

**Cyril Benoît
Patrick Le Galès
Pierre Lascoumes**

SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE

3^e édition
Sous la direction de François de Singly

ARMAND COLIN

Conception de couverture : Atelier Didier Thimonier



NOUS PROTÉGEONS LE DROIT D'AUTEUR :

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle.

La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

Toute reproduction ou diffusion de cet ouvrage, même partielle, sans autorisation, est strictement interdite.

Le piratage porte atteinte au travail des auteurs et fragilise l'ensemble de la chaîne du livre.

En partageant ou reproduisant ce livre illégalement, vous mettez en danger celles et ceux qui le créent, le produisent et le diffusent.



NOUS NOUS ENGAGEONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT :

Vos livres sont imprimés sur des papiers certifiés dans des formats optimisés pour limiter la perte.

Nous imprimons 70 % de nos livres en France et 25 % en Europe

Nous limitons l'utilisation du plastique sur les couvertures de nos ouvrages.

© Armand Colin, 2026 pour cette nouvelle édition

Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur, 11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-64314-0

Sommaire

Introduction	7
Politiques publiques, action publique et gouvernance.....	7
L'ouvrage en bref	9
1. Une sociologie politique de l'action publique	11
1. L'action publique à l'ère du <i>Policy State</i>	12
1.1 L'extension continue de l'empire des politiques publiques.....	12
1.2 Les politiques publiques au cœur du conflit politique	16
2. L'action publique à l'aune des sciences sociales	17
2.1 Sciences sociales et action publique.....	17
2.2 Les enjeux de la multidisciplinarité.....	20
3. Analyser l'action publique : définitions et fondamentaux	21
3.1 Les approches classiques de l'action publique	21
3.2 Un modèle d'analyse.....	23
4. L'action publique à la croisée de la régulation sociale et politique.....	26
4.1 Les trois ruptures de l'analyse de l'action publique	26
4.2 Les cycles de l'État-nation.....	28
Conclusion.....	30
2. Les dynamiques politiques de l'action publique	32
1. Les approches électorales et leurs limites : partis, groupes d'intérêts et sous-systèmes d'action publique.....	33
1.1 La portée relative des mécanismes électoraux	33
1.2 La logique sectorielle de l'action publique	35
2. Les effets de l'attention publique et de sa variation	37
2.1 Des courants multiples aux équilibres ponctués.....	37
2.2 Les effets de l'attention publique en débat.....	39

3. Les bureaucraties au cœur de l'action publique.....	41
3.1 L'intégration bureaucratique des politiques publiques.....	41
3.2 L'action publique recomposée par la transformation des bureaucraties.....	44
4. La coordination par les idées et les représentations globales.....	49
4.1 Prendre la mesure du rôle des idées dans l'action publique	49
4.2 Des référentiels à la combinaison des idées, institutions et intérêts.....	51
Conclusion.....	53
3. La fabrique sociale de l'action publique.....	54
1. Retracer la « carrière » des problèmes publics	55
1.1 Faits sociaux, problèmes publics et enjeux politiques.....	55
1.2 Le rôle des entrepreneurs de cause	56
2. Nommer, blâmer, revendiquer.....	58
2.1 Labellisation des problèmes et imputation des responsabilités.....	58
2.2 La mise sur agenda	60
3. Instrumentation des enjeux et changements de politiques publiques.....	62
3.1 Les technologies de gouvernement	62
3.2 Le constat des écarts entre besoins sociaux, intentions politiques et effets observés	65
4. La mise en œuvre comme analyseur de l'action publique	68
4.1 De l'analyse des échecs de l'action publique à la compréhension de sa mise en œuvre.....	68
4.2 Apports et limites de l'approche « par le bas » de l'action publique	70
Conclusion.....	73
4. Action publique et structuration du politique et de la société....	74
1. Les politiques publiques : effet ou cause du conflit politique ?	75
1.1 Un problème de perspective	75

1.2 La centralité de l'action publique dans la politique contemporaine	77
2. Quand la forme des politiques structure les arènes du conflit	80
2.1 Dépasser l'opposition entre <i>policy</i> et <i>politics</i>	80
2.2 Les limites de l'approche typologique pour saisir les effets des politiques	83
3. Héritages, choix passés et effets retour des politiques publiques	84
3.1 Les effets différenciés des politiques selon les acteurs	84
3.2 Effets rétroactifs et dépendance au sentier	89
4. Effets des politiques et rapports ordinaires à l'action publique	91
4.1 La réception des politiques publiques par leurs ressortissants	91
4.2 L'ancrage social de la réception des politiques et du rapport à l'État	92
Conclusion	94
5. La sociologie de l'action publique en débats critiques	95
1. Les trois pôles critiques de la sociologie de l'action publique « <i>mainstream</i> »	96
1.1 Ce que faire de la sociologie de l'action publique veut dire	96
1.2 Trois positions divergentes	97
2. L'action publique comme expérience	99
2.1 Discours, arguments et interprétations	99
2.2 Les trois dimensions clés des approches pragmatiques	102
3. L'action publique au cœur du capitalisme	105
3.1 Les déterminants structurels de l'action publique	105
3.2 L'action publique dans le capitalisme globalisé	107
4. Le retour du refoulé rationaliste	109
4.1 « <i>Design</i> » et optimisation des décisions	109
4.2 La nouvelle analyse positiviste de l'action publique	111
Conclusion	113

Conclusion	115
Outils de travail	121
Sélection de douze ouvrages classiques	123
Bibliographie	125

Introduction

Politiques publiques, action publique et gouvernance

L'action publique est partout dans les sociétés contemporaines. Chiffres, bilans et annonces politiques nous en rappellent régulièrement la présence, mais c'est surtout dans le quotidien qu'elle se donne à voir. Infrastructures, qualité de l'air, fonctionnement des écoles et des universités, prix de l'énergie ou des médicaments : rares sont aujourd'hui les domaines qui échappent totalement à l'intervention publique. Historiquement ancrée dans les secteurs où l'État a construit son autorité – sécurité, défense du territoire, santé des populations – elle s'est progressivement étendue à multiples domaines, tels que la régulation du numérique, la transition climatique, les nouvelles technologies ou encore la surveillance des marchés financiers.

Le présent ouvrage propose des clés de lecture pour mieux appréhender ces phénomènes, en s'appuyant sur un ensemble de ressources conceptuelles issues des sciences sociales. Les politiques publiques constituent son unité d'analyse de base. Malgré leur variété, elles renvoient toutes à un engagement officiel pris par une autorité politique pour traiter une situation perçue comme problématique, assorti d'orientations et d'instruments destinés à atteindre un objectif donné. Par extension, l'action publique désigne à la fois ces programmes et l'ensemble des opérations par lesquelles ils sont définis, négociés et mis en œuvre par les autorités compétentes – État, organisations internationales ou collectivités territoriales.

Parce qu'elle résulte de débats, de luttes, de coopérations, de savoirs spécialisés et de rapports de force, l'action publique n'est jamais une suite de simples décisions techniques. Pour bien la comprendre, il convient de s'intéresser aux processus par lesquels les sociétés définissent leurs problèmes, arbitrent leurs conflits, intègrent certains groupes ou en marginalisent d'autres. Il s'agit donc de reconnaître la place de l'action publique dans la structuration de l'ordre social et politique. Les sciences sociales ont développé, au fil des décennies, une série d'outils permettant de l'analyser

dans ces termes. Ces approches permettent non seulement d'étudier les politiques publiques pour elles-mêmes, mais aussi d'en saisir les implications pour les transformations contemporaines de la démocratie – sélection des problèmes, participation, contestation – ainsi que pour l'évolution de l'État, de ses capacités d'action et des limites qu'il rencontre face à des acteurs économiques et sociaux capables de contrer ou de capturer ses interventions.

Si l'action publique suscite aujourd'hui un intérêt renouvelé, c'est aussi parce que les modes de gouvernement eux-mêmes ont profondément évolué. Le modèle classique d'un appareil administratif centralisé et agissant dans des secteurs bien balisés ne suffit plus à rendre compte de la situation actuelle. Trois évolutions majeures peuvent être soulignées. D'abord, les échelles d'intervention se sont multipliées. L'action publique se déploie simultanément au niveau international et européen, au niveau national, mais aussi dans les régions, les départements, les villes ou les territoires infra-locaux. Ces niveaux ne s'additionnent plus simplement : ils s'entrecroisent, pour le meilleur ou pour le pire, à travers des réseaux transnationaux, des alliances interterritoriales ou des dispositifs d'intégration régionale. Ensuite, les acteurs impliqués se sont diversifiés. Aux institutions politiques et administratives s'ajoute désormais une pluralité d'organisations – experts, cabinets de conseil, ONG, groupes professionnels, associations, entreprises, associations de citoyens – qui contribuent à définir les problèmes publics, produire de l'expertise, participer aux débats et orienter les choix. Enfin, les processus de mondialisation et de démondialisation ont renforcé l'autonomie des grandes firmes et des institutions financières, tout en accélérant la circulation des modèles d'action publique. Inspirés en partie du management, des instruments tels que les indicateurs de performance, les mécanismes de marché, les partenariats public-privé ou les agences de régulation se diffusent largement, souvent portés par des réseaux de consultants, des organisations internationales ou des juristes ayant des logiques de structuration propres.

Du fait de ces transformations, le terme d'action publique semble aujourd'hui mieux adapté que celui de politique publique au singulier tant les scènes, les acteurs et les instruments sont complexes et variés – rendant obsolète toute approche centrée sur des programmes pris isolément. La notion d'action publique, qui prend au sérieux la dimension collective des politiques publiques, se rapproche également de celle de gouvernance, qui met en lumière des configurations où l'État n'agit plus seul, mais au sein de

jeux complexes mêlant intérêts publics, privés et associatifs. Comprendre ces recompositions, c'est comprendre comment se construit aujourd'hui le gouvernement des sociétés contemporaines.

L'ouvrage en bref

Notre ambition est de fournir un panorama à la fois détaillé et concis de l'action publique. Le chapitre 1 débute par une réflexion sur sa place dans les sociétés contemporaines. Il revient ensuite sur la manière dont elle a été appréhendée par les sciences sociales, avant d'introduire une série de définitions et de concepts de base. Le chapitre 2 analyse les dynamiques politiques qui traversent l'action publique, des bureaucraties aux groupes d'intérêts, en passant par le rôle de l'attention publique et des idées. Le chapitre 3 s'intéresse à la fabrique de l'action publique, depuis la définition des problèmes jusqu'à la mise en œuvre. Le chapitre 4 examine ses effets rétroactifs sur la société et, partant, son rôle dans la structuration de l'ordre social et politique. Le chapitre 5 revient sur un ensemble de débats émergents ou actuels qui animent la sociologie de l'action publique. Une courte conclusion présente les implications plus générales des constats formulés, et les met en regard de développements récents de l'action publique.

Une sociologie politique de l'action publique

Parler de politiques publiques, c'est désigner l'intervention d'une autorité publique – seule ou en partenariat – pour traiter une situation perçue comme problématique. Mais, au-delà du traitement ponctuel des enjeux sociaux, les politiques publiques constituent une forme d'action collective qui contribue à façonner l'ordre social et politique : elles orientent la société, régulent ses tensions, favorisent l'intégration ou l'exclusion des groupes. Elles peuvent tout autant résoudre qu'amplifier les conflits. Leurs effets, qui s'observent toujours à différents niveaux, sont autant des questions de mise en œuvre que de décision.

Depuis l'Antiquité, la *Polis* renvoie aux affaires de la Cité : la définition des finalités collectives, l'expression des demandes, leur mise en cohérence et les arbitrages entre intérêts concurrents. Au cours des siècles, une sphère d'activité spécifique s'est progressivement différenciée du reste de la société pour prendre en charge ces fonctions. Selon Lagroye (2003), la spécialisation du politique correspond à l'affirmation de rôles propres ; elle est aussi une affaire de pouvoir et de domination, au sens de Weber (1995), c'est-à-dire d'exercice d'autorité, de mobilisation de ressources et de capacité de sanction. Dans ce contexte, adopter une entrée par les politiques publiques permet de renouveler la compréhension des transformations du politique mais aussi celle de l'État et du gouvernement. Cette perspective invite également à mettre en lumière les limites de ces interventions : l'action publique rencontre sans cesse des acteurs capables de lui résister, de l'influencer, voire de la détourner ou de la neutraliser.

S'intéresser aux politiques publiques dans leur globalité – et donc, à l'action publique – c'est s'intéresser au changement social, à la résolution des conflits et à l'ajustement des intérêts, mais aussi à l'allocation inégale des ressources. Les interactions entre autorités publiques et acteurs sociaux – plus ou moins organisés, dotés de ressources variables – sont au cœur de l'analyse. En proposant

une sociologie politique de l'action publique, cet ouvrage n'affirme pas que la société serait intégralement structurée par le politique, mais considère qu'il n'existe pas ou peu de domaines desquels le politique serait totalement absent¹. Les politiques publiques, qui organisent et orientent une part substantielle de la vie collective, en constituent les nœuds : c'est là que les problèmes sont définis, que les intérêts se confrontent, que des arbitrages sont produits et que se jouent, très concrètement, les rapports de pouvoir. Ce chapitre introductif précise les raisons de ce parti pris analytique et discute de ses implications.

I. L'action publique à l'ère du *Policy State*

I.1 L'extension continue de l'empire des politiques publiques

Il n'existe aujourd'hui presque aucun domaine de la vie sociale qui ne soit, de près ou de loin, saisi par des politiques publiques. Cette situation est le produit d'un long processus au cours duquel l'action de l'État s'est progressivement étendue et transformée. Historiquement, les formes élémentaires de l'action publique apparaissent dans des contextes et des périodes très variés. On les repère déjà dans plusieurs civilisations de l'Antiquité – dans l'Égypte de l'Ancien Empire, dans la Chine des Royaumes Combattants ou, plus près de nous, dans la République romaine. Dans ces sociétés très différentes, une classe de lettrés a progressivement organisé une série de fonctions et mis au point des instruments simples dont elle a peu à peu monopolisé l'exécution : prélèvement de l'impôt, réglementations administratives fondées sur l'écrit, organisation des approvisionnements, planification urbaine. Ces technologies sont alors principalement utilisées à des fins militaires ou de contrôle des populations. Mais la stabilisation de formes de gouvernement durable a peu à peu ouvert la voie à des interventions plus volontaristes pour diriger et réguler les sociétés.

En Europe, les formes modernes d'action publique émergent progressivement dans les communes du Moyen Âge décrites par Weber (1995),

1. Le terme « politique » est ambigu. L'anglais distingue : politics (la vie partisane, partis, élections), polity (le système politique, les fondements théoriques de l'État), policy (politiques publiques).

puis dans les premiers États d'Europe de l'Ouest qui s'affirment contre les pouvoirs de l'aristocratie terrienne ou de la bourgeoisie des villes. Le recours croissant aux statistiques, l'essor d'une bureaucratie centralisée, le développement de politiques commerciales et la gestion de l'expansion urbaine constituent autant de jalons de cette « expansion ». Ces pratiques se diffusent et s'institutionnalisent au fur et à mesure que les États se renforcent. À partir du ^{xvii}^e siècle émerge une conception moderne du gouvernement et de la « police », soutenue par des doctrines et des dispositifs qui visent à rendre la société lisible et gouvernable, tels que les cadastres et les premières formes de recensement (Scott, 1998). Foucault (2004) a montré comment ces pratiques « d'étatisation » s'accompagnent de la formation d'un art de gouverner – la gouvernementalité – et des sciences camérales qui en constituent la rationalisation intellectuelle (Laborier *et al.*, 2011).

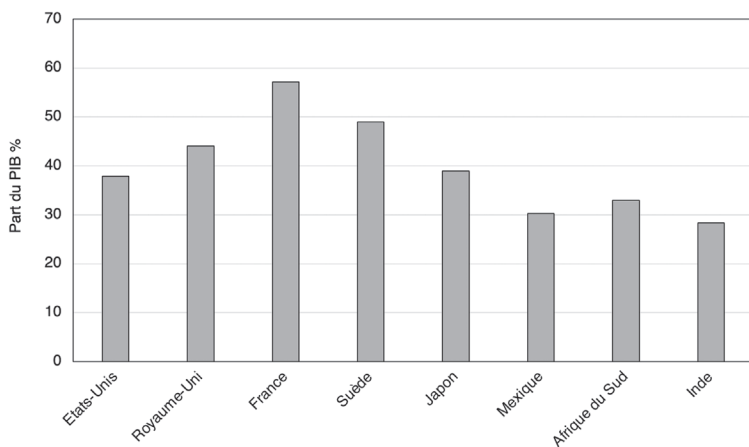
En dépit des effets réels de ces consolidations successives, le modèle dominant de l'État en Europe reste celui d'un « veilleur de nuit » jusqu'au milieu du ^{xix}^e siècle¹ : ses missions, bien que de plus en plus vastes et précises, concernent essentiellement la garantie de droits fondamentaux, la justice, la défense et la sécurité des populations – auxquelles s'ajoutent, dans certains cas, les premiers programmes d'hygiène publique ou de gestion des infrastructures. C'est seulement avec les profondes transformations du ^{xix}^e siècle – industrialisation, urbanisation accélérée, croissance démographique, massification de l'instruction, développement des communications – que l'État commence à intervenir dans des domaines plus variés et à se doter de moyens administratifs plus conséquents.

L'extension du domaine des politiques publiques, observée par la suite dans la plupart des pays du monde, traduit ainsi une transformation à la fois de la nature et de l'intensité du rapport entre l'État et la société. Le changement est d'abord qualitatif : l'intervention publique s'élargit à des secteurs toujours plus nombreux, consacrant un rôle plus actif de l'État dans l'organisation de la vie collective. Mais il est aussi quantitatif : depuis le renforcement de l'État moderne en Europe, autour des années 1870, les politiques publiques se multiplient. Les phases d'expansion sont particulièrement marquées lors des crises

1. Le terme « d'État veilleur de nuit » fut utilisé par le socialiste prussien Ferdinand Lassalle en 1862. Lassalle présente ce *Nachtwächterstaat* comme le prototype de l'État bourgeois, préoccupé uniquement par le maintien de l'ordre et la promotion des libertés économiques.

économiques (années 1930, années 1970) ainsi que durant les guerres et les périodes de reconstruction. Plus récemment, c'est la réponse ambitieuse des gouvernements à la pandémie de Covid-19 ou la crise énergétique en Europe suite à la guerre en Ukraine qui ont illustré ce phénomène.

La part croissante prise par les politiques publiques dans la gouvernance contemporaine peut être appréciée de différentes façons. L'un des indicateurs les plus courants est la mesure des dépenses publiques en pourcentage du PIB (Figure 1.1). Cet indicateur permet généralement de constater que l'Europe constitue l'espace où les politiques publiques se sont les plus développées.

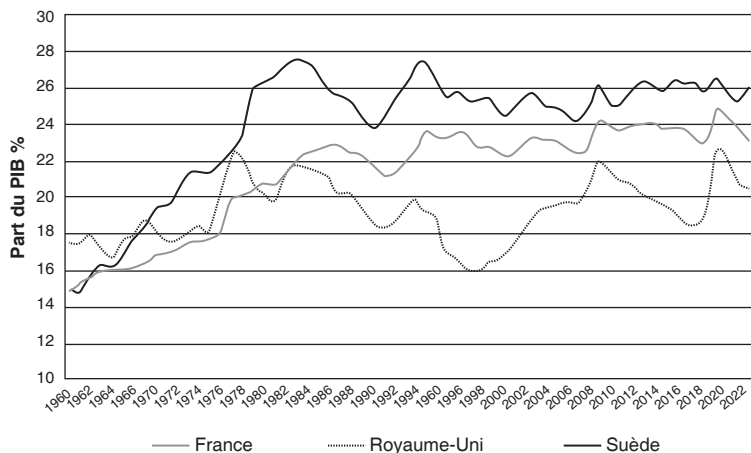


Source : Fonds Monétaire International (2024)

Figure 1.1. Dépenses publiques en pourcentage du PIB

Mais dans d'autres parties du monde, l'expansion de l'action publique est également observée. De nombreux pays, tels que l'Afrique du Sud ou le Mexique, ont franchi la barre des 30 % des dépenses publiques rapportées au PIB – traduisant dans ces pays l'implication grandissante de l'État et des programmes publics dans l'économie, souvent sous l'effet de la montée d'une classe moyenne stable et de plus en plus active politiquement. Un autre indicateur est la consommation finale des administrations publiques

rapportée au PIB, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses directement engagées pour faire fonctionner les services publics (salaires, fonctionnement, achats courants). Contrairement aux transferts monétaires, cet indicateur capte la production effective de services publics et donne une image assez fidèle de l'ampleur administrative et opérationnelle de l'État. Son poids dépasse déjà les 10 % du PIB dans la plupart des pays industrialisés après 1945. Depuis, la tendance est clairement ascendante, même si elle s'exprime différemment selon les contextes nationaux.



Source : Banque Mondiale (2022)

Figure 1.2. Consommation finale des administrations en France, au Royaume-Uni et en Suède

La figure 1.2 montre ainsi, pour trois pays assez représentatifs de la trajectoire européenne (France, Royaume-Uni et Suède), une progression continue sur plusieurs décennies : une hausse régulière dans les deux premiers cas, et une évolution plus heurtée au Royaume-Uni – même si les réformes libérales des années 1980 n'ont pas inversé durablement la trajectoire. Malgré leurs modèles politiques contrastés, ces trois pays connaissent ainsi une augmentation nette et durable de la consommation publique, révélatrice de l'expansion des capacités d'intervention de l'État.