à demeure du politique.

3. Le politique étant fondé sur des dominations et des inégalités, « gouverner » (toujours dans les cas, et eux seuls, où le pouvoir s'exerce), c'est de ce fait définir les cas où il pourra être fait usage de la contrainte et éventuellement de la violence pour obtenir des citoyens qu'ils se conforment aux prescriptions gouvernementales. Weber rappelle qu'on ne peut être indifférent « au fait que toute politique utilise comme moyen spécifique la force, derrière laquelle se profile *la violence* »<sup>24</sup>. « Gouverner » - on ne le dit plus guère - c'est décider que la force sera utilisée à l'encontre de certaines personnes ou de certains groupes, et qu'à l'inverse, elle ne s'appesantira pas sur d'autres. La formule weberienne mettant l'accent sur « la revendication par l'Etat du monopole de l'usage légitime de la force physique » montre ici ses limites. Elle ne rend pas justice au fait majeur de la dissymétrie entre la capacité de résistance d'un citoyen, ou de quelques uns, et la puissance mobilisable par les pouvoirs publics, ou mieux, la capacité de l'Etat de toujours mobiliser le volume de force nécessaire pour surpasser toute force adverse

---

<sup>22</sup> Voir notamment : Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Montchrestien, 1993 (coll. Clefs Politique).

<sup>23</sup> Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Presses universitaires de Lyon, 2000, p. 66.

<sup>24</sup> Max Weber, *Le savant et le politique*, p. 169 (souligné par Weber).

qui pourrait lui être opposée<sup>25</sup>. Elle ne donne pas la place centrale à cet autre fait que l'usage étatique de la violence s'exerce différemment selon l'appartenance des individus aux diverses classes ou catégories sociales<sup>26</sup>, et que la question de sa « légitimité » (« l'usage légitime » weberien) doit être sans cesse posée.

On regrette de devoir énoncer de telles propositions sans les justifier. On espère que le lecteur tout à la fois admettra la centralité pour notre propos de propositions de cette nature et acceptera qu'elles ne puissent être convenablement référencées et argumentées dans cette contribution<sup>27</sup>. Il reste à dire brièvement combien un tel travail d'élucidation du sens de « Gouverner » a des conséquences sur la manière dont on donne du contenu à l'étude des politiques publiques. Elle engage d'abord à ne pas minimiser la dimension tragique du politique, qui imprègne les dernières pages des exposés de Weber sur *Le savant et le politique*. Gouverner, c'est devoir choisir des moyens dont on ignore s'ils ne dénatureront pas les fins, c'est choisir les victimes de l'action publique, c'est s'adosser à la force pour imposer ses décisions. La sociologie de l'action publique est, qu'on le veuille ou non, une victimologie et une polémologie. Gouverner, c'est aussi dans la plupart des cas se donner la préférence, à soi-même et à ses collègues professionnels de la politique. La sociologie de l'action publique ne peut se dissocier sérieusement de la sociologie du personnel politique. Comme elle ne saurait longtemps ignorer la sociologie de la police, dont les rappels sont si rarement entendus : « La légitimité du pouvoir est largement dépendante de sa capacité à maintenir l'ordre. L'ordre est même le *critère* pour dire si un pouvoir politique existe ou non » (Bayley<sup>28</sup>). L'autonomie disciplinaire de la sociologie des politiques publiques est née, sous divers aspects, d'une contestation de la centralité de l'action des hommes de gouvernement.

---

<sup>25</sup> Sur ce point, cf. par exemple Dominique Monjardet, *Ce que fait la police*, op.cit., pp. 19-20.

<sup>26</sup> Cf. Fabien Jobard, *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, Éditions La Découverte, 2002 (Textes à l'appui/Politique et sociétés). Du même auteur : « Comprendre l'habilitation à l'usage de la force policière », *Déviance et société*, Vol. 25/3, 2001, pp. 325-345.

<sup>27</sup> Nous y consacrons de longs développements dans un livre à paraître.

<sup>28</sup> David H. Bayley *Patterns of Policing, A Comparative International Analysis*, New Brunswick N.J., Rutgers University Press, 1985

L'action publique était présentée comme le produit d'un processus éminemment collectif, sourcé dans la société toute entière ; l'État était réduit au rôle d'une institution validant un processus cognitif mené à bien collectivement . Le temps est revenu de considérer à nouveau la politique, là où elle s'exerce, dans ses dimensions d'incertitudes, de violences, et de productions d'inégalités, voire de spoliations. Comme forme, parmi d'autres, de la domination de l'homme par l'homme.

\* \* \*