

Partie 1

LE POLITIQUE, LA POLITIQUE, LES POLITIQUES PUBLIQUES, LA SCIENCE POLITIQUE

On peut définir la science politique comme la science des faits politiques, mais comment alors définir un fait politique ? Les faits politiques ne sont pas politiques par nature. La dimension politique d'un fait est variable dans le temps et dans l'espace. Tout n'est pas politique mais tout fait social est « politisable ». Il faut considérer le politique comme une dimension potentielle de tout phénomène social. Les processus de politisation sont complexes, ils sont rarement maîtrisés par un seul type d'acteurs et le résultat de démarches et d'entreprises volontaires. Ils sont le produit de rapports de force entre multiples acteurs. Il n'y a pas en somme de définition universellement opératoire du politique.

La science politique rassemble une communauté de chercheurs qui analysent les mécanismes au principe de la conquête, de l'exercice et de la conservation des positions de pouvoir politique et ceux qui concourent à politiser et prendre en charge politiquement des problèmes sociaux. Cette discipline a été une des dernières sciences sociales à apparaître au XIX^e siècle. Cette émergence est le produit de plusieurs évolutions : le développement d'une bureaucratie moderne, le processus de sécularisation, l'universalisation du suffrage, la spécialisation de l'activité politique par rapport à d'autres activités sociales et l'émergence d'institutions spécialisées.

Il convient de clarifier les notions de pouvoir, domination, légitimité au cœur de l'objet politique. À la différence de la domination, le pouvoir n'implique pas forcément la légitimité

ou sa recherche. Il peut s'exercer par la force pure. Les relations de pouvoir sont observables à tous les niveaux de la société. Une des questions est dès lors de savoir si l'on peut identifier une spécificité du pouvoir politique. Le terme «légitimité» désigne le caractère de toute domination qui se donne pour justifiée, normale, conforme aux valeurs dominantes dans une société. Raisonner en termes de légitimation est donc plus fécond. La légitimation d'un pouvoir politique renvoie à l'ensemble des processus qui rendent «l'exercice d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fasse concevoir comme une nécessité sociale sinon un bienfait» (Jacques Lagroye).

L'une des principales caractéristiques des sociétés modernes est de voir le pouvoir s'institutionnaliser dans des structures étatiques. La science politique a longtemps été centrée exclusivement sur l'étude de l'État. Or, il y a des sociétés sans État et la politique déborde la sphère des institutions étatiques. L'État n'est pas le produit d'une nécessité historique ou fonctionnelle. L'État occidental moderne est le résultat de processus historiques et de constructions sociales complexes où se combinent de nombreuses variables. Ce qui définit l'État moderne est une série de monopoles qui se sont imposés peu à peu.

■ ■ ■ RÉFÉRENCES GÉNÉRALES DE MANUELS EN SCIENCES POLITIQUES ET EN SCIENCES SOCIALES

- Alcaud (D.), Bouvet (L.), dir., *Dictionnaire des sciences politiques et sociales*, Paris, Sirey, 2004.
- Braud (P.), *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 1998.
- Cohen (A.), Lacroix (B.), Riutort (P.), dir., *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009.
- Dormagen (J.-Y.), Mouchard (D.), *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, De Boeck, 2007.
- Lagroye (J.), avec François (B.) et Sawicki (F.) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Daloz, 2002.
- Nay (O.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Daloz, 2008.
- Voilliot (C.), *Éléments de science politique*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- « Découverte de la science politique », *Cahiers français* 276, *La Documentation française*, 1996.
- « La Science politique », *Cahiers français* 350, *La Documentation française*, 2009.



LEÇON 1

QU'EST-CE QU'UN FAIT POLITIQUE ?

- I. « Politique » : une polysémie fuyante
- II. La construction sociale du politique
- III. Les processus de politisation
- IV. La construction des problèmes publics

On peut définir la science politique comme la science des faits politiques, mais comment alors définir un fait politique ? Comment le circonscrire ? Quelles sont les limites de la politique ? Spontanément, le sens commun associe la dimension « politique » à divers objets de la vie sociale quotidienne : les élections, les hommes « politiques », l'État, les politiques publiques menées par les autorités... Il y a ainsi « une vie politique » dont la presse rend compte dans des rubriques spécifiques (« les pages politiques »). Le droit a tendance à considérer comme politiques les institutions qui organisent la vie politique (le gouvernement, le Parlement, la présidence de la République, les collectivités locales). Mais on ne saurait prendre pour objets politiques que ceux que les acteurs considèrent comme tels et les frontières strictement officielles et instituées de la politique. Cette question du « repérage du politique » (Jean Leca) et de ses frontières est une préoccupation ancienne qui pose de redoutables problèmes. Le terme « politique », dérivé du grec *polis* – « cité » en français –, est très polysémique et équivoque. Les faits politiques ne sont pas politiques par nature. La dimension politique

d'un fait est par ailleurs variable dans le temps et dans l'espace. Il n'y a pas en somme de définition universellement opératoire du politique.

I. « Politique » : une polysémie fuyante

En France, le vocable « politique », androgyne et polysémique, recouvre plusieurs définitions, plus ou moins stabilisées. Il fait l'objet de multiples usages. Dans le *Littré*, on recense huit acceptions différentes de « politique ». La langue anglaise a le mérite d'être plus précise. L'adjectif « politique » renvoie aux formes de gouvernement, à l'organisation du pouvoir et à son exercice. On parlera d'institutions *politiques*, des hommes *politiques* (c'est-à-dire des hommes qui se sont professionnalisés dans cette activité), ou de science *politique* qui s'attache à l'analyse de ces phénomènes.

Le politique, au masculin, renvoie de manière plus générale au champ social dominé par des conflits d'intérêts régulés par les pouvoirs (*polity* en anglais). C'est un espace de résolution des

conflits et d'arbitrage des intérêts divergents de la société. Par politique, on peut entendre de manière générale l'instance préposée au maintien de la cohésion sociale. Pour Max Weber, c'est l'instance qui permet le vivre ensemble et la résolution des conflits d'intérêts inhérents à la vie en société. Le politique, dont la conception a évolué au cours de l'histoire, se présente dans les sociétés contemporaines sous la forme d'un ensemble de forces institutionnalisées qui interagissent (dans ce que l'on peut appeler le champ politique). Pour Pierre Favre, «le politique concerne les fonctions de coordination des activités, de résolution des conflits, de hiérarchisation des objectifs que requiert l'existence de la société. La politique est l'activité de ceux qui assurent ou veulent assurer ces fonctions. Le politique est ainsi l'objet de la politique.»

La politique est donc plus contingente. Lorsque l'on parle de «la politique», on désigne l'ensemble des activités, des interactions et des relations sociales qui se développent et se structurent au sein de l'espace autonome de la lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir. La politique renvoie à la lutte concurrentielle pour la répartition du pouvoir (*politics* en anglais). C'est en cela qu'elle est souvent dévalorisée (elle renvoie à la lutte pour le pouvoir, à l'intrigue, aux rapports de force...). Cette dimension renvoie à ce que l'on appelle dans le langage commun, la

«vie politique». La politique recouvre les mécanismes de la compétition politique, le jeu de la concurrence entre partis, la lutte entre ceux qui font de la politique leur «métier». Le sociologue Pierre Bourdieu donne de la politique cette définition : c'est «le lieu où s'engendrent dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés des produits politiques entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits au statut de consommateurs, doivent choisir». Par politique, on peut entendre aussi la *scène* sur laquelle s'affrontent, sous les yeux du public et des citoyens, une série d'acteurs pour la conquête et l'exercice du pouvoir. Philippe Braud définit la scène politique comme «le lieu de compétition pacifique autour du pouvoir de monopoliser la coercition, de dire le droit et d'en garantir l'effectivité dans l'ensemble de la société concernée».

Enfin, une politique ou les politiques (publiques) renvoient à des formes d'action finalisée et leurs moyens visant à résoudre «un problème» ou à satisfaire des «demandes» (en anglais *policy* ou *policies*). Il s'agit là de désigner l'action concrète des pouvoirs publics dans divers secteurs de l'action publique (l'économie, la culture, le tourisme, l'environnement...) ou dans l'action gouvernementale au sens large (les discours de «politique générale» des Premiers ministres). La fonction de régulation sociale spécifique que remplit le politique se traduit par

L'analyse des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques en science politique s'est beaucoup développée ces dernières années. Elle a permis de montrer que l'État n'était pas un acteur homogène, omnipotent et omniscient et que sa rationalité en matière d'action publique était *limitée*. On ne peut réduire les politiques publiques à des ensembles d'actions, «visant» forcément à «résoudre des problèmes» (critique de l'approche en termes de *problem solving*). Elles redéfinissent sans cesse les problèmes qu'elles sont censées traiter (il faut donc analyser les «problèmes» d'action publique comme des construits sociopolitiques, la «carrière» des problèmes qui se redéfinissent sans cesse au gré de leurs «résolutions»). Les politiques publiques peuvent ainsi être définies comme des processus par lesquels sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs articulés en principe autour d'objectifs. L'action publique est moins le produit de la «volonté» des décideurs politiques ou l'application de règles de droit que le résultat de processus et de relations sociales complexes. On peut découper les politiques publiques (analyse séquentielle) en phases : émergence du problème, formulation des alternatives, décisions, mise en œuvre, évaluation... Mais dans les faits ces diverses séquences sont imbriquées.

la mise en œuvre de politiques publiques, dispositifs d'action publique, qui visent à produire un certain nombre d'effets sociaux.

II. La construction sociale du politique

Certaines définitions de la politique, très institutionnelles et marquées par le juridisme, la restreignent à l'État. On peut les juger trop restrictives. L'État n'est qu'une modalité possible de l'organisation et de la régulation des sociétés humaines. La science politique a longtemps été « stato-centrée » (centrée exclusivement sur l'étude de l'État). Or, il y a des sociétés sans État. La politique déborde la sphère des institutions étatiques. *A contrario*, d'autres définitions peuvent apparaître trop larges. La politique serait l'exercice du pouvoir. Mais le pouvoir n'est pas la caractéristique de la seule relation politique. Il n'y a pas d'activités politiques qui ne soient que politiques. L'État intervient, par exemple, aussi bien dans le domaine politique que dans le domaine économique. *A contrario*, des activités non politiques *a priori* (comme les activités religieuses ou scientifiques) peuvent avoir directement ou indirectement des effets politiques. Toute une série d'actions ont des conséquences politiques même si elles ne sont pas produites dans une telle intention. Par exemple, le désintéret pour la politique a des effets politiques et donc appelle l'analyse de la science politique. Dire « la politique ne m'intéresse pas », « les hommes politiques sont pourris », ne pas s'inscrire sur les listes électorales c'est se situer à l'extérieur de la politique comme activité sociale spécialisée, c'est par voie de conséquence renforcer la position de ceux qui en font leur « métier », laisser faire les gouvernants à sa place.

Jean Leca plaide pour une définition large du politique qui n'inclut pas seulement le rapport à la politique comme univers spécialisé, mais l'ensemble des représentations et des pratiques orientées par des divisions, potentiellement

conflituelles, du monde social, construites ainsi comme politiques (Leca, 1973). Aucun phénomène social n'est politique par nature. Il faut se démarquer de toute définition essentialiste du politique et adopter un point de vue que l'on peut qualifier de constructiviste. Tout n'est pas politique mais tout fait social est « politisable ». Il faut considérer le politique comme une dimension potentielle de tout phénomène social. La mondialisation est un phénomène économique mais qui a des conséquences politiques lourdes, la démocratisation (relative) de l'accès à l'Université génère des effets politiques...

Le caractère politique des faits sociaux est variable dans le temps et dans l'espace comme l'analyse des politiques publiques le montre bien. Par exemple, la culture ne fait pas véritablement l'objet de politiques publiques aux États-Unis alors que c'est le cas historiquement en France où la légitimité de l'intervention de l'État dans ce domaine est ancienne (création d'un ministère en 1959). L'environnement devient une question « politique » et est inscrit à l'ordre du jour des problèmes politiques légitimes (l'agenda) dans les années 1970 alors que les problèmes de pollution, par exemple, ne sont alors pas nouveaux. Les questions de sécurité prennent une importance particulière en France dans les années 1990. La sécurité routière a longtemps été une question peu traitée politiquement... La sphère d'intervention de l'État et ses « fonctions » ne sont pas données une fois pour toutes. L'État est le produit d'une évolution historique différenciée selon les nations.

III. Les processus de politisation

L'espace politique, écrit Jacques Lagroye, est « façonné par les acteurs les plus divers ». La politisation, poursuit-il, n'est rien d'autre que « la production sociale de la politique, de ses enjeux, de ses règles, de ses représentations ». Il convient donc de s'intéresser aux processus de politisation. Il faut « repérer » le passage au politique

(Jean Leca), c'est-à-dire ce travail complexe d'imputation qui fait que des personnes et des groupes en viennent à considérer certains types de problèmes comme des problèmes politiques. On désigne par politisation le processus par lequel des questions, des activités, des pratiques, des discours se trouvent dotés d'une signification politique et sont donc appropriés par les acteurs investis dans le champ politique (dirigeants, partis, journalistes, groupes d'intérêt, intellectuels...). Ces questions peuvent être prises en charge par les pouvoirs publics et faire l'objet ou non de politiques publiques. Jacques Lagroye entend par politisation le processus de «requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités». Les interactions entre «politique» et «social» sont complexes. Jacques Lagroye s'est employé dans des recherches où il a refusé un «politisme» réducteur (expliquer le politique par le politique) à «trouver le politique là où l'on supposait qu'il ne peut se nicher» et «découvrir le social là où l'on pensait trouver le politique» (Aït-Aoudia, Bennani-Chraïbi, Contamin).

Les processus de politisation sont complexes, ils sont rarement maîtrisés par un seul type d'acteurs et le résultat de démarches et d'entreprises volontaires. Ils sont le produit de rapports de force entre multiples acteurs. Les gouvernants peuvent qualifier et requalifier un problème comme politique. Les mobilisations d'acteurs et d'organisations de la société peuvent politiser une question par le recours à l'action collective ou au militantisme (exemple le sida dans les années 1980, la souffrance psychologique au travail aujourd'hui...). Les médias, en traitant ou «invisibilisant» certaines questions, peuvent contribuer à la politisation de tel ou tel enjeu. Le jeu politique n'est pas réductible à la lutte pour la conquête du pouvoir. Il passe par la lutte pour la définition légitime du politique c'est-à-dire la lutte pour le droit de définir ce qui est politique

et ce qui ne l'est pas. Les acteurs politiques contribuent à définir des problèmes par le seul fait d'en proposer le règlement (Gusfield).

IV. La construction des problèmes publics

Il n'y a pas de naturalité des problèmes publics. Tout problème est un construit social et politique. Divers acteurs contribuent à leur formation et à leur formulation. L'analyse des politiques publiques montre comment des questions et des faits sociaux deviennent des problèmes publics, comment ils sont inscrits à l'agenda politique, comment ils sont «mis en politique» (Yannick Barthe). Elle remet en cause la vision fonctionnaliste selon laquelle les politiques publiques sont principalement des réponses à des problèmes existants. On désigne par *agenda* l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités politiques légitimes. L'agenda n'est pas l'expression spontanée des «demandes sociales» ou de la libre compétition des groupes sociaux. L'analyse des politiques publiques s'intéresse ainsi à la mise sur agenda des problèmes et à leur cadrage.

Pour qu'un fait social devienne un problème public il faut que plusieurs conditions soient réunies :

- des connaissances sur le problème. Pour que l'amiante ou le sida deviennent des problèmes de santé publique, il a fallu que les connaissances médicales sur ce problème émergent et progressent ;
- des normes sociales qui rendent une situation problématique. Un problème n'existe que par rapport à une norme qui le rend «anormal». Pour Padioleau, «une situation est problématique quand il est possible de constater un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être, ce qui devrait être» ;
- la mobilisation d'acteurs que l'on peut appeler «entrepreneurs» de mobilisation

ou de morale. Des groupes ou des acteurs politiques cherchent à constituer des thèmes en problèmes (les discriminations ethniques à l'embauche, les surdoués – voir le travail de Wilfried Lignier –, les questions d'environnement...);

– des solutions. Pour John Kingdon, un problème existe quand «les individus commencent à penser que quelque chose peut être fait pour changer la situation». Pour cet auteur, «les courants séparés des problèmes, des politiques publiques et de la compétition politique» peuvent se rejoindre lors de certains moments critiques. Les solutions peuvent être alors «nouées» aux problèmes et tous deux articulées à des forces politiques favorables. Cet accouplement est plus probable lorsque des «fenêtres d'opportunité»

s'ouvrent qui permettent de mettre en avant des propositions ou des cadrages de certains problèmes. Les «entrepreneurs de réformes» et de changement de l'action publique sont des assembleurs d'enjeux, de problèmes et de solutions. Ils cherchent à élaborer des diagnostics, à promouvoir des solutions, constituer des coalitions et mobiliser des alliés pour rendre une proposition acceptable pour le plus grand nombre d'acteurs (sur cette notion, voir Bezès, Le Lidec, 2011).

La manière dont un problème est construit conditionne les manières possibles de le traiter. Il faut ensuite qu'il soit politisé, construit comme étant susceptible d'être traité par les pouvoirs publics. Cela suppose un travail d'imputation (l'identification des acteurs publics responsables de sa résolution).

■ ■ ■ REPÈRES

- Les faits politiques ne sont pas politiques par nature. La dimension politique d'un fait est variable dans le temps et dans l'espace. Il n'y a pas de définition universellement opératoire du politique.
- Le politique est un espace de résolution des conflits et d'arbitrage des intérêts divergents de la société.
- La politique renvoie à la lutte concurrentielle pour la répartition du pouvoir.
- La fonction de régulation sociale spécifique que remplit le politique se traduit par la mise en œuvre de politiques publiques.
- L'agenda désigne l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités politiques légitimes.

■ ■ ■ BIBLIOGRAPHIE

- Aït-Aoudia (M.), Bennani-Chraïbi (M.), Contamin (J. G.), « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, 48, 2010.
- Bousaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- Favre (P.), *Comprendre le monde pour le changer*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- Gusfield (J.), *La construction des problèmes publics*, Paris, Economica, 2009.
- Lagroye (J.), « Le Processus de politisation », in Lagroye (J.), dir., *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.
- Leca (J.), « Le Repérage du politique », *Projet*, 1973, 71.
- Weber (M.), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, 1959.
- Weber (M.), *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.