

La collection « Action publique », dirigée par Vincent Dubois, publie des travaux de sciences sociales qui éclairent le gouvernement et la régulation politique des sociétés.

Éditions du Croquant
20 route d'Héricy
77870 VULAINES SUR SEINE
www.editionsducroquant.org
contact@editions-croquant.org
Diffusion-distribution : Cedif-Pollen
© Éditions du Croquant, septembre 2022
ISBN : 9782365123426
Dépôt légal : novembre 2022

Les structures sociales de l'action publique

**Analyser les politiques publiques
avec la sociologie des champs**

Sous la direction de Vincent Dubois

COLLECTION ACTION PUBLIQUE

Sommaire

INTRODUCTION

Vincent Dubois

Dans son analyse du droit, Max Weber accorde une place centrale à l'étude des juristes, qui lui permet de comprendre le développement et le statut des normes juridiques¹. Avec des orientations théoriques et sur des domaines très variés (la science, l'art, ou le journalisme par exemple), d'innombrables travaux sociologiques visent de manière comparable à saisir un objet social en étudiant sa production collective et, pour ce faire, rendent compte des caractéristiques sociales, des pratiques et des relations des acteurs qui les produisent. Ce geste parfois mal compris (même par certains sociologues), ne saurait s'assimiler à la version sociologiste d'une *reductio ad personam*, où la sociologie se cantonnerait à des portraits collectifs de scientifiques, d'artistes ou de journalistes, et en oublièrent finalement la science, l'art ou le journalisme. Bien davantage, et pour autant qu'il soit conçu comme un point de départ de la recherche et non comme son point d'arrivée, ce geste sociologique est l'un de ceux par lesquels les sciences sociales peuvent apporter des connaissances qui leur sont propres sur les objets qu'elles étudient. Pour n'en citer que trois, il consiste à *incarner* les réalités sociales au lieu d'en faire des « choses » qui existent par elles-mêmes (qu'est-ce que l'État sans les fonctionnaires, ou l'Église catholique sans les prêtres?). C'est aussi une des manières de les *historiciser* plutôt que d'y voir des entités transhistoriques (ce qu'est l'État ou l'Église catholique varie notamment en fonction de ceux qui les font et de ce qu'ils en font à un moment donné). Sur cette base il permet enfin de *critiquer* en dénaturalisant des institutions, des catégories de pensée, des manières de faire et de penser, etc., qui ont toujours une histoire, et en montrant que cette histoire s'assimile bien davantage à celle de rapports de forces entre acteurs inégaux qu'il ne procède d'une nécessité fonctionnelle ou d'un cheminement rationnel. Cet

1. Max WEBER, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, 2013.

ouvrage consiste à effectuer ce geste sociologique à propos de l'objet social particulier qu'est l'action publique et, plus précisément, de l'accomplir en s'appuyant sur la sociologie des champs².

On pose ainsi comme point de départ que comprendre une politique publique, son orientation, son style ou ses instruments, implique d'identifier les acteurs qui, à divers titres, contribuent à sa définition et, au-delà, de reconstituer la structure des relations sociales qui les unissent. Une part importante de la littérature existante sur les politiques publiques partage cette proposition générale, même si elle en tire inégalement les conséquences et la module de manières très diverses³. Ainsi, une des tâches centrales de l'analyse des politiques consiste (ou au moins devrait consister) à étudier ces acteurs et la manière dont sont organisés leurs échanges : les contours des milieux qu'ils forment, la nature et les effets de leurs relations. Les notions disponibles pour réaliser un tel programme sont nombreuses. Celles de réseau et de « domaine de politique » (*policy domain*)⁴, ont directement ou indirectement été prolongées et précisées par celles de coalition de cause et de sous-système politique (*policy sub-system*)⁵, de communautés de

2. Cette introduction reprend certaines propositions formulées dans des textes précédents auxquels on se permet de renvoyer pour de plus amples développements. Vincent DUBOIS, « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue Suisse de Science politique*, 20-1, 2013, p.25-30 ; Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1, 2014, p.11-25 ; Vincent DUBOIS, « The Fields of Public Policy », in Mathieu HILGERS et Eric MANGEZ (dir.), *Bourdieu's Theory of Social Fields: Concept and Applications*, Milton Park, New York, Routledge, 2014, p.199-220.

3. William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 1-2, 2012, p.89-115.

4. Edward O. LAUMANN et David KNOKE, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

5. Henri BERGERON, Yves SUREL et Jérôme VALLUY, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 11-41, 1998, p.195-223.

politiques publiques, ou encore de communautés épistémiques⁶. Dans une tradition plus spécifiquement française, celles de secteur⁷, de forum⁸ ou de système d'action⁹ ont en particulier structuré d'importants travaux.

Il n'est pas possible ici de faire le bilan des apports, plus ou moins descriptifs ou analytiques, de ces notions, ni de commenter chacune d'elles, ce qui impliquerait de revenir sur les postulats théoriques qui les fondent (rationaliste et-ou cognitiviste, en particulier), sur les questions méthodologiques qu'elles soulèvent, ou encore sur les dimensions qu'elles laissent dans l'ombre (comme la centralisation du pouvoir, ignorée à dessein dans la sociologie de l'action organisée, ou les trajectoires et caractéristiques sociales des acteurs dans l'analyse des réseaux). L'ambition de ce livre est plutôt de montrer comment un concept générique des sciences sociales, celui de champ, forgé par Pierre Bourdieu, peut apporter des éclairages complémentaires aux questions soulevées par ces notions, éviter certaines de leurs limites, et fonder une analyse proprement sociologique de l'action publique.

Le concept de champ fait l'objet d'un usage et de débats importants dans la plupart des domaines d'étude des sciences sociales, du droit au sport, en passant par le journalisme, la science, la culture, la politique et bien d'autres encore. Il demeure en revanche curieusement peu mobilisé pour analyser des politiques publiques. Certains éléments du très influent courant néo-institutionnaliste aux États-Unis, comme la notion de « champ organisationnel » ne sont pourtant pas sans points communs avec la théorisation proposée par

6. Thibault BOSSY et Aurélien EVRARD, « Communauté épistémique », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 140-147.

7. Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987.

8. Bruno JOBERT, « Le retour du politique », in Bruno JOBERT et Bruno THÉRET (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 9-20.

9. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2014.

Pierre Bourdieu¹⁰. Mais dans la littérature internationale, en dehors des références limitées à la notion de champ en général¹¹, la plupart des - rares - références à la théorie de Bourdieu se trouvent dans des travaux qui touchent de manière seulement indirecte aux politiques publiques. On les trouve pour la plupart dans les domaines de l'éducation¹² et de la sécurité¹³. De même dans la sociologie et la science politique françaises, où l'usage du concept est par ailleurs très répandu, peu de travaux sur l'action publique le mobilisent directement¹⁴. Pourtant, il peut s'avérer non seulement utile pour analyser empiriquement les espaces sociaux de production des politiques publiques, mais aussi sociologiquement plus puissant que les notions traditionnellement mobilisées dans ce domaine, grâce au système théorique qui le sous-tend, et à la méthode d'analyse qui lui est associée. Plus encore, il permet de proposer un modèle explicatif de l'orientation des politiques publiques et de leurs changements en les rapportant à la structure des relations entre les acteurs (nommés « agents » dans la théorie des champs), contribuant ainsi à renforcer la sociologisation de leur analyse. L'objectif de cet ouvrage est ainsi de montrer sa fécondité pour la sociologie de l'action publique.

10. Paul J. DIMAGGIO et Walter W. POWELL, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48-2, 1983, p. 147-160.

11. Voir par exemple Meghan M. DUFFY, Amy J. BINDER et John D. SKRENTNY, « Elite Status and Social Change: Using Field Analysis to Explain Policy Formation and Implementation », *Social Problems*, 57-1, 2010, p. 49-73.

12. Bob LINGARD, Shaun RAWOLLE et Sandra TAYLOR, « Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu », *Journal of Education Policy*, 20-6, 2005, p. 759-777.

13. Didier BIGO (dir.), *The field of the EU internal security agencies*, Paris, L'Harmattan ; Centre d'études sur les conflits, 2007.

14. Outre les travaux présentés dans cet ouvrage, voir par exemple Xabier ITÇAINA, Antoine ROGER et Andy SMITH, *Varietals of capitalism: a political economy of the changing wine industry*, Ithaca ; London, Cornell University Press, 2016 ; Fabien ÉLOIRE, « Le "tournant de la rigueur" comme processus régulateur. Étude d'une décision de politique économique », *Revue française de sociologie*, 61-2, 2020, p. 207-241.

Très brefs rappels sur le concept de champ

La théorie des champs de Bourdieu s'inscrit dans un système complexe de notions interdépendantes, qu'il est impossible de résumer en quelques phrases. Je n'en présenterai ici que les éléments clés pour les lecteurs qui en seraient peu familiers¹⁵. Un champ est un microcosme social, c'est-à-dire un espace social dont les activités se situent dans un domaine particulier (comme l'art ou la politique), dont les enjeux qui les structurent et les règles qui les régissent sont irréductibles à ceux et celles qui structurent et régissent les autres domaines. Les individus (agents) d'un champ ne suivent pas les mêmes logiques ni ne poursuivent les mêmes objectifs que ceux d'un autre champ. Un artiste cherche à être reconnu par ses pairs et par les critiques d'art, et s'efforce donc de répondre aux critères définissant ce qu'est un bon artiste, tandis qu'un politicien cherche des postes de pouvoir et, dans les pays où elles ont cours, joue en référence aux règles du jeu démocratique. Il assure sa position en faisant montre de fidélité envers le parti et son chef, ou en faisant valoir son utilité au sein du gouvernement en tant que technocrate bien formé. Cela signifie aussi que les ressources pertinentes varient d'un champ à l'autre : c'est ce que Bourdieu appelle le « capital spécifique ». Le capital technocratique de compétences reconnu dans les affaires gouvernementales est précieux dans les champs politique et bureaucratique, mais n'a aucune valeur dans celui des arts. Les modes de vie, les préférences et les attitudes conceptualisées par Bourdieu comme des *habitus* diffèrent eux aussi d'un champ à l'autre. Le sens pratique, les styles de vie et les manières de voir le monde social sont en effet fonction de l'appartenance à un champ : un artiste ne pense pas, ni ne parle, ne s'habilille ou se comporte comme le fait habituellement un politicien, et inversement.

Ces premiers éléments introduisent deux points majeurs. Tout d'abord, ces spécificités ont été progressivement définies, dans le processus historique de différenciation qui caractérise les sociétés modernes. La religion, la politique, les arts et la science n'ont pas toujours été considérés et organisés comme des sphères d'activités distinctes. Cette évolution historique correspond à un processus d'autonomisation : les champs se sont constitués comme tels en se dotant eux-mêmes (*auto*) des règles qui les spécifient (*nomos*). Deuxièmement, un champ est

15. Pour une introduction plus complète, voir notamment Pierre BOURDIEU, *Microcosmes. Théorie des champs*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

un espace structuré de positions et de concurrences. La position d'un agent est définie par le volume global et la structure des capitaux qu'il détient, rapportés au volume et à la structure des capitaux détenus par les autres agents (importance du réseau relationnel, appartenance institutionnelle, type de reconnaissance, etc.). Les agents sont en compétition entre eux afin de renforcer leur position dans le champ, sous une forme explicitement organisée comme telle (concours, élections), et plus généralement dans les activités ordinaires du champ.

Tout cela est d'un grand apport pour comprendre l'organisation d'une sphère d'activité spécifique et les concurrences qui s'y déroulent. Mais il y a plus : Bourdieu pose une relation d'homologie entre la position qu'un agent occupe dans un champ et ses *prises de position* (une déclaration politique, une œuvre d'art). Il existe donc une relation à niveaux multiples, entre les positions (agent a, agent b, etc.), entre les positions et les prises de position (agent a, prise de position a', etc.), et entre les prises de position elles-mêmes (a', b', etc.). Les prises de position (comme une œuvre d'art ou un discours politique, et pour ce qui nous concerne ici, une option de politique publique), sont comprises *relationnellement* en se référant à l'espace des prises de position à un moment donné, lui-même référé à l'espace des positions dans le champ, soit la structure sociale de production des biens correspondants (œuvres d'art, discours politiques, options de politique publique, etc.).

Sur cette base, on s'efforcera tout au long de cet ouvrage de montrer comment la mobilisation de cette théorisation dans l'analyse de l'action publique permet de comprendre sociologiquement une politique publique, son orientation, son style, son contenu, en la rapportant au champ de sa production, c'est-à-dire à la structure des positions et des relations entre les agents en compétition pour sa définition, dans la mesure où cette structure fonde socialement l'espace des options envisagées et détermine leurs chances relatives de succès. Cette orientation, que l'on va détailler, fournit ainsi un puissant moyen pour sociologiser l'analyse d'une politique, en révélant la structure sociale de sa production.

Si le concept de champ est précieux pour la sociologisation de l'analyse des politiques publiques, c'est aussi qu'il est associé

à une méthodologie précise. Celle-ci consiste tout particulièrement en une objectivation systématique des propriétés des agents concernés en même temps que de leurs prises de position, traitées conjointement avec la technique statistique de l'analyse des correspondances multiples. Cette analyse multivariée entretient une affinité directe avec le concept de champ, de par le raisonnement relationnel qu'elle permet d'appliquer¹⁶. Tous les cas d'étude et toutes les constructions d'objet ne se prêtent cependant pas à cette forme d'objectivation statistique et, comme plusieurs contributions à cet ouvrage le montrent, il est possible de s'appuyer sur la théorie des champs et de suivre son mode de pensée relationnel de manière méthodologiquement conséquente avec d'autres techniques, y compris qualitatives.

Rappelons au préalable que comme tout concept sociologique, celui de champ est une construction intellectuelle qui vise à rendre compte d'une réalité empirique sans pour autant se confondre avec elle. C'est moins le reflet direct d'un donné préexistant qu'une manière systématisée de regarder le monde social. Dès lors, on peut écarter les faux débats d'une vision réaliste des champs (s'agit-il d'un vrai champ ?) au profit des questions qui, seules, importent pour la recherche : les conditions sont-elles réunies pour l'usage en toute rigueur de ce concept ? que permet-il de comprendre que d'autres concepts laissent dans l'ombre (et réciproquement), etc.

Ceci posé, le concept de champ est, comme tout concept de sciences sociales, peut être mobilisé de multiples manières. Le pari de ce livre est de présenter certains de ses usages forts, qui suivent ses implications théoriques en mobilisant les concepts associés, et satisfont à ses exigences méthodologiques et empiriques. Usage fort ne signifie cependant pas application mécanique, indifférente à la diversité des cas empiriques, ni mobilisation standardisée, au même niveau, avec les mêmes questions, et potentiellement les mêmes réponses. C'est aussi mettre l'outil au travail, identifier ses limites, expérimenter d'autres manières de l'utiliser, parfois en

16. Julien DUVAL, «L'analyse des correspondances et la construction des champs», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200, 2014, p. 110-123.

l'associant à d'autres notions. Analyser l'action publique avec la sociologie des champs c'est donc mobiliser une manière de penser (notamment, concevoir relationnellement positions et prises de position) qui implique de réaliser un ensemble d'opérations de recherche (notamment objectiver des positions) et non fétichiser un concept en qualifiant de « champ » tout système de relation qui se rapporte à une politique (ce qui serait abusif).

Les contributions présentées dans cet ouvrage illustrent cette démarche sur des terrains et des objets très différents mais aussi avec des orientations théoriques et méthodologiques qui, sur la base commune que l'on vient d'esquisser, peuvent emprunter des voies variées. Le statut de ces chapitres est lui aussi varié. Ils agencent de diverses manières études de cas, propositions théoriques et réflexions méthodologiques, dans des contextes nationaux parfois radicalement différents, ainsi qu'au niveau international, dans les domaines des politiques économiques, de sécurité, de l'éducation ou encore de l'agriculture. Des chapitres courts apportent une illustration ou une discussion qui a vocation à compléter l'ensemble.

Sans les épuiser toutes, les six parties qui les rassemblent explorent chacune une manière de construire les structures sociales de l'action publique avec la sociologie des champs. La première partie mobilise le concept de champ pour reconstituer l'espace de production d'une politique, ce milieu social particulier que les analyses d'inspiration américaine désignent comme *policy domain* ou *subsystem*, soit un ensemble d'acteurs concernés par la formulation, la défense et la sélection d'options de politique publique destinées à résoudre les problèmes autours desquels ils sont réunis, dans la conception d'inspiration fonctionnaliste de Laumann et Knoke¹⁷, ou « le groupe de personnes et/ou d'organisations interagissant de manière régulière [...] dans le but d'influencer la formulation et la mise en œuvre de politique publique au sein d'un domaine/d'une aire donnés », dans l'analyse plus utilitariste de Paul Sabatier¹⁸. Ces

17. E. O. LAUMANN et D. KNOKE, *The Organizational State*, *op. cit.*, p. 10.

18. Cité dans H. BERGERON, Y. SUREL et J. VALLUY, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques

notions désignent des espaces sociaux qui peuvent être empiriquement très proches de ce qu'étudient les contributions rassemblées dans cette partie, mais la manière de les concevoir est tout autre. Nous partons ici des caractéristiques sociales et de la position objective de ces agents, auxquelles sont associés des intérêts, des manières de voir, des pratiques, et des prises de position (ici ce que Laumann et Knoke appellent des options de politique publique), pour rendre compte des rapports de forces, des concurrences et des polarités qui les opposent ou les rassemblent, dont l'action publique est le produit provisoire.

L'enjeu central qui caractérise en propre le champ spécifique de production d'une politique tient ainsi à la détention du pouvoir de définir l'orientation de cette politique et la capacité de revendiquer avec succès la légitimité d'une telle orientation. Ce pouvoir, c'est donc celui de régler une sphère particulière de pratiques (immigration, logement, éducation, santé, *etc.*), exercé en mobilisant de ressources (financières, juridiques, administratives, *etc.*) propres à une institution publique ou liée aux pouvoirs publics. Comme pour n'importe quel champ, la définition de ses contours ne peut être posée *a priori*, mais résulte de la reconstruction réalisée dans l'enquête. La définition des limites du champ est tout particulièrement un enjeu de lutte puisqu'en l'occurrence, y être ou non intégré détermine la possibilité ou non de contribuer effectivement à la régulation d'une sphère d'activité.

Pierre Bourdieu a donné un exemple de cette démarche dans son travail sur le logement, analysant l'espace des positions et prises de position au principe d'une importante réforme au milieu des années 1970¹⁹. Il montre ainsi comment cette réforme et son orientation, tournée vers le marché et marquée par une conception individualiste du logement qui rompt avec la politique traditionnellement tournée vers la construction collective, trouvent leur fondement dans le changement de la valeur des capitaux bureaucra-

publiques? », art. cit., p. 206.

19. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-1, 1990, p.65-85.

tiques, les alliances entre jeunes hauts-fonctionnaires qu'il permet, et le déclin corrélatif des positions antérieurement établies, fonctionnaires spécialisés du ministère de l'Équipement, élus locaux et représentants des sociétés d'économie mixte.

Dans cet ouvrage, Pierre Clément (Chapitre 1) rend compte de manière en partie comparable de deux réformes en matière de politique éducative en France, et plus précisément sur les contenus d'enseignement, la première en 1988-1989, la seconde en 2002-2006. Il les rapporte à la structure de ce qu'il appelle «le champ du pouvoir scolaire», dont les transformations, et notamment les changements intervenus dans le rôle qu'y jouent les syndicats, expliquent les orientations très différentes des deux réformes. Elisa Klüger (Chapitre 2) étudie également des changements, ceux cette fois des politiques économiques au Brésil dans les décennies 1990 et 2000. Pour les comprendre, elle rapporte l'histoire des orientations politiques à l'objectivation des évolutions dans la composition sociale du groupe des *policy makers* (ici les présidents de la Banque nationale de développement économique et social). C'est plutôt la persistance d'une orientation qui se révèle pourtant inefficace qu'analysent Joan Cortinas, Brian O'Neill et Franck Poupeau (Chapitre 3). Ils montrent ainsi que l'orientation à dominante néoconservatrice des politiques hydriques dans l'Ouest états-unien se maintient parce que les rapports de force entre les différentes institutions et organisations impliquées s'établissent d'une manière qui favorise sa reconduction. Les deux chapitres suivants ajoutent une dimension internationale à l'analyse des changements ou permanences locales. Stephan Davidshofer, Amal Tawfik et Jonas Haggmann (Chapitre 4) analysent ainsi l'emboîtement des champs transnational et nationaux de la sécurité. Ils montrent que la structure de cet espace national en Suisse est notamment déterminée par la répartition inégale des ressources internationales et technologiques. Comme Elisa Klüger, ils mobilisent conjointement sociologie des champs et analyse de réseaux. En plus de l'apport informatif sur ce cas précis, l'étude des politiques économiques du Pérou telle que la propose Arthur Morenas (Chapitre 5) apporte enfin trois principales contributions de portée générale: sur le dépassement des analyses tradi-

tionnelles de l'État et la question de son autonomie par une étude de l'espace de production d'une politique ; sur la structuration particulière propre aux contextes nationaux marqués par une faible différenciation des espaces sociaux ; sur l'équilibre entre les tendances constituées dans les rapports de force nationaux internes et les effets de la circulation transnationale des modèles, dont le poids dans le cas présent a souvent été surestimé.

La deuxième partie se concentre sur la contribution du champ bureaucratique à la production de l'action publique. La notion de champ bureaucratique permet d'analyser la formation, la structure et le fonctionnement d'un espace de positions spécifiques à l'État, qui à son tour spécifie l'État lui-même²⁰. Indissociablement de sa contribution à une sociologie historique de la genèse de l'État, elle permet de comprendre ce qu'il fait, et donc les politiques qu'il conduit, en faisant porter l'attention sur les pratiques de ses agents et les rapports de forces qui s'établissent entre eux. Cette notion évite la vision juriste d'une administration qui ne ferait qu'appliquer des règles, et la vision monolithique de la bureaucratie comme un ensemble homogène orienté vers des objectifs collectifs partagés. Elle permet de situer les organisations bureaucratiques spécifiques dans la perspective générale des concurrences interorganisationnelles, complétant en cela utilement l'analyse organisationnelle²¹. Dans le domaine bureaucratique, on observe généralement une combinaison d'oppositions hiérarchiques et verticales (ex. État central *vs.* autorités locales, hauts fonctionnaires *vs.* fonctionnaires intermédiaires et subalternes), d'oppositions fonctionnelles (ex. départements financiers *vs.* départements dépensiers) et de compétitions institutionnelles entre « fiefs bureaucratiques »²² défendant des intérêts et des orientations divergents. Au niveau des agents individuels, cela correspond à des compétitions entre

20. Pierre BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir-Seuil, 2012.

21. Mustafa EMIRBAYER et Victoria JOHNSON, « Bourdieu and organizational analysis », *Theory and Society*, 37-1, 2008, p. 1-44, ici p. 20.

22. Graham T. ALLISON et Philip ZELIKOW, *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed., New York, Longman, 1999.

différents types de capital bureaucratique, également liées à des oppositions générationnelles : expérience *vs.* connaissances techniques ; compétences internes et maîtrise juridique ou pratique des règles du jeu *vs.* compétences sectorielles, transposables en dehors de la bureaucratie. Ces principes d'opposition se combinent avec des principes de regroupement et de solidarité, comme l'*esprit de corps* classiquement observé chez les cadres supérieurs des différentes branches de la fonction publique française. La prise en compte systématique de ces concurrences internes et des points de vue contradictoires qui y sont associés permet de comprendre comment les choix publics procèdent de l'équilibre interne du pouvoir dans cet espace spécifique de relations.

Concentrer l'analyse sur le champ bureaucratique n'équivaut pas à considérer que cet espace est partout et toujours le plus déterminant dans l'action publique. Si on ne peut guère imaginer de politique conduite totalement en dehors de ce champ, son rôle n'est jamais exclusif et varie en intensité. Plus qu'un parti-pris analytique, c'est l'enquête qui conduit à déterminer les cas où ce rôle apparaît central et, lorsque c'est le cas, à focaliser l'attention sur cet espace spécifique. Victor Demenge et Melaine Robert (Chapitre 6), apportent dans cette perspective une triple contribution. Ils discutent tout d'abord les travaux qui articulent les analyses de l'État, de l'administration et des politiques publiques, contrairement à leurs « dé-liaisons dangereuses »²³. Ils appliquent ensuite cette démarche au champ bureaucratique français, puis illustrent sa contribution à l'analyse de deux cas, celui de la mesure de la croissance dans les politiques économiques, et celui de la réforme de l'administration des Postes et télécommunications. De manière complémentaire, Caroline Dufour (Chapitre 7) montre ce que la politique de salubrité alimentaire au Canada, à partir de la fin du XIXe siècle, doit au processus d'autonomisation du champ bureaucratique et aux relations qu'il entretient avec le champ politique. Les positions

23. Philippe BEZÈS et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2-2, 2012, p. 41-87.

au sein du champ bureaucratique ne sont pas exclusivement définies par un statut ou une appartenance institutionnelle, mais par un ensemble bien plus vaste de caractéristiques sociales et de capitaux, sur lequel sont fondées les prises de position constitutives des concurrences qui s’y déroulent pour la définition des politiques. Victor Demenge (Chapitre 8) propose en ce sens d’intégrer la sociologie des professions à l’étude du champ bureaucratique, faisant dialoguer des traditions d’analyse qui s’ignorent assez largement.

Le champ bureaucratique n’étant jamais l’unique espace au sein duquel l’action publique est produite et légitimée, l’analyse doit intégrer les autres univers qui peuvent y contribuer. La troisième partie est ainsi consacrée à ce que Michel Offerlé appelle les « champs adventices », en l’occurrence ici ceux qui entourent la conduite des politiques publiques²⁴. Ce changement de point de vue analytique invite en même temps à rendre compte des transformations des espaces de production de l’action publique, et plus particulièrement de celles qui consistent en un affaiblissement relatif du pouvoir du champ bureaucratique au profit du rôle croissant d’autres espaces, comme celui du conseil²⁵.

On mobilise donc dans cette partie le concept de champ pour analyser des espaces de positions et de relations spécifiques étroitement liés à la formulation des politiques publiques. La focale est plus précisément portée sur ceux qui se sont constitués autour des activités d’expertise, dont nombre d’auteurs ont mis en évidence le rôle dans l’action publique. Reste à caractériser plus précisément ce rôle, et à spécifier les contours de ces milieux hybrides. C’est plus précisément à cette seconde question que sont consacrés ces deux chapitres, qui sont plus largement l’occasion de réfléchir à la manière de mobiliser la sociologie des champs sans pour autant plaquer cette notion sur des configurations sociales qui n’en

24. Michel OFFERLÉ, *Sociologie de la vie politique française*, Paris, La Découverte, 2004, p. 42-63.

25. Voir à ce propos les deux dossiers des *Actes de la recherche en sciences sociales* sur « Le conseil de l’État », 1. « Expertise privée et réformes des services publics », 2012, 193, et 2. « Le “moment RGPP” », 2012, 194.

remplissent pas strictement les critères de définition. Après une réflexion générale mêlant sociologie de l'expertise et sociologie de l'action publique, Lili Soussoko (Chapitre 9) vise à caractériser l'ensemble des experts et de leurs propositions concernant la question de la radicalisation. Elle montre que s'ils forment bien un espace structuré de positions et prises de positions, certains agents n'y interviennent que de manière ponctuelle, intermittente ou secondaire, et que la logique de leurs pratiques reste essentiellement déterminée par l'appartenance à d'autres espaces (champs académique, journalistique ou bureaucratique). Si on peut parler d'un champ de l'expertise sur la radicalisation, ce n'est donc que comme un « champ faible »²⁶ ou un champ « interstitiel », au carrefour d'espaces plus solidement et durablement structurés. L'hypothèse est ici que l'éclatement et le caractère nébuleux de l'expertise sur la radicalisation se retrouvent de manière homologue, mais sous une autre forme, dans les politiques qui visent à lutter contre ce phénomène. Dans une orientation proche, Thomas Medvetz (Chapitre 10) revisite ses recherches antérieures sur les *think tanks* américains. Ces derniers ne forment pas un champ au sens strict du terme, mais le mode de raisonnement propre à ce concept demeure néanmoins utile pour les analyser. Comme les experts en radicalisation étudiés par Lili Soussoko, ils forment un champ interstitiel, lieu de « flexibilité institutionnalisée » dont le déplacement et la multi-appartenance forment les caractéristiques structurelles.

Espace spécifique de production d'une politique, champ bureaucratique, champ de l'expertise : l'unité d'analyse a jusqu'à présent été formée par des microcosmes envisagés séparément. Une manière complémentaire de construire sociologiquement le système de relations au fondement de l'action publique consiste à étudier les rapports *entre* différents champs, et plus seulement *au sein* d'un même espace construit comme un champ. Il s'agit en d'autres termes d'établir des (systèmes de) relations entre des (systèmes de)

26. Christian TOPALOV, *Laboratoires du nouveau siècle: les nébuleuses réformatrices et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Ed. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1999.

relations, au-delà d'un usage seulement monographique de la notion de champ. C'est l'objet de la quatrième partie de ce livre qui, contre la vision simplificatrice de relations univoques en termes d'influence ou de soumission, révèle la complexité des relations d'échange, de circulation des capitaux, de déterminations croisées et de structuration conjointe²⁷. Reconstituant sociologiquement la question mal posée du « pouvoir des media », Jérémie Nollet (Chapitre 11) envisage l'emprise du champ journalistique sur l'action publique d'une manière qui rompt avec la vision homogénéisante des media comme ensemble cohérent, et de leur influence comme processus univoque. Il s'agit plutôt d'identifier comment, en fonction de la position qu'ils occupent dans les champs politique et administratif, des agents intègrent à leur stratégie le système de contraintes et de ressources associé au traitement journalistique de leurs décisions, variable quant à lui en fonction des positions occupées dans le champ journalistique et des relations établies entre journalistes et « décideurs ». L'emprise journalistique, c'est alors l'intériorisation différenciée des logiques du champ journalistique par les producteurs d'action publique et ses effets sur la décision publique, variables selon leurs positions mais aussi selon le moment historique, la conjoncture et le domaine concerné. L'emprise peut également s'exercer dans l'autre sens, c'est-à-dire des champs politique et bureaucratique vers d'autres champs. C'est ce que montre Valentin Behr (Chapitre 12) à propos de la politique de l'histoire en Pologne. Car si, tout particulièrement en contexte autoritaire, l'emprise politique et bureaucratique sur l'écriture de l'histoire nationale peut être forte, cette emprise n'est jamais réductible à un pur effet de contrainte externe, et n'exerce pleinement ses effets qu'en étant réfractée dans et par les logiques et concurrences internes au champ de l'histoire comme discipline. Mais là encore, l'emprise et ses effets ne sont pas à sens unique. C'est ce que montre Antoine Roger (Chapitre 13) en s'interrogeant à partir du cas de l'agricul-

27. Pour une analyse en ce sens des rapports entre champs économique et administratif dans le cas du lobbying, voir Sylvain LAURENS, « Au-delà du lobbying: réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique », *Entreprises et histoire*, 104-3, 2021, p.32-44.

ture roumaine sur la contribution du champ bureaucratique à la reproduction des structures économiques. Il montre comment les rapports de force établis au sein de ce qu'il appelle le champ entrepreneurial déterminent les chances d'influer sur l'adoption de mesures d'intervention, et ce de manière différenciée en fonction des segments du champ bureaucratique. Ces mesures confortent en retour le système de position et de relations qui ont présidé à leur adoption. La coïncidence structurale entre champs entrepreneurial et bureaucratique permet ainsi des alliances et des connivences entre fractions correspondantes des deux champs, qui ont pour effet la reproduction des structures économiques.

On voit ainsi comment la cartographie de différentes régions, à différentes échelles, des systèmes de positions et de relations permettent de rendre compte de l'élaboration, mais aussi pour une part des effets de l'action publique. Les chapitres réunis dans la cinquième partie revisitent plus précisément à l'aide de la sociologie des champs trois processus centraux des politiques publiques. Thomas Hélie (Chapitre 14) montre à propos des « grands travaux » présidentiels en France comment le concept de champ peut contribuer à l'analyse des processus décisionnels, en s'intéressant aux rapports de forces qui les structurent, au profil social et aux stratégies de leurs protagonistes. En l'espèce, elle permet de reconsidérer sociologiquement la question du pouvoir présidentiel, redéfini dans une perspective éliassienne comme capacité d'arbitrage et jeu d'équilibre entre les forces en tension au sein des configurations décisionnelles. Si ce type d'analyse s'applique bien aux positions hautes et ou aux moments d'élaboration des choix publics, il peut également être utilement mobilisé pour des positions intermédiaires ou subalternes, dans les processus dits de mise en œuvre des politiques. C'est ce que propose Vincent Lebrou (Chapitre 15) à propos de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union Européenne, irréductible à un processus vertical (l'application de normes venues d'en haut), tant elle doit son orientation, et partant la définition du contenu concret des programmes, aux relations plus « horizontales » établies entre agents issus d'espaces distincts. Le troisième processus étudié ici a trait à la circulation internationale de l'action

publique. Paul Hathazy (Chapitre 16) fait plus précisément porter l'attention sur les pays périphériques, ici latino-américains, soit d'anciennes colonies, marquées par l'intégration régionale, et fortement exposées à des influences externes. À partir d'une lecture critique de l'analyse des *policy transfers*, il combine la sociologie historique des empires et la sociologie des champs pour analyser la manière dont se combinent les différents espaces, plus ou moins formels, de circulation et d'importation des modèles. Ce cadre d'analyse de la dynamique transnationale des politiques dans la périphérie latino-américaine est appliqué aux politiques de justice pénale en Argentine et au Chili.

Cette contribution, comme d'autres précédemment présentées dans cet ouvrage, rappelle que la sociologie des champs n'est en aucun cas cantonnée à l'intérieur des frontières nationales²⁸. En ce sens, la sixième partie explore avec ce cadre d'analyse la manière dont les configurations internationales s'établissent et les effets qu'elles produisent sur l'action publique. Didier Georgakakis a renouvelé les études européennes en montrant que l'Europe institutionnelle, ni « OVNI » insaisissable ni simple agencement des compétences formelles telles que définies par les traités, peut être construite comme un champ, avec ses propres règles (sociales), ses propres capitaux et ses propres enjeux. Il prolonge ici ces travaux en montrant comment l'étude du « champ de l'Eurocratie », bien au-delà d'une sociologie du microcosme bruxellois, permet d'analyser les conditions structurales qui orientent les politiques de l'UE et leurs changements (Chapitre 17). C'est enfin l'étude des relations internationales et, plus précisément, celle de la politique étrangère, que Florent Pouponneau propose de revisiter avec la sociologie des champs (Chapitre 18). Ce qu'on appelle communément le « système international » peut en effet être construit comme un champ, soit un « espace d'espaces » composé des organisations internationales et des États nationaux eux-mêmes construits comme champs, doté

28. Gisèle SAPIRO, « Le champ est-il national ? La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200-5, 2013, p. 70-85.

de ses propres polarités et logiques de fonctionnement. L'analyse ici vise à montrer comment les politiques étrangères nationales sont doublement conditionnées, par la structure des pouvoirs et les enjeux des champs nationaux, et par les contraintes inscrites dans la position occupée par les États dans le champ international.

On reviendra enfin en conclusion sur quelques-uns des principaux apports pour la sociologie de l'action publique de cette entreprise collective inédite. Si la somme des enquêtes et réflexions présentées dans cet ouvrage couvre un très large spectre, elle reste toutefois bien loin d'épuiser la fécondité de la théorie des champs dans ce domaine. On donnera donc pour finir un aperçu des discussions, compléments et prolongements qui pourraient suivre cette première proposition.

I
LES POLITIQUES SECTORIELLES
COMME CHAMPS

CHAPITRE 1

Construire le champ du pouvoir scolaire : socio-histoire et analyse structurale de deux moments critiques

Pierre Clément

Soulignant la fécondité du concept de champ pour penser les luttes ayant pour enjeu la définition des finalités et de l'organisation du système d'enseignement, Bertrand Geay écrivait en 2003 que l'« *on peut être surpris qu'il n'y ait eu que peu de recherches engagées selon cette orientation, dans un domaine où, pourtant, Pierre Bourdieu a exercé une profonde influence* »¹. Si les raisons d'un tel constat, toujours valable aujourd'hui, resteraient à élucider, il faut bien avouer que ni P. Bourdieu lui-même ni les membres du Centre de sociologie européenne n'ont vraiment donné l'exemple. Pourtant au cœur du système théorique qu'ils ont élaboré et régulièrement mis à l'épreuve dans de très nombreux articles des *Actes de la recherche en sciences sociales*, le concept de champ n'a en effet été utilisé qu'exceptionnellement pour mettre au jour les logiques sociales qui président à l'élaboration d'une politique sectorielle² et, à ma connaissance, jamais à propos des politiques scolaires. Ce constat d'un désintérêt,

1. Bertrand GEAY, *Une sociologie politique de l'éducation. Luites scolaires, structures institutionnelles et socialisation*, mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Université Paris 8, 2003, p. 17.

2. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81, 1990, p. 70 ; LENOIR Rémi, « L'État et la construction de la famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91, 1992, p. 20-37.

relatif, pour l'étude de la fabrique des politiques scolaires pourrait d'ailleurs être élargi à la sociologie dans son ensemble³ ainsi qu'à la science politique en général et à l'analyse des politiques publiques en particulier⁴. Dans ces circonstances, ce sont finalement les historiens de l'éducation qui, en France, apparaissent comme les principaux pourvoyeurs de travaux sur les politiques scolaires⁵. Or quand on connaît l'animosité que certains d'entre eux entretiennent vis-à-vis de Pierre Bourdieu et de ses travaux⁶, on ne s'étonnera guère qu'ils ne mobilisent pas la sociologie des champs pour construire leurs objets de recherche. Comme souvent lorsqu'il s'agit de P. Bourdieu, il faut donc se tourner vers l'étranger pour trouver un rapport apaisé à son œuvre ainsi qu'une transposition de son système conceptuel et de sa démarche empirique vers de nouveaux objets. C'est ainsi chez deux chercheurs belges que l'on trouvera l'exemple le plus abouti de la mise au travail de la théorie des champs sur un objet politique en lien avec l'école⁷.

On propose ici de s'inscrire dans une perspective similaire en étudiant deux réformes des contenus d'enseignement inscrites dans deux lois d'orientation: celle dite « Jospin » (1989), qui aboutit à la création d'un Conseil national des programmes chargé de repenser l'ensemble des contenus d'enseignement de la maternelle au lycée⁸, et celle dite « Fillon » (2005), qui aboutit à la définition

3. Agnès VAN ZANTEN, *Les politiques d'éducation*, Paris, PUF, 2004, p. 7.

4. Frédéric SAWICKI, « Pour une sociologie des problématisations politiques de l'école », *Politix*, 98, 2012, p. 7-33.

5. Pour ne citer quelques publications de référence: Jean-Michel CHAPOULIE, *L'École d'État conquiert la France. Deux siècles de politique scolaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010. Antoine PROST, *Du changement dans l'école. Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Paris, Seuil, 2013. « L'État et l'éducation en France. XIXe-XXe siècles », *Histoire de l'éducation*, 140-141, 2014, dossier coordonné par Jean-Noël LUC et Philippe SAVOIE.

6. Par exemple, Antoine PROST, « Une sociologie stérile: «la reproduction» », *Esprit*, 12, décembre 1970, p. 851-861.

7. Eric MANGEZ et Mathieu HILGERS, « The Field of Knowledge and the Policy Field in Education: PISA and the Production of Knowledge for Policy », *European Educational Research Journal*, 11-2, 2012, p. 189-205.

8. Pierre CLÉMENT, « Le Conseil national des programmes (1985-1994):

d'un socle commun de connaissances et de compétences devant être acquis à la fin de la scolarité obligatoire. Le parti pris sur lequel repose ce chapitre consiste à considérer ces deux moments critiques comme des situations quasiment expérimentales au sens où elles donnent à voir non seulement les principes de division qui structurent l'espace social dans lequel se construisent les politiques scolaires, mais aussi ses règles de fonctionnement ainsi que la confrontation des points de vue et des stratégies de ceux qui y sont engagés. Comme l'a souligné Vincent Dubois, la propriété fondamentale de cet espace est d'être un point de confluence où entrent, dans des jeux d'alliance et de concurrence, des agents et des institutions eux-mêmes inscrits dans des espaces sociaux distincts⁹. C'est pourquoi, en transposant et spécifiant la définition du champ du pouvoir en général – « *champ de forces défini dans sa structure par l'état du rapport de force entre des formes de pouvoir, ou des espèces de capital différents* » et « *champ de luttes pour le pouvoir entre détenteurs de pouvoirs différents* », c'est-à-dire un « *espace de jeu où [s'affrontent] des agents et des institutions ayant en commun de posséder une quantité de capital spécifique [...] suffisante pour occuper des positions dominantes au sein de leurs champs respectifs* »¹⁰, on a choisi de nommer champ du pouvoir scolaire cet espace composite des positions sociales concurrentes à partir desquelles peut s'exercer un pouvoir sur le système d'enseignement¹¹.

Parce que le champ est le produit de l'histoire, l'analyse s'effectuera en deux temps. Dans une perspective socio-historique, on examinera tout d'abord comment se joue, d'une part, la construction des problèmes publics autour desquels s'organisent les deux moments critiques et, d'autre part, la délimitation des frontières du

l'institutionnalisation chaotique d'une entreprise réformatrice», *Politix*, 98, 2012, p. 85-107

9. Vincent DUBOIS, « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, 20-1, 2014, p. 27.

10. Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989, p. 375.

11. On trouve une définition similaire du champ du pouvoir dans Johs. HJELLBREKKE *et al.*, « The norwegian field of power anno 2000 », *European Societies*, 9-2, 2007, p. 246.

champ ainsi que la (re)définition des règles du jeu qui organisent la compétition en son sein. Dans une perspective structurale, on objectivera ensuite statistiquement, pour chacun des deux moments critiques, la structure du champ et on verra en quoi celle-ci permet d'expliquer le contenu des deux réformes.

La conjoncture et l'événement: déterminer les enjeux, les frontières et les règles du jeu

Les enjeux: encastrement et désencastrement de la réforme des contenus d'enseignement

En 1988-1989, la réforme du système d'enseignement est d'abord portée par la majorité (dite UID¹²) de la principale fédération syndicale enseignante (la FEN¹³) et de son principal syndicat (le SNI-PE-GC)¹⁴. Confrontée notamment à la croissance accélérée des effectifs dans le second degré ainsi qu'à la montée en puissance du SNES¹⁵ et de la tendance Ueta¹⁶ qui en résulte, la tendance UID entreprend en effet un profond *aggiornamento* de son projet pédagogique et corporatif en amont de l'élection présidentielle de 1988. Ce projet s'articule autour de trois axes : création de trois corps dits comparables¹⁷ — professeurs des écoles, professeurs de collège et professeurs de lycée — en lieu et place des corps existants – institu-

12. Unité indépendance et démocratie, animée par des militants membres ou proches du parti socialiste.

13. Fédération de l'Éducation nationale.

14. Syndicat national des instituteurs et professeurs d'enseignement général de collège, alors hégémonique dans le premier degré.

15. Syndicat national des enseignements de second degré, majoritaire dans les collèges et les lycées.

16. Unité et action, tendance majoritaire au SNES, mais minoritaire dans la FEN, animée par des militants membres ou proches du Parti communiste.

17. Ces trois corps sont dits comparables car ils seraient recrutés au même niveau (la licence) et rémunérés selon une même grille indiciaire. Pour mémoire, à l'époque, les instituteurs obtiennent un niveau bac+2 dans le cadre de leur formation professionnelle, sont des fonctionnaires de catégorie B et sont moins bien payés que les certifiés recrutés à la licence et de catégorie A.

teurs, PEGC¹⁸, certifiés –, redéfinition des obligations de service des enseignants («travailler autrement») et, enfin, redécoupage des champs disciplinaires au collège afin de définir les champs d'intervention des nouveaux professeurs appelés à y enseigner.

Ce projet de la majorité UID doit être l'instrument d'une profonde recomposition du syndicalisme enseignant, laquelle procède directement de l'évolution des équilibres internes entre les différentes tendances de la FEN. Autrefois syndiqués dans des organisations distinctes — le SNI-PEGC pour les instituteurs et les PEGC, le SNES pour les certifiés, agrégés, maîtres auxiliaires, adjoints et chargés d'enseignement —, les enseignants du primaire et du secondaire une fois regroupés dans les trois corps comparables auraient vocation à rejoindre un futur syndicat général dont le périmètre irait de la maternelle au lycée. Le SNES ainsi dissous et l'influence d'UetA diluée dans un ensemble plus vaste, la direction d'UID pense pouvoir prendre le pouvoir au sein de ce futur syndicat et maintenir ainsi son contrôle sur l'appareil de la FEN¹⁹.

Dans l'hypothèse d'une réélection de François Mitterrand et du retour d'un gouvernement de gauche, les dirigeants de la FEN vont entreprendre, en amont de l'élection présidentielle, de négocier les modalités de mise en œuvre de ce projet avec le Parti socialiste (PS) et plus particulièrement avec le secrétariat national à l'éducation dont Laurent Fabius prend la tête en avril 1987. Restées secrètes à l'époque, ces négociations aboutissent en novembre 1987 à l'adoption et à la publication par le PS d'un texte programmatique²⁰ ainsi

18. Professeurs d'enseignement général de collège. Souvent d'anciens instituteurs ou d'anciens élèves des Écoles normales d'instituteurs, formés au minimum au niveau bac+2, ils enseignent deux disciplines, ont des obligations de service supérieures et une grille indiciaire inférieure à celles des certifiés. Alors qu'ils constituent environ la moitié des enseignants des collèges, René Monory décide en 1986 la mise en extinction de ce corps.

19. Comme l'explique un dirigeant d'UID, cette décision apparaît comme la «seule de nature à conserver à la FEN son orientation d'aujourd'hui» «Note de réflexion sur l'avenir du SNI-PEGC et de la FEN», 10 mai 1986. Archives du SNI-PEGC, boîte n° 1526.

20. École et socialisme, n° spécial 44, novembre 1987, «Les propositions des socialistes», «Éducation et formation : les nouvelles chances pour demain».

qu'à un accord avec la FEN. Tandis que le premier s'engage sur une hausse massive du budget de l'Éducation nationale permettant la création de corps comparables recrutés au niveau licence et rémunérés sur la grille indiciaire des certifiés, la seconde s'engage quant à elle sur quatre contreparties : annualiser le temps de service des enseignants, intégrer des tâches pédagogiques nouvelles dans les obligations de service, introduire de nouvelles modalités de gestion des carrières et d'avancement et, enfin, donner plus de pouvoir aux familles dans le processus d'orientation²¹.

S'il a fallu rentrer un tant soit peu dans le détail de ces intrigues politico-syndicales, c'est qu'elles permettent de comprendre comment se pose le problème de la réforme des contenus d'enseignement en 1988-1989. De fait, ces luttes d'arrière-scène, dont les tenants et aboutissants plongent leurs racines tant dans l'histoire séculaire du système d'enseignement — avec une nouvelle manifestation du conflit entre enseignements primaire et secondaire — que dans la conjoncture politico-syndicale, débouchent sur une configuration où les questions pédagogiques sont inextricablement encadrées dans des enjeux beaucoup plus larges : syndicaux, avec la question du contrôle de la principale fédération syndicale enseignante ; politiques avec celle de la recomposition de la gauche et de la succession de François Mitterrand ; budgétaires avec celle des modalités d'une revalorisation historique de la fonction enseignante ; statutaires, corporatifs, administratifs et juridiques avec les possibles refonte et repyramidage des corps les plus nombreux de la fonction publique.

En 2002-2006, en revanche, le problème de la réforme des contenus d'enseignement se pose tout à fait différemment, et ce en grande partie à cause des conséquences du compromis sur lequel a débouché le premier moment critique (cf. *infra* deuxième partie). Tout d'abord, les tensions autour des enjeux statutaires, corporatifs et syndicaux se sont apaisées. De fait, plus personne ne

Archives du Parti socialiste, fonds Marie-France Lavarini.

21. « La revalorisation de la carrière des enseignants. Entrevue avec le SNI du 29 04 1988 », note de Christian Bècle. Archives nationales, 20040313, art. 1.

remet véritablement en question l'idée qu'un professeur de collège doit être un professeur certifié, la refonte et le repyramidage des corps enseignants ne sont plus à l'agenda et, si la concurrence et les conflits entre organisations syndicales n'ont évidemment pas disparu, ils apparaissent infiniment moins aigus. De même, la revalorisation de la rémunération des enseignants n'est plus à l'ordre du jour : la rentrée 2002 est au contraire marquée par un conflit social portant sur la rigueur budgétaire imposée à l'Éducation nationale. Tout cela à la fois rend possible et traduit ce que l'on a appelé un désencastrement des réformes du curriculum qui s'est justement opéré à la suite des décisions de 1989 : objectivée institutionnellement — avec la création notamment du Conseil national des programmes, du bureau des programmes et la rédaction d'une charte des programmes²² —, la politique des contenus d'enseignement s'autonomise peu à peu et devient non seulement une catégorie d'action publique à part entière mais aussi l'un des principaux leviers de la transformation du système d'enseignement. Auparavant relativement marginale et subordonnée à des enjeux sans rapport direct avec les savoirs et la pédagogie, la réforme du curriculum va se retrouver au premier plan des luttes scolaires : ainsi, la définition du socle commun s'impose comme la clé de voûte des travaux et du rapport de la commission chargée de préparer la future loi d'orientation puis de la loi elle-même.

Dans ces circonstances, des questions proprement pédagogiques vont occuper le devant de la scène, notamment celles de la hiérarchie des normes pédagogiques et du principe organisateur de l'action pédagogique — disciplines ou compétences transversales —, de la nature des contenus d'enseignement — connaissances ou savoir-faire et savoir-être (*soft skills*) —, du périmètre de l'action pédagogique — retour aux fondamentaux ou encyclopédisme —, de l'unité de la culture scolaire — programmes communs à tous ou différenciés en fonction du niveau des élèves — ou encore des modes d'évaluation et de certification des acquis des élèves – évaluations standardisées définies nationalement ou laissées à la discrétion

22. Pierre CLÉMENT, « Le Conseil national des programmes... », art. cit.

des enseignants. Cependant, et alors que la réforme de l'État est à nouveau à l'ordre du jour avec les prémices de la Révision générale des politiques publiques²³, la réforme pédagogique est également conçue comme un moyen de moderniser l'organisation et le pilotage du système éducatif. Étant entendu que « l'école a une obligation de résultats, effectifs et vérifiables »²⁴, définir le socle commun c'est non seulement prescrire très précisément à tous les personnels de l'Éducation nationale les objectifs à atteindre, mais aussi diffuser une culture de l'évaluation à tous les étages en élaborant les indicateurs chiffrés qui permettront de mesurer la performance des élèves, des enseignants, des établissements et du système dans son ensemble.

Au-delà de l'identification des enjeux, l'analyse des différentes problématisations de la question scolaire éclaire également les logiques de sélection des « *agents efficaces* »²⁵. La focalisation des luttes scolaires sur telle ou telle question tend à effet à mettre sur la touche certain agents qui ne sont pas compétents, au sens juridique comme au sens technique. Cela permet par exemple de comprendre pourquoi les experts des questions juridiques ou budgétaires ont joué un rôle de premier plan en 1988-1989, quand il s'agissait de décider de l'avenir des corps les plus nombreux de la Fonction publique et d'opérer des arbitrages engageant le budget de l'État sur des décennies, alors qu'ils ne sont pas intervenus en 2002-2006, quand les controverses portaient prioritairement sur des questions pédagogiques. Cela étant, ce processus de sélection ne s'arrête pas là.

23. Lancé en 2007, ce programme gouvernemental vise à passer en revue les différentes politiques publiques afin d'évaluer leur coût et leur efficacité et à réformer le fonctionnement des administrations publiques.

24. Haut conseil de l'éducation, *Recommandations pour le socle commun*, 23 mars 2006.

25. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché... », art. cit., p. 70.

Frontières et règles du jeu: qui est « in » qui est « out » ?

Il se joue également dans la défense ou la subversion des frontières du champ et la (re)définition des règles du jeu qui organisent la confrontation et l'agrégation des intérêts des différentes parties prenantes. En 1988-1989 comme en 2002-2006, il s'agit là d'un point clé. En effet, s'imposer comme celui ou celle qui contrôle les frontières du champ et en définit les règles du jeu, c'est faire en sorte que ses concurrents n'aient pas voix au chapitre et rendre efficaces ses propriétés spécifiques tout en démonétisant celles des autres.

Ainsi, en 1988-1989, la FEN et le PS, anticipant l'opposition résolue que ne manqueraient pas de susciter leurs projets chez les professeurs du secondaire, avaient imaginé les contourner en organisant une large consultation ouverte et « *décentralisée placée sous la responsabilité d'un comité comprenant des personnalités majoritairement proches de nos positions communes* »²⁶. Atout majeur dans le cadre d'un face-à-face classique avec le seul ministère de l'Éducation nationale, la représentativité et la force militante du SNES perdraient ainsi une grande partie de leur efficacité politique et symbolique. Légitime dans le cadre du dialogue social entre employés et employeur, la seule défense des intérêts corporatistes des enseignants du second degré le serait de fait beaucoup moins dans une telle arène où sont censés prévaloir l'intérêt général et la validité intrinsèque des arguments.

Cependant, en 1988-1989, cette stratégie du contournement des intérêts institués n'aboutit pas. De fait, le nouveau ministre de l'Éducation nationale, Lionel Jospin, ne souhaite pas se laisser enfermer dans un schéma imaginé par ce concurrent politique qu'est Laurent Fabius. Essayant de se défaire de son image d'homme d'appareil²⁷ pour tenter de construire une nouvelle identité « d'homme d'État », il refuse rapidement de reprendre tel quel le contenu de l'accord entre la FEN et le PS tout comme la méthode politique

26. Note de Yannick Simbron à Lionel Jospin, 13 mai 1988. Archives nationales, 20040313, art.1.

27. Il a alors passé 7 ans à la tête du PS et n'a jamais exercé de fonctions ministérielles.

devant permettre sa mise en œuvre²⁸. Ainsi, Lionel Jospin fait-il le choix, plus classique, de s'engager dans un cycle de négociations bilatérales avec les syndicats. Faisant ainsi de la représentativité le principal critère présidant à la sélection des agents efficaces, le ministre remet mécaniquement le SNES, largement majoritaire dans le second degré, au centre du jeu.

En 2002-2006, cette question des frontières et des règles du jeu est encore plus aigüe. L'échec des projets de réforme de Claude Allègre (ministre de l'Éducation nationale de 1997 à 2000) face à l'opposition résolue du SNES est encore dans toutes les têtes et le débat public sur l'école est largement dominé par le *topos* d'une école bloquée à cause du conservatisme des enseignants et de leurs syndicats majoritaires²⁹. C'est dans ce contexte que va se former, en amont de la campagne présidentielle de 2002, une coalition composée de figures des sciences de l'éducation, de pédagogues éminents, des responsables des principaux mouvements pédagogiques, d'un haut cadre de la principale fédération de parents d'élèves et de dirigeants d'organisations syndicales réformistes, certes minoritaires mais influentes dans le paysage syndical. Se présentant volontiers comme les partisans du « changement », dénonçant la clôture des controverses politiques sur l'école et se posant en porte-parole de ceux qui n'ont pas voix au chapitre, cette coalition réformatrice va défendre l'idée que « *l'éducation est une chose trop sérieuse pour être confisquée par l'Éducation nationale* » et plaider pour un « *véritable débat public* »³⁰. Ce faisant, il s'agit de soumettre l'élaboration des politiques scolaires à un « *impératif délibératif* »³¹ et non plus à la cogestion entre le ministère et les syndicats majoritaires. Visant à élargir les frontières du champ et à transférer ainsi la propriété

28. Pierre CLÉMENT, *Réformer les programmes pour changer l'école? Une sociologie historique du champ du pouvoir scolaire*, thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Picardie, 2013, p. 344-361 et 374-386.

29. *Ibid.*, p. 549-567.

30. Jacques GEORGES, *Manifeste pour un débat public sur l'école*, Paris, La Découverte, 2002.

31. Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35.

du problème de l'Éducation nationale à de nouveaux agents, cette stratégie du contournement va trouver une consécration dans l'installation, en septembre 2003, d'une commission du débat national sur l'avenir de l'école chargée de préparer la future loi d'orientation.

Définissant l'objectif de cette commission, le ministre Luc Ferry explique en effet qu'il s'agit de parvenir à « *une refondation de notre souveraineté politique dans le domaine de l'éducation* » et que, de ce fait même, « *ce débat ne peut être l'affaire des seuls spécialistes* »³². Cette injonction trouve une première concrétisation dans la composition de la commission. Comme le signale son président Claude Thélot³³, elle n'a pas vocation à être « *représentative* » : ses 40 membres sont donc nommés « *intuitu personae* »³⁴. Pour C. Thélot, cela constitue en effet une condition essentielle pour poser « *les problèmes autrement* »³⁵ et assurer ainsi la fécondité des travaux de la commission. Évoquant ses expériences passées, il explique en effet que « *dès qu'il y a des représentants syndicaux, les débats sont horriblement convenus* » et dénonce à demi-mot « *le côté figé, cristallisé des positions quand on les exprime dans les canons et l'architecture habituelle* »³⁶. Étant donné que la fonction du débat « *était aussi, indépendamment du contenu, de briser le dialogue (il hésite) trop fermé des deux partenaires ministère de l'Éducation / organisations syndicales* », il s'agit donc avant tout pour chaque membre de la commission de « *réfléchir vraiment par soi-même* »³⁷.

Contrairement à 1988-1989, le champ du pouvoir scolaire s'objective donc ici dans une arène où la légitimité d'une décision ne

32. Discours du 15 septembre 2003.

33. X-ENSAE, administrateur de l'INSEE, directeur de la l'évaluation et de la prospective à l'Éducation nationale (1990-1997) puis conseiller maître à la Cour des comptes (1998), président du Haut conseil à l'évaluation de l'école (2000-2003) et professeur associé en économie de l'éducation à Paris 5 (1993-2002).

34. Cité in *Le Monde*, 17 septembre 2003.

35. Entretien avec Claude Thélot, Cour des comptes, rue Cambon, Paris 1er, 22 janvier 2007.

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

doit relever que de la confrontation rationnelle des arguments et non de « *la puissance des intérêts en balance* »³⁸. Dès lors, l'efficacité de la représentativité syndicale et, dans une moindre mesure, du capital militant, va s'en trouver considérablement amoindrie. Cela étant, une telle configuration n'est que transitoire. Une fois la commission dissoute après la remise de son rapport, le champ retrouve un état plus ordinaire tout au long de la préparation de la loi d'orientation et du processus de rédaction du décret sur le socle commun. Dans cette nouvelle configuration où le capital bureaucratique et le capital syndical redeviennent des ressources essentielles, la stratégie du contournement va néanmoins se prolonger sous d'autres formes : le Parlement va tenter de se saisir de la question du socle pour qu'elle ne relève plus seulement de la compétence de l'Éducation nationale, le cabinet va prendre le pas sur l'administration et une autorité indépendante, le Haut conseil de l'éducation (HCE), va s'imposer au détriment des corps d'inspection comme l'acteur majeur de la rédaction du socle.

Décisive pour comprendre les enjeux et la morphologie du champ du pouvoir scolaire à un moment donné, cette analyse des pratiques et stratégies de problématisation, d'une part, et de (re) définition des frontières et des règles du jeu, d'autre part, n'épuise cependant pas l'explication des compromis et des transformations sur lesquels débouchent les deux moments critiques étudiés ici. Pour aller plus loin, on peut en effet prolonger le récit socio-historique par une analyse structurale visant à saisir « *un moment, un état d'un jeu à 2, 3, 4 ou 6 joueurs, n'importe* » et à donner une « *une photographie des piles de jetons de différentes couleurs qu'ils ont gagnés lors des coups précédents et qu'ils vont engager dans les coups suivants* »³⁹.

38. Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, « L'impératif... », art. cit., p. 24.

39. Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 2002, p. 58-59.

La structure du champ et ce qu'elle produit

Une fois le champ du pouvoir scolaire construit (cf. encadré ci-dessous), l'analyse des correspondances multiples spécifique⁴⁰ permet de donner une représentation synthétique des principales oppositions autour duquel il s'organise et des rapports entre les différents types de légitimités qui s'y affrontent. L'intérêt proprement sociologique de la démarche revient alors à se demander si la mise au jour de cette structure du champ permet d'expliquer, et peut-être même de prévoir, ce qu'il advient à l'issue d'une séquence réformatrice donnée. Pour le dire autrement, il s'agit de mettre à l'épreuve des faits l'hypothèse selon laquelle il est possible d'« *établir une correspondance entre le contenu d'une politique [...] et la structure relationnelle de l'espace des agents engagés dans sa production* »⁴¹. On retrouve ainsi la démarche *déjà* éprouvée par Pierre Bourdieu et Rosine Christin dans leur article sur la politique du logement, lesquels, une fois cette structure établie par l'ACM, se demandaient « *si [...] les différences objectives dans la distribution des intérêts et des atouts peuvent expliquer les stratégies adoptées dans les luttes, et, plus précisément, les alliances ou les divisions en camps* »⁴².

Mais contre toute lecture mécaniste, il faut immédiatement souligner que l'objectivation statistique ne dévoile que des oppositions, des concurrences et des alliances en puissance ainsi que le degré de leur (im)probabilité. S'il fallait se convaincre que l'actualisation de la structure dans des actions et des stratégies ne va pas de soi et n'est pas écrite à l'avance, il suffirait en effet de rappeler que certaines alliances pourtant davantage probables que celle effectivement observée ne sont pas advenues. Ainsi, comme le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes P. Bourdieu et R. Christin à la fin de leur article lorsque, après l'analyse structurale, ils reprennent la chronique des

40. Brigitte LE ROUX, « Analyse spécifique d'un nuage euclidien : application à l'étude des questionnaires », *Mathématiques et sciences humaines*, 146, 1999, p. 65-83.

41. Vincent DUBOIS, « L'État, l'action publique... », art. cit., p. 26.

42. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché... », art. cit., p. 70.

événements («*manœuvres*», «capacité stratégique», «*mobilisation*», «manipulation», «coup») ayant conduit à la réforme, leur «*modèle du changement bureaucratique*» serait incomplet si l'on ne tenait pas compte de cet autre atout maître qu'est le sens pratique bureaucratique, c'est-à-dire cette faculté à jouer avec les règles du jeu et à se jouer de la structure.

S'il apparaît ainsi qu'analyser la production d'une politique publique en mobilisant le concept de champ suppose bien de tenir ensemble analyse structurale et récit socio-historique, on peut néanmoins revenir à l'hypothèse de départ et s'interroger sur la fécondité propre de la première appliquée aux deux moments critiques étudiés ici.

Identifier les agents efficaces et les propriétés agissantes

Plutôt qu'un point de départ déterminé *a priori*, la construction de la population des agents efficaces et l'identification des propriétés sociales au principe de cette efficacité constituent au contraire l'aboutissement de l'enquête et l'un de ses principaux résultats. Elles sont en effet le produit d'un va-et-vient permanent entre, d'une part, le repérage des agents efficaces (fondé sur des critères institutionnels et sur les acquis de l'enquête qui permettent, notamment grâce au croisement des archives et des entretiens, d'aller au-delà des organigrammes) et, d'autre part, la mise en évidence des ressources efficaces dans les luttes scolaires (fondée sur les pistes livrées par l'enquête elle-même, l'analyse réflexive du repérage des agents et la reconstitution de leurs propriétés et de leurs trajectoires sociales).

Au terme de ce double processus, on a retenu une population de 103 individus (38 pour le premier moment, 65 pour le second) issus principalement des champs politique (membres du gouvernement et des cabinets ministériels), bureaucratique (hauts fonctionnaires en poste dans des directions d'administration centrale, membres de commissions ou de conseils), syndical [secrétaires généraux des principales organisations (fédérations et syndicats nationaux) et certains membres des directions nationales (secrétaires nationaux)], académique et scientifique et pédagogique (membres des corps d'inspection de l'Éducation nationale, militants de mouvements pédagogiques). S'il n'est pas possible de justifier ici les raisons qui ont conduit, d'un côté, à inclure

chacun de ces 103 individus et, de l'autre, à en exclure d'autres, on peut néanmoins souligner quelques principes qui ont guidé ces choix.

Il apparaît ainsi que la sélection des agents efficaces dépend tout d'abord de la nature de la réforme à expliquer, et partant des opérations de problématisation telles qu'on a pu les décrire ci-dessus. Par exemple, en 1988-1989, l'encastrement des réformes *curriculaires* dans des enjeux statutaires et corporatifs et les implications financières de la revalorisation ont conduit à intégrer à la base de données le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, le ministre délégué chargé au Budget, et le ministre de la Fonction publique. Pour le deuxième moment en revanche, un choix inverse a été fait étant donné que la nature proprement pédagogique des débats autour du socle commun et l'absence de conséquences budgétaires majeures de la réforme.

De manière analogue, l'inclusion ou l'exclusion de tel ou tel individu ou organisation dépend aussi des luttes pour la définition des frontières du champ et des règles du jeu qui organisent la compétition en son sein. Ainsi, dans les deux bases, la place des hauts fonctionnaires en poste au sein de l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale est limitée. De fait, en 1988-1989, c'est bien le cabinet du ministre qui a eu la main sur l'élaboration et la négociation de la réforme, le rôle de l'administration centrale se limitant essentiellement à un appui technique. De même, en 2002-2006, la réforme est préparée dans une commission visant précisément à contourner le face-à-face, jugé stérile, entre le ministère et les syndicats majoritaires. Il en va d'ailleurs de même pour les corps d'inspection, très peu représentés dans les deux bases. Considérés comme des bastions du conservatisme, ils se sont trouvés de fait exclus du jeu en 1988-1989, compte tenu de l'hostilité affichée de Claude Allègre (conseiller spécial du ministre de l'Éducation nationale) à leur égard, comme en 2002-2006, par la création de la commission Thélot puis par celle du HCE. Ainsi, les seuls inspecteurs présents dans les deux bases le sont essentiellement en tant que membres des cabinets ministériels ou encore parce qu'ils ont été choisis *intuitu personnae* pour leurs prises de position réformatrices tranchant avec le reste du corps.

Cela étant, cette mise sur la touche des directions d'administration centrale et des corps d'inspection peut aussi s'expliquer par le choix de travailler sur des moments critiques et, partant, sur des périodes temporelles courtes. Les moments de crise étant précisément des si-

tuations de forte politisation, on peut penser que les agents issus du champ politique se trouvent alors mécaniquement placés dans une position dominante au détriment de l'administration, laquelle retrouverait peut-être un rôle plus central dans le temps long de la mise en œuvre de la réforme.

Pour être complet, il faudrait insister sur tout ce que la sélection/exclusion des agents efficaces doit enfin aux hasards des événements et de la conjoncture. Par exemple, en 1988, la nomination de Michel Rocard, plutôt que de Pierre Bérégofoy, à Matignon et de Lionel Jospin, plutôt que de Laurent Fabius, rue de Grenelle aboutit non seulement à ce que le premier Ministre, dont l'intérêt pour les questions scolaires est notoire, soit inclus parmi les agents efficaces, mais aussi à ce que soit rejetée l'idée de confier l'élaboration de la réforme à une grande commission constituée de personnalités indépendantes. En 2002, la nomination d'un ministre à la fois issu de la société civile et spécialiste des questions scolaires aboutira à une configuration exactement inverse.

Pour caractériser sociologiquement les 103 individus ainsi sélectionnés, on a retenu une cinquantaine de variables actives⁴³.

Pour chaque individu inclus dans les deux bases, on a d'abord cherché à déterminer le plus précisément possible : son origine sociale et géographique, sa trajectoire scolaire et pour celles et ceux exerçant ou ayant exercé la profession d'enseignant leur mode d'accès à celle-ci ainsi que les différentes étapes de leur carrière.

On a ensuite retenu une série de variables permettant d'objectiver à la fois les différents types de capitaux possédés par chaque agent et leurs volumes respectifs. Capital et positionnement politique : « ministre », « conseiller politique dans un cabinet ministériel », « exercice d'un mandat politique », « membre de la direction d'un parti politique », « appartenance partisane ». Capital bureaucratique : « appartenance à un grand corps de la fonction publique », « directeur d'administration centrale », « recteur », « président d'université », « chef de bureau », « conseiller technique dans un cabinet ministériel », « président d'une commission » « membre d'une commission » et « décorations ». Capi-

43. Le nombre de variables n'est pas identique pour les deux bases. En effet, certaines pouvaient ne concerner personne dans un cas ou dans l'autre (par exemple, aucun Polytechnicien en 1988-1989).

tal et positionnement dans le champ syndical: « dirigeant syndical » (fonctions de secrétaire général et/ou de secrétaire national) et appartenance à telle ou telle tendance ou organisation. Capital scientifique: « niveau de diplôme maximal », « docteur », « Professeur / Maître de conférences des universités », « direction d'un laboratoire », « titulaire d'un prix ou d'une distinction scientifique ». Compétence pédagogique: « membre d'un corps d'inspection », « professeur dans une école normale d'instituteurs », « titulaire d'un diplôme en sciences de l'éducation », « formateur d'enseignants ou d'adultes », « militant d'un mouvement pédagogique ».

Le champ du pouvoir scolaire en 1988-1989 et l'échec de la stratégie UID

Le moment critique 1988-1989 débouche sur une victoire à la Pyrrhus pour la majorité UID de la FEN et du SNI-PEGC. Après de longs mois de luttes et de négociations, le ministre de l'Éducation nationale Lionel Jospin parvient en effet à lui imposer le compromis suivant: renoncer au corps de professeurs de collège en échange de la création d'un corps de professeurs des écoles bénéficiant d'une échelle de rémunération et d'un niveau de recrutement identiques à ceux des professeurs certifiés. Pouvant désormais s'affirmer comme les égaux des enseignants du secondaire, les instituteurs vont certes bénéficier d'une revalorisation significative de leur situation matérielle et symbolique. Cependant, l'abandon du corps des professeurs de collège sera, pour UID, un revers majeur aux conséquences en cascade. Sur le plan statutaire, cela revient, à terme, à exclure définitivement des collèges les maîtres issus de l'univers primaire, et à y confier le monopole de l'enseignement aux seuls professeurs certifiés et, dans une moindre mesure aux agrégés: du point de vue des rapports de force entre primaire et secondaire, c'est une défaite historique. Sur le plan syndical, l'abandon du corps des professeurs de collège signe par ailleurs l'échec de la stratégie imaginée pour conserver le contrôle de l'appareil de la FEN et débouche sur un renversement complet des équilibres dans le champ syndical: créée par les militants et les organisations minoritaires finalement exclues de la FEN en 1992, la FSU devient la première organisation syndicale enseignante dès les élections professionnelles de 1993 et le reste

encore aujourd'hui⁴⁴. Si, comme on a pu le suggérer plus haut, des raisons conjoncturelles — comme la nomination à l'Éducation nationale de Lionel Jospin, concurrent déclaré de Laurent Fabius à la succession de François Mitterrand — permettent en partie d'expliquer la faillite de la stratégie d'UID, l'ACM dévoile quant à elle que, au-delà de l'apparente proximité politique et personnelle⁴⁵, miser sur une alliance avec le PS et son personnel politique était en fait un pari sociologiquement très improbable.

D'une manière homologue au champ de production de la politique du logement de la fin des années 1970⁴⁶, le champ du pouvoir scolaire de la fin des années 1980 s'organise d'abord et avant tout (le premier axe représente 53,3% de la variance du nuage) autour de l'antagonisme entre, d'un côté, les syndicalistes enseignants et plus particulièrement d'ailleurs ceux issus du primaire et, de l'autre, les membres de la noblesse d'État (cf. graphique n° 1). Né à Paris ou en région parisienne, d'un père cadre dans le secteur public ou professeur dans l'enseignement supérieur et d'une mère exerçant une profession libérale, le représentant idéal-typique de la noblesse d'État — qu'incarnent Olivier Schrameck et Pierre Moscovici —, est en effet issu de la bourgeoisie intellectuelle parisienne. À l'inverse, les syndicalistes enseignants sont majoritairement issus des classes populaires provinciales. Les deux groupes se distinguent également sous le rapport de la trajectoire scolaire. À l'un des deux pôles, on trouve ainsi des individus qui ont effectué leur scolarité à Paris, pour certains avec un passage dans l'enseignement privé, qui ont été élèves en classes préparatoires puis dans les grandes écoles du pouvoir, comme l'IEP de Paris et l'ENA, et qui ont atteint un niveau de diplôme intermédiaire, équivalent à une maîtrise ou un DEA.

44. Renommé Syndicat des enseignants (SE), le SNI-PEGC est battu par le syndicat du premier degré nouvellement créé au sein la FSU (le SNUIPP : Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC) aux élections de 1996. Le SNUIPP est encore largement majoritaire dans le premier degré aujourd'hui.

45. Proximité dont témoigne notamment l'usage du tutoiement et du prénom.

46. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché... », art. cit., p. 72.

Inversement, les individus du pôle opposé se caractérisent d'abord négativement par le fait de n'être pas passés par les grandes écoles, puis par des propriétés qui traduisent leur statut inférieur dans la hiérarchie scolaire : scolarisation en province, passage par la petite porte de l'enseignement primaire supérieur et des écoles normales d'instituteurs, niveau de diplôme maximal équivalent au bac. Ces différences de trajectoire scolaire se retrouvent dans les compétences acquises. La noblesse d'État se définit positivement par la possession de titres scolaires consacrant une expertise juridique, économique, financière ou gestionnaire dont sont dépourvus les syndicalistes enseignants qui se singularisent là encore négativement. Membres des grands corps de la fonction publique, décorés dans l'ordre national du Mérite, les agents appartenant de la noblesse d'État se distinguent ensuite par les positions dominantes qu'ils occupent dans la hiérarchie administrative — de chef de bureau à directeur d'administration centrale —, ce que traduit également leur passage au sein de cabinets ministériels comme conseillers techniques. À l'opposé, les syndicalistes occupent des positions subalternes dans les hiérarchies propres au système d'enseignement, comme celles d'instituteur ou de professeur d'enseignement général de collègue. Ce système de différences s'exprime enfin dans les ressources que ces deux groupes sont susceptibles de mobiliser dans les luttes dont le champ du pouvoir scolaire est le terrain. Les premiers peuvent évidemment s'appuyer sur un très important volume de capital bureaucratique, mais également sur un capital politique non négligeable acquis dans l'exercice de la fonction de conseiller politique d'un ministre, d'un mandat électif ou, mieux, dans l'accession, pour certains, à des fonctions ministérielles. Forts de ces deux types de capitaux et de leur statut d'hommes d'État, ils peuvent faire valoir le capital symbolique qui fait d'eux les représentants de « l'intérêt général » : il s'agit même là de l'un des plus puissants ressorts de la légitimité de leurs prises de position. Dépourvus de tels capitaux et rejetés du côté de la défense d'intérêts corporatistes, les seconds ne peuvent compter que sur leur statut de porte-parole de la profession et leur représentativité, ce sur quoi ils ne manqueront bien sûr pas de s'appuyer, ainsi que sur la com-

pétence pédagogique acquise notamment dans des activités de formateurs, dont sont par contre dépourvus la plupart des agents situés à l'autre pôle.

Cette série d'oppositions tranchées trouve à s'exprimer très directement dans les prises de position sur les divers enjeux de la réforme du système d'enseignement. Défendant les intérêts matériels et moraux de l'ensemble d'un corps, les syndicalistes enseignants ont en commun de revendiquer une revalorisation essentiellement indiciaire ainsi qu'une hausse du niveau de recrutement des enseignants, quoique sous des formes différentes, qui peut leur servir de point d'appui dans le cadre de négociations salariales. À l'inverse, attachés à l'austérité budgétaire qui tient lieu de politique économique depuis le « tournant de la rigueur », convertis aux principes de « bonne gestion » des finances publiques qui leur ont été inculqués lors de leur scolarité à l'IEP et à l'ENA, forts de leur « expertise » économique et financière, tenants de la modernisation de l'État et ayant pour certains directement participé à l'élaboration du « *répertoire managérial modernisateur* »⁴⁷, les membres de la noblesse d'État font globalement preuve d'une grande réticence vis-à-vis de toute mesure entraînant un accroissement des dépenses publiques. Prétendant incarner « l'intérêt général » et mettant en avant leur « responsabilité », ils sont, s'agissant des modalités de la revalorisation, avant tout conduits à rejeter fermement l'idée d'indemnités forfaitaires, au motif que rien n'est dû aux enseignants et que tout effort financier de la part de l'État exige des contreparties. Dans une logique similaire, ils s'opposent à toute hausse du niveau de recrutement, notamment des instituteurs, afin d'éviter tout risque de « contagion » au reste de la Fonction publique et de « dérapage » budgétaire. Les logiques budgétaires et financières sont également déterminantes pour expliquer leurs prises de position sur les aspects pédagogiques de la réforme. Ainsi, parmi toutes

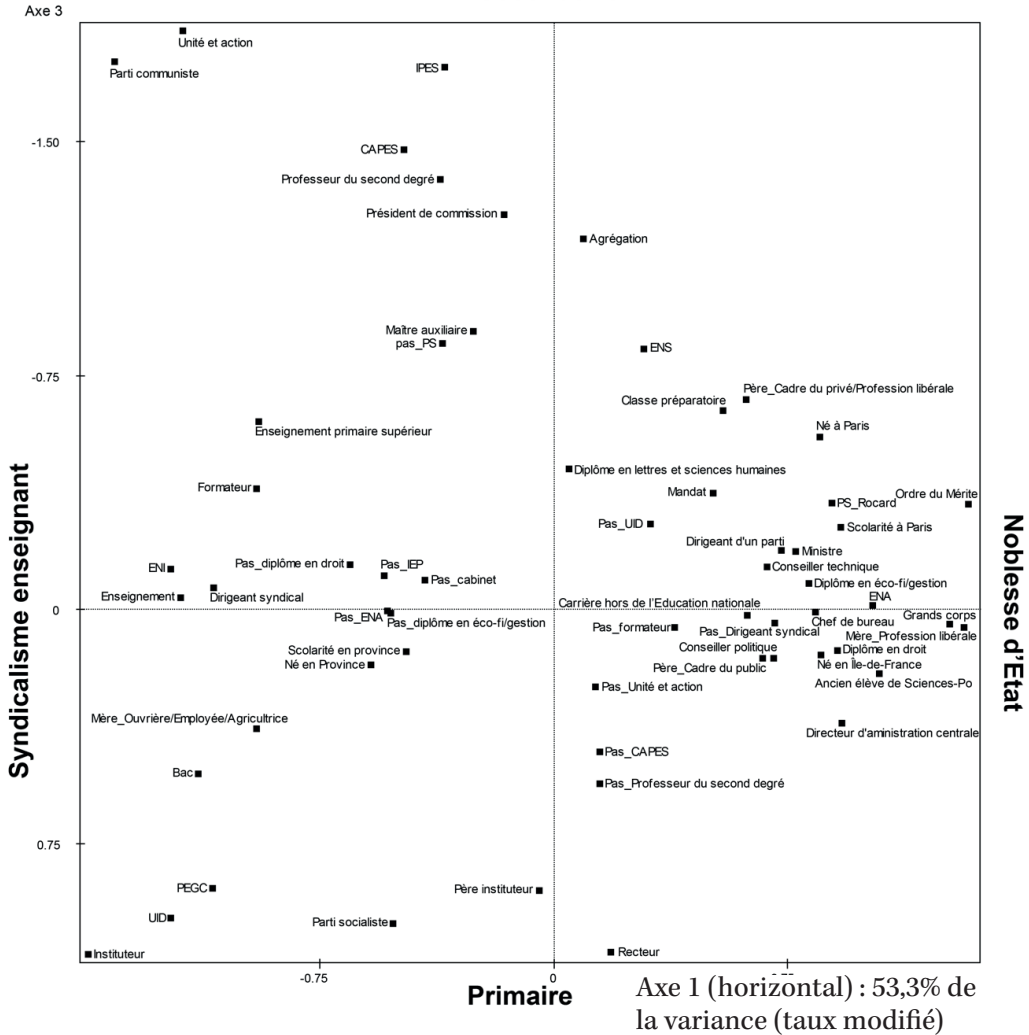
47. Philippe BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 ; Lionel CHATY, *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997.

I. LE CHAMP DU POUVOIR SCOLAIRE EN FRANCE

MODALITES AYANT UNE CONTRIBUTION SUPERIEURE A LA MOYENNE SUR LES AXES 1 et 3

Axe 3 (vertical): 10,8% de la variance (taux modifié)

Secondaire



les mesures de rénovation pédagogique, seul l'allègement des horaires fait globalement consensus au sein de la noblesse d'État car il peut s'apparenter à un moyen de réaliser des économies. S'agissant enfin d'une éventuelle réforme statutaire, la FEN et le SNIPEGC ne peuvent pas non plus compter sur de réels soutiens. Bien que certains, notamment dans l'entourage du Premier ministre, puissent être amenés à défendre l'idée de corps unique, la création de corps comparables suscite en revanche une opposition résolue de la part des « budgétaires » compte tenu de son coût.

Alors que l'axe 1 exprime une opposition très nette entre le monde du syndicalisme enseignant et celui de la noblesse d'État, l'axe 2 met quant à lui en lumière une partition interne au champ administratif proprement dit. Cette distinction entre les « *agents généralistes* » et les « *spécialistes sectoriels* »⁴⁸ repose sur la coexistence de deux principes de légitimité concurrents dont peuvent se prévaloir ceux qui détiennent le pouvoir de gouverner et d'administrer l'Éducation nationale : d'un côté le capital bureaucratique, de l'autre le capital scientifique.

Tout comme l'axe 2 fait apparaître un clivage interne au pôle de la noblesse d'État, l'axe 3 reflète quant à lui les divisions internes au champ syndical qui ne sont en fait que la retraduction de la séparation historique entre les ordres primaire et secondaire. Cet axe s'organise en effet autour de l'appartenance ou de la non-appartenance au professorat du second degré, dont découle toute une série d'oppositions.

Au terme de l'analyse, c'est finalement le plan formé par les axes 1 et 3 qui permet d'éclairer le compromis sur lequel débouche ce premier moment critique. L'objectivation statistique montre en effet combien le choix stratégique des dirigeants de la FEN et du SNIPEGC d'une alliance avec le personnel politique et les technocrates socialistes repose sur des bases sociales ténues. En dévoilant, contrairement à ce que pourrait laisser penser leur proximité politique, tout ce qui sépare sociologiquement les dirigeants du SNIPEGC et de la FEN de la noblesse d'État socialiste, la première

48. Vincent DUBOIS, « L'État, l'action publique... », art. cit., p. 28.

dimension de cet espace explique en effet les difficultés et finalement le demi-échec des premiers quand il s'agira d'obtenir une revalorisation indiciaire fondée sur la création de corps comparables bénéficiant d'un même niveau de recrutement et d'un même niveau de rémunération. S'ils réussiront malgré tout, sur la base des liens personnels tissés au sein du Parti socialiste et d'une proximité idéologique, à trouver un appui auprès du Premier ministre et de ses conseillers ainsi qu'à s'imposer comme les interlocuteurs privilégiés du ministre de l'Éducation nationale, celui-ci ne manquera toutefois pas de leur rappeler continuellement qu'il représente désormais « l'intérêt général » et qu'il n'a donc pas vocation à satisfaire des intérêts corporatistes. Si l'on considère maintenant l'autre dimension de cet espace, on constate là encore la fragilité des fondements sociaux de la stratégie revendicative et politique du SNIPEGC et de la FEN. En effet, la plupart des membres de la noblesse d'État occupent une position intermédiaire qui les tient à égale distance des ordres primaires et secondaires. Mais, au-delà de ce premier constat, une lecture plus fine de l'analyse montre également que les représentants syndicaux de l'univers primaire doivent faire face au poids des individus issus de l'enseignement secondaire au sein même du cabinet de Lionel Jospin, dont deux des principaux conseillers prendront fermement position contre la création du corps des professeurs de collège. La représentation graphique de l'espace formé par les axes 1 et 3 fait enfin apparaître un dernier fait massif. Dans leur face-à-face avec les agents du champ politico-bureaucratique, les syndicalistes enseignants apparaissent comme profondément divisés. Or, forts de leur expérience des luttes d'appareil et de leur connaissance des courants de la gauche politique et syndicale, Lionel Jospin et ses conseillers sauront parfaitement jouer de ces divisions. En créant, d'un côté, un corps de professeurs des écoles doté d'un même niveau de recrutement et de rémunération que les professeurs certifiés et en renonçant, de l'autre, au corps des professeurs de collège, ils choisissent en effet de retenir un « schéma [qui permet] d'apporter ce qui est le plus vigoureusement demandé (premier degré) et de retirer ce qui est le plus vi-

goureusement combattu (second degré)»⁴⁹. Ne pouvant avoir « d'amis trop tièdes et d'ennemis trop irréductibles », ils contraignent ainsi le SNI-PEGC à reconnaître publiquement qu'il s'agit là d'une « avancée historique »⁵⁰ et parviennent à désamorcer la mobilisation du SNES, qui renonce à ses mots d'ordre de grève. Mieux ils obtiendront, fait rare, que les deux organisations signent un relevé de conclusion entérinant le résultat des négociations : Lionel Jospin a désormais le champ libre pour faire passer sans encombre la loi d'orientation qui portera son nom et qui contribuera à faire de lui un homme d'État.

Le champ du pouvoir scolaire en 2002-2006 : une alliance improbable ?

Comme on l'a montré précédemment, ce qui est en jeu dans les débats et les luttes autour du socle commun entre 2002 et 2006, c'est non seulement la transformation de l'organisation pédagogique de la scolarité obligatoire en général et du collège en particulier, mais aussi l'adaptation du système d'enseignement aux exigences économiques du nouveau siècle. Longtemps incertain, le dénouement de ce deuxième moment critique se traduit finalement par une série de changements significatifs : inversion de la hiérarchie des normes pédagogiques — autrefois souveraines, les disciplines scolaires sont désormais subordonnées à l'acquisition des compétences du socle qui constituent la véritable finalité de la scolarité obligatoire — ; définition d'objectifs généraux de la scolarité obligatoire sous la forme de « capacités » et d'« attitudes » (« communiquer et travailler en équipe », « désir de réussir et de progresser », « volonté de se prendre en charge personnellement », « apprendre à passer des idées aux actes », « motivation et détermination »⁵¹, etc.) ; mise en place de nouveaux outils d'évaluation des acquis des élèves avec le Livret personnel de compétences (LPC) et les évaluations nationales standardisées en CE1 et

49. « Réunion du 2 février », note d'Olivier Schrameck à Lionel Jospin, 1^{er} février 1989. Archives nationales, 20040313, art. 3.

50. Supplément à *L'école libératrice* du 4 février 1989.

51. Décret n°206-830 du 11 juillet 2006.

CM2; définition d'indicateurs de performance⁵² se référant à la maîtrise des compétences du socle.

Alors même que l'Éducation nationale est constamment présentée comme un « *exemple d'institution irréformable et sclérosée* »⁵³, il s'agit donc d'expliquer les conditions de possibilité de tels changements. Comme on a pu le montrer par ailleurs⁵⁴, l'introduction de l'approche par compétences dans le curriculum de l'école obligatoire en France a été rendue possible par l'alliance, apparemment paradoxale, entre trois groupes d'agents : militants de mouvements pédagogiques et d'organisations syndicales réformistes, grands commis de l'État convertis au *New public management* et défenseurs du conservatisme pédagogique prônant le retour aux fondamentaux. Cette alliance a elle-même été rendue possible par le caractère polysémique de la notion de compétences⁵⁵ : les premiers y ont vu un moyen de mettre à bas la conception scolastique des savoirs scolaires et les pédagogies traditionnelles héritées de l'enseignement secondaire classique ; les seconds y ont vu un levier pour imposer un nouvel idéal pédagogique adapté aux exigences d'une économie de marché fondée sur la connaissance et pour moderniser la gestion de l'Éducation nationale ; les derniers, enfin, ont vu dans le développement de l'évaluation une opportunité d'objectiver la baisse du niveau des élèves et de justifier ainsi un retour aux fondamentaux. Comme dans le cas des politiques sociales et sanitaires⁵⁶, c'est donc précisément l'ambiguïté

52. Annexe au projet de loi de finances pour 2006, programmes 140 « *Enseignement scolaire public du premier degré* » et 141 « *Enseignement scolaire public du second degré* ».

53. Frédéric SAWICKI, « Pour une sociologie des... », art. cit., p. 14.

54. Pierre CLÉMENT, « The introduction of competence-based education into the compulsory school curriculum in France (2002–2017): hybridity and polysemy as conditions for change », *Comparative Education*, vol. 57, n°1, 2021, p. 35-50.

55. Marcel CRAHAY, « Dangers, incertitudes et incomplétude de la logique de la compétence en éducation », *Revue française de pédagogie*, 154, 2006, p. 97-110.

56. Bruno PALIER, « De l'ambiguïté en politique », in Olivier GIRAUD et Philippe WARIN (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 93–107.

de la notion de compétence qui a permis que s'agrègent autour d'elle des intérêts *a priori* disparates et que se construise cet improbable hybride politico-pédagogique qu'est le socle commun. Arrivés à ce point, il s'agit maintenant de confronter cette description qualitative des luttes et des alliances à l'objectivation statistique du système des relations entre agents efficaces.

Comme en 1988-1989, le champ se structure d'abord et avant tout (l'axe 1 contribue à 49 % de la variance du nuage) autour d'une opposition très marquée entre les agents appartenant, d'un côté, à la noblesse d'État et, de l'autre, au corps enseignant. À la figure du grand commis de l'État s'oppose ici celle des professeurs de l'enseignement secondaire certifiés. Issus de milieux populaires ou modestes, ayant accédé au professorat par la « petite porte » des Écoles normales d'instituteurs ou des instituts préparatoires à l'enseignement du second degré et ayant fait la totalité de leur carrière professionnelle dans l'Éducation nationale, ces derniers ne peuvent compter que sur une forte compétence pédagogique⁵⁷ et, en tant que dirigeants syndicaux, sur leur statut de porte-parole légitimes de la profession.

L'axe 2 exprime quant à lui une opposition interne à la noblesse d'État entre, d'un côté, la figure du grand commis et, de l'autre, celle de *l'homo academicus*. Pouvant être issus de familles d'universitaires, ces derniers cumulent tous les signes de la consécration académique : ayant atteint le niveau le plus élevé possible dans la hiérarchie universitaire (agrégés du supérieur et docteur d'État), ils occupent les positions situées au sommet des hiérarchies professionnelle (professeurs des universités) et scientifique (direction de grands laboratoires et détention de prix et de distinctions scientifiques). À cette opposition du point de vue des trajectoires et des positions, correspondent deux types de ressources pouvant être engagées dans le champ du pouvoir scolaire. Au capital politique et bureaucratique universel des premiers — dont témoigne notamment le passage par les grandes écoles du pouvoir, l'appartenance aux grands corps et les décorations —, s'oppose en effet un capital bureaucratique spécifique à l'Éducation

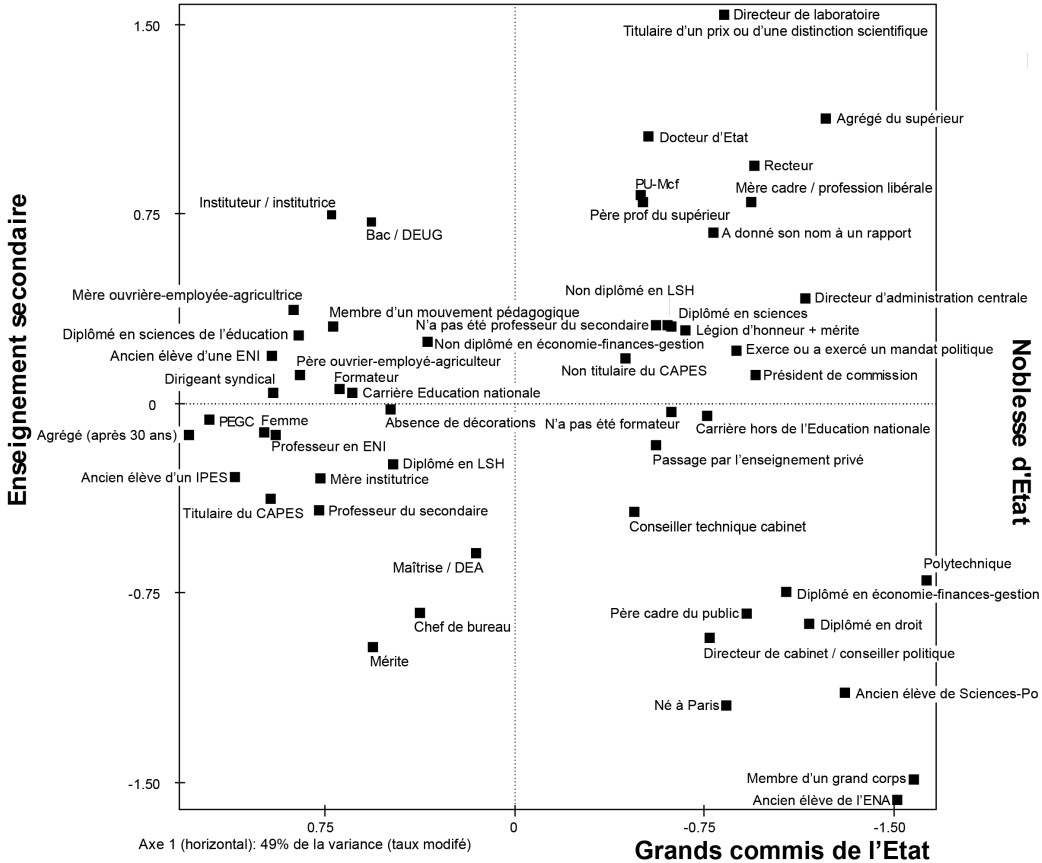
57. En effet, toutes les modalités retenues pour la mesurer ont ici une contribution supérieure à la contribution moyenne.

I. LE CHAMP DU POUVOIR SCOLAIRE EN FRANCE

MODALITES AYANT UNE CONTRIBUTION SUPERIEURE A LA MOYENNE SUR LES AXES 1 ET 2

Homo academicus

Axe 2 (vertical): 11,61% de la variance (taux modifié)



nationale fondé sur l'appartenance à l'élite de la profession académique, que consacre et renforce notamment l'accès à la fonction de recteur.

Si l'on rapporte maintenant ces positions aux prises de position, il faut d'abord constater que l'ACM confirme nettement le caractère sociologiquement improbable de l'alliance tripartite décrite précédemment. Ainsi, les individus qui, sur l'axe 1, se situent au pôle de la noblesse d'État, ont en commun d'avoir pris fait et cause, quoique sous des formes différentes, pour la modernisation et l'adaptation de l'Éducation nationale. C'est le cas par exemple de Michel Pébereau⁵⁸, qui incarne le rapprochement entre l'école et l'entreprise, de Claude Thélot⁵⁹, qui a été le principal importateur d'une culture de l'évaluation dans l'Éducation nationale, ou encore de Jean-Paul de Gaudemar, Patrick Gérard et Roland Debbasch — les trois directeurs de l'enseignement scolaire qui se succèdent entre 2002 et 2006 — et qui, au-delà de leur différence de formation (X et agrégation de sciences économiques pour le premier et doctorat et agrégation en droit public pour les deux autres) et de positionnement politique (gauche socialiste pour le premier, UDF pour le second, RPR pour le troisième), partagent les principaux attendus de la nouvelle gestion publique. Si l'on se place maintenant au pôle opposé de l'axe 1, on retrouve à la fois les défenseurs de l'enseignement secondaire que sont les dirigeants du SNES mais aussi et surtout les militants des mouvements pédagogiques et les dirigeants des organisations syndicales réformistes (SE-UNSA et SGEN-CFDT) qui vont activement œuvrer, contre le SNES mais avec les élites politiques et administratives, à l'instauration du socle commun.

Si l'on considère maintenant la distribution des prises de position sur l'axe 2, on ne constate pas d'opposition aussi tranchée. En effet, alors que les hauts fonctionnaires font cause commune autour de la modernisation du système d'enseignement, les membres de l'élite universitaire et scientifique apparaissent divisés. On trouve

58. Ancien inspecteur des Finances passé par l'ENA et Polytechnique alors président du conseil d'administration de la BNP.

59. Cf. *supra* le détail de sa trajectoire.

en effet parmi eux des défenseurs du conservatisme pédagogique prônant le retour aux fondamentaux, plaidant pour que les savoirs, et non l'élève, soient mis au centre du système éducatif, défendant l'autorité des maîtres et n'ayant pas de mots assez durs contre le « pédagogisme » : c'est le cas notamment de Luc Ferry, ministre de l'Éducation nationale de 2002 à 2004, et de Laurent Lafforgue, ancien élève de la rue d'Ulm, lauréat de la médaille Fields et membre du HCE. Mais on trouve également des scientifiques et des intellectuels de premier plan plaidant pour la remise en cause des cadres traditionnels de l'enseignement secondaire, et notamment des frontières disciplinaires, au nom des acquis de la recherche : c'est le cas par exemple de Jean-François Bach⁶⁰ ou de de Tzvetan Todorov⁶¹. On trouve aussi d'anciens professeurs en sciences dans l'enseignement supérieur ayant fait carrière dans les hautes sphères de l'Éducation nationale où ils ont œuvré à son rapprochement avec le monde économique : c'est le cas de Daniel Bloch⁶² qui a joué un rôle clé dans la création des baccalauréats professionnels et a présidé le Haut comité Éducation-Économie (1986-1989), ou de Christian Forestier⁶³ qui a été pendant toute sa carrière un fervent promoteur des enseignements professionnels et a intégré en 2004 le comité directeur de l'Institut Montaigne⁶⁴. On trouve enfin des pédagogues

60. Professeur de médecine, docteur ès sciences, chercheur mondialement reconnu en immunologie et secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences.

61. Théoricien de la littérature et historien des idées connu et reconnu internationalement.

62. Ingénieur, docteur en physique, professeur à (1973) puis président de (1981-1987) l'Institut national polytechnique de Grenoble, recteur de plusieurs académies (1988-1991, 1997-2003), directeur des enseignements supérieurs au ministère (1991-1993), président de l'université Grenoble I (1994-1997).

63. Ingénieur de l'INSA de Lyon, docteur en électronique, vice-président puis président de l'université de Saint-Étienne (1974-1981), recteur (1981-1985, 1989-1992, 1998-2000), inspecteur général du groupe sciences et techniques industrielles (1986), directeur des lycées et collèges (1992-1995) puis des enseignements supérieurs (1995-1998) au ministère, directeur de cabinet de Jack Lang (2000-2002), président du Haut conseil à l'évaluation de l'école (2003-2005).

64. *Think tank* créé par l'ancien PDG d'AXA Claude Bébéar et financé par de grandes entreprises françaises.

engagés de longue date dans la cause de la rénovation des contenus et des méthodes de l'enseignement traditionnel : c'est le cas notamment d'Alain Bouvier⁶⁵ et bien sûr de Philippe Meirieu⁶⁶.

Tandis que l'analyse de l'axe 1 confirmait le caractère sociologiquement improbable de l'alliance entre pédagogues, modernisateurs et partisans du retour aux fondamentaux, celle de l'axe 2 permet à l'inverse de mettre en évidence ses conditions de possibilité. Premièrement, on peut en effet constater que la cause de la modernisation transcende les oppositions internes aux élites qui gouvernent le système d'enseignement. Un tel constat pourrait d'ailleurs être confirmé par une analyse plus fine des prises de position. Luc Ferry par exemple, au-delà de sa défense du conservatisme pédagogique, reprend à son compte les thèmes de la nouvelle gestion publique : il peut ainsi présenter l'autonomie des établissements, la décentralisation et la démarche qualité comme « *la clé de toutes les autres réformes* »⁶⁷. De même, comme en témoignent son accession à la fonction de recteur et son passage aux sciences de gestion, Alain Bouvier a converti son investissement pédagogique initial en expertise sur le management des organisations scolaires dont il est l'un des principaux spécialistes. Deuxièmement, on constate également qu'il y a, parmi les élites universitaires et scientifiques, des individus disposés à s'allier avec les militants pédagogiques et les dirigeants syndicaux réformistes situés à gauche de l'axe 1 : c'est le cas non seulement de ceux qui, comme Alain Bouvier ou Philippe Meirieu, sont eux-mêmes activement engagés dans la rénovation des pratiques pédagogiques, mais aussi de ceux qui, comme Jean-François Bach

65. Docteur en mathématiques, maître de conférences (1985-1991) puis professeur en mathématiques (1992-2005) à l'université de Lyon I, chef de la Mission à la formation des personnels de l'éducation nationale de Lyon (1986-1990), directeur de l'IUFM de Lyon (1991-2000), recteur d'académie (2000-2004), professeur en sciences de gestion à l'IAE de Poitiers (2006).

66. Docteur et professeur en sciences de l'éducation à Lyon II (1985), rédacteur en chef de la revue *Les cahiers pédagogiques* (1980-1986) directeur de l'Institut national de la recherche pédagogique (1998-2000), directeur de l'IUFM de Lyon (2001-2006).

67. Luc FERRY, *Lettre à tous ceux qui aiment l'école*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 18.

et Tzvetan Todorov, critiquent le retard de la culture scolaire sur les avancées de la recherche scientifique ou qui, comme Daniel Bloch et Christian Forestier, dénoncent le caractère scolastique de l'enseignement.

Comme le suggère ce dernier point, la lutte contre l'inertie des structures et des pratiques pédagogiques du système d'enseignement en général et de l'enseignement secondaire en particulier pourrait finalement apparaître comme le ciment de l'alliance improbable ayant permis l'adoption du socle commun. Au-delà de ce qui les sépare du point de vue de leurs positions et de leurs prises de position, les trois groupes d'agents engagés en faveur de la réforme ont en effet en commun de considérer cette inertie comme le nœud gordien à trancher pour faire advenir leurs projets politiques respectifs.

* * *

De ce qui précède, il ressort tout d'abord le caractère décisif des opérations de problématisation de la question scolaire et des stratégies visant à défendre ou à subvertir les frontières du champ ainsi que ses règles de fonctionnement. De cela, il découle que le système des agents et des capitaux effectivement efficaces se caractérise par une faible autonomie vis-à-vis de la conjoncture politique voire de l'événement. Si l'histoire longue, par exemple des recompositions du syndicalisme enseignant, des transformations de la haute fonction publique ou de la prise en charge des questions scolaires par les partis politiques, est évidemment utile pour comprendre l'état des rapports de force entre agents, elle ne saurait donc y suffire. Mais si la politique fait donc le champ, le champ fait aussi la politique. Dans les deux cas, l'analyse structurale permet en effet de mieux comprendre ce qui a rendu possible le compromis ou le changement, mais aussi d'éclairer le contenu même des réformes, en montrant en quoi il pouvait correspondre à la structure du champ.

Pour éprouver et élargir la validité du modèle présenté ici, il resterait à le transposer à d'autres secteurs d'action publique présentant des caractéristiques distinctes de celles du champ du pouvoir

scolaire. Dans quelle mesure fonctionne-t-il toujours quand la politisation des enjeux est moindre, que le poids de la conjoncture et de l'événement se fait moins sentir et que l'autonomie vis-à-vis de l'État et du champ politique est plus grande ?

CHAPITRE 2

L'espace de la politique économique au Brésil: analyse des correspondances multiples et analyse de réseaux

Elisa Klüger

Ce chapitre explore les possibilités issues de l'utilisation combinée des méthodes relationnelles d'analyse des réseaux sociaux (ARS) et d'analyse des correspondances multiples (ACM) pour détecter les structures sociales qui sous-tendent l'élaboration des politiques publiques. À la suite de Dubois, nous considérons que « les politiques publiques sont le produit des pratiques et des représentations des agents qui y sont impliqués, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts et les positions objectives des agents, et donc par la structure des relations entre eux »¹. Mobilisées en conformité avec la théorie bourdieusienne des champs, l'ACM et l'ARS permettent d'objectiver les structures de positions et de caractériser relationnellement les agents et groupes impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Tout au long du chapitre, nous explorons le potentiel de cette combinaison méthodologique à partir de l'analyse historique d'un cas empirique: celui de la transformation des politiques économiques menées par la Banque Nationale de Développement Économique et Social du Brésil (BNDES), en objectivant les positions sociales de ses dirigeants. Au-delà de contribuer à l'analyse

1. Vincent DUBOIS, « The fields of policy making », in Ivano CARDINALE et Roberto SCAZZIERI (dir.), *The Palgrave Handbook of Political Economy*, London, Palgrave, 2018, p. 29-51, ici p. 33.

des politiques économiques brésiliennes, ce chapitre propose un modèle d'utilisation combinée des réseaux et des espaces sociaux dans l'analyse des politiques publiques qui peut être appliqué à d'autres domaines, cas et périodes².

Bien que les ARS et les ACM soient orientées vers la production de représentations spatiales dans lesquelles les distances entre les unités sont définies de manière relationnelle³, il y a des différences importantes entre ces méthodes et les théories qui les sous-tendent.

D'une part, adoptant une perspective structurale, les bourdieusien soutiennent que l'ARS ne se concentre pas sur les principes structurels de division et sur les inégalités dans la distribution des ressources qui sous-tendent les relations sociales et conditionnent leur constitution. Dans ce cas, il est possible de détecter des modèles de relations présents dans un réseau, mais peu probable de trouver des explications aux relations observées, puisque les agents semblent être aussi indifférenciés et interchangeables que l'*homo œconomicus*⁴. Selon les bourdieusien, la logique qui soutient la conception du réseau ne se révélerait que si elle s'inscrit dans des espaces hiérarchisés définis par les possessions différentielles de capitaux (économiques, culturels, symboliques, sociaux, etc.) par des individus positionnés les uns par rapport aux autres en fonction des ressources héritées et accumulées dans leur trajectoire⁵. L'analyse géométrique des données à l'aide de l'AMC serait un meilleur outil pour représenter des espaces

2. Une première version de cet article a été publiée dans la revue *Historical Social Research*, 43 (2), en 2018, sous le titre « Mapping the Inflections in the Policies of the Brazilian National Economic and Social Development Bank During the 1990s and 2000s within Social Spaces and Networks ». Nous remercions les éditeurs de HSR de nous avoir permis de publier cette nouvelle version.

3. Wouter NOOY, « Fields and networks: correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory », *Poetics*, 31, 2003, p. 305-27.

4. L'*homo œconomicus* incarne l'agent rationnel, auto-intéressé, socialement indifférencié et avec des préférences données qui vise à optimiser ses gains définis selon ses préférences.

5. Pierre BOURDIEU et Loïc WACQUANT. *An Invitation to Reflexive Sociology*, Cambridge, Polity Press, 1992 ; Pierre BOURDIEU, *Les Structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.

sociaux hiérarchiquement structurés, puisqu'elle permet d'exprimer des polarisations objectives, indépendantes des interactions en face à face, résultant de la distribution inégale des ressources. Les individus représentés dans des positions proches dans un espace social créé à l'aide de l'ACM, ont plus chance d'avoir des *habitus* similaires, c'est-à-dire des systèmes analogues de perception, d'appréciation et d'action. Ils sont, donc structurellement proches, même quand ils ne sont pas effectivement connectés⁶.

D'autre part, les adeptes des théories de l'interactionnisme mettent l'accent sur la capacité des interactions quotidiennes à façonner le monde social. Ils affirment que le modèle bourdieusien crée son propre *homo œconomicus*, concevant l'espace social comme le résultat de forces qui rapprochent ou éloignent des individus qui sont des caricatures censées se comporter en fonction de leur position dans les structures. Ces individus ne prêteraient aucune attention à ce que font les autres, ne tiendraient pas compte de leurs démarches lorsqu'ils agissent, ne seraient pas « de chair et d'os » et sembleraient suivre « les forces mystérieuses [des champs] qui les entourent »⁷.

Récemment, de nombreuses études mettent cependant en évidence la perspective relationnelle commune aux deux méthodologies et les combinent, en surmontant cette confrontation⁸ ; par exemple

6. Pierre BOURDIEU et Loïc WACQUANT, *An Invitation to Reflexive Sociology*, *op. cit.* ; Gisèle SAPIRO, « Réseaux, institutions et champ », in Daphné DE MARNEFFE et Benoît DENIS (dir.), *Les réseaux littéraires*, Bruxelles, Le Cri/CIEL, 2006 ; Wouter NOOY, « Fields and networks », art. cité ; Frédéric LEBARON, « L'analyse géométrique des données dans un programme de recherche sociologique : le cas de la sociologie de Bourdieu », *Modulad*, 42, 2010, p. 102-109.

7. Howard BECKER et Alain PESSIN, « A Dialogue on the Ideas of 'World' and 'Field' », *Sociological Forum*, 21-2, 2006, p. 277-280.

8. Helmut ANHEIER, Jürgen GERHARDS et Frank ROMO, « Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography », *American Journal of Sociology*, 100-4, 1995, p. 859-903 ; Wouter NOOY, « Fields and networks », art. cité ; François DENORD, « Géométrie des réseaux sociaux », in Frédéric LEBARON et Brigitte LE ROUX (dir.), *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action : espace culturel, espace social et analyse de données*, Paris, Dunod, 2015, p. 59-78 ; Gisèle SAPIRO, « Réseaux, institutions et champ », art. cité ; Wendy BOTTERO et Nick CROSSLEY, « Worlds, Fields and Networks:

en incorporant les mesures du capital social extraites du réseau dans l'ACM, en représentant les liens dans les espaces sociaux ou en projetant les caractéristiques des agents sur les réseaux. Ces combinaisons permettent de travailler en même temps avec des forces structurelles et des individus qui changent leurs positions en conséquence des interactions.

Dans ce chapitre, l'analyse des correspondances multiples spécifique (COREM)⁹ et l'ARS sont employées séquentiellement afin d'observer s'il existe des correspondances entre les positions occupées par les présidents de la BNDES dans l'espace social et les prises de position adoptées par chaque administration de la Banque¹⁰. Cette combinaison méthodologique permet aussi de représenter les distances, dans le réseau, entre les agents, les gouvernements et les administrations en fonction de leurs connexions. Enfin, la projection des propriétés sociales sur le réseau est utilisée pour définir la structure des polarisations qui organise cet espace social¹¹.

Becker, Bourdieu and the Structures of Social Relations», *Cultural Sociology*, 5-1, 2011, p. 99-119 ; John SONNET, «Ambivalence, indifference, distinction: A comparative netfield analysis of implicit musical boundaries», *Poetics*, 54, 2016, p. 38-53 ; Marco SERINO, Daniela D'AMBROSIO et Giancarlo RAGOZINI, «Bridging social network analysis and field theory through multidimensional data analysis: The case of the theatrical field», *Poetics*, 62, 2017, p. 66-80 ; Elisa KLÜGER, «Espaço social e redes: contribuições metodológicas à sociologia das elites», *Tempo social*, 29-3, 2017, p. 83-110.

9. «La procédure COREM est une ACM où il est possible de choisir, comme variables catégorielles actives, un sous-ensemble de celles-ci. Contrairement à l'ACM classique où toutes les catégories des variables actives prennent le statut de variables catégorielles actives, avec COREM, le chercheur peut éliminer certaines catégories lorsqu'il les juge peu discriminantes. L'avantage est d'obtenir des résultats plus faciles à lire dans les tableaux et les graphiques. Les catégories de variables actives non choisies pour l'analyse se comportent comme des catégories-variables supplémentaires». Giovanni DI FRANCO, «Multiple correspondence analysis: one only or several techniques?», *Quality and Quantity*, 50, 2016, ici p. 1307.

10. Pierre BOURDIEU, *La Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1989 ; Frédéric LEBARON, «Central bankers in the contemporary global field of power: a 'social space' approach», *The Editorial Board of the Sociological Review*, 56-1, 2008, p. 121-44.

11. Wouter NOOY, «Fields and networks», art. cité ; Elisa KLÜGER, *Meritocracia*

Les données mobilisées pour retracer les trajectoires des dirigeants de la BNDES et construire la base de données prosopographiques¹² comprenant 48 individus ont été recueillies à travers des biographies, des entretiens publiés et des entretiens réalisés par moi, entre 2012 et 2015, avec 41 directeurs, présidents et vice-présidents qui ont commandé l'institution entre 1993 et 2011. Ensuite, une base de données sur les dirigeants de la BNDES et une liste de liens entre les experts en économie et entre ceux-ci et les institutions auxquelles ils étaient affiliés ont été construites. Finalement, les données sur les discours soutenus par la Banque ont été recueillies dans des rapports annuels, des communications officielles et des articles scientifiques sur ses politiques.

Le fait d'avoir des données sur le même cas pouvant être appliquées aux deux méthodes et de positionner les mêmes agents dans les deux représentations permet de discuter les changements qui interviennent lorsqu'on utilise chacune d'elles et ce qui peut être mieux décrit par l'une ou par l'autre. La combinaison des deux analyses parvient ainsi à dépeindre la position de chaque administration de la Banque de manière relationnelle, en offrant un aperçu de la manière dont leurs différences politiques sont liées à leurs distances en termes de propriétés, ressources et/ou de liens sociaux.

Après une brève présentation de la structure décisive de la BNDES, les principales politiques de la Banque au cours des années 1990 et 2000 seront présentées, en se concentrant sur les inflexions expérimentées par l'institution. Ensuite, les politiques et les discours de chaque administration seront corrélés avec la position des directeurs de la Banque dans une COREM et dans un réseau, en recherchant des correspondances entre les distances au sein des administrations en termes de modèles d'action et de distance dans les représentations spatiales. Pour finir, dans la conclusion, je discuterai des implications

de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil, PhD diss., Universidade de São Paulo, 2017.

12. Christophe CHARLE, «Prosopography (Collective Biography)», in Neil SMELSER et Paul BALTES (dir.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier Science, 2001, p. 12236-41.

de l'utilisation de ces différentes méthodes pour comprendre la dynamique des transformations des politiques publiques.

La bureaucratie de la BNDES

La BNDES était, dans les années 2010, l'une des plus grandes banques de développement au monde, avec des décaissements près de deux fois supérieurs à la valeur investie par la Banque Mondiale¹³. Elle occupe une place centrale dans les politiques de développement depuis sa création, en 1952 et est fréquemment décrite comme une « poche d'efficacité » au sein de la bureaucratie brésilienne¹⁴.

La BNDES est caractérisée par un recrutement public hautement sélectif et par la prévalence des avis techniques dans l'analyse des investissements¹⁵. Même si sa bureaucratie est suffisamment autonome pour décider des participations financières, elle n'a pas le pouvoir de déterminer des priorités politiques de l'institution. Une étude portant sur les changements de sa politique publique au fil du temps nécessite donc d'observer les orientations imposées par l'administration centrale du pays, représentée à la Banque par des directeurs nommés par le Président de la République. En général, la direction de la BNDES mélange des experts choisis à l'extérieur de l'institution et des technocrates de haut rang venant de l'intérieur de la Banque. Les directeurs sont généralement des professionnels reconnus, principalement des économistes et des ingénieurs spécialisés en économie, la plupart titulaires d'un doctorat.

Au cours des années 1990 et 2000, la BNDES a suivi des voies politiques assez divergentes, voire contradictoires, telles que la déna-

13. Ernani TORRES et Rodrigo ZEIDAN, « The life-cycle of national development banks: The experience of Brazil's BNDES », *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 62, 2016, p. 97-104.

14. Elisa WILLIS, « Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank », *Journal of Latin American Studies*, 27-3, 1995, p. 625-61.

15. Luciano MARTINS, *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Editions Anthropos, 1976 ; Barbara GEDDES, « Building 'State' Autonomy in Brazil », *Comparative Politics*, 22-2, 1990, p. 217-35.

tionalisation d'entreprises ou la création de sociétés publiques, la concentration sur les grandes entreprises ou sur les petits groupes, sur les finances ou sur les infrastructures à grande échelle. Le but de la reconstruction de ces inflexions est d'observer la dynamique impliquant des choix politiques, des décisions bureaucratiques et des recommandations spécialisées et de préciser comment ces mutations sont opérés par les individus en positions de pouvoir.

Afin de guider l'institution à travers chacune des voies choisies, les Présidents de la République sélectionnent des directeurs issus de différentes fractions de l'espace brésilien des économistes, avec des perspectives dissemblables sur la gestion de l'économie. L'étude des trajectoires et des positions de ces directeurs peut donc être mobilisée pour analyser les changements d'action de la Banque, et s'avérer fructueuse pour comprendre comment les discours et les actions de l'institution ont été modifiés si rapidement et si souvent au cours des dernières décennies.

La BNDES dans les années 1990 et 2000

L'histoire des changements des politiques économiques de la BNDES intervenus dans la période 1990-2017 permet de détecter une oscillation constante entre les perspectives néolibérales antiétatiques et les orientations développementalistes centrées sur l'État. Chaque inflexion est marquée par la radicalisation des discours et par des réorganisations au niveau de la bureaucratie interne de la Banque. Les phases radicales sont suivies par des approches libérales ou développementalistes modérées, qui cherchent à combiner dans des proportions différentes la planification publique et les investissements privés. Après avoir atteint son sommet, comme on le voit dans la période de financiarisation ou dans les politiques anticycliques, une perspective économique ne décline pas lentement, elle est modifiée par des mesures radicales prises par les nouveaux gouvernements, relançant le cycle d'oscillation.

Tableau 1 : Présidences de la BNDES 1990-2017¹⁶

16. Sources: données de la BNDES, accessibles en ligne. URL: <https://www.>

Présidents du Brésil	Présidents de la BNDES	Période	Orientation
Fernando Collor de Mello	Eduardo Modiano	03/1990-10/1992	Premier tournant néolibéral
Itamar Franco	Antonio Barros de Castro	10/1992-03/1993	Interlude développementaliste
	Luiz Carlos Delben Leite	03/1993-08/1993	
	Pérsio Arida	09/1993-01/1995	Libéralisme modéré
Fernando Henrique Cardoso	Edmar Bacha	01/1995-11/1995	Développementalisme libéral
	Luiz Carlos Mendonça de Barros	11/1995-04/1998	
	André Lara Resende	04/1998-11/1998	
	José Pio Borges	11/1998-07/1999	
	Andrea Calabi	07/1999-02/2000	Financiarisation
	Francisco Gros	02/2000-01/2002	
Luiz Inácio Lula da Silva	Eleazar de Carvalho Filho	01/2002-01/2003	Développementalisme radical
	Carlos Lessa	01/2003-11/2004	
	Guido Mantega	11/2004-03/2006	
Luiz Inácio Lula da Silva/Dilma Rousseff	Demian Fiocca	03/2006-05/2007	Développementalisme modéré
	Luciano Coutinho	05/2007-05/2016	Développementalisme anticyclique
Michel Temer	Maria Sílvia Bastos Marques	06/2016-05/2017	Deuxième tournant néolibéral

Le premier tournant néolibéral 1990-1992

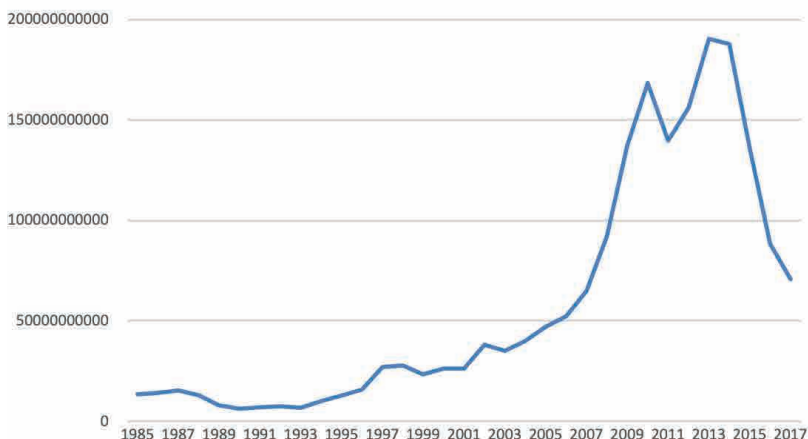
Sous le gouvernement du premier président élu de la Nouvelle République du Brésil, Fernando Collor de Mello, du Parti de la Reconstruction Nationale (PRN), les privatisations, qui ont commencé à

bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia/galeria-presidentes (consulté le 28 juillet 2021).

se répandre dans les années 1980, ont été mise en avant par des experts avec des profils fortement internationalisés. Le président de la BNDES choisi par Collor, Eduardo Modiano, docteur du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et professeur à l'Université Catholique Pontificale de Rio de Janeiro (PUC-RJ), soutenait que la privatisation n'avait pas pour seul but de rembourser la dette publique, mais aussi d'éduquer la population quant au rôle de l'État, qui ne devrait pas fabriquer ce qui peut être produit par l'initiative privée, se limitant à offrir des services collectifs de base. Le mantra de cette période était, alors, de réduire l'État, les investissements et la bureaucratie, caractérisant une première période néolibérale.

Les politiques de Modiano n'étaient pas facilement acceptées par la bureaucratie de la Banque qui avait une forte culture de planification et d'intervention économique. Afin de pouvoir mettre en œuvre leur projet, les représentants de Collor ont décidé alors de remplacer la plupart des employés de haut rang, ne respectant pas les hiérarchies internes. Ils ont également maintenu les investissements à un niveau très bas, comme l'indique le Graphique 1 ci-dessous, provoquant encore plus d'opposition interne.

Graphique 1 : Déboursements de la BNDES en Reais brésiliens de 1985 à 2017



Sources : Rapports administratifs de la BNDES 2002-2016 et BNDES 2002, URL : https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR.

Un interlude développementaliste 1993

En décembre 1992, Collor a été destitué du gouvernement à cause des accusations de corruption. Son vice-président, Itamar Franco, a nommé président de la BNDES Antonio Barros de Castro qui avait étudié à la London School of Economics et au Centre d'Études des Programmes Économiques à Paris. Dans les années 1970, il s'était exilé au Chili et avait travaillé pour la Commission Économique pour L'Amérique Latine (CEPAL), avant d'enseigner à l'Université de Campinas (Unicamp) et à l'Université Fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ). À la BNDES, il a rétabli la planification orientée vers le développement économique et a défendu des investissements dans la modernisation technologique et compétitivité des entreprises brésiliennes.

Après six mois, Castro a eu des conflits avec l'un des principaux conseillers du président et été remplacé par un homme d'affaires, Luís Carlos Delben Leite. Une réouverture discrète des

privatisations a été le seul changement mis en œuvre par Leite . Sa chute, en 1993, a été l'occasion pour le nouveau Ministre des Finances d'Itamar, Fernando Henrique Cardoso, d'influencer la formation de l'équipe économique du gouvernement.

Libéralisme modéré 1994-1995

Le premier choix de Cardoso s'est porté sur Persio Arida, spécialiste de la macroéconomie et de l'inflation, diplômé de l'Université de São Paulo (USP), titulaire d'un doctorat du MIT et ayant enseigné à la PUC-RJ. Il a été nommé président de la BNDES dans le cadre du « plan Real » de Cardoso visant à supprimer l'inflation qui tourmentait le pays. Arida entretenait des partenariats durables avec d'autres économistes de l'équipe de Cardoso, notamment Edmar Bacha et André Lara Resende. Le succès du plan Real a été un facteur central pour l'élection de Cardoso à la Présidence, en tant que candidat du Parti de la Social-Démocratie Brésilienne (PSDB). Une fois élu il a placé Arida à la Banque Centrale et nommé Edmar Bacha, docteur de Yale et professeur à la PUC-RJ, à la BNDES.

Les administrations d'Arida et de Bacha ont priorisé la privatisation des entreprises publiques, dans le cadre des programmes de restructuration de l'État et d'ajustement fiscal, et ont réorganisé le modèle des prêts accordés par la Banque. Ils défendaient l'idée que les prêts devaient couvrir les défaillances du marché et les initiatives générant des externalités positives. Leur slogan était « si le marché peut financer, la Banque ne devrait pas participer », caractérisant une période avec investissements publique, mais sans prévalence économique de l'État.

Le développementalisme libéral 1996-1999

Lorsque l'économie s'est stabilisée, la Banque a recommencé à croître [Graphique 1]. Luiz Carlos Mendonça de Barros, ingénieur ayant une grande expérience du marché financier et enseignant à l'Unicamp, a dirigé la Banque entre 1995 et 1998. Il représentait un courant différent de conseillers économiques de Cardoso, les « libéraux-développementalistes », favorables à une dévaluation du taux de change, à une baisse des intérêts et à une augmentation des in-

vestissements de l'État; la privatisation étant toujours une priorité. Sous son administration, la BNDES a commencé à agir comme une banque d'import-export, promouvant les entreprises brésiliennes à l'étranger.

L'administration de Mendonça a été suivie de six mois sous la direction d'André Lara Resende, un docteur du MIT et économiste de la PUC-RJ avec une expérience financière, qui était proche de Mendonça, et d'une présidence d'un an de José Pio Borges, un ingénieur avec un master en économie de la New School for Social Research, lié à Mendonça et à Resende, sans changements d'orientations. Andrea Calabi, qui est devenu président de la Banque en 1999, avait étudié à l'USP et obtenu son doctorat à Berkeley. Il appartenait également au groupe libéral-développementaliste, revendiquant un rôle actif de la Banque pour préserver le secteur productif brésilien. Six mois après son entrée à la BNDES, un conflit entre les économistes néolibéraux et les libéraux-développementalistes a éclaté et Cardoso s'est aligné sur les premiers.

La financiarisation 2000-2002

Le licenciement de Calabi et la nomination de Francisco Gros à la présidence de la BNDES, titulaire d'une maîtrise de l'Université de New York (NYU) et profondément liée au secteur financier, ont entraîné le deuxième changement de paradigme pendant le gouvernement Cardoso. Après une première période, au cours de laquelle la Banque s'est engagée à soutenir la stabilisation, et une deuxième période, au cours de laquelle la croissance économique a été promu, la Banque s'est orientée vers une perspective néolibérale plus radicale, promouvant l'expansion du marché financier. Eleazar de Carvalho Filho, également diplômé de la NYU, titulaire d'une maîtrise de Johns Hopkins et spécialiste des marchés financiers, a suivi Gros, donnant continuité à ces changements. Malgré des transformations importantes à la Banque sous Cardoso, la centralité attribuée au secteur privé et à la privatisation caractérisent toute la période.

Le développementalisme radical 2003-2004

La présidence de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) du Parti des Travailleurs (PT), est à l'origine de changements plus importants, commençant par un fort rejet du paradigme néolibéral. Le premier économiste nommé par Lula à la présidence de la BNDES, Carlos Lessa, avait été exilé au Chili dans les années 1960 et a travaillé à la CEPAL. Lessa a enseigné à l'Unicamp et à l'UFRJ et est connu pour sa perspective extrêmement hétérodoxe. Au sein de la BNDES, il a démantelé les changements apportés par Gros et Carvalho. Lessa affirmait qu'une BNDES orientée vers le marché financier s'opposait à la mission historique de l'institution de promouvoir un développement social et économique bénéficiant à toute la population du pays. En vue d'un changement interne, Lessa a adopté la même procédure radicale utilisée par Modiano dix ans auparavant : il est intervenu au sommet de la hiérarchie en licenciant tout le personnel de haut niveau pour convoquer des bureaucrates plus alignées avec ses nouvelles orientations.

Le développementalisme modéré 2004-2008

À la fin de 2004, Lessa remet en question le programme économique établi par le gouvernement, qu'il jugeait trop conservateur. Lula, cherchant à rétablir l'équilibre au sein de l'administration économique, nomme Guido Mantega à la BNDES. Diplômé en économie de l'USP, Mantega est titulaire d'un doctorat en sociologie de la même université. Même si le discours de son administration n'était pas aussi radicalement opposé aux intérêts privés, il est toujours favorable à l'induction de la croissance. La BNDES s'aligne alors sur les priorités sociales du gouvernement de Lula, en dirigeant davantage de crédits vers les régions les plus pauvres et en augmentant les investissements destinés aux petites et moyennes entreprises.

Un an et demi plus tard, Mantega est devenu Ministre des Finances, laissant la BNDES aux mains de Demian Fiocca, qui a également étudié l'économie à l'USP et avait travaillé dans la finance. Fiocca a conservé les politiques de Mantega, avec une augmentation des opérations financières. Il n'était plus nécessaire d'endosser un conflit idéologique avec une orientation de marché, désormais

considérée comme compatible avec la planification économique. En 2007, le gouvernement a lancé le Plan d'Accélération de la Croissance Économique (PAC), qui a encouragé des grands investissements publics dans les infrastructures d'énergie, de transport, de logistique et de communication, ainsi que dans les projets sociaux, le logement et le développement urbain ; la BNDES étant l'un des principaux agents de ces investissements.

Le développementalisme anticyclique 2008-2016

Lorsque la crise économique mondiale de 2008 s'est propagée, le BNDES avait un nouveau président, Luciano Coutinho, diplômé en économie de l'USP et docteur de Cornell, qui a enseigné à l'Unicamp. À cette époque, la Banque augmentait déjà continuellement ses décaissements [Graphique 1] et était fortement engagée dans les investissements infrastructurels. Afin d'éviter les effets récessifs de la crise mondiale, la BNDES a agi de manière anticyclique en fournissant continuellement des capitaux à l'économie. La Banque s'était aussi consacrée à la création d'entreprises compétitives sur le plan international et au soutien à l'import-export. À ce stade, les entreprises privées, les marchés financier et l'action gouvernementale étaient plus qu'intégrés au niveau de l'agenda de la BNDES. Pendant les neuf années où Coutinho a dirigé l'institution sous Lula et Dilma Rousseff (PT), la Banque s'est renforcée et s'est fait connaître comme l'une des plus grandes institutions de ce type dans le monde.

Deuxième tournant néolibéral 2016-2017

Lorsque Rousseff a été écartée du gouvernement de manière controversée et remplacée par son vice-président Michel Temer, du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), la BNDES a fait face à de multiples contraintes et critiques. Les opérateurs financiers ont fait valoir qu'une banque aussi importante, prêtant de l'argent à des taux d'intérêt bas, empêchait l'avancement du marché financier. L'administration Temer faisait pression, alors, pour que la Banque restituait de l'argent au trésor, mettait fin à aux prêts à taux d'intérêt subventionnés et relançait les privatisations.

Afin d'appliquer ces changements, Temer a nommé à la présidence de la BNDES Maria Silvia Bastos Marques, docteur de la Fondation Getúlio Vargas (FGV-RJ), qui a travaillé à la Banque sous l'administration de Modiano étant profondément impliquée dans les opérations de privatisation. Temer a fait valoir qu'elle avait été nommée pour moraliser l'institution, ce qui a provoqué un profond malaise parmi le personnel. Dans le même temps, les entreprises étaient mécontentes de la réduction des décaissements, qui, à la fin de 2016, représentaient la moitié du niveau de 2014 [Graphique 1]. Les protestations internes, les critiques externes et l'instabilité politique ont conduit à sa destitution en mai 2017. Les perspectives néolibérales radicales rétablies par Marques ont, néanmoins, connu une reprise brutale et prospèrent depuis.

Représentations relationnelles: espace social et réseau social

Dans cette section, l'ACM et l'ARS sont utilisées pour approfondir l'observation des principaux changements dans les politiques et les discours de la Banque. Cela nous permet non seulement de comparer les polarisations détectées au niveau narratif, mais aussi d'examiner en profondeur les avantages et les inconvénients de chacune des méthodes en comparant la manière dont les cas choisis sont décrits respectivement.

Dans l'espace social multidimensionnel construit à l'aide de la COREM, dans chaque axe sélectionné, la distance entre les agents est définie en fonction de leurs différences et proximités sociales. Ces distances sont déterminées par rapport aux modalités assignées par chaque agent concernant chaque variable active (celles qui définissent les coordonnées spatiales de chaque agent ou propriété dans l'espace). Être proche de quelqu'un dans un ou les deux axes implique donc d'avoir des affinités sociales définies par les variables qui contribuent le plus aux axes. Être théoriquement proche en termes de propriétés sociales n'implique cependant pas d'avoir des relations avec des personnes à proximité dans l'espace.

Dans la COREM ci-dessous [Graphique 2] deux axes ont été retenus [Tableau 2]. Le premier axe exprime une opposition entre un profil politique, défini par la présence d'individus ayant été de forts militants politiques et/ou ayant eu des affiliations formelles à des partis politiques ; et un profil peu politique . Le troisième axe, quant à lui, exprime principalement des oppositions provenant de la trajectoire académique, notamment en distinguant ceux qui avaient accumulé des expériences internationales avant d'être nommés à la direction de la Banque de ceux qui n'avaient pas séjourné à l'étranger pendant de longues périodes. Le profil international est lié à l'occupation d'un poste académique dans des départements d'économie qui ont des liens internationaux forts et des orientations à présent dominantes en économie, telles que la valorisation de la formalisation mathématique. Les départements positionnés en haut sur le troisième axe, en revanche, sont plus hétérodoxes et moins mathématisés. En plus, trois variables continues supplémentaires ont été ajoutées pour caractériser chaque zone de l'espace. Il s'agit du pourcentage de la carrière d'un directeur passées dans le milieu universitaire, dans des institutions marchandes ou dans l'administration publique.

Graphique 2 (ci-contre) : Espace social indiquant les positions relatives des présidents de la BNDES

Les cercles représentent les institutions académiques d'affiliation la plus durable ; les triangles sont des domaines d'études de premier cycle ; les losanges sont des données sur la circulation internationale ; les rectangles sont des mesures des activités politiques ; les croix l'affiliation politique ; et les étoiles représentent les partis politiques.

II. L'ESPACE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE AU BRÉSIL

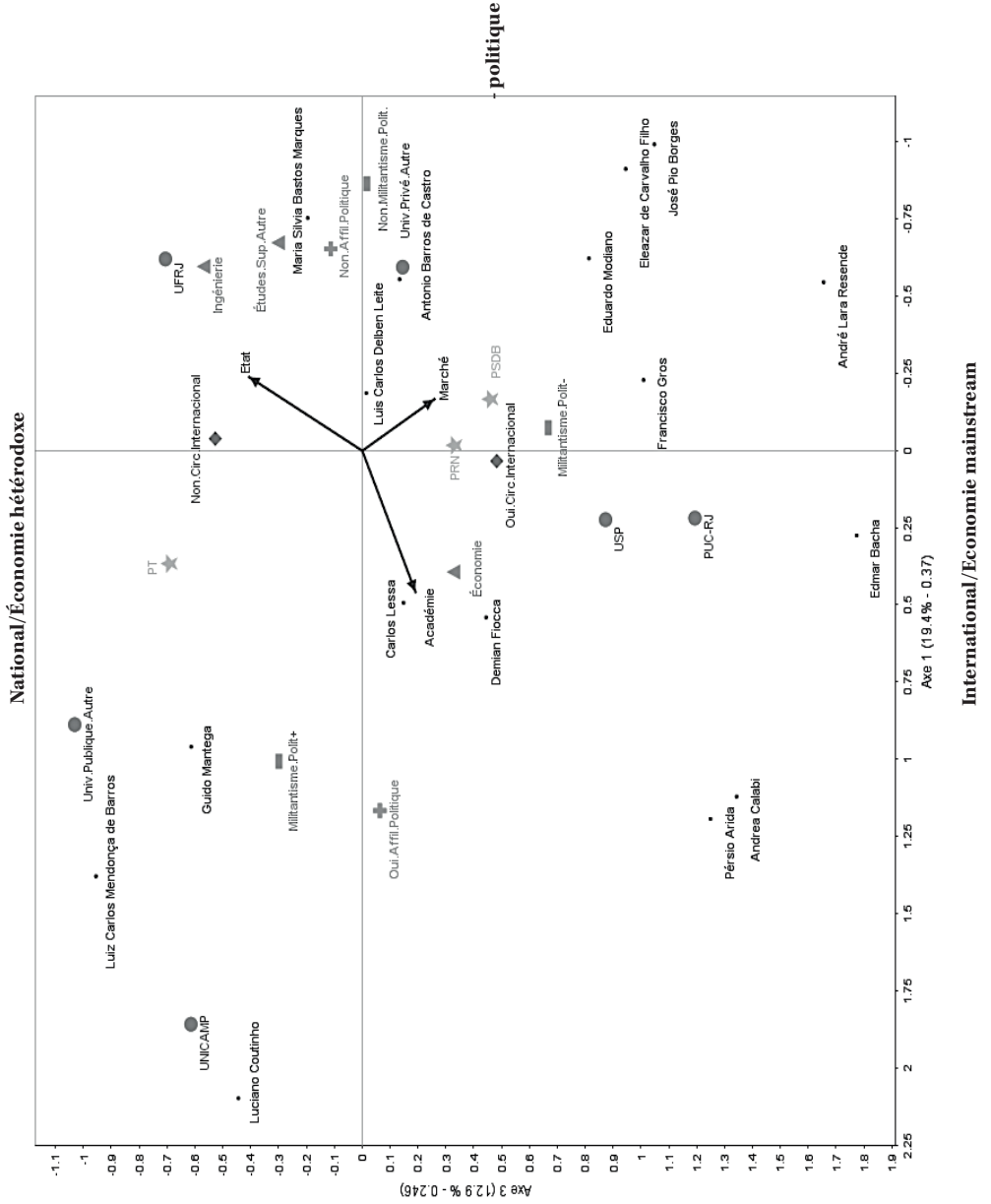


Tableau 2: Axes, catégories, variables, modalités, et contributions de chaque variable ou modalité à la formation des axes

Catégories (2)	Variables (6)	Modalités (17 actives)	Axe 1 (19,36)	Axe 3 ¹⁷ (12,89)	
Activités politiques (7 modalités actives)	Affiliation à un parti politique	Pas d'affiliation politique	10,45	0,46	
		Affiliation politique	21,35	0,10	
		Total	31,80	0,56	
	Militantisme politique	Pas de militantisme politique	14,62	0,01	
		Faible militantisme politique	0,03	3,93	
		Fort militantisme politique	17,89	2,36	
		Total	32,55	6,31	
	Le gouvernement qu'ils servent lorsqu'ils sont à la direction de la BNDES.	PT	2,11	11,30	
		PSDB	0,54	6,19	
		PRN*			
		Total	2,65	17,49	
	Trajectoire académique (10 modalités actives)	Domaine d'études au premier cycle	Ingénierie	4,87	6,67
			Économie	4,26	4,42
Autre*					
Total			9,13	11,09	
Circulation internationale		Pas de circulation internationale	0,03	8,99	
		Circulation internationale	0,03	8,24	
		Total	1,46	17,22	
Institution académique d'affiliation la plus durable		PUC-RJ	0,52	23,07	
		USP	0,15	3,37	
		UNICAMP	10,16	1,66	
		UFRJ	4,90	9,53	
		Autre université privé	3,45	0,31	
		Autre université publique	4,64	9,39	
		Total	23,82	47,34	

Les modalités et les variables marquées en gris ont des contributions supérieures à la moyenne. * indique une modalité dont la contribution est faible et qui a été convertie en information supplémentaire.

17. L'axe 3 a été retenu au lieu de l'axe 2 (qui ont à peu près la même contribution de 13,72%), car les oppositions représentées par l'axe 2 sont assez similaires à celles exprimées par l'axe 3; et l'axe 3 était plus clair lorsqu'il s'agissait d'exprimer des oppositions résultant de trajectoires académiques dissemblables. Les modalités et les variables marquées en gris ont des contributions supérieures à la moyenne. * indique une modalité dont la contribution est faible et qui a été convertie en information supplémentaire.

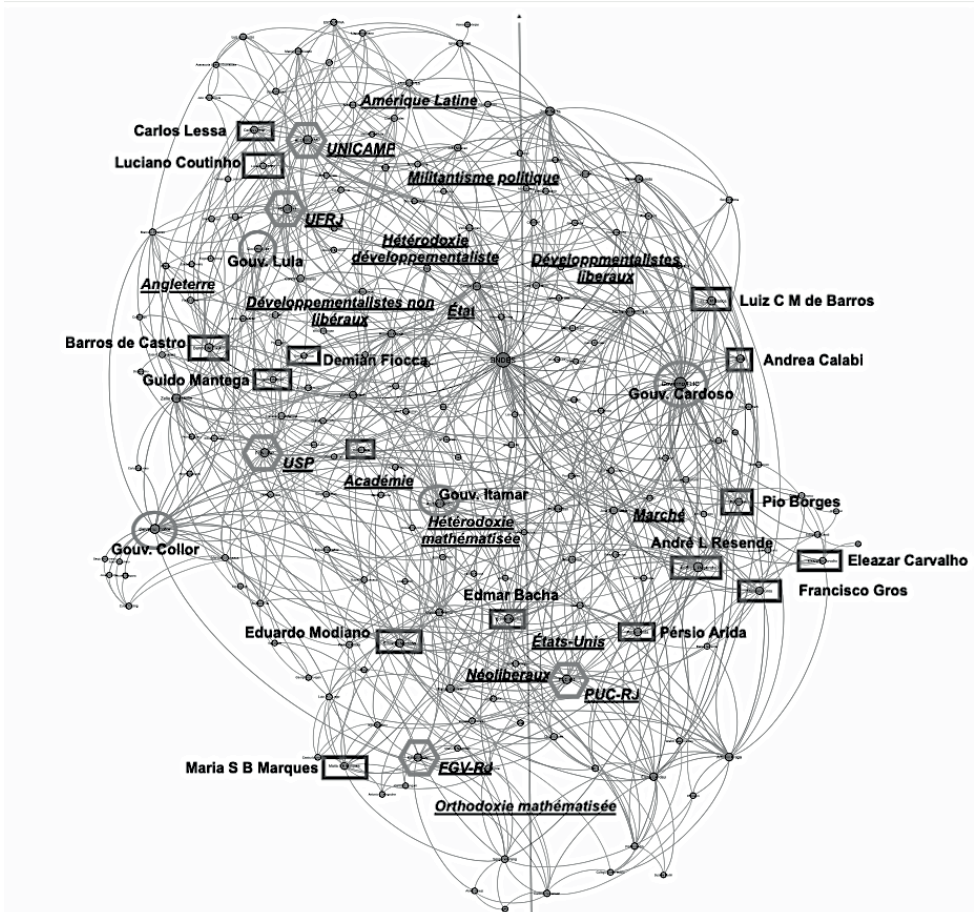
Le réseau¹⁸ ci-dessous [Graphique 3] est quant à lui basé sur une liste de liens résultant de l'analyse de trajectoires multiples. Les distances dans le réseau sont définies par l'existence de liens bidirectionnels entre les individus et les institutions. Être proche d'un autre agent dans le réseau, même s'il n'y a pas de liens directs, signifie avoir une plus grande probabilité de partager le même environnement social. Puisqu'une trajectoire est considérée ici comme un processus de socialisation, dans lequel chaque affiliation institutionnelle ou relation personnelle a un effet sur les dispositions et visions du monde des agents, toutes les connexions précédentes¹⁹ ont été utilisées pour construire le réseau. Ces liens sont de multiples natures, comme l'amitié, le mariage, les interactions professionnelles, les affiliations politiques et l'association avec des écoles, des centres de recherche ou des institutions gouvernementales. Cette conception des réseaux permet d'identifier des proximités dans les trajectoires, autant que des relations réelles entre les agents, ce qui la rapproche des analyses en termes de champ.

Des étiquettes associées à des formes géométriques ont été ajoutées au réseau pour aider à identifier les présidents de la République, les présidents de la BNDES et les départements d'économie. D'autres marqueurs ont été placés au point moyen de diffusion d'une propriété sociale ou d'une perspective économique, aidant à discerner les fractions présentes dans le réseau. En ajoutant ces étiquettes, il devient possible d'éviter de voir le réseau comme le résultat de connexions aléatoires entre des agents indifférenciés ; les oppositions qui sous-tendent les divisions directement observables du réseau peuvent ainsi être rendues visibles.

18. Le réseau présenté dans cet article a été créé à l'aide du logiciel Gephi. La distribution des agents et des institutions dans l'espace bidimensionnel a été créé à l'aide de l'algorithme Force Atlas.

19. Dans le COREM, seule la plus longue affiliation à une université a été incluse afin de réduire le nombre de modalités utilisées. Dans le réseau, plus d'une affiliation a été conservée afin d'augmenter sa force représentative, car un nombre plus élevé d'observations conduit à un réseau plus stable et plus nuancé.

Graphique 3 : Réseau indiquant les positions relatives des présidents de la BNDES



Source du graphique ci-contre : généré avec Gephi par l'auteur. Présidents de la République: label associé à une ellipse. Président de la BNDES: label associé à un rectangle. Départements d'économie: étiquette associée à un hexagone. Les étiquettes soulignées caractérisent en termes de perspectives économiques, circulation internationale ou profil de carrière les positions le long de l'axe.

Dans les graphiques 2 et 3, les départements d'économie plus orthodoxes sont à l'extrémité inférieure de l'axe vertical et des départements plus hétérodoxes à l'extrémité supérieure. La PUC-RJ et la FGV-RJ (uniquement dans le réseau) sont toutes deux des universités associées à des conceptions plus mathématisées et néolibérales (parfois orthodoxes) de l'économie et à des positions centrales en politique. Elles sont suivies par l'USP (la plus proche du centre dans le réseau), qui est une école connue pour sa position pluraliste conciliant différentes perspectives sur l'économie et la politique et abritant des études qualitatives hétérodoxes et des recherches très mathématisées. Plus au nord, l'UFRJ et l'UNICAMP apparaissent dans des positions proches, ce qui s'explique par le fait que les deux départements ont partagé des professeurs et ont des perspectives développementalistes et hétérodoxes très similaires sur l'économie, associées fréquemment à une orientation politique à gauche. En fait, sur les deux images, l'activisme politique est plus au nord, près des départements hétérodoxes.

Les types de circulation internationale peuvent être décrits de manière beaucoup plus détaillée dans la représentation en réseau. Dans la COREM, cette variable ne faisait la différence qu'entre ceux qui étaient allés à l'étranger et ceux qui n'y étaient pas allés. Dans le réseau, les étiquettes de circulation internationale ont été appliquées en fonction de la distribution résultant des liens. Dans ce cas, il est possible de voir qu'à l'extrémité nord du réseau, les liens avec l'Amérique Latine et l'Europe sont dominants, tandis que les liens avec les agents et les institutions d'Amérique du Nord prédominent dans le sud. Les positions relatives indiquées par les variables supplémentaires qui divisent l'espace entre les profils de l'État, du marché et de l'université dans la COREM sont très similaires aux divisions entre ces secteurs dans le réseau.

En comparant les graphiques 2 et 3, il est possible de voir que, même si l'on utilise des méthodes et données différentes, si l'on regarde les noms des présidents de la Banque, la plupart d'entre eux sont positionnés dans des zones très similaires dans les deux représentations. Cette similarité indique que, malgré les différences dans la construction des représentations, lorsque les données à l'origine

des réseaux comprennent des individus et des institutions dont les liens sont socialement caractérisés, la logique de la théorie des champs peut être employée pour comprendre les clivages sociaux résultants. Les affinités sociales qui sont à la base des connexions entre ces individus proviennent elles-mêmes de la proximité dans l'espace social, ce qui explique la coïncidence des polarisations détectées dans les graphiques 2 et 3.

Il serait important, maintenant, d'aborder les distinctions entre les méthodes et d'essayer d'analyser pourquoi certains individus diffèrent légèrement dans leur position. Il est possible de voir que Modiano est au sud dans les deux représentations, ayant circulé par les USA et étant associé à la PUC-RJ. Dans le réseau, sa position est proche du gouvernement Collor, ce qui l'éloigne des professeurs de la PUC-RJ qui ont rejoint le gouvernement Cardoso. Dans l'espace social, Marques est légèrement au nord - principalement par son manque d'expérience internationale avant d'entrer au gouvernement. Dans le réseau, en revanche, elle se situe plus au sud, à cause de ses liens avec la FGV-RJ, l'institution la plus orthodoxe, positionnée tout en bas du réseau. En termes politiques, la proximité de Modiano et Marques est cohérente parce qu'ils ont coopéré sous Collor, étant responsables des tournants néolibéraux, en 1990 et 2016.

Arida, Bacha et Resende occupent des positions proches dans les deux représentations. En plus d'avoir travaillé ensemble à la PUC-RJ, ils se sont rendus aux États-Unis en même temps et devenus de bons amis. Les réflexions d'Arida et Resende sur l'inflation ont donné naissance au Plan Real de Cardoso, à une époque où Bacha était chargé de coordonner l'équipe économique. Néanmoins, il existe certaines différences dans leurs trajectoires qui peuvent expliquer pourquoi leurs positions sont différentes sur l'axe horizontal. Arida était plus politiquement actif, affilié au PSDB et impliqué dans des activités militantes, alors que Bacha était seulement affilié au PSDB et Resende ni militant ni affilié. Par rapport aux deux autres, Bacha a enseigné à la FGV-RJ et a eu plusieurs connexions avec les économistes de cette institution avant de rejoindre la PUC-RJ. Arida a des liens avec l'USP, où il a étudié et enseigné pendant quelques années. Resende, finalement, a des liens avec le marché financier et

est proche de membres du groupe libéral-développementiste. Ces connexions peuvent être utilisées pour expliquer pourquoi malgré leurs parcours similaires, ils ont été nommés au gouvernement à différentes occasions et ont mis en œuvre des politiques dissimilaires à la Banque.

Mendonça, qui apparaît dans les deux représentations haut sur l'axe vertical, avait des liens étroits avec les hétérodoxes et les développementalistes, bien qu'il ait travaillé à l'administration Cardoso. Il a enseigné à l'Unicamp, a été un militant politique pendant toute sa jeunesse et n'a pas circulé à l'étranger, trois éléments qui contribuent à expliquer sa position dans l'espace social. À la BNDES, ses politiques ont été les moins orthodoxes de l'administration Cardoso. Le discours de la compétitivité et la promotion des exportations et de l'internationalisation des entreprises soutenus par lui, ont également été présentes à la présidence de Coutinho pendant les gouvernements PT.

Calabi est très proche de Mendonça dans le réseau puisqu'ils faisaient partie de la fraction libérale-développementiste des économistes du PSDB. Dans l'ACM, Calabi est placé plus au sud, sa position étant principalement déterminée par son affiliation à l'USP et par sa circulation internationale. Resende et Borges occupent à peu près la même place dans les deux représentations. Ils étaient tous deux liés au marché financier et avaient des connexions avec la PUC-RJ et avec le groupe libéral-développementiste. Gros et Carvalho, qui sont également proches dans les deux représentations, avaient en revanche des liens avec le marché mais n'étaient pas proches des développementalistes ; au contraire, ils visaient à renforcer la financiarisation. Dans ces cas, les liens et le contexte politique présentés dans le récit sont essentiels pour expliquer pourquoi les agents, malgré des dispositions similaires, soutiennent des politiques divergentes.

Lorsque nous nous tournons vers les présidents de la Banque nommés par les gouvernements du PT, nous pouvons constater qu'ils sont placés entre le centre et le nord des deux graphiques, mais leurs positions relatives diffèrent légèrement. Dans la COREM,

Coutinho et Mantega sont positionnés au pôle politique, en raison de leur militantisme et affiliation à un parti, tandis que Fiocca et Lessa occupent des positions plus proches du centre. Dans le réseau, la proximité de Fiocca et Mantega découle de leurs liens communs résultant de leur collaboration au gouvernement et de leur association avec l'USP. Étant donné que seule la plus longue affiliation académique a été prise en compte dans le COREM, Lessa et Castro ne sont associés qu'à l'UFRJ et non à l'Unicamp, où ils ont également enseigné. Cela conduit à ce que les deux agents soient plus au nord dans le réseau par rapport à la COREM. Les différentes formes de circulation internationale ont également une influence : tous deux avaient travaillé à la CEPAL et Castro avait également passé par l'Europe. Les discours de Castro sur la compétitivité, la planification et les investissements publics sous Itamar étaient similaires aux adoptés par d'autres professeurs liées à l'Unicamp au gouvernement PT.

En comparant les deux graphiques, il est ainsi possible d'affirmer que les différences entre les administrations de la Banque qui ont pu être détectées lors de la reconstruction historique sont visibles dans les deux représentations. La COREM donne un sens aux clivages observés dans l'espace social, puisqu'il permet de mesurer et représenter quelles sont les variables et les modalités qui contribuent le plus à la construction de l'espace et d'appréhender le fondement des distinctions entre agents et groupes y représentés.

Dans le réseau, les distances ne résultent pas des affinités des propriétés sociales, mais uniquement des liens. Cette représentation peut être très utile lorsqu'on cherche à expliquer un comportement qui ne correspond pas à ce qui serait attendu selon la position indiquée par la distribution des propriétés sociales. Si l'on considère que les individus répondent aux interactions en face à face et au comportement des autres, il est essentiel d'obtenir des informations sur leurs connexions effectives pour cartographier les changements dus aux rencontres sociales. Le cas de Mendonça peut illustrer les avantages de regarder les représentations côte à côte. Il apparaît sur le graphique 2 proche des développementalistes travaillant pour Lula et beaucoup de ses politiques étaient

assez compatibles avec ce qui a été fait au gouvernement du PT. Il a néanmoins travaillé pour Cardoso, ce qui peut s'expliquer par les liens forts qu'il a tissés pendant son militantisme politique avec des hommes du PSDB.

La combinaison de ces trois méthodologies est donc fructueuse : sans la reconstruction historique, il serait difficile de donner un sens à de telles variations ; sans le réseau, il serait difficile de chercher des explications aux positions déviantes ; et sans le champ, les clivages entre les propriétés sociales pourraient être détectés, mais il serait difficile d'indiquer le poids de chaque variable dans la détermination des polarisations.

Conclusions

Même s'il existe certaines différences lorsque les positions des dirigeants de la BNDES sont cartographiées sous forme d'espace social ou de réseau, les similitudes entre les dispersions des agents sont assez frappantes. Cette compatibilité découle du principe relationnel commun aux deux formes de représentation qui expriment des distances en fonction des affinités des agents. Elle est renforcée par la réciprocité des structures sociales dépeintes par les deux méthodes, puisque les liens sociaux sont plus susceptibles d'être établis avec des personnes qui partagent les mêmes propriétés sociales et circulent dans les mêmes environnements. Dans le même temps, des liens improbables en raison des origines très différentes des individus peuvent néanmoins se produire. Ces liens ont des effets sur la dynamique sociale, par conséquent, une représentation en réseau peut fournir des réponses aux observations qui ne sont pas compatibles avec les prédictions faites sur la base des positions et des polarisations cartographiées en tant qu'espace social. L'analyse géométrique, d'autre part, est extrêmement utile pour exprimer de manière synthétique et claire les oppositions entre individus, groupes et propriétés sociales qui sous-tendent les actions et l'interaction des agents. Utiliser les deux outils pour étudier un certain groupe d'individus et comparer les résultats permet ainsi de multiplier les observations et de valider les résultats, surtout quand les positions relatives des agents dans les deux représentations

sont compatibles. Lorsqu'il y a incompatibilité entre les modèles, le chercheur sera incité à chercher une clarification et explorer des interprétations possibles aux divergences.

À partir de l'étude de cas concernant les transformations des politiques économiques de la BNDES, nous avons cherché à explorer les possibilités concernant l'utilisation des méthodes relationnelles dans l'étude des structures qui sous-tendent la production des politiques publiques. Nous soutenons que la combinaison méthodologique et la séquence de procédures utilisées pour analyser ce cas particulier pourraient être appliquées à plusieurs autres domaines pour objectiver les positions des agents et des institutions impliqués dans la production des politiques afin de comprendre les fondements des positions, des prises de position et des oppositions observées empiriquement. En outre, l'utilisation combinée des méthodologies relationnelles permet à la fois d'offrir un cadre structurel pour l'analyse des politiques publiques et de réfléchir au processus de changement des relations de pouvoir qui conduit à des transformations dans les priorités des administrations et dans leurs positions politiques. Comme le souligne Dubois, de cette manière, les changements dans les politiques publiques ne sont plus perçus comme de simples adaptations institutionnelles ou des reflets de décisions individuelles²⁰, mais peuvent être interprétés en fonction des altérations dans les rapports de forces entre politiciens, bureaucrates, experts et d'autres agents impliqués dans l'élaboration des lignes d'action politique.

Annexe : entretiens avec dirigeants de la BNDES

Aluysio Asti, André de Lara Resende, Andrea Calabi, Armando Mariante Carvalho, Beatriz Azeredo, Carlos Kawall Leal Ferreira, Carlos Lessa, Darc Antonio da Costa, Darlan Dórea, Demian Fiocca, Edmar Bacha, Eduardo Gentil, Eduardo Fingerl, Eleazar de Carvalho Filho, Elena Landau, Elvio Gaspar Lima, Fernando Perrone, Guido Mantega, Helio Blak, Isac Zagury, João Carlos Ferraz, José Luiz Osorio, José Mauro Carneiro da Cunha, José Pio Borges, Julio César Ramundo, Laura Passos Domingues, Luciano Cou-

20. Vincent DUBOIS, « The fields of policy making », art. cit., ici p. 41.

II. L'ESPACE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE AU BRÉSIL

tinho, Luiz Carlos Mendonça de Barros, Luiz Eduardo Melin, Luiz Fernando Dornelles, Luiz Orenstein, Marcio Henrique Monteiro de Castro, Maurício Borges Lemos, Otávio Castello Branco, Paulo Hartung, Persio Arida, Regis Bonelli, Roberto Timóteo da Costa, Roberto Zurli, Sérgio Besserman Vianna e Wallim Vasconcelos.

CHAPITRE 3

Le champ des politiques hydriques dans l'Ouest étasunien : éléments d'interprétation des instruments d'action

Joan Cortinas, Brian O'Neill & Franck Poupeau

La crise hydrique que connaît l'Ouest étasunien et, en particulier, le bassin du Colorado, fait l'objet d'ajustements qui semblent plus l'entretenir que la résorber. Ce chapitre vise à saisir les ressorts sociaux de ces « non-solutions » en reconstituant la structure et les dynamiques internes du champ des politiques hydriques, soit le vaste ensemble d'institutions, fédérales, étatiques, municipales et locales qui interviennent de manière interdépendante dans la régulation des usages de l'eau. Outil de développement économique, les politiques hydriques dans l'Ouest étasunien se caractérisent par un fort degré de conflictualité, mais aussi par la recherche de consensus en matière de prise de décisions¹. L'étude des réponses à la sécheresse permet ainsi d'étudier comment sont choisis et mis en place les instruments de régulation environnementale destinés à éviter les coupures d'eau qui menacent la région², et de les replacer dans les contextes de leurs « modes d'appropriation³ ».

1. Sandra K. DAVIS, « The Politics of Water Scarcity in the Western States », *The Social Science Journal*, 38, 2001, p. 527-542, cit. p. 538.

2. Christopher TAYLOR *et al.*, « Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research Agenda », *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 268-292.

3. Pierre LASCOUMES et Louis SIMARD, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61-1, 2011, p. 5-22.

Cette crise présente de multiples dimensions. L'augmentation des températures provoquant une baisse des précipitations dans les montagnes Rocheuses a entraîné une baisse du volume du fleuve Colorado. Cette diminution, couplée à une surexploitation du fleuve depuis des années, sonne l'alarme et annonce de potentielles pénuries d'eau dans plusieurs régions de l'ouest des États-Unis. Enfin, le réchauffement climatique a provoqué des phénomènes d'accélération dans les processus d'évaporation des eaux de surface, aggravant les problèmes de disponibilité hydrique. Réchauffement climatique, modèle économique très consommateur en énergies fossiles, agriculture intensive extrêmement gourmande en eau et modèle urbain en expansion continue dans une région semi-aride, sont les responsables d'une crise hydrique qui ne saurait s'expliquer que par des « causes naturelles »⁴.

Face à cette situation, les protagonistes de l'eau dans l'ouest des États-Unis ont décidé d'apporter des réponses qui peuvent être qualifiées de « néo-conservacionnistes ». Il est question pour eux de promouvoir des politiques hydriques plus « durables », axées sur le développement de technologies plus efficaces, sur le recyclage et la construction de nouveaux réservoirs pour stocker l'eau de pluie, sur la construction d'un marché de l'eau qui permet de vendre et d'acheter des volumes d'eau entre usagers excédentaires et usagers déficitaires. Il n'est pas tant question de revoir le modèle économique et urbain à l'origine d'une consommation en eau excédant les ressources disponibles, que de trouver des arrangements contractuels et techniques permettant de poursuivre l'expansion économique et urbaine. Or, de l'aveu même des experts, cette solution ne peut être que temporaire⁵. En effet, si l'expansion urbaine

4. William de BUYS, *A Great Aridness. Climate Change and the Future of the American Southwest*, New York, Oxford University Press, 2011 ; Gregg GARFIN *et al.* (eds.), *Assessment of Climate Change in the Southwest United States: A Report Prepared for the National Climate Assessment*, Washington, DC, Island Press, 2013.

5. Stuart FRASER *et al.*, *The Making of a Riskier Future: How Our Decisions Are Shaping Future Disaster Risk*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2016; Glen MACDONALD, « Water, climate change, and sustainability

et l'agriculture continuent de progresser, les demandes en eau ne pourront que croître, préparant ainsi une nouvelle crise dans les années à venir.

À l'encontre des approches de la géographie critique sur ces questions⁶, on défendra ici l'idée que l'émergence du « néo-conservatisme » observée dans l'ouest des États-Unis n'est pas le résultat d'une domination incontestée des élites économiques, politiques et bureaucratiques dont le seul moteur serait de lever les obstacles au processus d'accumulation du capital. La thèse développée ici est plutôt que les politiques hydriques observées objectivent un état provisoire des rapports de force en vigueur entre les différentes institutions et organisations impliquées. La notion de champ permet de montrer que les protagonistes de l'eau du bassin du Colorado, même s'ils ne se trouvent pas tous en contact direct les uns avec les autres, se trouvent reliés à la fois par un même enjeu (la gestion de la sécheresse et de la diminution des eaux du Colorado), et par des normes communes (autour de l'impératif d'assurer un approvisionnement suffisant pour les activités humaines), qui fixent le cadre des politiques hydriques et les conditions de leur application par chaque institution dans les limites de ses attributions territoriales⁷. En s'intéressant aux logiques sociales du choix des instruments de régulation hydrique, cet article cherche à explorer une question peu présente dans la littérature sur les instruments d'action publique. Cette littérature s'est essentiellement focalisée sur les effets structurants des « jeux d'acteurs » concernés par l'action publique, ou sur

in the southwest», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107-50, 2010, p. 21256-21262.

6. Jessica BUDDS, «Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in China», *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25-3, 2004, p. 322-342; Erik SWYNGEDOUW, «Impossible sustainability and the postpolitical condition», in Rob KRUEGER & David GIBBS (dir.), *The sustainable development paradox: urban political economy in the United States and Europe*, Guilford Press, 2007.

7. April R. SUMMIT, *Contested Waters. An Environmental History of the Colorado River*, Boulder, University Press of Colorado, 2013; Jeff FLECK, *Water is for Fighting Over, and Other Myths about Water in the West*, Washington/Covelov/London, Island Press, 2016.

le contenu normatif et cognitif (la théorisation politique implicite) des instruments, plutôt que sur leur genèse. L'enquête présentée ici vise à articuler une sociologie des instruments d'action publique à une sociologie de l'État, de façon à ne pas déconnecter les éléments qui façonnent l'action publique : les architectures institutionnelles où se produisent les politiques publiques, les degrés d'autonomie des instances bureaucratiques au sein de l'État et par rapport aux agents non-étatiques, les moyens d'action des agents de l'État et les instruments d'action publique qu'ils mettent en œuvre, mais aussi les caractéristiques sociales et scolaires des agents bureaucratiques (diplômes, formes d'accès à la fonction publique, etc.).

Les politiques hydriques consistent évidemment, en premier lieu, à gérer des flux ou des infrastructures, et à trouver des sources d'approvisionnement en eau susceptibles de soutenir le développement économique. Mais l'eau, comme d'autres biens nécessaires à la vie sociale, est un « objet à double face, économique et symbolique [...] à la fois marchandise et signification⁸ » : gérer les flux procure un pouvoir qui ne se limite pas aux capacités financières générées par le marché de l'eau, mais engage aussi une vision du monde social au sein de laquelle les politiques hydriques prennent tout leur sens. Celles-ci engagent en particulier une détermination du mode de développement économique privilégié, et donc du modèle de management adopté, en matière d'objectifs prioritaires comme d'instruments d'action. Les différents protagonistes de l'eau luttent donc pour imposer une définition des politiques hydriques la plus ajustée à leur position dans le système des institutions concernées, en fonction de leurs capacités d'action. Ces luttes sont évidemment liées au pouvoir relatif de chaque institution, qu'il s'agisse des droits prioritaires possédés sur l'eau, de la puissance de lobbying et de négociation relative aux règles fédérales ou étatiques édictées, des moyens financiers disponibles — qui peuvent contraindre les stratégies vers la construction et l'entretien de grandes infrastructures

8. Pierre BOURDIEU, « Une révolution conservatrice dans l'édition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 126, 1999, p. 3.

destinées à diversifier l'approvisionnement ou au contraire vers l'implantation de petits dispositifs de conservation de l'eau, etc.⁹

Ces luttes pour l'imposition d'un modèle légitime de la politique hydrique sont aussi liées aux caractéristiques des professionnel·les de l'eau, dont la formation académique (d'ingénieur, de juriste, d'économiste, d'environnementaliste, etc.) et le parcours institutionnel sont susceptibles d'influer sur leurs domaines de compétence et donc sur leurs capacités d'action. Dans une étude fondatrice sur les politiques hydriques dans l'Ouest étatsunien, l'historien de l'environnement Richard Gottlieb notait déjà les transformations qui commençaient à affecter le secteur :

« Les agences publiques de l'eau sont le pilier de l'industrie de l'eau. Les membres de leurs conseils d'administration sont souvent issus de l'élite économique et politique locale. [Ils] sont majoritairement des hommes blancs d'âge moyen ou âgés. Beaucoup d'entre eux occupent leur poste depuis dix ans ou plus; certains depuis trente ou quarante ans. De nombreux gestionnaires d'agences, eux aussi presque exclusivement des hommes blancs, ont une formation d'ingénieur, bien que les avocats et les diplômés en économie aient joué un rôle plus important ces dernières années¹⁰ ».

Ces transformations du monde des professionnels de l'eau étaient en gestation au moment où Gottlieb écrivait. Il reste à comprendre comment ces modes de domination ont pu, depuis lors, se perpétuer, et à analyser dans quelle mesure ils ont pu être affectés par le contexte de rareté de l'eau. La remise en cause du savoir des ingénieurs et des instruments qu'ils promouvaient, a en effet toutes les chances d'affecter le fonctionnement même du marché de l'eau

9. Joan CORTINAS *et al.*, « Les mégaprojets hydriques de l'Ouest étatsunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles », *Vertigo*, <https://vertigo.revues.org/18085>, 2016.

10. Robert GOTTLIEB, *A Life of its Own. The Politics and Power of Water*, San Diego/New York/London, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1988, p. 247-248.

comme secteur institutionnellement encadré et régulé. Les relations entre les caractéristiques des institutions de ce secteur industriel, les propriétés socioprofessionnelles de leurs dirigeants et les instruments qu'ils mettent en place pour répondre aux menaces de coupure d'eau, se trouvent ainsi au cœur de l'analyse de champ proposée ici.

Dans cette perspective, le champ des politiques hydriques relève d'une sociologie politique de la domination, qui étudie la constitution de l'eau comme « objet de gouvernement¹¹ », comme réalisation du pouvoir de « bureaucraties hydriques¹² » dont les compétences sont désormais contestées¹³, comme instauration d'inégalités de distribution des ressources naturelles et de leurs bénéfices à travers des grands systèmes techniques ayant présidé à la construction de l'agro-industrie et des métropoles contemporaines, mais aussi ayant généré des conflits environnementaux susceptibles d'avoir en retour un impact sur les politiques¹⁴. Si l'étude du champ des politiques hydriques reprend certains résultats de la sociologie des marchés, au sens d'espaces « socialement construits où firmes, fournisseurs, clients, employés et gouvernement interagissent¹⁵ », elle rapporte les « instruments » de gestion non seulement aux stratégies économiques¹⁶, mais au système de positions occupées par

11. Patrick CARROLL, «Water, and Technoscientific State Formation in California», *Social Studies of Science*, 31-4, 2012, p. 593-626.

12. François MOLLE et Philippus WESTER, «River Basin Trajectories: An Inquiry into Changing Waterscapes», in François MOLLE et Philippus WESTER, *River Basin Trajectories: Societies, Environments and Development*, CAB International, 2009, p. 1-19.

13. Franck POUPEAU *et al.*, *Water Conflicts and Hydrocracy. Coalitions, Networks, Policies*, Sao Paulo, UEE/USP, 2018.

14. John WALTON, *Western Times and Water Wars. State, Culture and Rebellion in California*, Berkeley/Los Angeles/Oxford, Univ. of California Press; Wendy ESPELAND, *The Struggle for Water. Politics, Rationality and Identity in the American Southwest*, Chicago/London, The University of Chicago Press, 1998.

15. Neil FLIGSTEIN & Luke DAUTER, «The Sociology of Markets», *Annual Review of Sociology*, 33-6, 2007, p. 6-24 (cit. p. 3).

16. Neil FLIGSTEIN & Ryan CALDER, «Architecture of Markets», in Robert SCOTT & Stephen KOSSLYN (dir.) *Emerging Trends in the Social and Behavioral*

ces différents protagonistes dans le champ, et aux prises de position qu'ils adoptent en conséquence¹⁷.

Pour reconstituer le champ des politiques hydriques il est nécessaire de dresser une cartographie (*mapping*) des institutions pertinentes¹⁸, et donc d'explicitier les choix méthodologiques relatifs au principe de sélection des agents étudiés. Il faut notamment tenir compte de l'inégal poids politique et économique de chaque type d'institution, au sein de contextes territoriaux et sociaux spécifiques. L'usage de la notion de champ consiste alors à faire l'hypothèse selon laquelle il y a une homologie entre le système des positions institutionnelles, et les prises de position adoptées en matière de lutte contre la sécheresse, prises de position qui sont étudiées à partir des instruments de politiques hydriques utilisés par chaque institution. Ce texte reviendra tout d'abord sur le principe de sélection adopté pour choisir les institutions du bassin du fleuve Colorado prises en compte dans l'analyse, avant de construire les variables pertinentes à étudier et de tester l'hypothèse présentée – l'homologie entre positions et prises de position – à l'aide d'une analyse des correspondances multiples.

Sciences, New York, John Wiley & Sons, 2015, p. 11.

17. Pierre BOURDIEU, «La production de la croyance. Contribution à une économie des biens symboliques», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 13, 1977, p. 3-43; voir aussi Pierre BOURDIEU, *Microcosmes. Théorie des champs*, Paris, Raisons d'agir, 2022.

18. Pierre BOURDIEU et Loïc WACQUANT, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992.

Principes de sélection des institutions étudiées et caractéristiques des variables pertinentes

Le premier choix pour reconstituer le champ des politiques hydriques dans l'ouest des États-Unis a consisté à identifier les institutions qui ont un lien direct avec le bassin du fleuve Colorado dans les différents niveaux de gouvernement existants. Leurs membres ont leurs lieux de rencontre et de négociation, autour d'enjeux communs, où les réponses à la sécheresse sont débattues : ainsi la *Colorado Rivers Water Users Association* se réunit tous les ans en décembre à Las Vegas, ce qui permet d'observer l'ensemble des organisations publiques et privées concernées. Tout d'abord, les autorités fédérales et étatiques possèdent les compétences sur la gestion les ressources hydriques dans le bassin du Colorado. Ensuite, les opérateurs urbains et ruraux ayant des droits sur l'eau du fleuve Colorado sont des fournisseurs d'eau pour les villes et les agriculteurs qui ont signé des accords dans la première moitié du XX^e siècle avec le gouvernement fédéral leur donnant un droit d'usage d'un certain volume d'eau du fleuve Colorado¹⁹ ; parallèlement à ces opérateurs « contractants », un ensemble de petits et moyens opérateurs municipaux et agricoles ne disposent pas de droit sur l'eau du fleuve Colorado et ils achètent leur eau – à des échelles variables – aux opérateurs « contractants ». Tous ces opérateurs, « contractants » ou pas, sont gouvernés de façon autonome par les pouvoirs municipaux, dans le cas des opérateurs urbains, et par les agriculteurs, dans le cas des opérateurs ruraux. Un autre type d'institutions qui a retenu notre attention est constitué par les associations de représentation d'intérêts créées par les opérateurs urbains et ruraux. Enfin, un ensemble d'ONG et de centres de recherche qui agissent en qualité d'experts dans les débats étudiés ont rejoint la galerie de nos objets d'études. La multiplicité des institutions et des situations a incité à limiter le détail de l'analyse aux États d'Arizona et de Californie, qui sont les principaux protagonistes des luttes pour le partage des eaux (cf. tableau 1).

Nous avons ensuite réalisé des entretiens (n=74) avec des responsables de l'état fédéral, de l'état de Californie et d'Arizona, des opérateurs urbains et ruraux, des ONG et de centres de recherche. Nous avons également assisté à plusieurs réunions des conseils d'administration des

19. Brian O'NEILL *et al.*, «Laws of the river: Conflict and cooperation on the Colorado River», in Franck POUPEAU *et al.* *Water bankruptcy in the land of plenty*, Delft, CRC Press, 2016, p. 45-64.

opérateurs urbains et ruraux. Les connaissances qualitatives acquises au travers de l'enquête qualitative ont permis de repérer les premiers clivages entre l'ensemble des agents identifiés, facilitant ainsi la sélection des variables pertinentes pour reconstituer le champ étudié. Nous avons d'abord défini deux variables permettant de saisir le pouvoir politique des différents agents étudiés (cf. tableau 2). La première concerne les modalités par lesquelles les différents agents peuvent participer à la définition des politiques hydriques en Californie (variable: Instrument d'influence). La seconde se rapporte aux ressources disponibles pour l'action. A cet égard, nous avons établi une variable qui mesure sa puissance en fonction du volume d'eau géré ou représenté (variable: Volume d'eau représenté/acheté/geré). Nous savons qu'en Californie la quantité d'eau gérée par un opérateur est directement liée à la capacité financière lui offrant la possibilité de développer des infrastructures hydriques mais également de faire des procès ou conclure des accords commerciaux importants entre usagers. Le volume d'eau géré est aussi un indicateur de pouvoir politique car il reflète la quantité de population desservie par l'opérateur. Le volume d'eau fonctionne également comme indicateur du pouvoir politique des autorités régulatrices car, plus elles ont de compétences sur un large volume d'eau plus elles impactent l'ensemble des acteurs étudiés. Le second type de variables fait référence aux profils académiques et professionnels des responsables des différentes organisations analysées.

Ces deux types de variables ont été considérées comme variables actives lors de l'ACM. Nous avons, ensuite, projeté dans l'espace géométrique obtenu par l'analyse de ces variables actives des variables supplémentaires relatives aux prises de position des différents agents sur les mesures à mettre en place pour faire face à la crise hydrique. Le principal obstacle à cette étape provient du fait que les lignes directrices et les instruments conçus pour traiter le problème de la crise hydrique ne sont pas homogènes mais multiples pour chaque institution. Cette multiplicité de réponses n'était pas nécessairement, comme nous l'avons appris au cours du processus, une réalité matérielle mais une variété de stratégies discursives des institutions. C'est particulièrement vrai dans le cas des opérateurs de l'eau, qui sont soumis à la pression exercée par le Secrétaire à l'Intérieur et les régulateurs de l'État pour réduire la consommation d'eau. En analysant les opérateurs de l'eau, nous voulions déterminer quels types de politiques et d'instruments étaient réellement mise en œuvre par ces agents. Pour ce faire, nous avons utilisé les *Water Action Plans* de ces opérateurs,

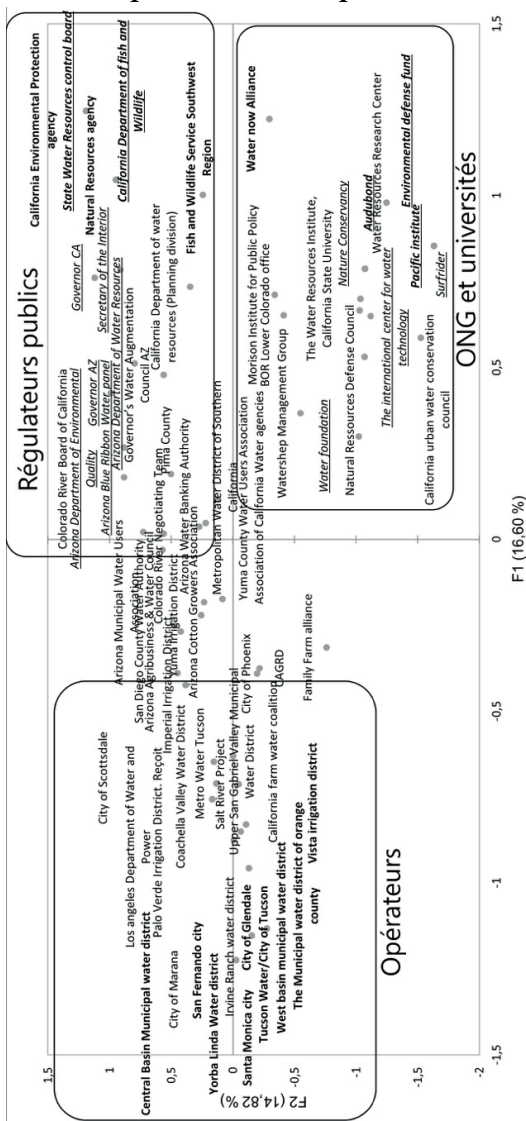
qui définissent les stratégies de gestion de l'eau effectivement mises en œuvre afin de faire face aux pertes de volume d'eau en provenance du fleuve Colorado perdue depuis le début des années 2000. Ces informations ont été complétées par des entretiens avec les responsables de ces mêmes opérateurs. Quant au reste des régulateurs et des ONG, les préférences correspondantes, en termes de stratégies de « transition hydrique », ont été attribuées sur la base des informations obtenues lors des entretiens qualitatifs et des informations provenant de différentes sources Internet- sites web de ces institutions, prises de position publiques dans des journaux etc.

La polarisation du champ des politiques hydriques

Les différents protagonistes de l'eau se distribuent, sur le premier axe (16,60 % de la variance), en fonction de leur rôle dans l'espace des institutions, avec une opposition très nette entre celles qui exercent une fonction régulatrice, rattachées aux gouverneurs de Californie et d'Arizona d'une part — à droite du premier axe —, et d'autre part les opérateurs au niveau des villes ou des districts d'irrigation — à gauche du premier axe. Cet axe exprime bien la double caractéristique du marché de l'eau, à la fois bien matériel et bien symbolique : sa gestion consiste indissociablement à opérer une distribution opérationnelle de flux, et à promouvoir un ensemble de normes destinées à réguler les principes de cette distribution.

Le pouvoir des opérateurs locaux repose sur les connexions qu'ils établissent entre eux, principalement dans la participation aux *Boards* (conseils d'administration) des *contractors* et/ou associations d'usagers. Par exemple, le fait pour une petite agence de l'eau urbaine de faire partie du conseil d'administration d'une organisation régionale lui permet d'avoir un poids qu'elle n'aurait jamais eu en restant isolée. Les coalitions qui se forment dans les conseils d'administration d'agences d'eau régionales chargées de répartir les eaux du Colorado (*Metropolitan Water District of Southern California*, *Central Arizona Project*, etc.) et souvent dans des instances corporatistes telles que *l'Association of California Water Agencies*, le *Farm Bureau en Californie*, ou la *Southern Arizona Water Users Associations*, donnent ainsi aux petits opérateurs une façon de faire entendre leurs demandes : le côté gauche du plan des axes 1 - 2

Diagramme 1: Le champ des institutions pertinentes axes 1 et 2²⁰

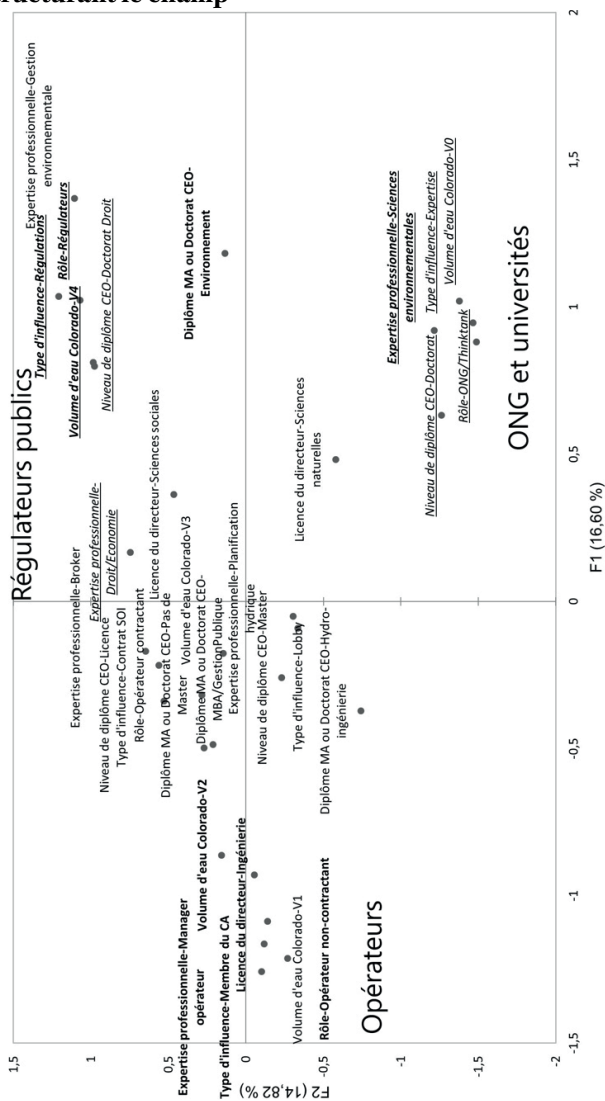


20. En gras les institutions qui contribuent le plus à définir l'axe 1. En italique et en souligné celles qui contribuent le plus à définir l'axe 2.

(diagramme 1) réunit ainsi des institutions qui, à travers ces *Boards*, auxquels ne participent pas les autres types d'organisations, forment un monde interconnecté, mais relativement exclusif.

À l'opposé, la fonction régulatrice est exercée principalement par des institutions publiques des États (ADWR, ADEQ, CRBC, SWCB, etc.), qui se révèlent très proches des administrations fédérales (SOI, BOR, NRA, etc.) ainsi que des ONG ou des *think tanks* actifs sur la gestion de la sécheresse. Comme le montre le diagramme 2, leurs directeurs possèdent généralement des compétences environnementales et/ou juridiques qui se distinguent de la formation à l'ingénierie des autres professionnels de l'eau dont la carrière se déroule au sein des opérateurs ruraux et des entreprises municipales. La capacité effective d'émettre et de faire appliquer des normes ou des règles de gestion de l'eau, qui est le propre d'institutions étatiques et fédérales, peut s'exercer au travers de décrets et autres instruments à valeur de loi. Elle peut aussi s'exercer au travers d'instruments incitatifs qui fixent les grandes lignes à suivre, mais qui n'obligent pas à y adhérer : dans cette perspective, les *Water Action Plans* élaborés par les départements de l'eau des différents États constituent les instruments les plus répandus des politiques hydriques.

Diagramme 2: Les caractéristiques institutionnelles et professionnelles structurant le champ²¹



21. En gras les modalités qui contribuent le plus à définir l'axe 1. En italique et en souligné celles qui contribuent le plus à définir l'axe 2.

Le deuxième axe (14,82 % de la variance) révèle une différenciation très nette du pôle régulateur, entre les institutions dotées d'une expertise institutionnelle, légale et administrative d'une part, et d'autre part les organisations dotées d'une expertise environnementale, fondée sur des compétences scientifiques. Ces deux types d'expertise sont portés par des directeurs appartenant respectivement aux institutions publiques et aux organisations non gouvernementales et universitaires. Ils recourent des domaines d'action différents : les premiers se consacrent au partage des flux au niveau interétatique du bassin du Colorado, qui font l'objet de négociations de nature juridique ; les seconds traitent les enjeux environnementaux de préservation de ressources hydriques, qui relèvent d'une expertise scientifique où les sciences de la nature occupent une place centrale. Des actions de lobbying sont menées principalement par les ONG opérant au niveau fédéral ou étatique, mais aussi par quelques centres de recherche académiques dont les directeurs, à l'image de ceux du *Water Resources Research Center* de l'Université d'Arizona et du *Water Resources Institute* en Californie, sont sollicités comme experts actifs dans les *boards* des institutions d'État, comme le *Central Arizona Project*.

Les politiques hydriques font ainsi appel à plusieurs principes de légitimité concurrents. Le premier principe est porté par des institutions occupant un pouvoir temporel dominant : les institutions régulatrices qui le composent (principalement dans le cadran en haut à droite) sont surtout des administrations étatiques, comme l'*Arizona Department of Water Resources*, le *State Water Resources Control Board de Californie*. Le principe de régulation est aussi exercé par des organisations environnementalistes comme *Nature Conservancy*, *Audubon Society* ou *Pacific Institute* (dans le cadran en bas à droite du diagramme 1), dont les thématiques sont la qualité de l'eau, la préservation des écosystèmes et la planification de l'usage des ressources ; ces organisations s'appuient sur une compétence scientifique, fondée principalement sur les sciences naturelles, qui n'est reconnue que dans la mesure où elle est vue comme « applicable » et « utile » aux « décisions » politiques. Ces principes de légitimité en matière de régulation se trouvent eux-mêmes

conurrencés par la légitimité pratique des professionnels appartenant aux opérateurs, qui peuvent ainsi cumuler les compétences techniques reconnues par une formation d'ingénierie de base (niveau BA), et l'expérience acquise au plus près du terrain, à l'échelon local des villes et des districts d'irrigation.

Ainsi le directeur de *Tucson Water* (Alan Forrest) possède une formation d'ingénieur civil. A sa sortie de l'université, il travaille pendant sept ans dans l'entreprise privée d'ingénierie CH2M, avant de prendre la direction de *Tucson Water*, où il impulse des actions de recyclage et de stockage des eaux ; à son départ de *Tucson Water*, il retourne dans la même entreprise du secteur privé. En Californie, la trajectoire de Keith Lewinger est aussi exemplaire des passerelles entre les secteurs privé et public. Né dans une famille ouvrière à New York en 1949, il fait des études d'ingénierie industrielle et après avoir décroché son Master, il est embauché au *Los Angeles County Sanitation District* (1972-1979) ; il devient ensuite consultant en *water resources management* dans la région, et en 1990 il décide de prendre la direction de *Irvine Ranch Water District*, un opérateur municipal au sud de la Californie.

Pour résumer, la polarisation du champ des politiques hydriques, entre priorités écologiques et priorités économiques, trouve sans doute ici son fondement ; mais cette opposition ne permet cependant pas d'expliquer dans quelle mesure les politiques de *conservation* des ressources hydriques, qui sont promues à des degrés divers (d'application et, sans doute, de sincérité) par l'ensemble des institutions, s'affirment comme plus ou moins autonomes par rapport aux impératifs de développement économique.

Une fonction intermédiaire fondamentale

Le troisième axe (11,40 % de la variance) distingue un groupe d'institutions qui possèdent des propriétés institutionnelles spécifiques : il s'agit des contractants, des institutions qui ont un pied dans la gestion directe de l'eau et un pied dans les régulations hydriques (cadrant en bas à gauche du diagramme 3). Le principe de différenciation des institutions contractantes (*contractors*) du Colorado tra-

duit en fait des positions opposées sur les deux premiers axes, mais regroupées sur l'axe 3, et dont les propriétés secondaires sont très discriminantes par rapport à leurs catégories premières d'appartenance (voir le diagramme 4). Par rapport d'une part aux directeurs des institutions régulatrices, dotés d'un haut niveau de diplôme dans le domaine de l'environnement, de la science ou, éventuellement, du droit, et d'autre part aux membres des opérateurs locaux, dotés de diplômes moins élevés dans les domaines de l'ingénierie civile ou hydrique, les directeurs des institutions contractantes présentent des compétences managériales plus affirmées (MBA), tournées vers l'expertise juridique ou économique. Les directeurs ou directrices des *contractors* occupent finalement des positions très politiques: ils font le lien entre les intérêts des institutions régulatrices et ceux des opérateurs locaux, de plusieurs façons. Avec les régulateurs fédéraux ou étatiques dont ils partagent le haut niveau de diplôme, ils peuvent négocier en valorisant leur expérience de gestion d'agence et leurs capacités techniques; mais ils ne sont pas gestionnaires directs pour autant (en contact avec le consommateur final) et avec les opérateurs auxquels ils revendent les eaux du Colorado (qui ont reçu quant à eux, la plupart du temps, une formation d'ingénieurs civils ou d'hydrologues), ils peuvent faire état de leur expertise juridique et économique, et de leurs contacts avec les autorités fédérales ou étatiques qui imposent les normes environnementales. Entre valorisation des bonnes pratiques managériales et respect de l'environnement, cette position d'entre-deux se révèle essentielle à la mise en place d'une *politique de consensus* sur le partage des eaux et la gestion de la sécheresse. Le poids du *Metropolitan Water District* de Los Angeles est ici déterminant, et son General Manager Jeffrey Kightlinger occupe une position centrale dans les réunions des professionnels de l'eau.

Né à Los Angeles début des années 1960, Jeffrey Kightlinger obtient une licence en Histoire à l'UC Berkeley avant de suivre les traces de son père juge, et d'obtenir un doctorat en droit à l'université de Santa Clara en Californie. Il commence sa carrière comme avocat, mais il bifurque rapidement vers le monde des affaires, du transport et de l'immobilier: il devient consultant en planning ur-

bain pour les municipalités de Californie, grâce à ses compétences juridiques relatives aux diverses réglementations en la matière. C'est sur la base de cette expérience qu'il est embauché en 1995 par le *MET*, pour travailler sur la négociation et le développement de contrats d'achats de terrains et de construction d'infrastructures. Son habileté à jouer avec les règles du *California Code of Regulations* et d'obtenir les permis pour les grands réservoirs et les canaux planifiés par l'agence, lui font rapidement gravir les échelons, et en 2006 il est nommé *General Manager* du *MET* — une étape importante dans l'histoire d'une agence où les postes de direction étaient généralement occupés par des ingénieurs civils.

Qu'il s'agisse du CAP (et du CAGR qui en dépend) et du *Yuma Irrigation District* pour l'Arizona, ou du *Metropolitan Water District* et de *l'Imperial Irrigation District* pour la Californie, ces institutions présentent une autre caractéristique spécifique: les volumes d'eau gérés sont nettement plus importants que ceux des opérateurs locaux. Cette information est importante car, comme nous l'avons déjà signalé, c'est un indicateur du poids économique et politique de ces *contractors*. En effet, gérer un grand volume d'eau signifie disposer d'un budget très élevé ce qui offre la possibilité d'envisager de solutions très onéreuses -i.e. le marché de l'eau- à la crise hydrique. N'oublions pas que les *contractors* de l'Ouest américain, le *MET* en tête, disposent de budgets annuels atteignant le milliard de dollars. Gérer des grands volumes d'eau est également un indicateur de poids politique car ceci signifie que ces *contractors* approvisionnent en eau des grands métropoles -LA, San Diego etc.- et des régions agricoles clés pour l'économie régionale.

En fin de compte, les différents niveaux d'action se retrouvent globalement sur des quadrants différents du plan des axes 1 et 3 (diagramme 3 et 4), avec en haut à gauche le niveau local, en dessous un niveau plus régionale, puis un niveau étatique et interétatique à droite; cette différenciation recoupe, des savoir-faire particuliers qui font système, avec respectivement des capacités techniques d'ingénierie, du management économique, des compétences de gestion environnementale et des qualifications scientifiques mises au service de l'écologie.

Diagramme 3: La position des contractors dans le champ des politiques hydriques

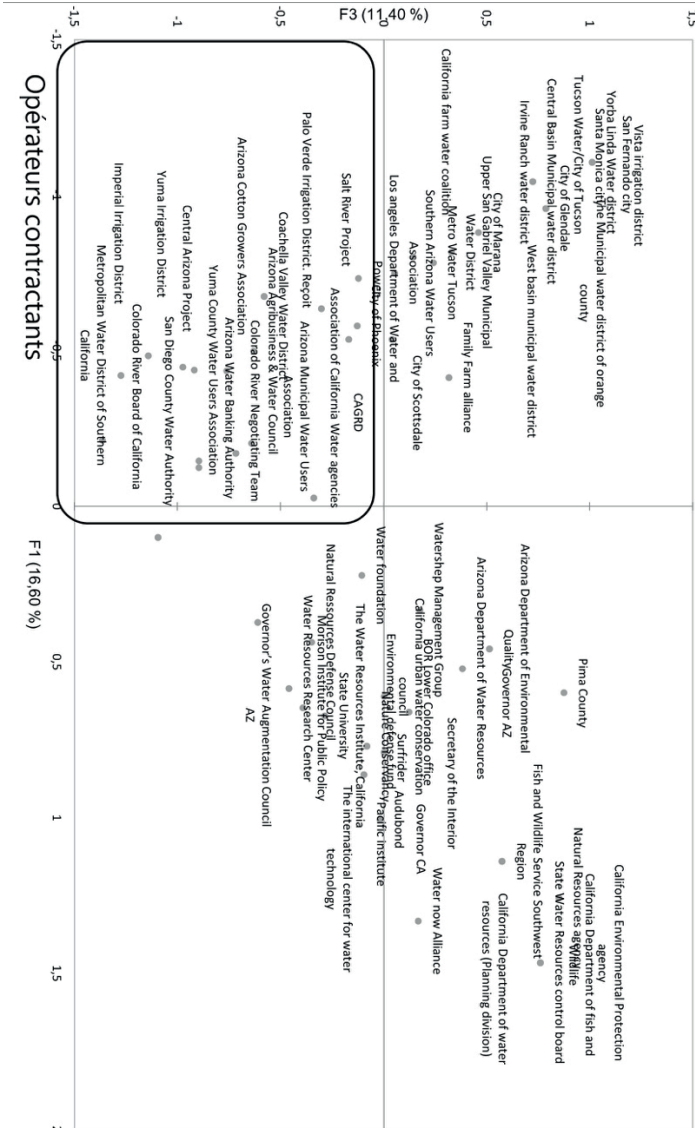
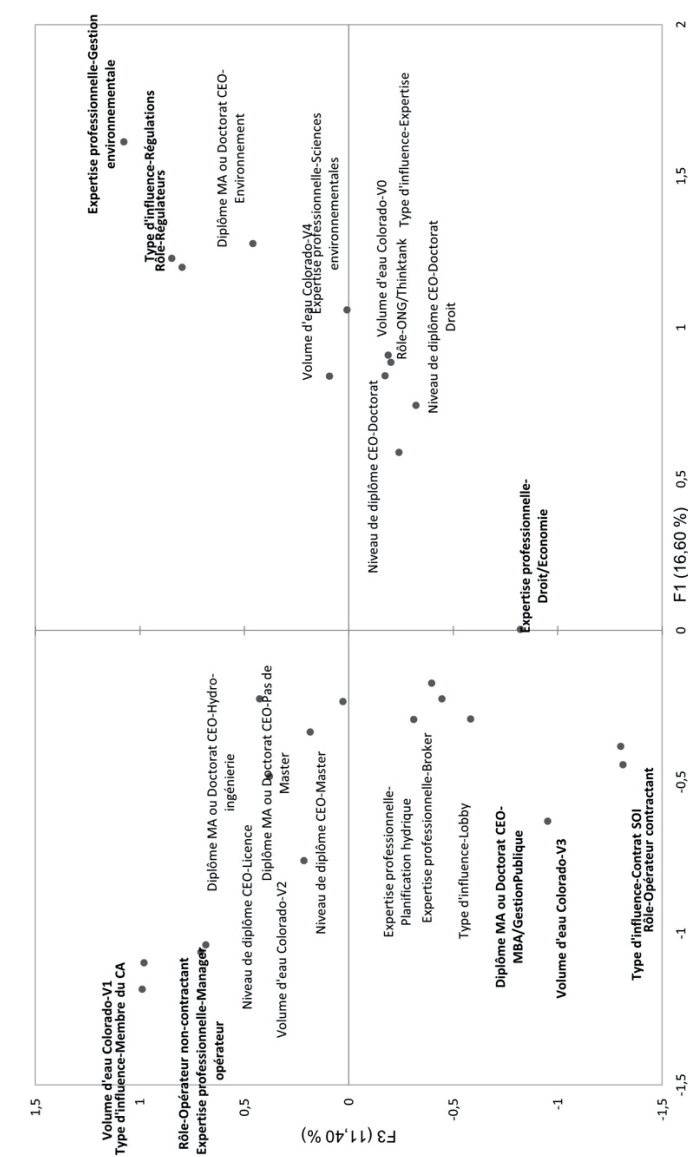


Diagramme 4 : Les caractéristiques académiques et institutionnelles des contractors



Des positions aux prises de position : les instruments dans leurs contextes

Les prises de position en matière de politiques hydriques, à savoir les instruments déployés en fonction des priorités affichées, doivent être rapportées aux contraintes du champ. Dans notre cas d'étude, l'homologie entre l'espace des positions (caractéristiques des institutions et de leurs directeurs) et l'espace des prises de position (orientations, priorités et instruments de politiques hydriques) n'est pas tout à fait exact, sans doute du fait de la pluralité des instruments utilisés, parfois simultanément, par l'ensemble des institutions. C'est donc dans la façon dont le champ des politiques hydriques retraduit les contraintes externes dans des logiques propres de fonctionnement, c'est-à-dire dans des stratégies institutionnelles différenciées, qu'il faut chercher la clé des principes explicatifs de ces politiques. Nous défendons ici que les instruments d'action publique doivent être analysés au regard de la structure du champ dans lequel ils apparaissent. Ils en sont le produit. Analyser les instruments d'action publique en dehors de la structure qui leur donne naissance entraîne leur réification, du moins partielle.

Les prises de position rendues publiques par les institutions et leurs directeurs tendent bien, de façon globale, à se distribuer entre deux grands pôles (diagramme 5) : d'un côté (à gauche de l'axe 1), la poursuite d'une politique de l'offre, par la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement (sur le diagramme : *Grands projets hydriques*: barrages, canaux, etc.) ou des nouvelles solutions techniques (sur le diagramme : *Projets à petite échelle*: forage de nouveaux puits, dessalement, etc.); de l'autre, la promotion d'une nouvelle politique de l'eau moins axée sur de nouvelles sources que sur une transformation de l'architecture institutionnelle (sur le diagramme : *nouvelle architecture/Planification hydrique*). Cette division de l'espace entre orientations de *conservation institutionnelle* (des administrations locales principalement), de *conservation écologique* (des ONG) et de *régulation durable* des ressources (des institutions étatiques ou fédérales surtout) d'une part — à droite du premier axe, et d'autre part les orientations attachées au développement économique et à la gestion durable (à gauche du premier axe),

se retrouve sur les deux premiers axes, mais elle laisse néanmoins un certain flou autour des instruments qui se sont imposé comme les solutions centrales dans la gestion de la diminution du volume d'eau produit par le fleuve Colorado: le recyclage de l'eau (recyclage des eaux usées, recharge d'aquifères, récupération des eaux de pluie, etc.) et la construction d'un marché de l'eau. Ces deux types d'instruments se situent de façon ambiguë vers le centre du plan formé par les axes 1 et 2.

**Diagramme 5 : La centralité des marchés de l'eau et du recyclage hy-
drique**

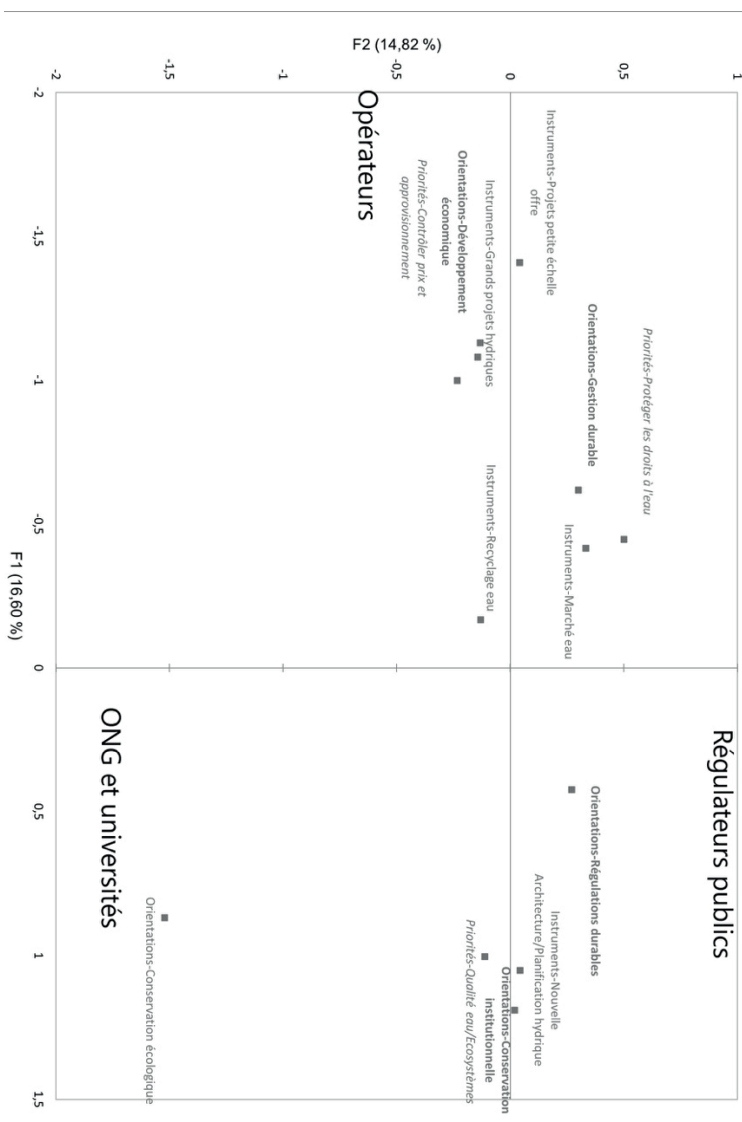
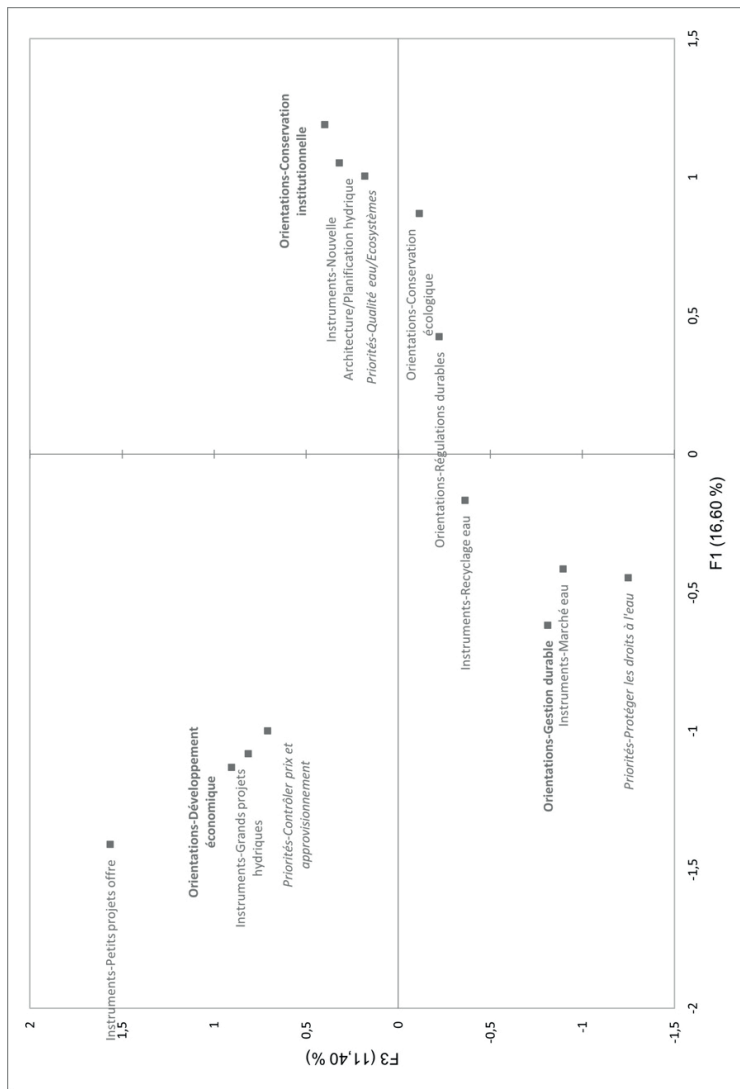


Diagramme 6: La centralité des marchés de l'eau et du recyclage hydrique



De façon plus générale, les instruments de recyclage hydrique et de gestion durable de l'eau apparaissent, sur les trois axes principaux de l'analyse (diagrammes 5 et 6), beaucoup moins du côté des régulateurs que l'on pourrait s'y attendre : sur l'ensemble du champ, ils semblent adoptés aussi bien pour certains opérateurs que par une grande partie des contractants. Il s'agit d'un choix stratégique de la part de ces agents pour donner le change et répondre aux injonctions des régulateurs à plus d'économies d'eau, sans pour autant bouleverser les priorités économiques des organisations concernées. Plus concrètement, c'est un choix qui est essentiellement fait par les agents du champ qui ne souhaitent pas voir des changements majeurs dans la structure de ce dernier et qui sont soumis à de fortes pressions de la part des agents souhaitant une transformation des règles du jeu en vigueur. Du côté des villes, Tucson et Phoenix sont des bons exemples de ce type de prise de position défensive. Les deux grandes villes de l'Arizona disposent de ressources en provenance du Colorado. Les villes émergentes en pleine expansion de l'État, comme Marana, Gwendale ou Sun City, souhaitent avoir accès aux ressources en eau dont disposent ces deux grandes villes. Pour Phoenix et Tucson adopter des mesures de conservation hydrique est une façon de prouver qu'elles ne gaspillent pas leurs ressources dans un contexte d'incertitude ; cette gestion raisonnable, voir « responsable », en contexte d'incertitude est un élément important pour dénoncer, face aux autorités étatiques, l'attitude « irresponsable » des nouvelles villes promouvant l'expansion urbaine et prétendant s'approprier d'une partie des ressources existantes.

En ce qui concerne les contractants agricoles, les mesures de conservation hydrique cristallisées par l'adoption de technologies d'irrigation plus efficaces, le stockage des eaux de pluie ou encore la mise en place d'une diversification des cultures répondent à une logique semblable à celle des grandes villes de l'Arizona tout en gardant des spécificités propres. Les plus grands districts d'irrigation californiens : *Imperial Irrigation District*, *Coachella Valley* et *Palo Verde*, reçoivent les plus gros volumes d'eau du Colorado et disposent d'une position privilégiée au sein du champ de par l'an-

cienneté de leurs droits à l'eau : en cas de restrictions ils seraient les derniers touchés. Face aux puissantes villes du sud de la Californie, mais aussi aux autres agents du bassin qui les accusent de gaspiller les ressources hydriques et exigent une révision du cadre réglementaire du Colorado, faire des efforts de conservation est la manière d'éviter tout changement majeur dans les règles du champ :

« Int. : Que pensez-vous de la QSA (Quantification Settlement Agreement²²) ? Est-ce bon pour les zones rurales ?

Tina S. : Nous avons les droits à l'eau les plus importants de tout le bassin du Colorado par rapport aux droits des autres utilisateurs ; nous avons 70 % de la part de l'eau du Colorado attribué à la Californie. Le Metropolitan Water a construit un aqueduc qui était deux fois plus grand que ses droits à l'eau. Pendant des années il a utilisé les droits à l'eau des autres États. Au début des années 90, les autres États ont décidé de mettre en réserve cette eau qui n'était plus disponible [pour le MET], de sorte que l'approvisionnement du MET a été réduit de moitié [...]. Nous avons donc dû participer à ce programme [transferts d'eau] dans les années 2000 [...], dans lequel ils [MET] payent pour les améliorations [par exemple, des technologies plus efficaces en irrigation] et bénéficient de notre eau, donc le Imperial irrigation district constitue la solution pour tous les opérateurs urbains du sud. Nous le faisons [mise en place de programmes de conservation de l'eau] seulement comme un mécanisme de défense [...] dans l'espoir que nous devenions si efficaces [dans l'usage de l'eau] qu'ils [les agences de l'eau urbaines] ne puissent plus se tourner contre notre eau ni nos droits [argumentant une gestion

22. Le QSA est un accord signé entre l'opérateur d'eau agricole du comté d'Imperial Valley et celui du comté de San Diego et de la région métropolitaine de Los Angeles (LA) qui oblige le premier à mettre des terres en jachère afin de transférer l'eau non-utilisée par cette mesure aux opérateurs urbains de San Diego et de LA. En échange, ces deux opérateurs urbains prennent en charge les coûts d'installation de technologies d'irrigation plus efficaces dans les exploitations agricoles d'Imperial Valley.

inefficace qui a permis au MET d'arracher cet accord avec le support du SOI]»

Tina S. Directrice des affaires liées au Colorado de l'Imperial irrigation district

C'est dans ce même cadre qu'apparaît toute l'ambiguïté du marché de l'eau. Cet instrument de réponse à la crise hydrique est avant tout le résultat du travail des grands opérateurs urbains du sud de la Californie ayant des contrats signés avec le ministre de l'Intérieur pour l'usage de volumes d'eau du Colorado. La construction d'un marché de l'eau est pour ces opérateurs assoiffés du sud de la Californie, une façon d'obtenir de nouveaux volumes d'eau du Colorado tout en adhérant aux contraintes conservationnistes qui viennent des autorités régulatrices et des mouvements environnementalistes :

«Les marchés de l'eau impliquent le transfert, la location ou la vente d'eau ou de droits sur l'eau d'un utilisateur à un autre [...] L'un des principaux avantages des transactions sur le marché est que les réserves d'eau peuvent être déplacées entre les utilisateurs sans qu'il soit nécessaire de construire de nouveaux barrages ou réservoirs. En conséquence, les transferts ont été bénis — mais pas toujours pleinement soutenus — par les écologistes»²³.

Ce marché de l'eau peut être aussi bien compris comme une mesure d'inspiration libérale consistant à commercialiser l'eau, que comme un instrument destiné à changer les règles du jeu et à transformer les principes de répartition existants — au point d'être adoptés, parfois, par des institutions qui privilégient les objectifs environnementaux²⁴. Ce qui peut être désigné comme une « coa-

23. Steven P. ERIE et Harold D. BRACKMAN, *Beyond Chinatown: The Metropolitan Water District, Growth, and the Environment in Southern California*, Stanford, Stanford University Press, 2006, p. 160.

24. Peter W. CULP, Robert J. GLENNON et Gary LIBECAP, *Shopping for Water: How the Market Can Mitigate Water Shortages in the American West*, New York,

lition improbable entre défenseurs du libre marché et environnementalistes²⁵ » a donc constitué une force de transformation des politiques hydriques. En particulier, le *Central Valley Project Improvement Act* (CVPIA) destiné à protéger l'environnement, a permis d'introduire les transferts d'eau d'institution à institution. En effet, cette loi autorise la vente de volumes d'eau entre usagers comme un moyen d'éviter la construction de nouveaux barrages et autres travaux publics altérant considérablement l'environnement. Le récit postérieur des événements met en scène la façon dont le *General manager* du *Metropolitan Water District* de l'époque (1984-1993), Carl Boronkay, a saisi l'opportunité de soutenir le texte pour assurer l'approvisionnement en eau de Los Angeles : « politiquement, nous savions qu'aucun nouveau barrage ne serait construit. La réaffectation serait la nouvelle règle du jeu »²⁶. Un jeu dont les *contractors* du Colorado se sont trouvés en position de redéfinir non seulement les règles, mais les enjeux, de façon à concilier des exigences contradictoires émanant des normes environnementales promues par l'État fédéral, des pressions exercées par les organisations écologistes, des risques de coupure d'approvisionnement en eau et des exigences toujours fortes de développement économique. Cette capacité à concilier des logiques en apparence contradictoires à partir d'instruments de gestion et de management est le résultat des compétences techniques en droit et économie dont disposent les responsables des grands *contractors* à partir des années 1990.

Ces nouveaux managers ont transformé l'eau en un « un droit de propriété que les bénéficiaires pouvaient acheter et vendre à d'autres utilisateurs [...] : le résultat était la privatisation d'une ressource commune développée par le secteur public²⁷ ». Cependant, de telles analyses en termes de privatisation manquent un point que l'ACM permet de souligner : le fait que l'usage des instruments

Island Press, 2014.

25. Steven P. ERIE et Harold D. BRACKMAN, *Beyond Chinatown... op. cit.*, p. 189.

26. *Ibid.*, p. 184.

27. Stéphanie PINCETL, *Transforming California: A political history of land use and development*, Baltimore, JHU Press, 2002, p. 260-261.

de politiques hydriques n'est pas réductible à la division public/privé, et que certains sont utilisés par tous les types d'organisations. De fait, les principaux promoteurs du marché de l'eau sont des organisations publiques, les contractants du fleuve Colorado, capables de jouer aussi bien sur le terrain des opérateurs locaux que celui des régulateurs étatiques et fédéraux, et donc de changer les règles du jeu. De tels *game changers*, comme le MET ou le CAP et, dans une moindre mesure, l'AWBA, peuvent ainsi être reconnus aussi bien pour les solutions «modernisatrices» qu'ils proposent, que pour leur prudence consistant à ne mettre qu'un pied dans le privé, et à garder l'autre dans le domaine commun.

Les réponses institutionnelles à la sécheresse se développent ainsi sur un prisme compris entre deux grandes orientations loin d'être incompatibles en pratique: d'une part, la promotion d'un marché de l'eau, par des mesures de transferts des flux et de crédit sur les stocks et de la mise en place de mesures de recyclage et stockage des ressources hydriques; d'autre part, la consolidation de régulations collectives appliquées non seulement aux écosystèmes, mais aux sources d'approvisionnement et aux usages de l'eau (planification hydrique). Ces grandes orientations comprennent une base commune: l'impératif de préserver les ressources hydriques pour assurer le développement économique présent et futur tout en protégeant l'environnement. La mise en place d'un marché de l'eau, comme les mesures de recyclage hydrique, doivent servir au même objectif de sécurisation de l'approvisionnement et de protection de l'environnement: derrière l'opposition entre politiques de l'offre et politiques de la demande, on voit donc apparaître une différenciation plus fine des instruments de conservation hydrique: marché de l'eau et recyclage hydrique sont utilisés par les contractants et les opérateurs pour concilier économie et environnement eu égard de leurs positions et contraintes au sein du champ des politiques hydriques. Des prises de position qui dérivent d'une structure du champ qui ne saurait pas se limiter à des clivages entre institutions publiques et institutions privées. On voit donc ici à la fois l'intérêt et les limites d'une analyse par les instruments pour analyser les politiques de l'environnement: ils permettent d'éclairer l'éventail

des prises de position impliquées par des objectifs généraux de politiques hydriques, mais ils peuvent se révéler trop malléables et dépendants de leurs contextes de mise en œuvre pour dégager clairement des principes d'action.

*

La mise en place d'un marché de l'eau dans l'Ouest des États-Unis reflète moins une victoire des intérêts privés sur les intérêts publics ou encore la victoire d'élites réformatrices porteuses d'un projet d'État néolibéral que les stratégies de repositionnement des *contractors* (agences publiques) au sein du champ des politiques hydriques. Le choix du marché de l'eau comme réponse à la crise hydrique de la part des *contractors* est lié à leur position d'intermédiaire au sein du champ analysé. Ceci implique de répondre aux exigences de conservation hydrique venues des agences fédérales et de continuer à garantir l'approvisionnement en eau des opérateurs urbains et ruraux. L'analyse de champ montre également que c'est la prise en compte du profil des agents qui permet de formuler des hypothèses plus précises sur cette mise en œuvre des instruments de politique hydrique. Ainsi les *marchés de l'eau* sont principalement le fait de professionnels ayant une formation en économie et management, alors que les instruments de *recyclage de l'eau* sont en relation avec des profils plus diversifiés. Les enjeux de position et les propriétés académiques des agents sont centraux lors du choix des instruments d'action publique. Ces prises de position prennent tout son sens au sein d'un champ d'action – le champ des politiques hydriques – qui possède une autonomie relative par rapport au champ économique et au champ politique.

La plupart des travaux sur la sociologie des instruments d'action publique a abordé cet objet en tant qu'entité structurante des « jeux d'acteurs », en tant que révélateurs du (non)changement des politiques publiques ou encore en tant que porteurs d'une vision particulière du rapport gouvernant/gouverné. L'enquête présentée ici propose une nouvelle voie d'exploration des instruments d'action publique : ils sont le produit de la structure et des dynamiques du champ d'action publique où ils émergent ; ils sont aussi le révélateur

des dynamiques de repositionnement d'agents bureaucratiques, économiques et parapublics (opérateurs de l'eau) – du national au local – dont les positions sont remises en cause par la crise écologique.

Affirmer que les instruments d'action publique prennent son sens au sein d'un champ implique, au moins partiellement, de nuancer l'hypothèse selon laquelle les instruments seraient porteurs de sens sociologique par eux-mêmes. En effet, une lecture strictement focalisée sur un instrument comme les marchés de l'eau amènerait à conclure qu'il s'agit d'un instrument de mise en économie de l'environnement²⁸. En d'autres termes, on pourrait conclure qu'il y a un processus de marchandisation de la nature de la part des responsables des politiques hydriques dans l'Ouest des États-Unis. Cependant, l'enquête révèle que la mise en place d'un marché de l'eau répond moins à un projet politique et idéologique de mise en économie de la nature qu'à une manière de concilier protection des ressources et satisfaction des demandes en eau. Les instruments, certes, indiquent un type de rapport à la nature – un rapport marchand – mais ce rapport n'indique pas le sens réel que les protagonistes de l'action donnent à l'instrument mis en place. Ce sens devient intelligible lorsque l'on place les protagonistes des politiques hydriques dans leur contexte d'action, à savoir le champ des politiques hydriques.

28. Soraya BOUDIA et Dominique PESTRE, « Mises en économie de l'environnement et hégémonie politique. Remarques introductives », *Écologie & politique*, 2016, 1-52, p. 13-18.

Annexes

Tableau 1 : Liste institutions analysées

Institution	Identifica- tion	Rôle
Arizona Agribusiness & Water Council	AAWC	Opérateur contractant
Arizona Blue Ribbon Water panel	ABRWP	Opérateur contractant
Arizona Cotton Growers Association	ACGA	Opérateur contractant
Arizona Department of Environmental Quality	ADEQ	Régulateurs
Arizona Department of Water Resources	ADWR	Régulateurs
Arizona Municipal Water Users Association	AMWUA	Opérateur contractant
Arizona Water Banking Authority	AWBA	Opérateur contractant
BOR Lower Colorado office	BORLOCO	Régulateurs
CAGR D	CAGR D	Opérateur non-contractant
Central Arizona Project	CAP	Opérateur contractant
City of Glendale	CG	Opérateur non-contractant
City of Marana	CM	Opérateur non-contractant
City of Phoenix	CP	Opérateur non-contractant
City of Scottsdale	CS	Opérateur non-contractant
Colorado River Negotiating Team	CRNT	Opérateur contractant
Fish and Wildlife Service Southwest Region	FWSSWR	Régulateurs
Governor AZ	GOVAZ	Régulateurs
Governor's Water Augmentation Council AZ	GOWAC	Opérateur contractant
Metro Water Tucson	MWT	Opérateur non-contractant
Morison Institute for Public Policy	MIPP	ONG/Thinktank
Nature Conservancy	NC	ONG/Thinktank

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Pima County	PC	Régulateurs
Salt River Project	SRP	Opérateur non-contractant
Southern Arizona Water Users Association	SAWUA	Opérateur non-contractant
Tucson Water/City of Tucson	TW	Opérateur non-contractant
Watershed Management Group	WMG	ONG/Thinktank
Water Resources Research Centre	WRRC	ONG/Thinktank
Yuma County Water Users Association	YCWUA	Opérateur contractant
Yuma Irrigation District	YID	Opérateur contractant
Central Basin Municipal water district	CBMWD	Opérateur non-contractant
Colorado River Board of California	CRC	Opérateur contractant
California Department of water resources (Planning division)	CWR	Régulateurs
State Water Resources control board	SWRCB	Régulateurs
Water now Alliance	WN	ONG/Thinktank
Irvine Ranch water district	IRWD	Opérateur non-contractant
The Municipal water district of orange county	MWDOC	Opérateur non-contractant
Metropolitan Water District of Southern California	MWD	Opérateur contractant
Coachella Valley Water District	CVWD	Opérateur contractant
Audubon	AD	ONG/Thinktank
Environmental defence fund	EDF	ONG/Thinktank
Water foundation	WF	ONG/Thinktank
Yorba Linda Water district	YLWD	Opérateur non-contractant
Vista irrigation district	VID	Opérateur non-contractant
Palo Verde Irrigation District.	PVID	Opérateur contractant
Upper San Gabriel Valley Municipal Water District	USMWD	Opérateur non-contractant

III. LE CHAMP DES POLITIQUES HYDRIQUES AUX USA

West basin municipal water district	WBMWD	Opérateur non-contractant
Los Angeles Department of Water and Power	LADWP	Opérateur contractant
San Diego County Water Authority	SCWA	Opérateur contractant
Family Farm alliance	FA	Opérateur non-contractant
Pacific institute	PI	ONG/Thinktank
Association of California Water agencies	ACWA	Opérateur non-contractant
Surfrider	SR	ONG/Thinktank
Natural Resources Defense Council	NRDF	ONG/Thinktank
California urban water conservation council	CUWCC	ONG/Thinktank
Imperial Irrigation District	IID	Opérateur contractant
California farm water coalition	CFWC	Opérateur non-contractant
Santa Monica city	SMC	Opérateur non-contractant
San Fernando city	SFC	Opérateur non-contractant
California Department of fish and Wildlife	CDFWL	Régulateurs
Natural Resources agency	NRA	Régulateurs
California Environmental Protection agency	CEPA	Régulateurs
The international centre for water technology	ICWT	ONG/Thinktank
The Water Resources Institute, California State University	WRIC	ONG/Thinktank
Governor CA	GOV	Régulateurs
Secretary of the Interior	SOI	Régulateurs

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Tableau 2: Variables pertinentes pour l'ACM

Variables	Modalités						
Rôle	Régulateur	Opérateur	Contractant Colorado	Organisation experte			
Niveau d'action	Interétatique	Étatique	Districts métropolitains/irrigation	Communes			
Type d'influence	Membre d'un Conseil d'administration	Représentativité (groupes d'intérêt des opérateurs)	Expertise	Contrats avec le SOI/Droits Colorado	Capacités normatives		
Volumé d'eau géré	V0= 0 km3	V1= moins de 0,12 km3	V2= entre 0,12 et 1,12 km3	V3= entre 1,12 et 4,9km3	V4 = +4,9km3		
Niveau de diplôme directeur	Licence	Master	Doctorat	Doctorat en Droit			
Discipline Licence directeur	Ingénierie	Sciences naturelles	Sciences sociales				
Discipline MA ou Doctorat	Hydro - ingénierie	M B A / Administration publique	Sciences environnement	Pas de Master			
Expertise liée au recrutement du poste occupé	Sciences nature et de l'environnement	Gestion et politique environnementale	Gestion et politiques hydriques	Planification et modélisations ressources hydriques	Droit et administration publique / Economie		
Types de carrières professionnelles	Autorités publiques (Etat, Fédérales)	Opérateurs municipaux et ruraux d'approvisionnement et distribution d'eau	Organisations environnementales publiques et privés (ONG)	Opérateurs privés et publiques d'eau			
Orientations	Conservatisme écologique	Conservatisme institutionnel	Développement économique	Gestion durable	Régulation durable		
Priorités/enjeux	Protection des écosystèmes	Garantir la qualité de l'eau et un usage efficient	Protéger ses droits à l'eau du Colorado	Avoir la maîtrise sur le prix de l'eau			
Instruments	Construction grandes infrastructures	Construction petites infrastructures locales	Construction marché de l'eau	Technologies efficientes usage de l'eau	Réglementations demande	Marché de l'eau/ contrats droits	Nouvelles architectures institutionnelles

Tableau 3: Valeurs test variables actives et supplémentaires trois premiers axes

Test values (Variables):

	F1	F2	F3
Rôle-ONG/Thinktank	3,964	-6,144	-0,333
Rôle-Opérateur contractant	-1,034	2,677	-6,071
Rôle-Opérateur non-contractant	-6,009	-0,775	2,474
Rôle-Régulateurs	4,088	4,279	4,120
Type d'influence-Contrat SOI	-1,353	2,112	-4,878
Type d'influence-Expertise	3,676	-4,864	-0,385
Type d'influence-Lobby	-0,349	-1,274	-2,065
Type d'influence-Membre du CA	-5,512	-0,445	3,072
Type d'influence-Régulations	3,940	4,594	4,156
Volume d'eau Colorado-V0	3,693	-6,232	-0,302
Volume d'eau Colorado-V1	-3,969	-0,403	2,330
Volume d'eau Colorado-V2	-3,113	0,565	0,747
Volume d'eau Colorado-V3	-1,849	0,805	-3,912
Volume d'eau Colorado-V4	4,019	4,879	1,165
Licence du directeur-Ingénierie	-4,957	-0,296	3,099
Licence du directeur-Sciences naturelles	2,475	-2,978	-1,167
Licence du directeur-Sciences sociales	2,373	3,044	-1,836
Diplôme MA ou Doctorat CEO-Environnement	4,499	0,515	2,571
Diplôme MA ou Doctorat CEO-Hydro-ingénierie	-1,488	-2,973	1,984
Diplôme MA ou Doctorat CEO-MBA/GestionPublique	-1,082	0,890	-3,923

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Diplôme MA ou Doctorat CEO-Pas de Master	-1,458	1,300	0,238
Niveau de diplôme CEO-Doctorat	1,756	-3,509	-0,512
Niveau de diplôme CEO-Doctorat Droit	3,192	3,909	-0,906
Niveau de diplôme CEO-Licence	-1,994	1,083	0,930
Niveau de diplôme CEO-Master	-2,047	-1,818	0,298
Expertise professionnelle-Broker	-0,433	1,653	-1,119
Expertise professionnelle-Droit/Economie	0,760	3,407	-3,897
Expertise professionnelle-Gestion environnementale	3,492	2,823	3,541
Expertise professionnelle-Manager opérateur	-5,773	-1,277	2,807
Expertise professionnelle-Planification hydrique	-0,161	-0,976	-1,560
Expertise professionnelle-Sciences environnementales	3,681	-4,975	0,755

Values displayed in bold are significant at the level $\alpha=0,05$

Tableau 4: Contributions des observations aux trois premiers axes

	F1	F2	F3
Arizona Agribusiness & Water Council	0,623	0,564	1,459
Arizona Blue Ribbon Water panel	0,025	1,862	4,410
Arizona Cotton Growers Association	0,475	0,546	2,135
Arizona Department of Environmental Quality	0,523	3,180	0,972
Arizona Department of Water Resources	0,679	3,139	0,537
Arizona Municipal Water Users Association	0,103	0,718	1,514
Arizona Water Banking Authority	0,039	0,084	2,953
BOR Lower Colorado office	1,093	0,346	0,056
CAGR D	0,721	0,322	0,105
Central Arizona Project	0,053	0,322	2,949
City of Glendale	2,292	0,253	2,277
City of Marana	1,937	0,004	0,783
City of Phoenix	0,842	0,397	0,061
City of Scottsdale	0,722	0,270	0,006
Colorado River Negotiating Team	0,072	1,713	1,886
Fish and Wildlife Service Southwest Region	3,254	0,513	1,220
Governor AZ	0,523	3,180	0,972
Governor's Water Augmentation Council AZ	0,348	0,664	1,369
Metro Water Tucson	1,532	0,077	0,215
Morison Institute for Public Policy	1,048	0,702	0,565
Nature Conservancy	1,484	2,844	0,024
Pima County	0,897	0,832	2,817

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Salt River Project	1,012	0,002	0,335
Southern Arizona Water Users Association	1,404	0,009	0,010
Tucson Water/City of Tucson	2,292	0,253	2,277
Watershed Management Group	0,277	1,540	0,114
Water Resources Research Center	0,857	4,590	0,777
Yuma County Water Users Association	0,479	0,173	3,104
Yuma Irrigation District	0,585	0,493	4,800
Central Basin Municipal water district	2,722	0,081	1,926
Colorado River Board of California	0,025	1,862	4,410
California Department of water resources (Planning division)	3,254	0,513	1,220
State Water Resources control board	5,376	3,765	2,134
Water now Alliance	4,438	0,687	0,105
Irvine Ranch water district	2,722	0,081	1,926
The Municipal water district of orange county	2,292	0,253	2,277
Metropolitan Water District of Southern California	0,113	1,170	6,847
Coachella Valley Water District	1,138	0,093	1,233
Audubon	2,534	4,216	0,001
Environmental defense fund	1,857	7,619	0,033
Water foundation	0,123	2,779	0,041
Yorba Linda Water district	3,054	0,003	3,771
Vista irrigation district	3,054	0,003	3,771
Palo Verde Irrigation District.	1,138	0,093	1,233
Upper San Gabriel Valley Municipal Water District	1,668	0,002	0,399
West basin municipal water district	2,292	0,253	2,277

III. LE CHAMP DES POLITIQUES HYDRIQUES AUX USA

Los Angeles Department of Water and Power	1,341	0,005	0,054
San Diego County Water Authority	0,502	0,409	3,484
Family Farm alliance	0,428	1,249	0,369
Pacific institute	1,857	7,619	0,033
Association of California Water agencies	0,002	0,000	0,422
Surfrider	1,484	2,844	0,024
Natural Resources Defense Council	0,477	2,864	0,448
California urban water conservation council	0,934	2,973	0,000
Imperial Irrigation District	0,442	0,477	5,974
California farm water coalition	1,608	0,019	0,077
Santa Monica city	3,054	0,003	3,771
San Fernando city	3,054	0,003	3,771
California Department of fish and Wild-life	5,376	3,765	2,134
Natural Resources agency	3,960	2,401	2,668
California Environmental Protection agency	5,376	3,765	2,134
The international center for water technology	1,857	7,619	0,033
The Water Resources Institute, California State University	1,132	4,240	0,301
Governor CA	1,563	3,340	0,000
Secretary of the Interior	1,563	3,340	0,000

CHAPITRE 4

La politique de sécurité comme produit du rapport de forces au sein du champ. Le cas de la Suisse au milieu des années 2010

Stephan Davidshofer, Amal Tawfik, Jonas Hagmann

La sécurité est un objet de recherche protéiforme et mouvant par excellence, pour preuve l'incontournable entrée en matière l'évoquant en général comme un *concept essentiellement contesté*¹. Ainsi, aborder la question de l'action de l'État en matière de sécurité renvoie à des univers sociaux et des pratiques extrêmement diverses, tels que la guerre, la diplomatie, la paix civile ou la sécurité sociale, pour ne citer que quelques-uns des nombreux *espaces* potentiellement concernés. Autant d'espaces dont la constitution a donné lieu à une *différentiation du travail* (interne/externe, policier/militaire, privé/publique) indexée à la promesse wébérienne du monopole de la violence physique qui a jalonné le long processus de construction de l'État. Cette dynamique a d'ailleurs été consacrée par la constitution de savoirs disciplinaires spécifiques, à l'image du partage des tâches entre les études stratégiques uniquement tournées vers la sécurité extérieure et les questions militaires, d'un côté, et la criminologie vouée aux pratiques policières largement circonscrites aux limites des frontières étatiques.

1. Steve SMITH, « The Contested Concept of Security », in Kenneth BOOTH (dir.), *Critical Security Studies and World Politics*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

Mais le relatif confort intellectuel offert par cette configuration décroît à mesure de la constatation empirique du besoin de transcender ces frontières pratiques, disciplinaires et spatiales. S'il ne fallait citer qu'un seul exemple ici, la place prépondérante occupée par la lutte contre le terrorisme dans le débat public démontre bien l'existence de chaînes de relations entre acteurs venant, entre autres, des mondes policiers, militaires, diplomatiques, douaniers ou des politiques migratoires et qui s'étendent au-delà des frontières nationales.

Ce constat est au cœur d'un questionnement développé au sein du corpus qui compose les approches critiques de la sécurité visant à démontrer l'émergence d'un champ transnational de la sécurité en Europe² (et au-delà). En mobilisant le concept de champ, cette ligne de recherche propose de penser de manière relationnelle la production des savoirs sur l'(in)sécurité comme émanant d'un espace social autonome et dynamique généré par des agents pouvant être définis comme des professionnels de la gestion de la menace et des inquiétudes. Cet argument de l'existence d'un champ de la sécurité a le mérite de dépasser une appréhension fonctionnelle et beaucoup trop réductrice des *questions de sécurité* comme la simple traduction mécanique (et quasi-magique) d'une adaptation à des menaces objectivement ressenties. Il permet également d'ajouter une analyse sociologique plus fine à une compréhension essentiellement discursive des processus d'(in)sécurisation³ en les replaçant dans leur contexte plus large d'énonciation qui prend alors égale-

2. Didier BIGO, *The field of the EU internal security agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007, Didier BIGO, Laurent BONELLI. et Christian OLSSON, *Mapping the field of the EU internal security agencies*, Paris, Centre d'Études sur les Conflits, L'Harmattan, 2007, pp.5-66, Didier BIGO, «La mondialisation de l'(in)sécurité?», *Cultures & Conflits*, 58, 2005, pp.53-101; «Internal and external aspects of security», *European Security*, 15- 4, 2006, pp. 385-404.

3. Telle que développée par la dite *Ecole de Copenhague* autour du concept de *sécuritisation* qui fait l'objet d'une importante littérature au sein des approches critiques sur la sécurité. A ce sujet, voir Ole WAEVER, Barry BUZAN, Jaap de WILDE, *Security: a New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

ment en compte les savoir-faire, les luttes bureaucratiques et les pratiques routinières des agents.

Issue d'un projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)⁴, cette contribution a le double objectif de mobiliser la littérature existante sur le champ de la sécurité afin d'analyser les dynamiques contemporaines de sécurité en Suisse et de proposer des solutions pratiques pour tout chercheur souhaitant mener une analyse systématique de la sorte⁵.

Alors que la littérature existante soulève justement la nécessité de penser le champ de la sécurité comme un espace transversal au sein duquel la formation de guildes transnationales joue un rôle fondamental dans la structuration des luttes, la pertinence de notre objet de recherche, à savoir l'analyse d'un champ national, se doit d'être justifiée. Lorsque nous parlons de champ de la sécurité en Suisse, nous le comprenons comme une configuration spécifique au sein d'un champ transnational qui n'est pas simplement constitué de l'addition d'une série de sous-champs nationaux. À cet égard,

4. «Bound to cooperate? Mapping Swiss security in a changing global landscape». Sous la co-direction des professeurs Andreas WENGER (Ecole Polytechnique Fédérale de Zürich) et Simon HUG (Université de Genève), projet numéro 143818.

5. Ce texte reproduit en grande partie une publication des auteurs parue précédemment dans la revue *Cultures et conflits*. Stephan DAVIDSHOFER, Amal TAWFIK, Jonas HAGMANN, «Analyse du champ de la sécurité en Suisse: vers une hypertrophie de la sécurité intérieure et autres réflexions méthodologiques», *Cultures & Conflits*, 102, 2016, p.59-93. Il reprend également des analyses présentées dans deux autres publications: Jonas HAGMANN, Stephan DAVIDSHOFER, Amal TAWFIK, Andreas WENGER et Lisa WILDI, The programmatic and institutional (re-)configuration of the Swiss national security field, *Swiss Political Science Review*, 24-3, 2018, pp.215-245, Jonas HAGMANN, Andreas WENGER, Lisa WILDI, Stephan DAVIDSHOFER et Amal TAWFIK, «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: Eine empirische Momentaufnahme», *Bulletin zur Schweizer Sicherheitspolitik*, 2016, pp. 99-134.

Didier BIGO, *The field of the EU internal security agencies*, Paris, L'Harmattan, 2007, Didier BIGO, Laurent BONELLI et Christian OLSSON, *Mapping the field of the EU internal security agencies*, Paris, Centre d'Études sur les Conflits, L'Harmattan, 2007, pp.5-66, Didier BIGO, «La mondialisation de l'(in) sécurité?», *Cultures & Conflits*, 58, 2005, pp.53-101; «Internal and external aspects of security», *European Security*, 15- 4, 2006, pp. 385-404.

nous suivons l'argument topologique et la métaphore d'un fromage à trou proposée par Didier Bigo : penser des espaces différenciables au sein de continuités⁶ qui ne se limitent pas uniquement aux dynamiques liées au processus d'intégration européenne en s'étendant notamment vers l'Amérique du Nord, ou comme cela a été analysé ailleurs jusqu'en Asie centrale⁷. Le concept de champ permet dès lors d'identifier l'espace dédié où *se fait la politique de sécurité suisse*. Une politique, entendue dans le sens donné par Vincent Dubois, « comme l'objectivation d'un état provisoire du rapport de forces au sein du champ de luttes pour sa définition légitime »⁸.

Notre démarche se décompose en quatre parties. Premièrement, il s'agira de situer le champ suisse de la sécurité autour de la question et des enjeux de la définition de ce qui est communément appelé la *politique de sécurité suisse*. Cela au-delà des frontières nationales, en rendant compte de l'extension transnationale de l'espace des luttes face à laquelle la traditionnelle défense de la neutralité ne constitue pas une membrane hermétique. Après une présentation de la collecte des données et des acteurs retenus, les deux dernières parties s'attelleront à la construction de l'espace social qu'est le champ de la sécurité en Suisse. Avec tout d'abord la construction de l'espace des prises de position à partir du temps alloué à la gestion de diverses menaces au sein des différentes agences du champ. En se basant sur une analyse de réseau, l'enjeu principal de cette étape sera de rendre compte de la doxa du champ en testant l'idée de l'imposition de la thèse de la globalisation de l'(in)sécurité dont la spécificité est l'établissement d'un continuum sémantique entre des menaces relevant anciennement des champs de la sécurité intérieure et extérieure. Ensuite, la construction de l'espace des

6. Didier BIGO, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », art. cit., p. 74.

7. Sur l'extension de l'espace des luttes touchant à la gestion des frontières en Asie centrale, voir Médéric MARTIN-MAZE, « L'extension transnationale du domaine de la lutte symbolique : comment les savoirs d'État sur les frontières passent-ils les frontières de l'État ? », *Cultures & Conflits*, 98, 2015, p. 53-70.

8. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, Produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 2014, p. 11-25, p. 14.

positions nécessitera quant à elle la prise en compte d'une série de variables rendant compte des différentes ressources ou capitaux efficients au sein du champ. Au-delà des ressources que l'on pourrait qualifier de plus traditionnelles, présentes dans la plupart des travaux sur les champs (capital social et culturel), les deux capitaux retenus rendant compte des spécificités du champ de la sécurité (transversalité et rôle croissant de la technologie) seront le capital technologique et le capital cosmopolite (ou international). Ces deux capitaux s'avèrent fondamentaux dans la structuration du champ, car les nouveaux entrants et les anciens dominés en sont fortement dotés. La dimension internationale des ressources s'avèrera particulièrement intéressante car elle prend des formes diverses, souvent en opposition. Nous concluons par et par quelques réflexions méthodologiques visant à faciliter la reproductibilité de cette étude au-delà de ce cas national.

Situer et analyser le champ de la sécurité en Suisse

Tout processus de construction étatique est assorti de slogans consacrés à haute valeur synthétique permettant de capter sa spécificité. Le cas de la Suisse ne fait pas exception avec (tout simplement) le terme allemand de *Sonderfall* – qu'on peut traduire en français par « cas particulier » – censé désigner une position particulière lui conférant un statut d'exemplarité par rapport aux autres États⁹. Se trouvent ainsi mêlés dans ce terme, à la fois la mise en avant d'un rapport consensuel et décentralisé à la gestion de la diversité (fédéralisme), une place particulière accordée à la souveraineté populaire (démocratie directe) et une mise à l'écart volontariste face aux tumultes du monde (neutralité). L'histoire, la gestion et les enjeux des questions de sécurité en Suisse sont systématiquement, du moins au premier abord, structurés par ces éléments. En effet, dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, se mettent en place les

9. Georg KREIS, « Sonderfall », Ouvrage collectif, *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F49556.php>, version du 07.06.2013.

dynamiques qui structurent toujours aujourd'hui ce qui est communément dénommé la *politique de sécurité suisse*¹⁰.

Ainsi, avec l'adoption de la première constitution fédérale en 1848, qui s'accompagne d'une abolition des frontières intérieures et de la naissance d'une armée fédérale, les compétences en matière de sécurité sont clairement distinguées entre trois niveaux de gouvernance: les cantons et les communes d'un côté et l'État fédéral de l'autre. Les premiers ont la charge de la sécurité intérieure tandis le second se voit attribuer l'autorité sur la défense, la diplomatie et le contrôle des frontières nationales. Au-delà de l'ancrage constitutionnel de cette division du travail, la conduite et l'orientation des questions de sécurité ont été jalonnées de nombreuses consultations populaires sur des objets aussi divers que la possible suppression de l'armée, l'adhésion à l'ONU ou la participation à l'espace Schengen¹¹. Ces dernières ont donné lieu à d'âpres débats sur le rôle de la Suisse dans le monde et sur leurs implications pour sa politique de neutralité qui est l'élément incontournable, constitutif, du *Sonderfall* suisse. La politique de neutralité se traduit par l'absence permanente de participation au-delà des frontières nationales à des enjeux à fort potentiel conflictuel, allant des entreprises coloniales aux guerres de tout type. Paradoxalement, cette absence constitue la base de l'activité internationale de la Suisse, fortement

10. Il s'agit du terme consacré qui fait l'objet depuis les années 1970 de la publication successive d'une série de «Rapports sur la politique de sécurité» par le Conseil Fédéral (le gouvernement fédéral).

11. La liste (quasi-exhaustive) des *votations* touchant à la politique de sécurité en suisse à travers le temps comporte les objets suivants: constitution d'une police fédérale (1884, 1978 et 1998), réforme du code disciplinaire militaire (1896 et 1994), l'organisation des forces armées (1907, 1921, 1940, 2001 et 2003), le budget militaire (1952, 1987 et 2000), les taxes de guerre (1915 et 1919), l'adhésion à la Société des Nations (1920) et à l'ONU (1986 et 2002), l'armement nucléaire (1962 et 1963), l'acquisition d'avions de combat (1993 et 2014), l'industrie et les exportations de l'armement (1938, 1972, 1997, 2007 et 2020), le service civil (1959, 1973, 1977, 1984, 1992 et 2001), l'abolition de l'armée (1989 et 2001), la participation à des Opérations de paix (1994 et 2001), la participation aux accords de Schengen et Dublin (2005 et 2009), la nouvelle loi sur le renseignement de renseignement (2016) et les mesures contre-terroristes policière (2021).

ancrée sur une réputation basée sur une tradition humanitaire et la pratique diplomatique des *bons offices*.

L'omniprésence de cette idée consistant à se percevoir comme étant un cas particulier, isolé des enjeux extérieurs, n'est pas seulement au cœur des débats agitant le champ politique, mais se trouve également ancrée dans la littérature existante consacrée à la sécurité en Suisse, qui contribue ainsi, à de rares exceptions près¹², à reproduire et perpétuer le discours du *Sonderfall*¹³. Ce dernier constitue le point de départ et d'arrivée inévitable de toute contribution. Preuve en est le grand débat qui anime la politique de sécurité et tous ses commentateurs depuis la fin de la Guerre froide, à savoir celui de l'impact sur la Suisse d'un nouvel environnement sécuritaire peuplé de *nouvelles menaces* transnationales. Ce débat se structure autour des deux postures opposées qu'incarnent d'un côté les tenants de l'isolationnisme et de l'autre ceux de la coopération internationale¹⁴. Les premiers considèrent systématiquement la neutralité comme la meilleure garantie de sécurité pour se prémunir d'un monde plus incertain que jamais. Les seconds appellent – soit par pragmatisme, soit par conviction – à une ouverture via une coopération renforcée avec les États voisins ainsi qu'avec diverses organisations de sécurité collective (UE, ONU, OTAN, OSCE). Pour ces derniers, l'élément central est la fin de la confrontation bipolaire et *a fortiori* l'obsolescence d'une conception de la sécurité nationale limitée à la défense territoriale qui serait fort peu efficace pour parer à des menaces désormais transversales, se jouant des frontières. Au gré des consultations populaires, des réformes

12. Jonas HAGMANN, *(In-)security and the production of international relations: The politics of securitisation in Europe*, Londres, Routledge, 2015, Myriam DUNN-CAVELTY et Kristian SØBY KRISTENSEN, *Securing the homeland: Critical infrastructure, risk and (in)security*, Londres, Routledge, 2008.

13. Voir par exemple, Laurent GOETSCHÉL, Magdalena BERNATH et Daniel SCHWARZ, *Swiss foreign policy: foundations and possibilities*, Londres, Routledge, 2005, Andreas WENGER, « Security policy », in Ulrich KLÖTI *et al.*, *Handbook of swiss politics*, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 2007, p. 593-620.

14. Pour une présentation détaillée de ces deux postures, voir René SCHWOK, *Politique extérieure de la Suisse après la Guerre froide*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2012.

institutionnelles et des manifestations de violence ayant une résonance globale, les trois dernières décennies peuvent se lire dès lors comme une longue discussion sur les déplacements successifs du curseur entre deux pôles : isolationnisme et coopération.

Cette lecture n'est pas totalement dénuée de pertinence. La question de la neutralité est en effet structurante à bien des égards dans le champ politique, comme l'illustre la ligne du parti le plus important au niveau fédéral, l'Union démocratique du centre (UDC)¹⁵ qui défend une ligne souverainiste dure. À cet égard, les rapports successifs¹⁶ sur la politique de sécurité du Conseil fédéral publiés depuis les années 1960 peuvent être appréhendés comme un affrontement entre les tenants d'une conception de la sécurité stato-centrée et militaire, et ceux souhaitant l'élargir à de nouvelles thématiques (économie, santé, environnement, , crime organisé, terrorisme, migrations) et acteurs (diplomates, policiers, gardes-frontières).

Toutefois, cette lecture est non seulement partielle mais surtout problématique. Elle calque l'analyse des enjeux de sécurité en Suisse sur celui du champ politique et se retrouve ainsi condamnée à suivre ou plutôt subir les passes d'armes entre les tenants de l'isolationnisme et de l'ouverture. Cela a pour conséquence d'occulter le rôle des différentes agences de sécurité qui se retrouvent ainsi perçues comme de simples exécutants au service de l'État. Or, l'histoire de ces agences est plutôt marquée par des continuités qui contredisent en partie le mouvement de balancier structurant le débat politique. Ainsi, l'armée, dont le rôle dépassait largement ses prérogatives militaires jusqu'à occuper une place centrale dans la structuration des élites suisses¹⁷, a vécu une baisse constante de ses

15. Lors des dernières élections fédérales (2019), l'UDC a obtenu 25,6% des voix et 53 sièges sur 200 au Conseil national (chambre basse).

16. Publiés depuis 1973 en moyenne environ tous les 10 ans. Le dernier (RAPOLSEC), date de 2016 et le prochain pour fin 2021, est actuellement soumis au Parlement pour information et discussion. Texte intégral disponible des derniers rapports sur : <https://www.vbs.admin.ch/fr/securite/politique-securite/rapports-politique-securite.html>.

17. André MACH, Thomas DAVID et Felix BÜHLMANN, «La fragilité des liens

effectifs depuis le début des années 1990 tout en se voyant fortement limiter sa participation à des opérations de paix. En parallèle, une série d'autres agences traditionnellement chargées de la sécurité intérieure et de la gestion de menaces transfrontalières, longtemps cantonnées à des rôles subalternes¹⁸, ont vu leurs prérogatives et leurs activités systématiquement se développer à partir du début des années 2000 via la coopération dans le cadre de la constitution d'un espace de sécurité intérieure au sein de l'Union européenne.

Ce type de processus qui relèvent d'enjeu propre au champ bureaucratique échappe à des analyses centrées sur des discours émanant principalement du champ politique et dont l'horizon se limite à discuter l'*adaptation* de la politique de sécurité face aux nouveaux dangers d'un monde globalisé. Il convient dès lors, en accord avec l'hypothèse d'un champ transnational des professionnels de l'(in) sécurité dont l'une des caractéristiques saillantes est la progressive dé-différentiation entre les univers de la sécurité intérieure et extérieure, de rapporter les dynamiques d'une configuration ayant ses propres règles et sa cohérence aux enjeux structurant les débats sur la sécurité en Suisse. Cela implique de se livrer à ce que l'on pourrait appeler une *recontextualisation pratique* sous la forme d'une historicisation des modalités de la fusion progressive d'univers de la sécurité distincts depuis la naissance de l'État fédéral au milieu du XIX^e siècle.

Aussi, la frontière entre sécurité intérieure et extérieure a structuré en Suisse des univers sociaux distincts entre les mondes policier et militaire. Il est bien sûr important de noter que, comme dans de nombreux autres États, cette frontière n'a jamais été complètement hermétique avec des incursions militaires dans les questions

nationaux. La reconfiguration de l'élite du pouvoir en Suisse, 1980-2010», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 190-5, 2011, p. 88.

18. Pour une synthèse de la répartition des compétences en matière de sécurité en Suisse, voir Caroline JACOT-DESCOMBES et Karin WENDT, «Du global au local: vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse», *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19-1, 2013, pp. 194-211.

intérieures¹⁹ et une activité ancienne et permanente en matière de coopération policière internationale²⁰. Bien qu'étant situées au cœur du continent européen, les agences de sécurité suisses sont restées relativement à l'écart des processus de dé-différentiation que l'on a pu observer ailleurs²¹ et cela près d'une décennie après la fin de la Guerre froide.

La fusion entre sécurité intérieure et extérieure a été en quelque sorte *été retardée* pour au moins deux raisons: une sécurité intérieure faiblement structurée d'une part et un monopole de l'armée sur la détermination des questions de sécurité d'autre part. En effet, sur le premier aspect, il est important de rappeler la faiblesse structurelle des acteurs fédéraux en matière de sécurité intérieure face aux cantons qui bénéficient de larges compétences en vertu du principe de subsidiarité. À cela s'ajoute, un appareil de renseignement totalement réorganisé et placé sous un contrôle parlementaire rigoureux suite à la révélation au grand public en 1989 de pratiques de surveillance de masse de la part de la police fédérale au nom de la protection de l'État²². Quant à l'armée, elle a longtemps joué,

19. Dans le domaine du maintien de l'ordre public, le rôle de l'armée a été fortement diminué à la suite d'une fusillade dans le cadre d'une manifestation ouvrière qui fit 13 victimes en 1932 à Genève. L'armée garde certaines compétences en matière de sécurité intérieure sous la forme d'appui aux autorités civiles. L'article 52 de la Constitution fédérale répartit l'attribution de ces compétences.

20. Dès le XIX^e siècle, des policiers suisses sont associés à la lutte contre l'anarchisme. De plus la Suisse est un membre fondateur d'Interpol et fait partie de plusieurs réseaux et forums internationaux (Club de Berne, Groupe Pompidou). À ce sujet, voir Peter ANDREAS et Ethan NADELMANN, *Policing the globe: Criminalization and crime control in International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

21. Voir, par exemple le numéro de *Cultures & Conflicts* consacré au rôle des militaires dans la sécurité intérieure. Didier BIGO et Emmanuel-Pierre GUITTET (dir), *Militaires et sécurité intérieure*, *Cultures & Conflicts*, 56, 2004.

22. Dénommé depuis, le « scandale des fiches », cette affaire a révélé que près de 20% la population résidente en Suisse faisait l'objet d'une surveillance politique, pour activité subversive de gauche dans l'écrasante majorité des cas. Ce n'est que récemment (2014) qu'une nouvelle loi sur le renseignement (LRENS) a doté le Service de renseignement de la Confédération (SRC) de

avec son système de milice consacrant la figure du citoyen-soldat, un rôle très important dans la reproduction des élites en Suisse²³.

Ainsi, la sécurité intérieure est restée un terrain en friche à partir des années 1990. L'expression même de sécurité intérieure est, depuis cette période, relativement peu utilisée dans les débats politiques. Cependant, cette question n'a jamais cessé d'être débattue au sein du champ de la sécurité. Bien au contraire, et cela dès le début des années 1990, une intense activité se développe pour réfléchir sur le besoin d'adapter la Suisse aux nouvelles menaces transfrontalières²⁴. La lutte contre la criminalité organisée et les questions migratoires devient dès lors l'objet d'une discussion plus profonde. Toutes ces réflexions se cristallisent principalement autour d'une seule question : la participation éventuelle de la Suisse à l'espace Schengen. Cela peut paraître étonnant au premier abord puisque la question de l'adhésion à l'UE a rencontré de très fortes résistances, avec pour finir un refus d'adhérer à l'Espace économique européen (EEE) lors d'un référendum en 1992. C'est donc de manière très paradoxale que la réflexion autour de la sécurité intérieure en Suisse va fortement s'articuler autour d'une crainte, celle d'être exclu d'un espace de sécurité intérieure européen encore embryonnaire, avec le risque de devenir ainsi un « îlot d'insécurité au cœur de l'Europe »²⁵. C'est alors la crainte d'être déconnecté d'une politique mais aussi de manière très concrète de ses réseaux et systèmes d'informations (SIS, TREVI, etc.)²⁶ qui va permettre de

compétences plus larges en matière de surveillance.

23. André MACH, Thomas DAVID et Felix BÜHLMANN, « La fragilité des liens nationaux », art. cit., p. 88.

24. Cela a donné lieu aux rapports sur le réexamen du système de sécurité intérieure (USIS) au tournant des années 2000. Voir également, Conseil Fédéral, *Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010. Sécurité intérieure. Clarification des compétences*, mars 2012.

25. Les travaux de la Commission d'Experts Contrôles des Personnes aux Frontières (CECF) qui ont duré entre 1989 et 1993 ont joué un rôle important dans la genèse de ces problématiques.

26. Sur la genèse de ces réseaux, voir Didier Bigo, *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

voir émerger, dans la première décennie des années 2000, un pôle d'acteurs autrefois dominés dans le champ de la sécurité Suisse, à savoir la police fédérale (fedpol), les gardes-frontières et le renseignement.

La montée en puissance de ce que l'on pourrait nommer ici par souci de simplification les « Schengen boys »²⁷ s'opère au détriment d'acteurs plus établis, plus proches des cercles militaires et diplomatiques. Ces derniers, formant une sorte d'*establishment* de la sécurité, se retrouvent en difficulté à cause de la politique de neutralité, car au courant des années 2000, les tentations de s'arrimer à l'agenda multilatéraliste de l'après-Guerre froide ont échoué face à la montée en puissance de la droite populiste fortement opposée à la participation à des opérations de paix et très attachée à une diplomatie des bons offices. Il en résultera – comme dans une certaine mesure dans les cas allemands et japonais²⁸ plus tôt – une hypertrophie de l'appareil policier fédéral et des agences intermédiaires²⁹, face à la faiblesse de l'armée.

Collecte de données et acteurs

Dans un premier temps, une trentaine d'entretiens exploratoires ont été réalisés auprès de différents agents provenant des trois *sphères* militaire, diplomatique et domestique et participant, à des degrés variables, au développement et à la mise en œuvre de la politique de sécurité suisse. Dans un deuxième temps, un question-

27. Cette expression est librement adaptée de l'usage des termes de *Chicago boys* en opposition aux notables du droit dans Yves DEZALAY et Bryan GARTH, *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, 2002.

28. Peter KATZENSTEIN, « Coping with terrorism: Norms and internal security in Germany and Japan », dans Judith GOLDSTEIN et Robert O. KEOHANE, (dir.), *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp.265-295, Didier BIGO, « La mondialisation de l'(in)sécurité? », art. cit.

29. Les agences intermédiaires sont des acteurs qui se consacrent à la gestion de phénomènes transnationaux comme les migrations et le crime organisé. Pour une discussion détaillée sur ces acteurs, voir Didier BIGO, « Internal and external aspects of security », art. cit.

naire en ligne a été administré auprès de 619 chefs de divisions / brigades / sections et sous-chefs représentant 19 agences de sécurité en Suisse – correspondent à des services ou à des institutions³⁰. D'une durée moyenne d'environ 30 minutes, le questionnaire comportait des questions sur la gestion de la menace (temps consacré aux différentes menaces), les coopérations suisses, les coopérations internationales, l'organisation du travail (temps passé sur le terrain et usage de bases de données), les caractéristiques institutionnelles et sociodémographiques, la formation et la carrière.

Au niveau empirique, deux unités d'analyses sont distinguées: les *individus* et les *agences*. Limiter l'analyse au niveau des agences conduirait à allouer des rationalités et des stratégies aux institutions, alors qu'elles relèvent, en partie, du résultat des actions et des représentations des agents individuels. L'analyse au niveau individuel permet d'intégrer un ensemble de propriétés efficaces dans l'espace de la sécurité, impossibles à capter au niveau institutionnel. Des travaux récents sur l'intégration européenne montrent que, comme les institutions ne peuvent être réduites à leur délimitation juridique et légale, les transformations des institutions européennes ne résultent pas seulement des dynamiques interinstitutionnelles, mais qu'elles sont également liées aux interactions transnationales et de plus en plus différenciées entre les individus³¹. Il s'agit ici de remettre en question et dépasser le postulat institutionnaliste selon lequel la structure au sein de laquelle les interactions sociales prennent place est générée par les institutions³². De plus, comme l'écrivent Kauppi et Madsen, «il est difficile de voir comment une approche sociologique qui ne fait pas de distinction entre les institutions et ceux qui représentent ces institutions pour-

30. La liste complète des acteurs retenus figure dans le tableau 1 reproduit plus bas.

31. Niilo KAUPPI, *Democracy, social resources and political power in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2005, Antonin COHEN, «Bourdieu hits Brussels: The genesis and structure of the European field of power», *International Political Sociology*, 5-3, 2011, p. 335-339.

32. Alec Sweet STONE, Wayne SANDHOLTZ et Neil FLIGSTEIN (dir.), *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 7.

rait éventuellement analyser les variations dans les politiques et, ainsi, aider à comprendre les forces sociales qui façonnent l'institutionnalisation, les variations temporelles et synchroniques dans les institutions politiques »³³. Les analyses présentées ont été menées au niveau agrégé (l'unité d'observation est le service/institution) et au niveau individuel (l'unité d'observation est l'individu).

Le tableau 1 présente la distribution des répondants au sein des 19 acteurs institutionnels représentant les métiers suivants: polices (fédérale, cantonales³⁴ et municipales), armée, migrations, douanes, diplomatie, développement, renseignement, industrie de l'armement, hauts-fonctionnaires spécialisés dans la planification de la politique de sécurité (Secrétariat général du DDPS), protection civile.

Tableau 1 (ci-contre): Acteurs institutionnels de la sécurité en Suisse

^a La Direction du développement et de la coopération (DDC) constitue un service du Département des affaires étrangères (DFAE).

^b Le DDPS est le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

33. Niilo KAUPPI et Mikael R. MADSEN, «Institutions et acteurs: rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », *Politique européenne*, 25-2, 2008, p. 95.

34. Les 26 polices cantonales suisses sont regroupées en 4 concordats régionaux (CCPC RBT, Ostpol, PKNW et ZPK).

IV. LE CHAMP DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ EN SUISSE

Acteurs	Abréviation	N	%
Office fédéral de l'armement (armasuisse)	ARMASUISSE	36	5.8
Autres services du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	AUTDFAE	13	2.1
Autres ministères/agences fédérales	AUTFED	14	2.3
Offices cantonaux de protection civile	CANTCIVPROT	20	3.2
Centre de coopération policière et douanière (CCDP)	CCDP	10	1.6
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse romande, de Berne et du Tessin (CCPC RBT)	CCPC RBT	94	15.2
Direction du développement et de la coopération (DDC) ^a	DDC	8	1.3
Secrétariat général du DDPS ^b / Domaine Politique de la sécurité (POLSEC)	DDPSSG	13	2.1
Armée suisse (défense)	DEFENSE	66	10.7
Douane civile	DOUANES	25	4.0
Office fédéral de la police (fedpol)	FEDPOL	33	5.3
Gardes-frontières	GARDES-FRONTIÈRES	56	9.0
Office fédéral de la protection de la population (OFPP)	OFPP	17	2.7
Concordat des polices cantonales de la Suisse orientale (Ostpol)	OSTPOL	68	11.0
Concordat des polices cantonales du nord-ouest de la Suisse (PKNW)	PKNW	23	3.7
Polices municipales/communales	POLCOM	43	6.9
Secrétariat d'État aux migrations (SEM)	SEM	16	2.6
Service de renseignement de la confédération (SRC)	SRC	10	1.6
Concordat des polices cantonales du centre de la Suisse (ZPK)	ZPK	29	4.7
Données manquantes	-	25	4.0
Total		619	100.0

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une agence de sécurité à proprement parler, le Secrétariat général du DDPS a été distingué car il est le lieu par excellence de production du discours autorisé sur la sécurité en Suisse avec sa division *politique de sécurité* (Sipol). Enfin, un acteur hybride qui combine du personnel et des savoir-faire transcendant les distinctions fédérales/cantoniales figure dans la liste des acteurs retenus : les centres de coopération policière et douanière (CCPD) situés aux frontières avec la France et l'Italie³⁵.

L'espace des prises de position : l'imposition de la doxa de la globalisation de l'(in)sécurité

L'espace des prises de position a été construit à partir des menaces gérées par les différents agents. Cette construction se justifie, selon la thèse de la globalisation de l'(in)sécurité, par le fait qu'en se dé-différenciant, les champs de la sécurité intérieure et extérieure ont mis en relation, non seulement des agents, mais également, des savoir-faire et des discours d'insécurisation très divers (terrorisme, crime organisé, immigration, prolifération d'armes de destruction massive, etc.). Capter la doxa du champ équivaut donc à constater l'existence d'un continuum sémantique liant les différents agents du champ.

Les diverses prises de positions institutionnelles sont mesurées à partir du nombre de menaces dont la gestion relève de leur fonction ainsi qu'au temps qu'ils y consacrent. Les réponses des individus ont été agrégées au niveau des agences afin de faire ressortir leurs différentes cultures institutionnelles.

La gestion des menaces

Cela a permis de calculer l'intensité moyenne du temps consacré à la gestion des différentes menaces pour chaque acteur de la sécuri-

35. Le Réseau suisse de sécurité (RNS) est un autre acteur hybride potentiellement intéressant pour nos analyses, mais il n'a pas été retenu ici à cause de son très faible nombre de collaborateurs (moins de 10) au moment de l'enquête par questionnaire.

té³⁶. Une liste de 22 menaces a été proposée aux interviewés.³⁷ Les données ont été agrégées par acteur en calculant une moyenne des scores individuels de gestion d'une menace – les scores individuels variant de 0 à 5, où 0 signifie « ne relève pas de leur fonction », 1 « un temps négligeable » et 5 « la totalité du temps ».

Afin de capter la doxa du champ sous la forme de l'existence d'un *continuum* sémantique, une analyse de réseau a été réalisée à partir des scores de gestion des menaces obtenus. De par sa perspective relationnelle se focalisant sur des relations effectives, l'analyse de réseau constitue un outil intéressant pour tester l'existence d'un tel continuum. Ce choix méthodologique est motivé par ce qu'il permet d'établir la forme des convergences de et les articulations entre, diverses prises de positions. Cela, alors que l'analyse factorielle (ACM), en privilégiant les relations objectives³⁸, ne permet pas de capter aussi fidèlement la logique d'un continuum. Ainsi, l'analyse de réseau ne sert pas seulement à établir des connexions entre acteurs, mais à cartographier les relations entre prises de position.

Pour ce faire, nous avons réalisé un graphe 2 modes (*two-mode network*) ou biparti (*bipartite*) qui représente les liens entre deux ensembles distincts (ici, les acteurs et les menaces, cf. graphique 2). Les relations au sein du graphe 2 modes sont valuées, c'est-à-dire qu'elles ont une intensité (pouvant prendre théoriquement une valeur de 0 à 5).

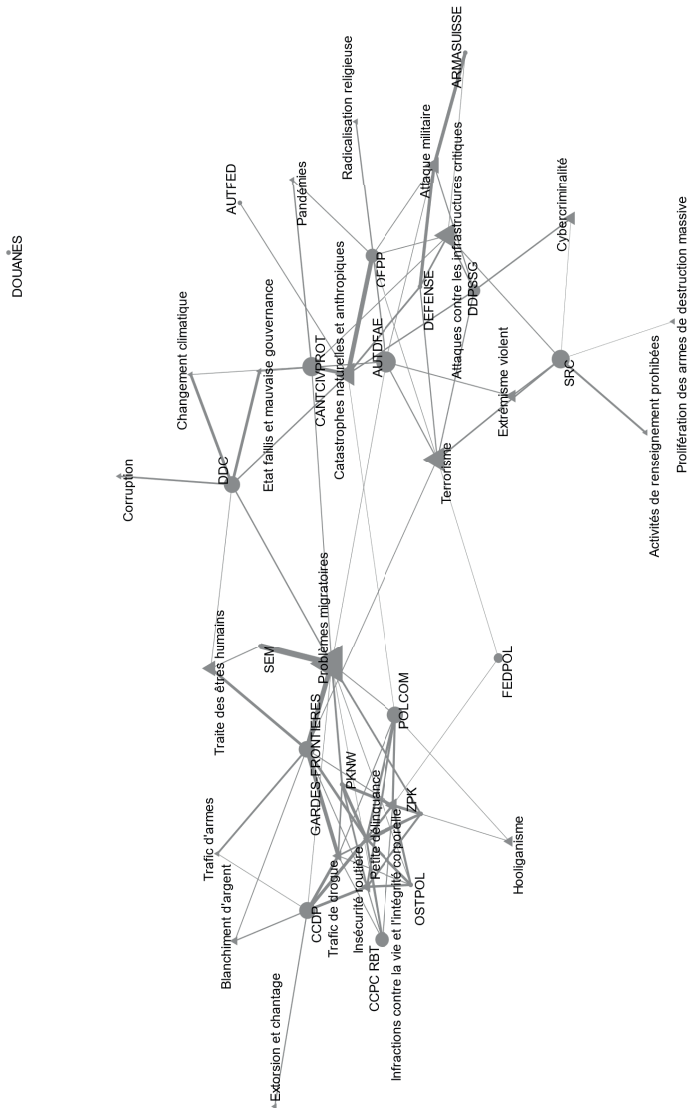
36. Dans le questionnaire, deux questions portaient sur la gestion des différentes menaces. La première était formulée ainsi: «Voici une liste des principales menaces qui pèsent sur la sécurité en Suisse. Veuillez indiquer celles dont la gestion relève de votre fonction actuelle». La seconde question était posée uniquement pour chaque menace citée par les interviewés, et portait sur le temps consacré à elle(s).

37. Le choix des menaces s'inspire de la liste présente dans le dernier rapport sur la politique de sécurité suisse au moment de la réalisation du questionnaire (2010)

38. Frédéric LEBARON et Brigitte LE ROUX, *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action*, op. cit.

Elle permet de montrer l'existence de la relation entre un acteur et une menace, mais aussi l'intensité de la relation. Le seuil de 1 a été retenu pour indiquer un lien entre deux nœuds, c'est-à-dire une relation entre un acteur et une menace. Un nœud représente soit un acteur (ronds), soit une menace (triangles), et un lien une relation. Le degré de centralité (*degré*) d'un nœud est défini comme le nombre de liens adjacents à un nœud. La centralité d'un acteur, représentée sur le graphique 2 par la taille de son nœud, est le nombre de menaces mentionnées par l'acteur. La centralité d'une menace, représentée par la taille de son nœud, est le nombre d'acteurs qui mentionnent la menace.

Graphique 1: Menaces selon les acteurs (centralité de degré)



Cette analyse de réseaux permet de faire ressortir deux éléments principaux quant à la structuration de l'espace des prises de position. Tout d'abord, elle démontre l'hétérogénéité des acteurs du champ au travers des regroupements de chacun avec un certain nombre de menaces qui font ressortir quatre pôles. Ainsi, sur la gauche (1), les polices municipales cantonales, traditionnellement en charge des questions de maintien de l'ordre et de la paix civile, se retrouvent proches de menaces telles que la petite délinquance, l'insécurité routière et le trafic de drogue. Ils partagent la gauche du réseau (2) avec d'autres acteurs policiers ou en charge de gestion des frontières (Gardes-frontières et CCPD) qui gèrent également d'autres problématiques comme le blanchiment d'argent, l'extorsion et le chantage, le trafic d'armes. Ces agences en charge de la sécurité intérieure s'opposent aux agences traditionnelles de la sécurité extérieure de la défense et des affaires étrangères qui gèrent les attaques militaires, les attaques contre les infrastructures critiques, la cybercriminalité et la prolifération d'armes de destruction massive. Le bas du réseau (3) lie la police fédérale (fedpol) et le renseignement (SRC) avec les actes de renseignement étranger prohibé, l'extrémisme violent et la radicalisation politique et religieuse³⁹. Le haut du réseau (4) met en relation les acteurs des migrations (SEM), du développement (DDC) et de la protection civile (cantonale et fédérale) via le trafic d'êtres humains, la corruption, le changement climatique, les pandémies et les catastrophes naturelles.

L'analyse de réseau permet ensuite d'appréhender les liens entre les menaces et entre les acteurs, rendant compte ainsi des logiques de convergence. Les quatre pôles identifiés sont uniquement reliés entre eux par deux menaces : le terrorisme et les problèmes migratoires. Cela met en évidence le caractère dynamique

39. Il est opportun de préciser ici que le service de renseignement de la Confédération (SRC) dépend du département fédéral en charge des questions militaires, de protection civile et des sports (DDPS). Il est le fruit d'une fusion (au détriment de la police fédérale qui dépend du Département fédéral de justice et police (DFJP)) des services de renseignement intérieurs et extérieurs civils (SRS et SAP) en 2010 suite à une refonte de l'appareil de renseignement.

des discours sur l'(in)sécurité globale qui finissent par former un continuum sémantique consacrant ainsi la dé-différentiation entre les acteurs de la sécurité intérieure et extérieure. Et plutôt qu'une désignation consensuelle de ces menaces comme adversaires par tous, c'est avant tout vers elles que convergent des insécurisations différentes⁴⁰ aisément retraçables dans le réseau. L'adversaire par excellence devient l'immigrant, l'étranger et la forme de violence la plus redoutée, le terrorisme. Cette lecture de la menace au travers de ce double prisme permet ainsi de faire des liens et faire dialoguer des phénomènes extrêmement divers, à l'exemple des cas très médiatisés de jeunes issus de l'immigration qui après un début de parcours dans la petite délinquance, se sont radicalisés, pour ensuite participer à un conflit armé au Proche-Orient.

L'espace des positions : vers une hypertrophie de la sécurité intérieure ?

Afin de construire l'espace des positions, une analyse des correspondances multiples (ACM) a été réalisée sur les données individuelles. Cette méthode permet d'établir comment les acteurs, selon les différentes ressources et capitaux possédés, sont positionnés relationnellement dans le champ de la sécurité en Suisse. Cela permet de mettre en évidence ce qui distingue ou ce qui rapproche les différents agents. L'espace est structuré par un ensemble de variables représentant différentes ressources possédées par les individus. L'ACM porte sur 22 variables actives et 60 modalités (cf. tableau A1 en annexe). La variable agences (cf. tableau 1) a été projetée en variable illustrative. Les variables actives renvoient à la possession de différents types de capitaux.

Le choix des variables actives ainsi que des types capitaux a été guidé par les hypothèses de la recherche ainsi que par des travaux mobilisant le même type de méthodes. À la différence de champs plus établis, institutionnalisés et étudiés, comme les champs juridiques, économiques ou politiques, le champ de la sécurité est un terrain quasiment vierge. De surcroît, l'absence d'un capital spé-

40. Didier BIGO, « La mondialisation de l'(in)sécurité », art. cit., p. 72.

cifique au champ de la sécurité⁴¹ rend cet exercice singulier. Afin d'aborder ce problème, il a été décidé de combiner des ressources que l'on pourrait qualifier de plus traditionnelles, présentes dans la plupart des travaux sur les champs (le capital social et le capital culturel), à d'autres rendant compte des spécificités du champ de la sécurité, à savoir son caractère transnational et le rôle croissant de la technologie. Pour cette dernière, notre choix s'est porté sur la notion de capital technologique déjà utilisée dans des travaux portant sur l'analyse du champ économique⁴². Selon Pierre Bourdieu, il se définit de la manière suivante: «Le capital technologique est le portefeuille de ressources scientifiques (potentiel de recherche) ou techniques différentielles (procédés, aptitudes, routines et savoir-faire uniques et cohérents, propres à diminuer la dépense en main-d'œuvre ou en capital ou à augmenter le rendement) susceptibles d'être mises en œuvre dans la conception et la fabrication des produits»⁴³. Une transposition directe de cette notion dans le champ de la sécurité serait évidemment peu pertinente au vu de ses différences avec le champ économique. Cependant, on peut distinguer dans les deux cas un effet similaire de ce capital, qui joue un rôle de subversion des hiérarchies établies ou devient efficient lorsqu'il se combine à un autre type de capital. On a mesuré le capital technologique par l'accès, l'usage et l'alimentation de bases de données cantonales, nationales, européennes et internationales.

Pour capter les dimensions transversale et transnationale du champ au travers de l'importance de guildes transnationales, nous nous sommes appuyés sur le débat autour de la notion de capital international ou cosmopolite dans les travaux sur les élites transnationales⁴⁴. Selon Anne-Christine Wagner, l'objectif de cette no-

41. *Ibid.*

42. Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.

43. *Ibid.*, p. 52.

44. Yves DEZALAY, «Les courtiers de l'international», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 4-35 ; Anne-Christine WAGNER, *Les classes sociales dans la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2007.

tion « est d'identifier les ressources spécifiques qui peuvent être liées à l'internationalisation des rapports sociaux et de spécifier, pour chaque usage, les espaces sociaux d'accumulation, de gestion, de rentabilisation et les conditions sociales de conversion de ces ressources »⁴⁵. L'enjeu ici est de pouvoir capter l'internationalisation des rapports de pouvoir à un moment où la distinction entre des ressources nationales et internationales gagne en importance⁴⁶. Selon ses usages, il peut être considéré soit comme une composante du capital culturel sous sa forme institutionnalisée (diplômes), soit comme un capital social sous sa forme incorporée (relations à l'étranger), soit enfin comme un capital économique sous sa forme objectivée (propriétés immobilières à l'étranger)⁴⁷. Certains évoquent même l'intérêt de le distinguer comme une forme spécifique de capital⁴⁸. En ce qui concerne les professionnels de la sécurité en Suisse, de par la diversité des formes qu'il peut prendre (accès à des bases de données européennes ou internationales, diplômes à l'étranger, réseaux de relations internationaux, diverses missions à l'étranger) le capital international est indissociable des autres propriétés sociales de ceux qui en sont dotés. Il joue d'ailleurs un rôle fondamental dans la structuration du champ suisse. Selon la forme qu'il prend, il peut être associé à des stratégies diverses, par exemple, en vue de maintenir les positions des acteurs établis ou pour modifier les positions des *challengers*.

Après avoir présenté les variables retenues et leur regroupement en divers capitaux, il convient d'interpréter cette ACM. La forte décroissance des valeurs propres nous a conduits à retenir et inter-

45. Anne-Christine WAGNER, « Le capital international: un outil d'analyse », dans Johanna SIMÉANT (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions, 2015, p. 34.

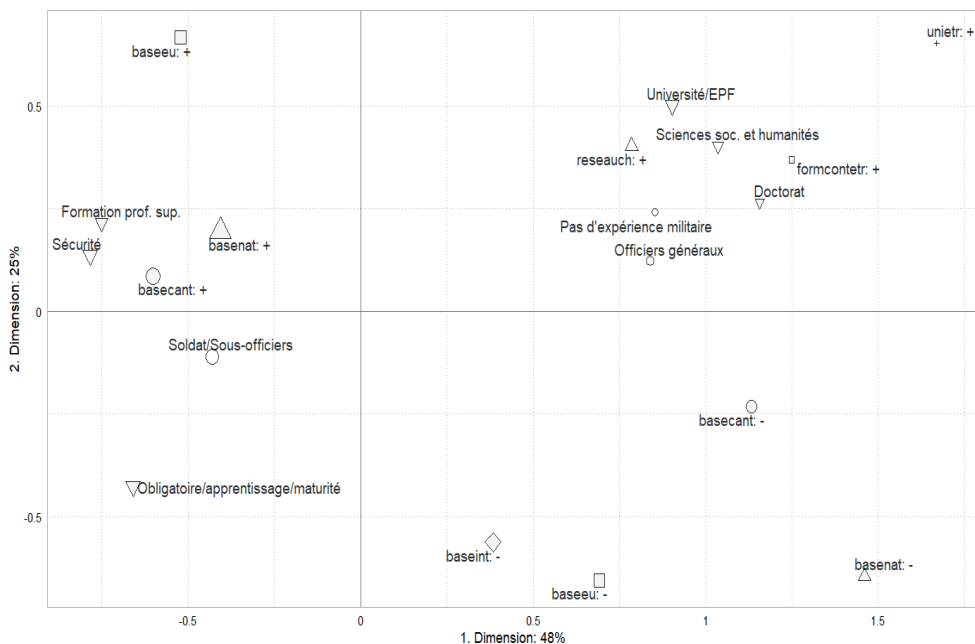
46. André MACH, Thomas DAVID et Felix BÜHLMANN, « Cosmopolitan capital and the internationalization of the field of business elites: Evidence from the Swiss case », *Cultural Sociology*, 7-2, 2013, p. 215.

47. Anne-Christine WAGNER, « Le capital international », art. cit., p. 34-35.

48. André MACH, Thomas DAVID et Felix BÜHLMANN, « Cosmopolitan capital », art. cit.

préfer les trois premiers axes. Pour évaluer l'importance relative des axes, nous utilisons les taux d'inertie modifiés⁴⁹.

Graphique 2: Analyse des correspondances multiples – plan 1-2, modalités des variables actives avec des contributions au-dessus de la moyenne de l'axe 1⁵⁰.



Notes: N = 619. Les modalités présentées sont celles retenues pour l'interprétation du premier axe, c'est-à-dire les modalités qui ont une contribution à cet axe supérieure à la contribution moyenne des modalités. La contribution moyenne est de $100/60 = 1.67$.

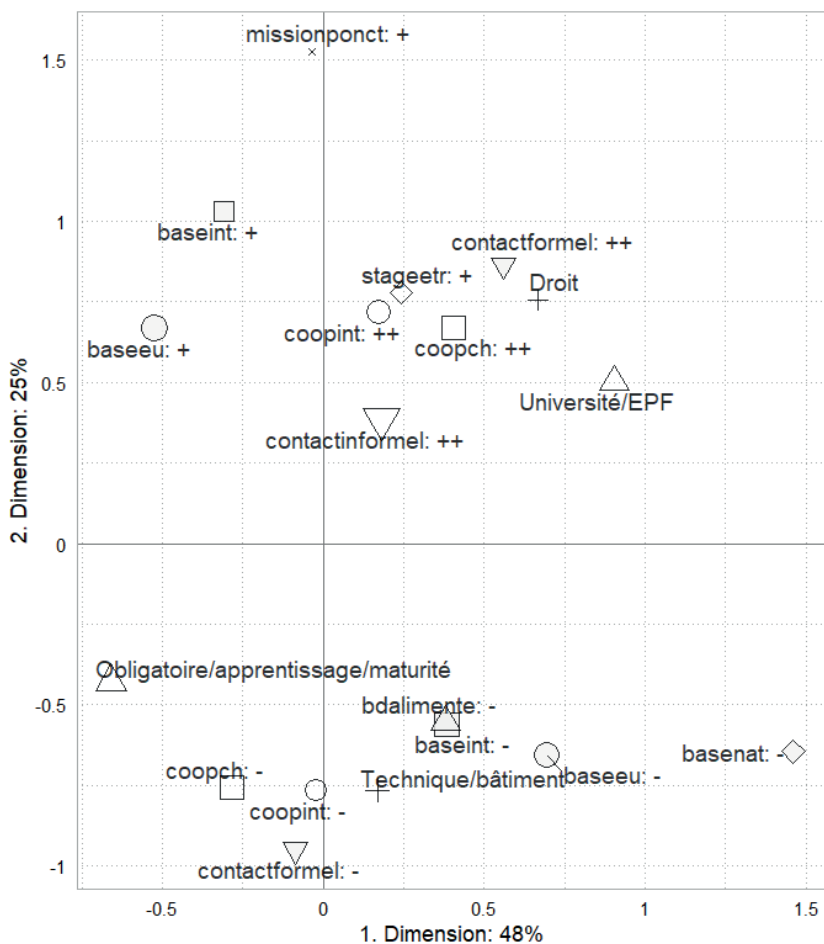
49. Jean-Paul BENZÉCRI et Gilles MAITI, *Pratique de l'analyse des données*, Paris, Statmatic, 1992, p. 412, Brigitte LE ROUX et Henry ROUANET, *Multiple correspondence analysis, op. cit.*, p. 39.

50. Par souci de lisibilité, chacun des trois axes retenus dans notre analyse est présenté séparément.

Le premier axe, représentant 48% de la variance totale, oppose, à gauche, l'utilisation des diverses bases de données (cantonales, nationales, et européennes), un niveau de formation secondaire professionnel (professionnel supérieur et apprentissage/maturité), plutôt dans le domaine de la sécurité et l'absence grade militaire élevé (soldat/sous-officier), à, du côté droit, un fort niveau de formation (université/écoles polytechniques fédérales -EPF- et doctorat), plutôt en sciences sociales, une importante expérience de formation à l'étranger (tant pour les diplômés que pour les formations continues), l'absence d'utilisation de bases de données, soit un haut grade militaire (officiers généraux), ou alors pas du tout d'expérience militaire, ainsi qu'un fort réseau suisse⁵¹. Cet axe oppose, du côté gauche, la possession d'un fort capital technologique et d'un faible capital culturel, à, du côté droit, la possession d'un faible capital technologique et d'un fort capital culturel suisse et international (ou cosmopolite) qui s'accompagne d'un capital social suisse.

51. Un individu présente un fort réseau suisse s'il participe, en tant que représentant de son service, à au moins un des réseaux, concordats, plateformes ou groupes de travail de coopération suisse en matière de sécurité suivants: Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS), État-major fédéral ABCN (EMF ABCN), Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN), Comité de sécurité et État-major de la délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (EM Délséc), Groupe sécurité.

Graphique 3 : Analyse des correspondances multiples – plan 1-2 - modalités des variables actives avec des contributions au-dessus de la moyenne de l'axe 2



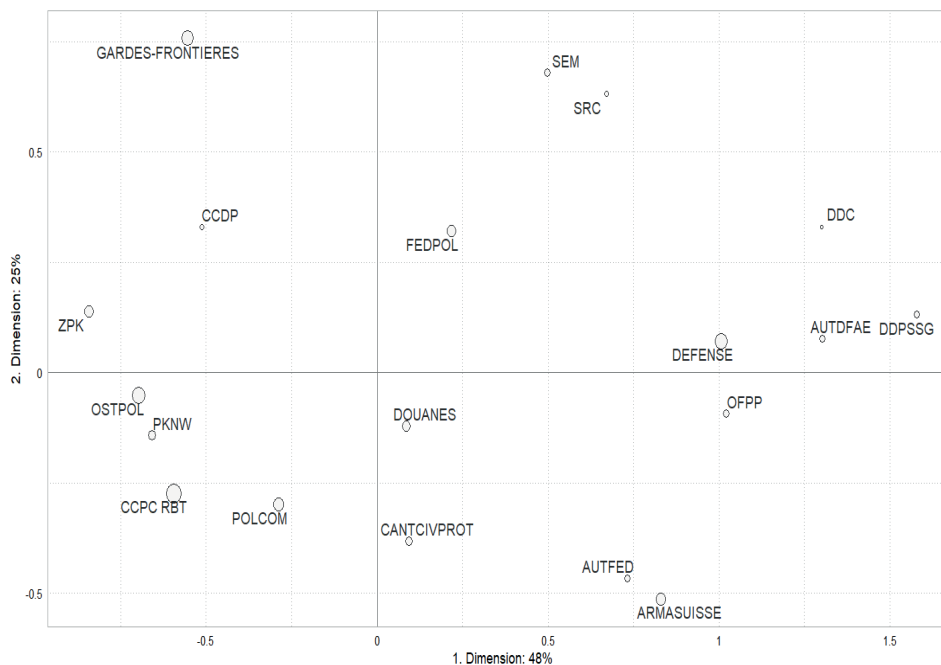
Notes: N = 619. Les modalités présentées sont celles retenues pour l'interprétation du deuxième axe.

Le deuxième axe (pourcentage modifié de 25%) distingue, en haut, une forte coopération suisse (coopch++) et internationale (coopint++)⁵², une forte utilisation des contacts informels, du réseau personnel, des contacts formels et institutionnels dans la recherche d'informations (contactinformel++ et contactformel++), une utilisation de base de données internationales et européennes, des missions ponctuelles et des stages à l'étranger, ainsi qu'un niveau de formation universitaire, , à, en bas, l'absence de coopérations suisses et internationales, d'utilisation ou d'alimentation de base de données, de contacts formels dans la recherche d'informations et un faible niveau de formation (aucun ou apprentissage/maturité), plutôt dans le domaine technique. Cet axe distingue principalement la possession d'un fort capital social (suisse et international), combiné à du capital culturel (universitaire en droit ou sciences sociales) et technologique international (utilisation de base de données internationales et européennes) en haut, à l'absence de ce capital social, technologique et international en bas.

Le capital international prend ici deux formes différentes. Dans le quadrant supérieur gauche, il est associé à un capital technologique spécifique (utilisation et alimentation de bases de données internationales et européennes, ainsi que des missions ponctuelles à l'étranger) produit une forme de capital cosmopolite/international. Dans le quadrant supérieur droit, la propension à se tourner vers l'international se couple avec du capital social suisse et un fort capital culturel.

52. Les variables de coopération suisse et de coopération internationale sont des indices de centralité issus de deux analyses de réseau portant, respectivement, sur les coopérations suisses et les coopérations internationales citées par les interviewés et sur l'intensité de ces coopérations.

Graphique 4: Analyse des correspondances multiples – plan 1-2, variable supplémentaire (agences)



Notes: N = 619. Les modalités présentées correspondent à la variable illustrative *agences*.

Si l'on projette les agences en variables supplémentaires sur un même plan, on constate qu'elles se distinguent sur l'axe 1 se distinguent entre d'un côté, à gauche, les acteurs policiers (cantonaux et communaux) et les gardes-frontières et de l'autre les acteurs plus établis du champ (militaires, diplomates, développementalistes). Cette opposition entre un fort capital technologique couplé avec une faible dotation en capitaux sociaux et culturels consacre une opposition somme toute assez classique entre exécutants et décideurs ou autres acteurs ayant des fonctions plus stratégiques au sein de la politique de sécurité.

L'interprétation de l'axe 2, ramenée à la distribution des agences sur le plan 1-2 fait ressortir une distinction entre ceux plus tournés vers la sécurité intérieure et la gestion des questions transnationales (fedpol, gardes-frontières, SEM, renseignement), d'un côté, de ceux en charge de la défense, de la protection civile et de la diplomatie, de l'autre. Ce qui les distingue apparaît être des formes différentes de capital international. Alors que ceux situés sur la gauche combinent une forte coopération internationale, avec un accès à des bases de données internationales et des missions ponctuelles (commissions rogatoires ou missions Frontex), les autres se caractérisent plutôt par des études universitaires à l'étranger, des opérations de maintien de la paix ou des séjours en ambassade.

Dans son ensemble, le plan des axes 1 et 2 fait ressortir comme acteurs centraux du champ fedpol, le SEM, le renseignement et, dans une moindre mesure, les gardes-frontières. Ils ont en commun le fait d'articuler des ressources technologiques, internationales tout en ayant un fort capital social. En s'appuyant également sur les analyses de réseaux précédemment présentées, cela les place donc dans une position privilégiée dans la *gestion* des questions au cœur de la doxa du champ que sont le terrorisme et les migrations. Ils se distinguent d'un autre groupe d'acteurs à droite qui, bien qu'il soit plus doté en capital culturel, se retrouve en partie marginalisé. Cette opposition semble illustrer la lutte entre les anciens et les modernes ou entre l'*establishment de la politique de sécurité* et ceux qui ont bénéficié de la coopération européenne ainsi que de la lente percolation de la thèse de la globalisation de l'(in)sécurité, ceux que nous avons choisi d'appeler les *Schengen Boys*. Ces derniers, même s'ils remettent en question la position traditionnellement dominante d'acteurs plus établis, n'occupent cependant pas des positions leurs permettant de dessiner les lignes officielles de la politique de sécurité. L'établissement des orientations stratégiques reste entre les mains des *anciens*, notamment grâce au contrôle du SIPOL situé au Secrétariat général du DDPS. Cela ne les empêche pas d'avoir une production de documents stratégiques propre. Un exemple en est les travaux du groupe stratégique « Gestion intégrée

des frontières»⁵³, supervisé par le secrétariat d'État aux migrations qui applique le modèle européen de gestion intégrée des frontières (modèle des quatre filtres) en proposant une ré-articulation du travail des principales agences de sécurité cantonales et fédérales (à l'exception de l'armée). La question du contrôle des frontières se présente comme le lieu par excellence de la naissance d'une sécurité intérieure avec une forte composante internationale qui se déploie au gré des quatre filtres proposés et transforme en profondeur toute l'architecture de sécurité suisse⁵⁴.

Le premier filtre, les dispositifs dans les États tiers, comprend le déploiement d'officiers de liaison de la police fédérale, du SEM et des gardes-frontières, les compagnies aériennes ainsi que les procédures de visa Schengen. Les deuxième et troisième filtres sont composés des dispositifs de coopération au sein de l'espace Schengen. Les gardes-frontières suisses participent à cet effet activement à diverses opérations FRONTEX de surveillance des frontières extérieures de l'Espace Schengen. Le quatrième filtre, les dispositifs dans l'espace intérieur, est probablement l'effet le plus impressionnant de la participation suisse à l'espace Schengen. Ainsi, l'établissement des contrôles dans la zone frontalière prévus pour compenser la fin des contrôles aux frontières⁵⁵ a fondamentalement transformé les missions des gardes-frontières qui, en se « policierisant », se sont vu *de facto* couvrir une importante portion du territoire⁵⁶. La création

53. La présentation de ce modèle est disponible sur le site du Secrétariat d'État à la migration (Suisse), URL : https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm_f.pdf.

54. Confédération suisse, Office fédéral des migrations (ODM), Explication du modèle suisse de gestion intégrée des frontières, janvier 2012, disponible sur : https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm_f.pdf

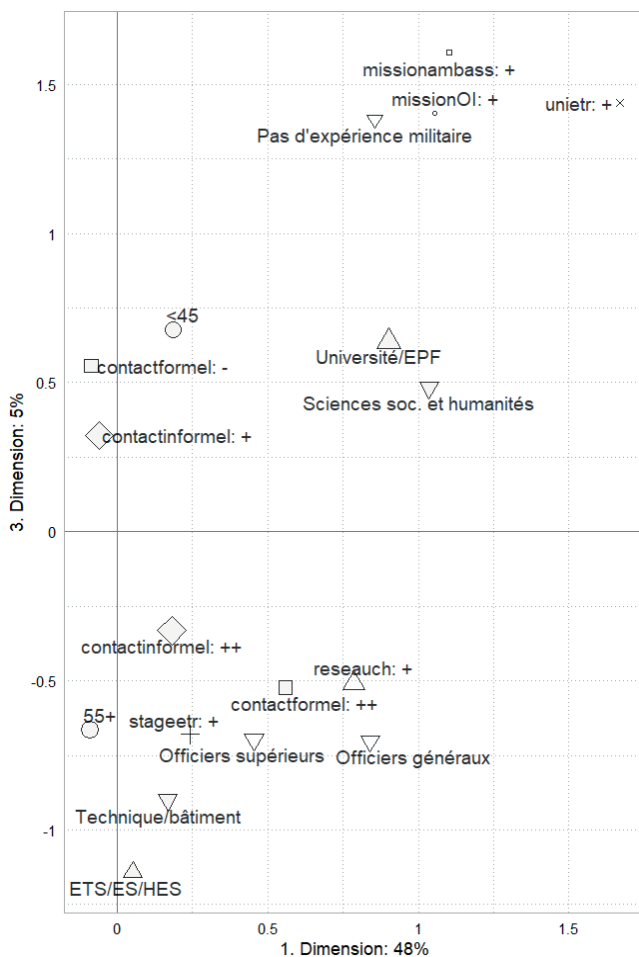
55. Il est important de noter ici une particularité dans la participation suisse à Schengen, à savoir une non participation à l'Union douanière européenne. Les gardes-frontières sont ainsi habilités à mener des contrôles de marchandises dans la zone frontalière, ce qui laisse une marge de manœuvre certaine pour le contrôle des personnes, à la différence de leurs homologues des autres États membres.

56. Le déploiement des gardes-frontières sur le territoire des cantons est

d'une force de police de sécurité fédérale, enjeu historique qui s'est de longue date heurté à de nombreuses réticences liées au fonctionnement du système politique suisse (fédéralisme et démocratie directe), a été rendue possible, non seulement grâce à la participation aux accords de Schengen, mais également par la convergence d'intérêts spécifiques des gardes-frontières, des gestionnaires des politiques migratoires, ainsi que du monde du renseignement. Ainsi, d'un terrain en friche au début des années 1990, la sécurité intérieure suisse s'est fortement développée en grande partie grâce à la participation à la sécurité intérieure européenne. Cette croissance peut même être considérée comme une forme d'hypertrophie au regard de l'affaiblissement parallèle du rôle de l'armée. Ce phénomène apparaît dans l'interprétation du troisième axe de l'ACM.

soumis à des accords séparés avec chacun d'entre eux dont les modalités peuvent varier fortement.

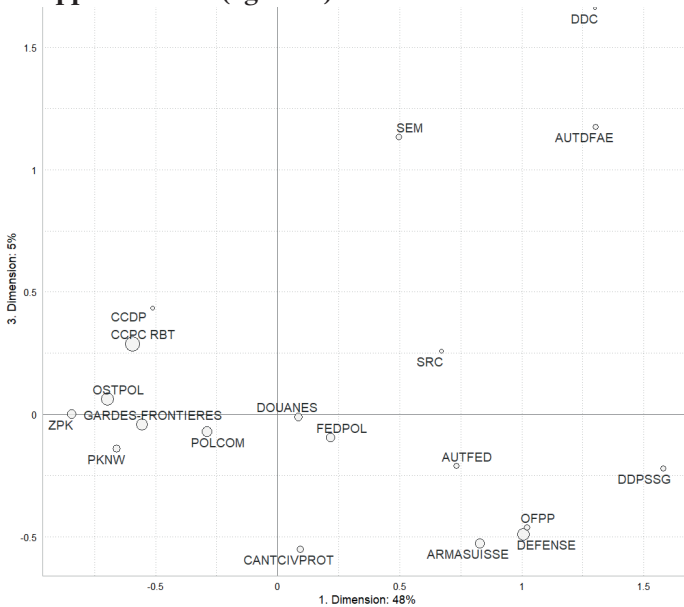
Graphique 5 : Analyse des correspondances multiples – plan 1-3, modalités des variables actives avec des contributions au-dessus de la moyenne de l'axe 3



Notes: N = 619. Les modalités présentées sont celles retenues pour l'interprétation du troisième axe.

Le graphique 5 présente le plan factoriel 1-3. Le troisième axe qui a une importance relative beaucoup plus faible que les deux premiers axes (pourcentage modifié de 5%) oppose un capital culturel international avec une formation universitaire effectuée à l'étranger, associée à une absence d'expérience militaire, en haut, à un capital social suisse traditionnel (haut grade militaire, réseaux suisses de sécurité, contacts formels et informels), en bas. La projection des agences en variables supplémentaires sur ce plan démontre la perte progressive de son rôle privilégié de lieu de reproduction des élites qui fonctionnait principalement par cooptation⁵⁷.

Graphique 6: Analyse des correspondances multiples – plan 1-3, variable supplémentaire (agences)



Notes: N = 619. Les modalités présentées correspondent à la variable illustrative agences.

57. André MACH, Thomas DAVID et Felix BÜHLMANN, «La fragilité des liens nationaux», art. cit.

Même si les métiers de la police, des gardes-frontières ou de la protection civile restent encore aujourd'hui partiellement militarisés, d'autres comme la diplomatie, la gestion des migrations ou du développement, en plus de se féminiser, valorisent de manière croissante des cursus académiques incluant des études à l'étranger. À l'image de son reflux dans les domaines de la finance et de l'administration publique⁵⁸, l'armée semble perdre progressivement son rôle de matrice dans la conduite de la politique de sécurité suisse. Si l'hypertrophie caractérise la sécurité intérieure actuellement, le mouvement inverse paraît toucher les militaires. Une concentration sur les enjeux de défense territoriale conjuguée à de timides réformes dans les domaines des opérations extérieures et de la sécurité intérieure ont conduit à une diminution de leur influence autrefois prépondérante. De manière assez ironique, l'adéquation continue avec une politique de neutralité stricte semble avoir éloigné cette institution-clé de l'*establishment* de la politique de sécurité suisse, de la très globalisée vulgate sécuritaire contemporaine principalement articulée autour des questions du terrorisme et des migrations. Mais cela n'implique pas pour autant que nous soyons en train d'assister à une inversion des rôles au sein de ce champ, car les acteurs, plus en phase avec la doxa du champ que nous avons dénommé les *Schengen Boys*, sont pour l'instant encore principalement cantonnés à des rôles opérationnels ou stratégiques plutôt secondaires, puisque le saint graal qu'est le Rapport sur la politique de sécurité suisse reste principalement entre les mains des acteurs plus établis du champ qui restent eux, plus militarisés.

De surcroît, il est important de rappeler que cette étude étant basée sur l'objectivation d'un état provisoire du rapport de forces au sein du champ, arrêté en 2015, des évolutions plus récentes pourraient avoir un impact sur ce dernier, notamment le fait que l'armée se profile fortement depuis peu sur les questions liées à la cybersécurité. Et cela sans compter sur la place que pourrait occuper dans le futur les questions liées au réchauffement climatique ou la gestion de la pandémie du COVID-19.

58. *Ibid.*

Conclusion

Cette contribution s'est attelée à présenter les différentes étapes permettant une analyse du champ de la sécurité en Suisse. Les résultats proposés laissent entrevoir la richesse offerte par la sociologie des champs dans l'analyse de l'action publique, notamment dans une configuration où il s'agit d'appréhender à l'échelle d'un État l'effet de dynamiques transnationales. Au-delà des éléments apportés sur les dynamiques propres au champ suisse de la sécurité, ce texte a également proposé, des solutions méthodologiques concrètes pour aborder un tel objet afin de rendre reproductible une étude analogue dans d'autres pays. Trois enseignements sont à retenir ici. Premièrement, l'absence d'un capital spécifique au champ de la sécurité implique d'articuler les capitaux technologique et international comme ressources efficaces en plus des formes classiques de capitaux (culturel et social). Ensuite, au niveau des méthodes statistiques mobilisées, la combinaison de l'analyse géométrique des données (ACM) avec celle de l'analyse de réseau permet d'enrichir l'analyse de la structure relationnelle du champ analysé et la compréhension des dynamiques à l'œuvre en son sein. Cela en offrant le double avantage de cartographier l'espace de prise de positions sous la forme d'un continuum sémantique, tout en construisant des variables actives de l'ACM à partir des degrés de centralité au sein du réseau. Finalement, en tant que contribution à l'usage du concept de champ pour analyser l'action publique, ce texte propose également des pistes de réflexion pour dépasser un entendement des agences de sécurité comme étant de simples exécutants de l'État. La relative disjonction chronologique constatée entre les évolutions du champ et l'espace des débats politiques sur la sécurité est intéressante à cet égard et invite à approfondir la question du rôle des effets des luttes internes au champ de la sécurité sur la structuration du débat politique au sein duquel les questions terroriste et surtout migratoire occupent aujourd'hui une place prépondérante.

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

Annexe: Tableau A1: Contribution des modalités actives de l'ACM				
Variable	Libellé	Axe 1	Axe 2	Axe 3
Age	<45	0.20	0.50	6.00
	45-54	0.00	0.00	0.20
	55+	0.10	0.40	7.30
Education	Doctorat	3.30	0.20	0.80
	ETS/ES/HES	0.00	0.90	11.10
	Formation prof. sup.	3.00	0.30	0.10
	Obligatoire/apprentissage/maturité	3.50	1.90	0.00
	Université/EPF	5.90	2.30	6.30
Domaine d'éducation	Aucun/général/autres	0.80	0.40	0.00
	Droit	1.30	2.10	1.40
	Science/informatique	0.70	0.20	0.00
	Sciences éco.	0.20	0.30	0.00
	Sciences soc. et humanités	4.50	0.90	2.10
	Sécurité	5.00	0.20	0.00
	Technique/bâtiment	0.10	2.90	6.60
Grade militaire	Pas d'expérience militaire	1.80	0.20	10.10
	Soldat/Sous-officiers	2.50	0.20	1.30
	Officiers subalternes	1.00	0.00	0.00
	Officiers supérieurs	0.90	0.10	4.80
	Officiers généraux	2.70	0.10	4.10
Base cantonale	basecant: -	10.20	0.50	0.00
	basecant: +	5.90	0.20	0.10
Base nationale	basenat: -	10.90	2.70	0.10
	basenat: +	3.20	0.90	0.10
Base européenne	baseeu: -	4.80	5.50	0.00
	baseeu: +	3.20	6.60	0.10
Base internationale	baseint: -	1.80	5.00	0.10
	baseint: +	0.70	10.40	0.00
Contact formel	contactformel: -	0.00	5.90	3.40
	contactformel: +	0.10	0.60	0.00
	contactformel: ++	1.50	4.60	2.80

IV. LE CHAMP DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ EN SUISSE

Contact informel	contactinformel: -	0.10	1.50	0.80
	contactinformel: +	0.00	0.70	2.60
	contactinformel: ++	0.40	2.30	2.90
Compétences informatiques	competinfo: -	1.20	0.30	0.10
	competinfo: +	1.00	0.50	0.00
Service alimente des bd	bdalimente: -	1.00	2.80	0.10
	bdalimente: +	0.30	1.20	0.00
Mission à l'étranger: ambassade	missionambass: -	0.00	0.00	0.10
	missionambass: +	0.90	0.80	4.30
Mission à l'étranger: OI	missionOI: -	0.00	0.00	0.10
	missionOI: +	0.90	0.50	3.30
Mission à l'étranger: OPEX	missionOPEX: -	0.10	0.00	0.00
	missionOPEX: +	1.50	0.40	0.00
Mission à l'étranger: opération ponctuelle	missionponct: -	0.00	0.20	0.00
	missionponct: +	0.00	3.80	0.00
Université à l'étranger	unietr: -	0.10	0.00	0.20
	unietr: +	2.90	0.60	4.60
Indice de centralité de coopération internationale	coopint: -	0.00	5.60	0.00
	coopint: +	0.30	0.20	1.20
	coopint: ++	0.30	6.00	0.80
Indice de centralité de coopération suisse	coopch: -	0.70	6.10	0.00
	coopch: +	0.20	0.10	1.30
	coopch: ++	1.30	4.70	0.70
Formation continue à l'étranger	formcontetr: -	0.10	0.00	0.00
	formcontetr: +	2.30	0.30	0.20
Stage/certification interne à l'étranger	stageetr: -	0.00	0.30	0.40
	stageetr: +	0.20	2.50	3.20
Réseau suisse	reseauch: -	0.90	0.30	0.80
	reseauch: +	3.60	1.20	3.20

Note: En gras, les modalités qui présentent une contribution supérieure à la contribution moyenne des modalités ($> 100/60 = 1.67$).

CHAPITRE 5

De la théorie de l'État à la sociologie des champs de l'action publique en Amérique latine : la production des politiques économiques au Pérou

Arthur Morenas

Aujourd'hui encore, la figure de l'État est au cœur de nombreuses interrogations qui orientent les travaux, en sociologie et sciences sociales du politique, touchant à l'action publique dans les pays latino-américains. Sans prétendre résoudre ici des décennies de controverses théoriques et scientifiques sur ces questions, ce chapitre propose de les aborder en considérant non l'État en tant que tel, mais les champs de production des politiques publiques. Ce déplacement du regard invite à saisir les politiques publiques comme le résultat de confrontations, plus ou moins stabilisées, entre groupes sociaux et professionnels engagés à des titres divers dans leur élaboration, et partant de ne pas les limiter aux produits d'institutions publiques aux limites strictement et universellement définies. C'est ainsi en remettant la formation et les transformations de l'action publique au cœur de l'analyse que l'on peut sortir des oppositions et débats théoriques concernant le rôle et la place de l'État dans les sociétés latino-américaines¹. Plus précisément,

1. On suit ce faisant l'invitation de Lorenzo BARRAULT-STELLA, Antoine MAILLET et Gabriel VOMMARO, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », *Gouvernement et action publique*, 8-1, 2019, p.9-34.

l'appréhension de l'action publique à partir du mode de pensée relationnel et socio-historique caractéristique de la sociologie des champs permet de dépasser certaines limites de ces controverses. Cette perspective est en effet particulièrement utile pour l'étude des pays d'Amérique latine, dont il convient de rappeler la diversité, tant en ce qui concerne leurs démographies, compositions sociales ou culturelles que leurs traditions politiques ou encore bureaucratiques, diversité dont les travaux qui partent d'une conception abstraite et générique de l'État peinent à rendre compte.

En premier lieu, une approche par les champs de production de l'action publique en Amérique latine permet de sortir de la dichotomie entre autonomie et dépendance des espaces bureaucratiques, dont nous verrons qu'elle est structurante dans les travaux sur l'État et les politiques publiques, notamment économiques, dans la région. En retour, faire porter le regard sur des espaces socio-politiques moins différenciés que ne le sont les sociétés européennes constitue un défi dans la manière d'envisager l'autonomie des champs de production des politiques publiques, ainsi que les relations entre ces espaces. Au travers du cas de la production des politiques économiques au Pérou entre 2001 et 2017, nous montrons qu'une telle approche permet de penser empiriquement l'autonomie ou l'hétéronomie des champs, les conditions de leur genèse et les relations d'homologie qui les lient, autrement dit de proposer une théorisation en actes qui évite les erreurs auxquelles expose l'application de notions abstraites posées *a priori*.

En second lieu, l'objectivation des positions et prises de position grâce à la sociologie des champs permet de sortir de visions idéalistes ou prescriptives des politiques publiques particulièrement présentes s'agissant des pays d'Amérique latine. Ces derniers sont régulièrement présentés comme les lieux d'importation et d'implantation des modèles internationaux de politiques publiques. Si dans ces pays de nombreuses politiques nationales s'inspirent de fait fortement de doctrines élaborées ailleurs, on ne peut les réduire à la simple application d'idées importées, soit par consensus idéologique soit par pragmatisme bureaucratique. Comme l'ont rappe-

lé Garth et Dezalay², les stratégies d'internationalisation des politiques publiques observées dans plusieurs pays d'Amérique latine sont en partie le résultat de la structure des rapports de force entre élites locales (politiques, bureaucratiques, intellectuelles etc.). La structure des champs l'action publique, et la sous-structure des espaces qui les composent, explique ainsi en grande partie le recours à des modèles élaborés dans d'autres régions du monde ou dans les organisations internationales.

Politiques publiques et État en Amérique latine: un bref état de la littérature

Sans prétendre dresser un état de l'art complet des travaux portant sur les politiques publiques et l'État en Amérique latine³, le rappel de leurs dimensions saillantes et des principales controverses qui les traversent permet d'identifier les possibles apports de la sociologie des champs.

Une opposition fondatrice: l'État, instrument de pouvoir ou instrument des pouvoirs

Les travaux sur les politiques publiques en Amérique latine ont - historiquement - porté une attention particulière au rôle de l'État⁴. La littérature scientifique se divise alors quant à la nature de ce rôle, et à l'État comme instrument de pouvoir ou comme instrument des pouvoirs.

2. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys*, Paris, Seuil, 2002.

3. Un aperçu plus précis d'un état de l'art sur la question, et des enjeux globaux soulevés par l'étude des politiques publiques et de l'État pourra être trouvé, pour un lecteur francophone, dans le dossier consacré à l'Amérique latine dans la revue *Gouvernement et Action Publique*: Gabriel VOMMARO, Lorenzo BARRAULT-STELLA et Antoine MAILLET (dir.), *L'action publique aux frontières de l'État: regards d'Amérique latine*, Gouvernement et Action Publique, 2019, 8-1.

4. Lorenzo BARRAULT-STELLA, Antoine MAILLET et Gabriel VOMMARO, « Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine », *Gouvernement et action publique*, 8-1, 2019, p. 9-34.

Une tradition de recherche tend à considérer, selon des modalités et expressions différentes, l'État comme étant l'instrument des pouvoirs, notamment économiques. Si cette tradition n'est pas spécifique aux études latino-américaines, elle y est particulièrement forte, pour des raisons sur lesquelles nous ne pouvons revenir ici. Dans cette optique, les politiques publiques sont analysées comme les résultats des alliances entre groupes sociaux qui composent l'État⁵. Cette vision a été récemment réactivée au travers de concepts développés à l'intersection des univers scientifiques, journalistiques et d'organisations internationales ou non gouvernementales, dans les contextes de lutte contre la corruption. C'est à la lumière de scandales de corruption que les thématiques de « capture » de l'État ont été (re)mises au goût du jour, contribuant au renouveau d'une vision instrumentale de l'État et des politiques publiques. Initialement développée par les économistes du choix rationnel dans le cadre de la théorie de la régulation, le concept de « capture »⁶, a par la suite été utilisé dans les travaux d'organisations internationales étudiant les processus de « transition » démocratique et économique dans les pays d'Europe de l'Est, cherchant alors à mesurer les risques et facteurs de corruption dans ces pays⁷. La notion de capture de l'État, par des groupes économiques ou par des groupes sociaux aux intérêts spécifiques⁸, a pris une nouvelle dimension au cours des années 2000, en (re)mettant l'accent sur la circulation des individus en charge de la production des principales

5. Guillermo A. O'DONNELL, *Modernización y autoritarismo*, 1. ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1972.

6. Plus particulièrement le concept de « capture réglementaire » : George J. STIGLER, « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2-1, 1971, p.3-21.

7. Joel HELLMAN et Daniel KAUFMANN, « La captura del Estado en las economías en transición », *Finanzas & Desarrollo*, 2001, p.31-35.

8. Par exemple, l'influence de groupes paramilitaires ou du narcotrafic sur des entités publiques par le biais non uniquement de la corruption économique mais également de la pression et menace physique : Luis Jorge GARAY SALAMANCA (dir.), *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*, 1. ed., Bogotá, Método : Avina : Corporación Transparencia por Colombia, 2008.

politiques publiques entre sphères publiques et privées au-delà des seuls phénomènes de corruption ou de position dominante dans la définition de règlements sectoriels ou industriels. Si ces approches ne sont pas propres aux travaux portant sur les sociétés latino-américaines, on peut néanmoins noter une vigueur certaine des réseaux et dynamiques de travail autour de ces questions dans la région⁹.

De l'autre côté, la mise en place de politiques de libéralisation économique et commerciale dans la plupart des pays latino-américains à partir des années 1970-1980, a fréquemment été analysée comme concomitante (sinon toujours résultant) d'une montée en puissance d'économistes « technocrates » au sein des bureaucraties publiques et parapubliques. A partir de ces réformes, de nombreux travaux se sont attachés à montrer l'autonomisation croissante de ces technocrates, face aux pouvoirs politiques et économiques notamment¹⁰, et plus généralement à rendre compte du poids croissant de ces « îles d'efficacités » dans les appareils d'État des pays latino-américains. Des études comparatives, comme celle de Dargent sur les politiques économiques et de santé au Pérou et en Colombie, ont par exemple cherché à comprendre les conditions sociales, professionnelles et politiques qui contribuent à l'émergence, la structuration et l'autonomisation de ces bureaucraties. Pour l'auteur, plusieurs facteurs concourent à l'autonomisation de ces espaces : la complexification des problématiques et enjeux ayant trait à ces politiques, la prise de conscience, par le politique, des « risques » encourus par une « mauvaise » politique, le niveau de consensus scientifique existant sur ces questions et l'existence d'une constellation de « parties prenantes » (*stakeholders*) équilibrée. Ses conclusions l'amènent à aborder la question des fondements du pouvoir de ces technocrates principalement à partir de leurs importantes

9. En témoigne par exemple la mise en place d'un programme de bourses sur ces questions par le Conseil Latino-américain de Sciences Sociales en 2019 : <https://www.clacso.org/elites-capture-de-lÉtat-et-inegalite-en-amerique-latine-et-dans-les-caraibes/>

10. Catherine M. CONAGHAN, *Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes*, The Kellogg Institute for International Studies, 1988.

capacités techniques, rejoignant en cela de nombreux travaux sur la question¹¹. De manière générale, ces travaux s'inscrivent dans une perspective néo-institutionnaliste. Leurs auteurs, dont Miguel Angel Centeno est l'un des principaux, envisagent les politiques publiques comme un moyen d'appréhender le développement, ou non, des « capacités étatiques » et d'identifier le rôle qu'y jouent différents groupes d'acteurs (technocrates, politiques ou encore groupes économiques). Si ces travaux ont l'avantage de rappeler que les États latino-américains ne sont pas des entités homogènes¹², « on peut se demander [...] si la prémisse de l'État faible et du *state-building* ne contribue à enfermer le chaos de l'histoire dans une téléologie qui fait d'un État nation idéal (et donc anhistorique) le point d'arrivée obligé, le futur vers lequel toute société devrait se diriger »¹³.

Des alternatives sociologiques pour penser l'État et les politiques publiques

L'opposition entre des visions principalement utilitaristes et idéalistes ne résume pas l'ensemble des débats dans l'étude de l'État et des politiques publiques en Amérique latine. L'appréhender, à grands traits, permet cependant de brosser un état des lieux de problématiques encore importantes et clivantes, et de mettre au cœur de la réflexion des réalités sociales et politiques que tout semble, en apparence, opposer

La vision d'un État capturé par des groupes d'intérêts économiques réactive la vision marxiste de l'État mais également la notion

11. Catherine M. CONAGHAN, James M MALLOY et Luis ABUGATTAS, « Business and the “Boys”: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes », *Latin American Research Review*, 25-2, 1990, p.3-30.

12. Comme le note Damien LARROUQUÉ, « État des lieux. Les Léviathans sont-ils « de papier » en Amérique latine ? Discussions autour des mutations étatiques dans le sous-continent américain. », *Gouvernement et action publique*, 1-1, 2019, p. 157-171.

13. Paula LÓPEZ CABALLERO, « Compte-rendu : Centeno (Miguel A.), Ferraro (Agustín E.), eds., *State and Nation Making in Latin America and Spain* », *Revue française de science politique*, 64-4, 2014, p. 797-842.

de « colonialité du pouvoir »¹⁴, développée par Aníbal Quijano, qui a une influence notable dans l'analyse des phénomènes sociaux et politiques en Amérique latine. Les origines coloniales de la construction des États « modernes » dans la région doivent être prises en compte lorsque l'on s'intéresse aux processus de sociogenèse des États latino-américains. Cependant, on touche certaines limites, notamment en ce qui concerne la complexification des sociétés politiques en Amérique latine tout comme des structures étatiques, qui ne sauraient aujourd'hui se réduire à un simple instrument de pouvoirs économiques. Les approches néo-institutionnalistes rappellent ainsi très justement que les bureaucraties étatiques en Amérique latine se sont complexifiées et que des espaces, plus ou moins importants, ont gagné en autonomie vis-à-vis non seulement des pouvoirs politiques mais aussi des pouvoirs économiques. Ces approches, diverses, mettent l'accent sur le développement de « capacités d'État » au travers de secteurs hautement qualifiés au sein de pôles en charge de la production de certaines politiques publiques. Les mises en perspective historique qui accompagnent ces travaux permettent souvent de révéler les conditions sociales et politiques favorables au développement de ces capacités, précisions utiles pour saisir les processus de constitution et d'autonomisation de ces espaces. Cependant, comme l'a notamment rappelé Paula Lopez Caballero, le risque de considérer ces capacités d'État et savoirs techniques « efficaces » au travers de critères d'analyse établis *ex-ante* risque de faire perdre de vue la manière spécifique dont ces « capacités » et « savoirs efficaces » ont été construits comme tels, c'est-à-dire sont devenus des enjeux et des fins en soi. Faute de constituer ces capacités et savoirs comme des objets d'étude à part entière, on risque d'omettre les rapports sociaux et politiques qui les ont imposés comme légitimes et nécessaires.

De nombreux auteurs se sont attachés à rendre compte des luttes et enjeux socio-politiques existant derrière la constitution de

14. Aníbal QUIJANO, « Colonialidad y modernidad/racionalidad », *Perú Indígena*, 13-29, 1991, p. 11-19.

certains savoirs d'État. Les travaux de Dezalay et Garth ont analysé l'importation de ces savoirs dans les pays d'Amérique latine comme le résultat de doubles relations d'homologies structurales entre, d'une part, les luttes caractéristiques des champs de production de ces savoirs dans les pays du nord et, d'autre part, les luttes entre groupes sociaux et professionnels pour la constitution et la légitimation de leurs propres positions au sein des structures de pouvoir dans les pays d'Amérique latine. On voit bien, ici, comment l'utilisation des outils et notions tirées de la sociologie des champs peut se révéler utile à la mise en lumière de certaines dynamiques qui traversent les espaces sociaux engagés dans la production des savoirs d'État dans une série de pays dits « du sud ». En outre, l'objectivation des relations d'homologie entre la position occupée par les agents au sein de ces espaces et les prises de positions, politiques ou techniques, permet d'expliquer très directement les choix de politiques publiques, de leurs instruments à leurs stratégies de légitimation.

À l'image des controverses qui traversent l'étude des politiques publiques en Amérique latine, la question de la stabilité, depuis les années 1990 et dans un contexte social et politique pourtant fortement instable, de ce que des organisations internationales ont appelé le « modèle péruvien » de politiques économiques¹⁵, a contribué à (ré)activer la vision, d'une part, d'un État péruvien capturé par des groupes d'intérêts économiques et, d'autre part, du développement, au sein de l'État péruvien, d'une bureaucratie en autonome, technique et « efficiente ». Sans revenir sur ces oppositions, nous souhaitons montrer que la sociologie des champs permet de penser ensemble ces objets, souvent pensés séparément, et qu'elle offre un cadre explicatif des politiques mises en place.

15. Alejandro SANTOS, Alejandro M WERNER, et INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Peru: staying the course of economic success*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2015. Sans entrer ici dans le détail, on mentionnera simplement que le « modèle péruvien » se caractérise par une stricte orthodoxie monétaire et budgétaire.

Étudier les politiques économiques au Pérou: le cas du ministère de l'Économie et des finances

Comme le rappelle Vincent Dubois, la sociologie des champs, en invitant à « *établir des (systèmes de) relations entre des (systèmes de) relations* », permet de penser les politiques publiques non comme des ensemble cohérents et stables à tous moments mais bien comme des « *pratiques et prises de position au sein de ces structures relationnelles* »¹⁶. Pour ce faire, nous nous sommes attachés à rendre compte de la structure institutionnelle et relationnelle du ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Le choix de faire porter le regard sur cette institution tient à sa centralité, le MEF au Pérou étant souvent présenté comme un méga-ministère, dont l'influence va au-delà des seules prérogatives économiques et financières¹⁷. Ce choix tient à son organisation: les postes de direction au sein du ministère sont des positions « de confiance »¹⁸ et constituent des points de passage obligés et disputés permettant la conversion et, par-là, la valorisation, de capitaux, techniques et symboliques, en des positions de pouvoir. Appréhender la structure relationnelle du MEF au Pérou permet ainsi de saisir les dimensions proprement bureaucratiques et institutionnelles constitutives de ces positions de pouvoir en même temps que les enjeux et formes de concurrences qui tiennent aux relations reliant, de manière plus ou moins directe, cet espace institutionnel à d'autres espaces¹⁹.

16. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1, 2014, p.15

17. Alberto VERGARA et Daniel ENCINAS, « Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru », *Latin American Research Review*, 51, 2016, p. 159-180.

18. Les postes « de confiance » dans l'administration publique péruvienne sont ceux laissés à la discrétion du ministre, du vice-ministre ou encore du directeur général. En principe numériquement restreints, dans la pratique la plupart des principaux postes décisionnels sont des postes de confiance.

19. Sur les relations entre « champ restreint » et « champ large » de production des politiques économiques, voir Frédéric LEBARON, « Quand la critique académique entre dans l'Institution: réflexions sur la structure du champ des politiques économiques », *Cultures & conflits*, 2017, 108, p.4547.

Cette mise en lumière des principales caractéristiques du champ nous permet de rendre compte des enjeux spécifiques qui le traversent, et de leurs conséquences concrètes sur l'institutionnalisation et l'évolution des instruments de l'intervention publique²⁰. Il s'agit par ailleurs de penser empiriquement, comme y invite Didier Georgakakis²¹, les relations entre ce champ de force et de lutte et les sous-champs le composant, par exemple les directions engagées dans l'organisation de certaines politiques sectorielles ou de la gestion d'instruments spécifiques. C'est dans l'objectif de saisir l'élaboration des politiques publiques dans la double structure relationnelle qui lie et engage les faiseurs de politique économique que nous nous sommes attachés à établir une cartographie des positions au sein du ministère de l'Économie et des Finances. Cette cartographie doit permettre une première appréhension des capitaux clefs qui participent à la structuration du champ de production des politiques économiques, ainsi qu'une mise en évidence des jeux et enjeux de spécialisation des différents organes en charge de la politique économique, et des possibles effets de concurrence qui les traversent.

Une cartographie du ministère de l'Économie et des finances

Le travail de cartographie du champ de production des politiques économiques au Pérou par l'étude du ministère de l'Économie et des finances ne s'est pas limité aux seules figures des ministres, comme c'est notamment le cas dans plusieurs travaux mentionnés, ni à l'ensemble des positions institutionnelles au sein du ministère. Si la prise en compte des positions institutionnelles a été un point de départ, celle-ci s'est accompagnée d'un travail sur la littérature existante, les archives de la presse économique, la consultation de multiples rapports ou encore la réalisation d'une trentaine d'entretiens. La période retenue pour l'analyse débute en 2001, au moment du rétablissement de la démocratie, et va jusque fin 2017, moment où éclate dans le pays, et à l'échelle régionale, le scandale de corrup-

20. Voir le chapitre de Brian F. O'Neill Franck Poupeau et Joan Cortinas dans cet ouvrage.

21. Voir le chapitre de Didier Georgakakis dans cet ouvrage

tion *Lava Jato*, qui a eu des impacts importants sur la structuration du champ.

Les années 2000 sont fréquemment présentées comme un moment clé dans la stabilisation et l'institutionnalisation du « modèle » péruvien de politiques économiques, sans que cette institutionnalisation n'ait véritablement été étudiée en dehors de quelques figures iconiques. Il s'agit de travailler sur ces formes d'institutionnalisation mais également sur les dynamiques de renforcement, voire de transformation, du champ de production des politiques économiques ou encore de ses sous-champs. Ces dynamiques permettent d'identifier concrètement les enjeux autour desquels les agents se mobilisent et prennent position, comme c'est le cas de la mise en forme de la politique d'investissement, qui fait l'objet de luttes sur lesquelles nous reviendrons.

Par ailleurs, le champ étudié est un espace traversé par de nombreuses circulations, par exemple au sein de cabinets de consultance privés ou alors au sein d'organisations internationales, voire d'espaces académiques. Ces circulations n'impliquent pas une prise de distance, ou mise à l'écart, des agents dans le champ, puisque ceux-ci sont fréquemment amenés à prendre position au moment de réformes. Les intégrer à l'analyse permet de suivre, dans une certaine mesure, la proposition de Georgakakis, dans cet ouvrage, d'incorporer ces « agents invisibles » qui, bien que n'occupant pas directement de positions décisionnelles, peuvent avoir une influence dans le débat.

Quatre-vingt quatorze individus composent la base de données. L'aller-retour entre l'identification de positions institutionnelles et les divers éléments de terrain (entretiens, presse économique, rapports etc.) a contribué à éliminer de l'analyse un certain nombre d'individus, soit en raison du manque d'informations les concernant (une dizaine) soit car ils n'ont semblé que marginalement, voire pas du tout, efficaces dans le cadre des politiques qui nous ont directement intéressées (une quarantaine)²². Un ensemble de 12 va-

22. 150 individus composent la base de données initiale. Des ACM exploratoires ont été réalisées, et l'avancée du terrain a permis d'écarter les positions peu

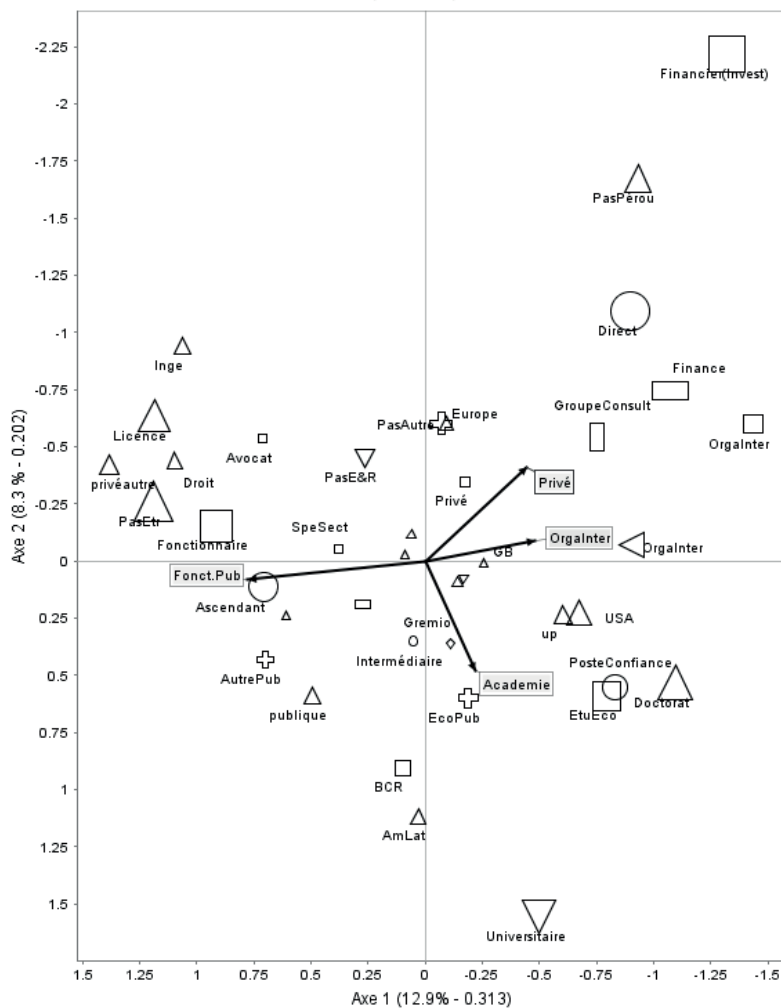
riables, comportant un total de 41 modalités actives et 2 modalités illustratives, a été constitué, afin de rendre compte des caractéristiques éducatives et professionnelles des agents étudiés. Enfin, une variable continue illustrative a été élaborée afin de rendre compte de la proportion de temps passée par les individus, dans leurs vies professionnelles, dans le secteur public [SPAns], dans le secteur privé [PrivéAns], dans le domaine académique [AcaAns] et dans les organisations internationales [OIAAns].

ou pas efficientes. Nous avons, par exemple, éliminé de la base de données tous les individus ayant occupé un poste uniquement au sein de directions comptables ou de gestion des trésoreries.

V. PRODUCTION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU PÉROU

Variables actives	Modalités actives / <i>illustratives</i> * / [libellé]
Niveau d'étude	Licence [Pregrado]; Master [Posgrado]; Doctorat ou études de doctorat [Doctorat]
Université fréquentée au niveau licence	Université pacifique [UP]; Université Catholique du Pérou [PUCP]; Université publique à Lima [publique] ; Autre université privée à Lima [privéautre] ; A l'étranger [Etranger]; <i>Université de Province</i>
Etudes à l'étranger	USA ; Pas Etranger; Amérique latine [AmLat]; Grande Bretagne [GB] ; Reste de l'Europe [Europe]
Etudes	Economie [Economie] ; Droit et administration [Droit] ; Ingénierie ou agronomie [Inge]
Profil Professionnel principal	Etudes économiques [EtuEco] ; Investissements financiers [Financier(Invest)] ; Fonctionnaire ; Banque Centrale de Réserves [BCR] ; Spécialiste sectoriel [SpeSect] ; Organisations internationales [OrgaInter] ; Autre secteur privé [Privé]
Trajectoire dans le secteur public	Trajectoire ascendante [Ascendant] ; Nomination directe à la position efficiente (pas d'autres postes dans le secteur public) [Direct] ; A occupé au préalable des "postes de confiance" (directoire public, gérant d'un organe de régulation etc.) [PosteConfiance] ; A occupé ponctuellement des positions dans le secteur public, à des postes subordonnés, techniques ou administratifs [intermédiaire]
A travaillé pour un syndicat patronal (Gremio)	Oui [Gremio] ; Non [PasGremio]
A travaillé dans le secteur bancaire/ financier	Oui [Finance] ; Non [PasFinance]
A occupé des positions publiques hors du MEF	Non [PasAutre] ; Oui, au sein d'institutions chargées de questions économiques [EcoPub] ; Oui, au sein d'institutions chargées d'autres questions (agricole, éducation etc.) [AutrePub]
A travaillé dans un groupe de consultance privée	Oui [consult] ; Non [PasConsult]
A travaillé dans une organisation internationale	Oui [OrgaInter] ; Non [PasOrgaInter]
A travaillé dans l'enseignement ou la recherche	Non [PasE&R] ; de manière occasionnelle [occasionnel] ; Oui [universitaire]

Variables - Axes 1 & 2



La structure des positions au sein du ministère de l'Économie et des Finances est organisée autour, d'un côté, de profils « bureaucratiques » et, de l'autre, d'agents multipositionnés dont les trajectoires professionnelles sont inscrites dans les champs économique, scientifique, universitaire ou des organisations internationales. Cette première distinction s'opère entre des positions marquées par un important volume de capital, composé des ressources dominantes au sein des pôles nationaux et internationaux de production du savoir économique, et des positions produites par l'accumulation d'un capital spécifique associé à la mobilisation de savoirs appliqués (évaluation sectorielle, technique et économique des projets d'investissements, construction et évaluation des indicateurs de qualité du budget public, savoir juridique lié à la gestion publique des investissements). L'identification de cette distinction conduit à nuancer les analyses « technocratiques » précédemment évoquées qui considèrent que l'élévation de la complexité des enjeux traités et le développement de capacités et connaissances techniques des acteurs des politiques économiques conduit à l'autonomisation de leurs espaces de production. Si le capital culturel est bien une variable fondamentale à prendre en compte pour rendre compte des stratégies d'autonomisation de l'espace, celui-ci se décline concrètement en, au moins, trois ensembles relativement distincts : un savoir principalement appliqué, lié à la participation à certains espaces bureaucratiques, un savoir théorique, lié à la proximité aux espaces, académiques ou aux organisations internationales de production de savoirs sur l'économie, et un savoir « pratique » tiré, en plus d'importantes connaissances techniques et académiques, d'une mise en pratique au sein du champ économique²³. Cette déclinaison renvoie de manière assez directe à une seconde distinction : celle entre pôles « public » et « privé » du champ du pouvoir,

23. Ces distinctions peuvent encore être très largement nuancées, et regroupent des catégories d'économistes et de praticiens de l'économie parfois relativement diverses. Voir à cet égard : Frédéric LEBARON, « La dénégation du pouvoir : le champ des économistes français au milieu des années 1990 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 119-1, 1997, p. 3-26.

visible au travers du second axe de l'Analyse de Correspondances Multiples.

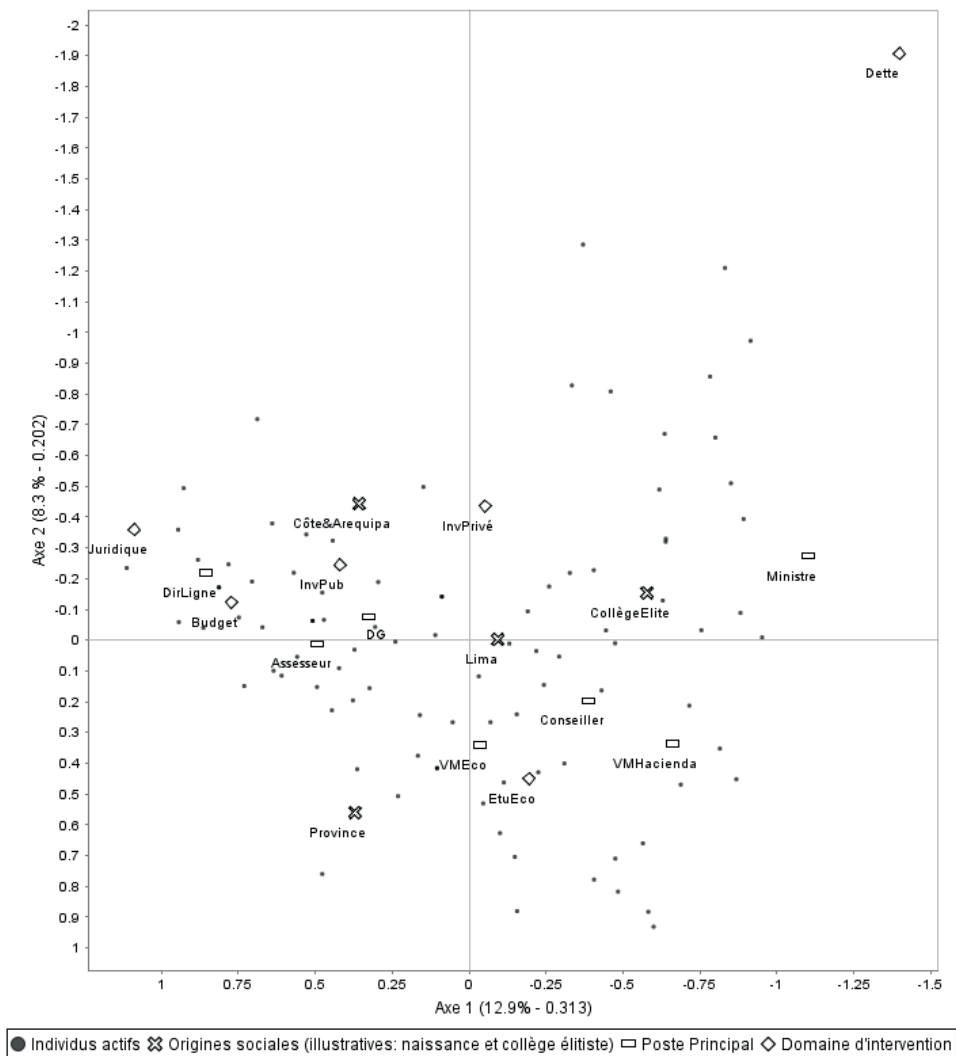
La pensée relationnelle et sa mise en œuvre statistique par l'ACM, en ce qu'elle donne la possibilité de travailler avec un nombre important d'individus et de variables sans définir *a priori* le statut et le poids de chacun et chacune, permet de décaler le regard par rapport aux travaux existant sur la question. Ce ne sont ni les compétences purement techniques ou bureaucratiques (niveau d'étude, trajectoires méritocratiques) ni l'opposition entre agents publics et privés qui permettent de rendre pleinement compte de la manière dont s'est institutionnalisé le champ de production des politiques économiques dans le pays.

Entre prudence budgétaire, innovations instrumentales et simplifications administratives : différentes visions de la place du MEF

Loin de n'être qu'une photographie des principales voies d'accès aux positions prestigieuses au sein du ministère de l'Économie et des Finances, permettant une connaissance descriptive de l'élite étatique mais dont les apports dans la compréhension des mécanismes de production des politiques publiques sont limités, la cartographie des positions institutionnelles au sein du MEF met en lumière l'existence d'enjeux propres à certains pôles et sous-espaces qui constituent le ministère, contribuant à alimenter des concurrences entre ces pôles. Nous verrons plus en détail, à la fin de ce chapitre, la manière dont ces sous-champs (en l'occurrence celui engagé plus directement dans la définition de la politique d'investissements publics) sont constitués autour de logiques et enjeux professionnels qui alimentent des visions et prises de positions divergentes tout comme des formes de concurrences entre groupes d'agents y prenant part. La cartographie présentée ici permet cependant d'ores et déjà d'identifier deux enjeux qui traversent, organisent et parfois placent en concurrence les différents pôles engagés dans la production des politiques économiques. La projection, en variables illustratives, des positions institutionnelles et des domaines d'intervention des agents permet de rendre compte des sous-espaces de spécialisation. Au travers de l'objectivation de certaines prises de

positions caractéristiques de ces sous-espaces, elle permet également de rendre compte des concurrences entre les pôles du champ.

Individus - Axes 1 & 2



Le premier enjeu qui traverse le ministère tient à la division entre questions « économiques » et « budgétaires ». Cette distinction n'est pas uniquement institutionnelle, entre d'un côté les directions placées sous la responsabilité du vice-ministre de l'économie et d'un autre celles placées sous celle du vice-ministre du budget (*hacienda*) : elle actualise plus spécifiquement la première distinction entre le pôle technique ou appliqué de la politique économique et le pôle plus directement engagé dans la production de savoirs économiques, qu'ils soient d'ordre temporel ou spirituel. Il n'est en ce sens pas surprenant que l'on retrouve les missions directement juridiques, budgétaires et d'investissement public dans la partie gauche de la projection, tandis que les études économiques, la gestion de la dette ainsi que les investissements privés sont situées dans la partie droite. Cette distinction ne signifie pas nécessairement l'existence d'une opposition frontale entre les agents engagés dans la gestion économique et administrative du budget et de l'évaluation des projets d'investissement publique d'un côté et les agents en charge des études économiques ou encore de la promotion des investissements privés de l'autre. En revanche, elle tend à recouper une opposition, souvent mentionnée dans les entretiens, entre les agents dédiés aux tâches budgétaires et ceux engagés dans la définition du cadre général de la politique économique :

« La vision budgétaire du ministère est brutale. Et parfois très myope. [...] la mentalité budgétaire... annuelle en plus, pas multi-annuelle... [...]. Les batailles à l'intérieur [du ministère] étaient terribles. Tu veux promouvoir des questions d'association public-privé, ça a des risques. Administre les risques. Dis-moi quelle est ta tolérance au risque. Ce que tu acceptes et non, car tu as un but supérieur. Et cette discussion dans le ministère était infinie... c'était pratiquement... aujourd'hui ça a changé, mais à cette époque c'était les mêmes de toujours, ceux que j'avais vus en 1992 »²⁴.

« Il y a l'Économie et l'Hacienda. L'Hacienda est bien plus structurée... les gens sont plus anciens. Ce sont des fonction-

24. Entretien avec Eduardo Moron, vice-ministre de l'économie en 2008.

naires de carrière. L'Économie est bien plus... on y définit la politique économique... les impôts, l'investissement. C'est bien plus... C'est plus chaotique, avec des gens plus jeunes.»²⁵.

L'opposition entre Économie et Hacienda recoupe une série d'enjeux, qui tiennent également à des effets de génération et de présence au sein de l'institution. L'exemple de la prise en charge de la politique d'investissement, et notamment des instruments de gestion des investissements privés par les « Alliances Public-Privé » (*Alianza Publico Privado* équivalent des Partenariats Publics Privés) illustre une partie des divergences qui peuvent apparaître entre ces secteurs : une « prudence », d'un côté, dans le recours à des instruments aux coûts relativement incertains sur le long terme, et une volonté, d'autre part, de multiplier le recours à des instruments « innovants » permettant d'augmenter le portefeuille d'investissements publics et de bénéficier, dans la vision de ces agents, des gains d'efficacité du secteur privé.

Cette opposition est particulièrement visible au travers du second enjeu qui traverse le ministère : celui des processus de simplification administrative, qui ne tient pas à un affrontement, peu présent dans le champ, entre défenseurs et pourfendeurs du tout-État mais qui est plus largement associé à des visions différentes, et parfois concurrentes, de la place des économistes dans le rapport au « marché », et plus largement dans l'institutionnalisation des règles de marché. Au-delà du contraste entre des secteurs plus ou moins anciens ou conservateurs au sein du ministère, ce second enjeu renvoie au type de trajectoire, et donc aux *habitus* professionnels, des agents engagés dans la production de ces politiques. Là encore, la question de la politique d'investissement illustre bien ces visions divergentes : tandis que les agents liés à la création du Système National d'Investissement Publics ont tendance à défendre les contrôles

25. Entretien avec Luis Miguel Castilla. Chef du cabinet des conseillers du ministre (2009), Vice-ministre du budget (Hacienda) entre 2010 et 2011. Ministre de l'économie entre 2011 et 2014. La partie citée de l'entretien fait référence au passage de Castilla comme vice-ministre du budget, au moment où ce vice-ministère a été profondément réformé.

opérés par ce système pour la mise en œuvre des investissements, publics et privés (dans le cadre des Alliances Public-Privé), ce sont les agents les moins liés au ministère, et bien plus engagés dans des carrières professionnelles privées (avocats ou économistes d'entreprise) qui ont tendance à défendre avec le plus de vigueur la réduction des « barrières » administratives.

[Question concernant la plainte d'anciens fonctionnaires de la direction des Investissements du MEF face à la flexibilisation des contrôles opérés par le Système National d'Investissement Public (SNIP) aux projets d'investissements] : *« Ils s'accrochent, quoi... ils s'accrochent... ils étaient habitués à la bureaucratie. Eux ils s'en fichent qu'une concession sorte en un an, ils préfèrent en trois ans. Tout d'abord pour justifier leurs salaires. Ce n'est pas l'élimination de l'évaluation, tu l'optimise car elle n'a pas de quoi être aussi lourde et longue. Mais bon, tu parles avec ces gens... c'est comme si tu étais... dans l'establishment, tu luttas contre eux. »*²⁶

[Question sur la diminution des prérogatives de la direction des Investissements Publics, entité rectrice du SNIP, dans l'élaboration des projets d'investissement] : *« [les nouveaux directeurs] ont eu un profil, ils se sont trop centrés sur les aspects bureaucratiques d'élaboration des projets. Et peu à peu ils ont cédé du terrain, ils se sont dédiés seulement à ça, et ils n'ont pas voulu gagner [...] Avant ce bureau ne voyait pas seulement les questions d'investissement public, il voyait aussi les associations public-privé, mais ils ont laissé que les attributions s'en aller »*²⁷

26. Entretien avec Fernando Toledo, vice-ministre de l'économie (2011) à l'origine de la flexibilisation du SNIP

27. Entretien avec Milton Von Hesse, directeur général de la direction des investissements publics (2004-2006) et l'un des fondateurs du SNIP.

Genèse et réformes des « Alliances Public-Privé »

La cartographie des positions des agents au sein du champ permet de saisir leurs prises de position et leurs oppositions quant à la politique économique et à ses instruments, ce qui permet à son tour d'éclairer les choix opérés en la matière. On retrouve une partie de la querelle entre, pour simplifier, Économie et Hacienda, dans le long et sinueux chemin qui a conduit à la mise en place d'un cadre pour le développement des Alliances Public-Privé. Si l'intérêt des APP est reconnu de manière quasi-unanime dans le champ, au travers notamment d'une croyance largement partagée dans l'efficacité des groupes privés supérieure à celle de l'État dans la mise en place de projets d'investissement publics, le débat qui a accompagné leur mise en réglementation a porté, notamment, sur la question de leur possible massification. Les APP sont-elles un instrument généralisable à un ensemble très large de projets d'investissements publics, ou doivent-elles être strictement encadrées afin d'éviter tout éparpillement et dérives éventuelles ?

Cette opposition s'est cristallisée dans le choix de l'organe « recteur » du système cadre des Alliances Public-Privé : la Direction Générale de Politiques de Promotion de l'Investissement Privé (DGPPIP) d'un côté et l'Agence Nationale de Promotion des Investissements Privés (*ProInversión*) de l'autre.

En 2013, dans un contexte de ralentissement du cycle du prix des matières premières, l'une des priorités de la politique économique du gouvernement « nationaliste » de Ollanta Humala a été le développement d'un programme d'investissements publics destiné à conjurer les effets d'un ralentissement économique à prévoir et à lui permettre de tenir une promesse de campagne : l'inclusion économique et sociale des populations les plus pauvres. C'est dans ce cadre qu'a été créé, au sein du ministère de l'Économie et des Finances, une Équipe Spécialisée de Suivi des Investissements (*Equipo Especializado de Seguimiento de las Inversiones*, EESI). L'une des principales recommandations de cette équipe fut celle du renforcement des « capacités » du ministère dans la gestion des investissements, et notamment dans l'encadrement des APP. Ce diagnostic a amené à la création, en 2014, de la Direction Générale de Politique

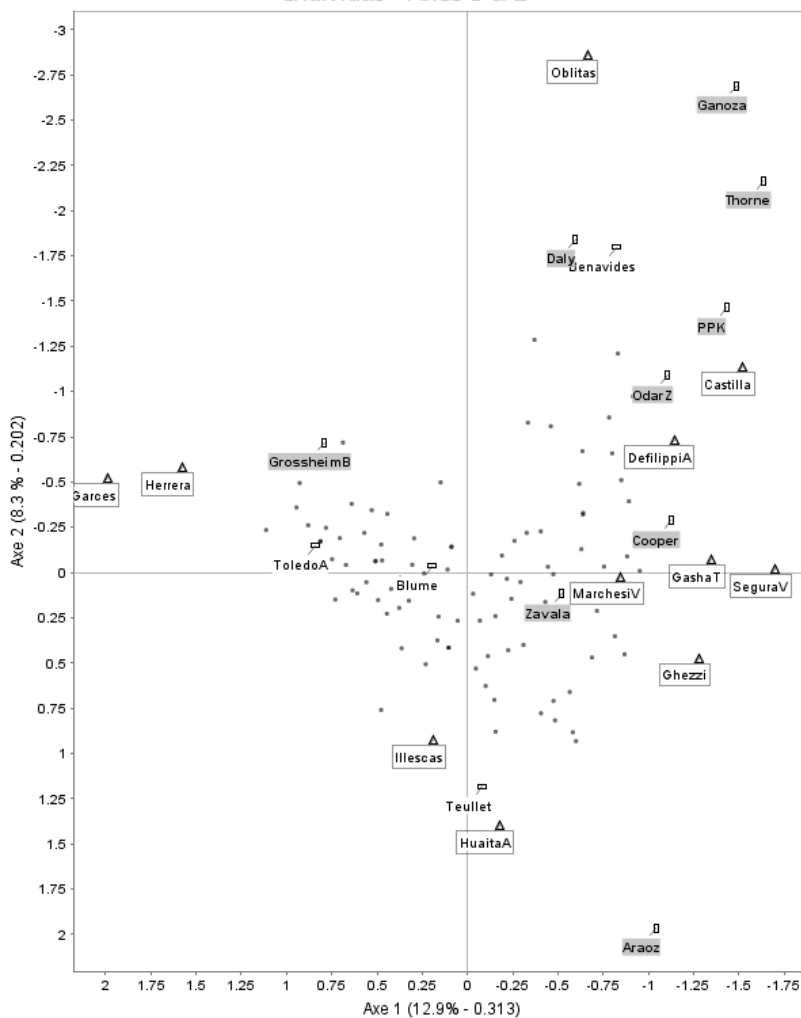
de Promotion des Investissements Privés (DGPIIP), organe recteur des APP au sein du ministère de l'Économie et des Finances, suivant une logique de séparation de l'organe réglementaire et de l'agence en charge de la promotion des investissements privés (*ProInversión*), afin d'éviter que celle-ci soit à la fois juge et partie au moment de mettre en place les cadres juridiques des APP. Or, c'est cette logique qui a été remise en cause à partir de 2016 : *ProInversión* devenant responsable de l'élaboration du cadre légal des APP et la DGPIIP voyant ses prérogatives fortement réduites, principalement à l'évaluation et au contrôle des risques²⁸.

Cette évolution du rôle des deux principales entités prenant en charge la politique publique de promotion des investissements privés est révélatrice des divergences de points de vue qui traversent le champ des politiques économiques et le sous-champ dédié plus spécifiquement aux questions d'investissements. Comme le montre la projection des variables illustratives dans l'Analyse de Correspondances Multiples, les agents en charge de la définition du cadre d'investissement privé occupent une position spécifique dans le champ, proche du pôle « modernisateur ». Ils sont tous, en règle générale, dotés d'un important volume de capital culturel et symbolique lié à des études à l'étranger ou des carrières prestigieuses au sein d'organisations internationales ou académiques, mais ont également une proximité marquée avec le secteur privé : les groupes de consultance ainsi que les institutions bancaires. Cet ensemble de caractéristiques fonde une croyance partagée dans les bénéfices d'un mode de gestion privé des grands projets d'investissement public, politique perçue comme favorable à l'attrait de capitaux étrangers ainsi qu'à la réalisation d'économies d'échelle et de gains d'efficacité que permettrait le recours au secteur privé.

28. Décret-Loi 1251 de novembre 2016.

V. PRODUCTION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU PÉROU

Individus - Axes 1 & 2



C'est en revanche une autre caractéristique qui les différencie, liée en grande partie à leurs trajectoires privées et profils professionnels. Les principaux initiateurs et défenseurs de la réforme de 2013-2014 sont essentiellement des macroéconomistes, relativement jeunes, spécialistes des études économiques et qui, avant d'arriver dans le secteur public, ont fait leurs armes au sein des branches d'étude économique des principales institutions bancaires nationales. Alonso Segura, qui est le premier responsable de l'Équipe Spécialisée de Promotion des Investissements Privés, et qui deviendra par la suite ministre de l'Économie²⁹ et l'un des principaux défenseurs du modèle mis en place en 2013-2014 avait, avant d'entrer au MEF comme conseiller du ministre Luis Miguel Castilla en 2013, réalisé la majeure partie de sa carrière professionnelle comme analyste économique dans d'importants groupes de consultance péruviens (Apoyo) ainsi que dans le secteur financier (Scotiabank Pérou), au Fonds Monétaire International puis comme chef des études économiques du *Banco de Credito del Peru* (BCP, principale banque péruvienne). Son profil et sa trajectoire se différencient en cela à la figure « traditionnelle » des économistes (voire avocats) d'entreprise ou banquiers d'affaire qui devient précisément plus importante au sein du MEF à partir de 2016, date de l'élection de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), lui-même ancien banquier d'affaires et ministre de l'Économie à deux reprises au début des années 2000. Parmi les personnes à l'origine du changement de législation sur les APP, outre PPK ou encore le ministre de l'Économie Alfredo Thorne, qui fut directeur général au sein la banque d'investissement nord-américaine JPMorgan et conseiller-propriétaire à la bourse mexicaine, on retrouve des personnalités inscrites plus directement dans la gestion d'entreprise ou d'importants projets d'investissement. Carlos Ganoza, chef du cabinet des conseillers du ministre, par exemple, a été manager de marchés pour la branche péruvienne du groupe international de consultance *Pricewaterhouse* puis a été associé de plusieurs fonds d'investissement, états-unis et brésiliens.

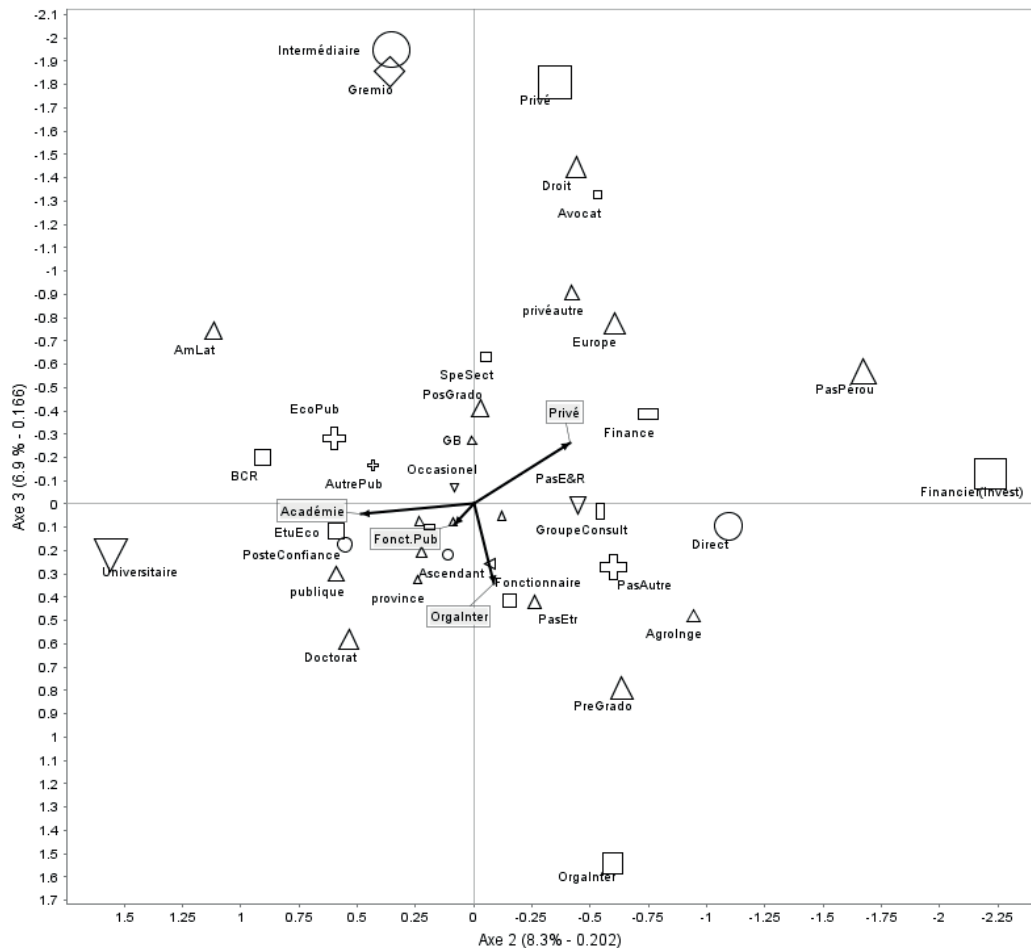
29. Entre 2014 et 2016

La distinction entre ces deux ensembles de « profils » professionnels des ministres et hautes autorités du ministère de l'Économie et des Finances est visible en partie au travers du second axe de l'Analyse de Correspondances Multiples, c'est-à-dire entre le pôle « temporel » et « spirituel » des économistes péruviens, mais encore davantage au travers du troisième axe, fondé cette fois sur le type de trajectoires professionnelle des agents. Ce troisième axe révèle la distinction entre pôle temporel et spirituel des agents du MEF, à la lumière cette fois-ci non plus uniquement d'une plus ou moins grande proximité avec le secteur privé ou public mais également du type d'expériences professionnelles. Plus qu'il n'oppose public et privé, cet axe donne ainsi à voir une distinction marquée entre d'un côté des macroéconomistes et spécialistes des études économiques et, d'un autre, des économistes d'entreprise ou gestionnaires d'investissements. Cette distinction est très largement illustrée par la projection, dans l'espace, du nuage des agents efficaces, engagés dans la (re)définition du cadre des APP au cours des années 2013-2016³⁰.

30. Suivant la proposition de Georgakakis, dans cet ouvrage, nous avons également ajouté des agents « invisibles » ou « fantômes » n'ayant pas directement pris part aux réformes mentionnées mais qui ont participé aux premières réglementations des APP à partir de 2008 ou ont exercé des fonctions au sein de groupes de consultance ou de *think tanks* influents. Ces agents invisibles se caractérisent par une vision « libérale » des APP, plutôt critique de la réforme de 2013.

LES STRUCTURES SOCIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

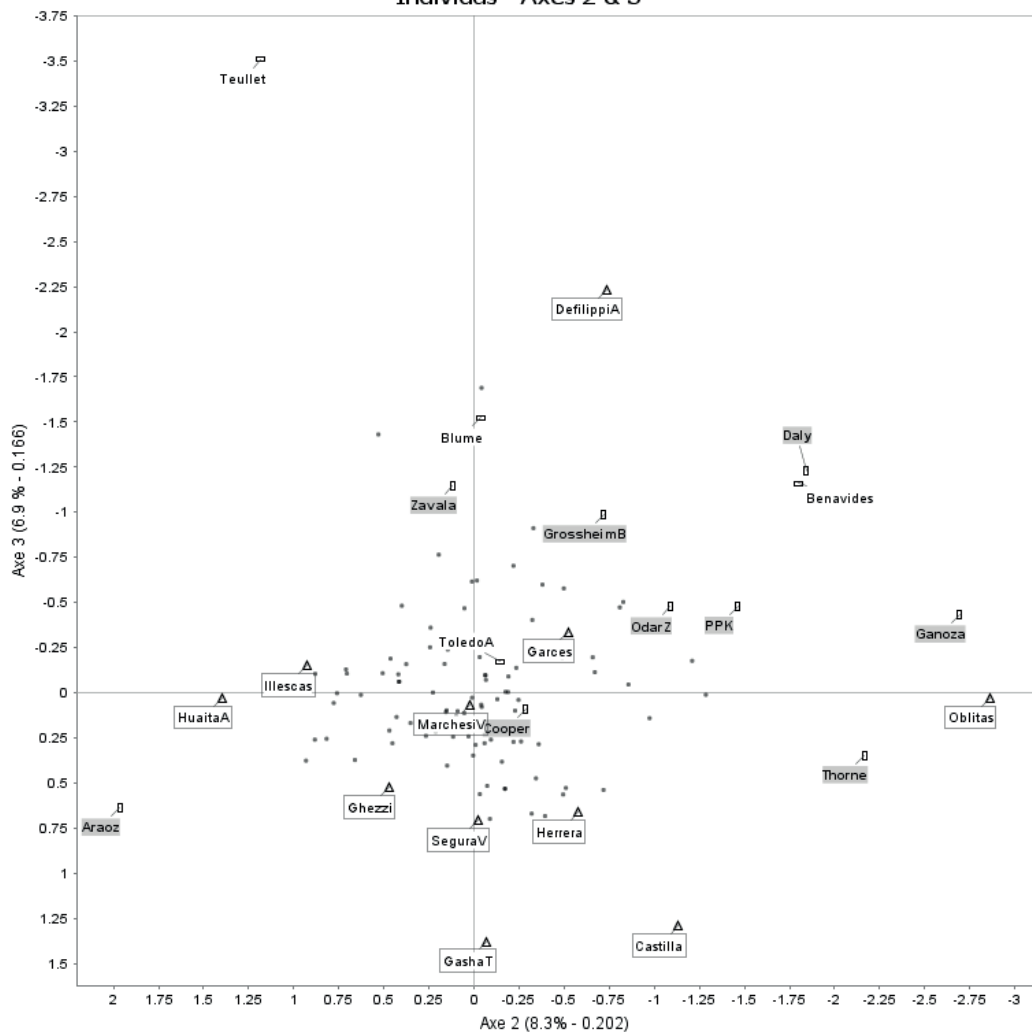
Variables - Axes 2 & 3



→ Continues illustratives □ Profil Pro. Principal ○ Traj. Secteur Public △ Etudes ◇ Gremio □ Travail Banque/Finance
 ⊕ Position publique hors MEF ▽ Enseignement/Recherche □ Groupe Consultance ◁ Orga. Internationale

V. PRODUCTION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU PÉROU

Individus - Axes 2 & 3



● Individus actifs ▲ Agents ayant pris part à la réforme de 2013-2014 ■ Agents ayant pris part à la réforme de 2016 □ Agents invisibles

L'opposition au moment de la mise en place d'un cadre régulant les Alliances Public-Privé peut être ainsi aisément reliée à la structure du champ de force du ministère. Elle n'oppose pas partisans et pourfendeurs des APP, mais deux visions de la place qui doit être donnée à ces instruments dans l'arsenal des politiques destinées à améliorer la « qualité » de la dépense publique (ici les investissements) ou encore à promouvoir et attirer les investissements privés.

D'un côté, les défenseurs du cadre mis en place à partir de 2013 se veulent les garants d'un État capable de prendre à son compte la définition de certaines grandes orientations de la politique d'investissement. Jeunes macroéconomistes, ils se veulent les gardiens d'une prudence budgétaire qui est moins comptable, comme on peut le retrouver au sein de certaines directions du vice-ministère du budget (hacienda), que technique, inscrite dans la possibilité du ministère de pouvoir « prévoir » les aléas, des conjonctures économiques ou encore de possibles surcoûts dans le cadre des projets d'investissement. Qui plus est, ces agents ont intégré les « problématiques » liées à la conjoncture du ralentissement du cycle des matières premières mais également à la croissante conflictualité sociale et politique. Face à ces défis, ils sont imprégnés d'une croyance que le développement de la connaissance et des savoirs économiques permettra d'apporter de nouvelles solutions, et qu'il incombe à l'État, dont ils se veulent les réformateurs, d'être garant de leur application. S'ils partagent la croyance dans une plus grande efficacité du secteur privé pour le développement de projets d'investissements publics, ils tiennent leur légitimité dans leur champ de la position surplombante³¹ que leur permet leur haut niveau de spécialisation dans les études économiques. Il n'est en ce sens pas surprenant de les voir prendre position pour la mise en place d'instruments toujours plus élaborés censés « éclairer » la prise de décision publique, en l'occurrence dans le choix ou non de recourir à la mise en place d'une Alliance Public-Privé. Le « comparateur

31. « *Sobrado* », qui signifie « prétentieux » en espagnol péruvien, est un terme qui revient fréquemment pour les qualifier, dans la bouche de leurs opposants dans le champ.

public privé» mis en place en 2014 l'illustre bien, puisqu'il s'agit d'un outil censé fournir au décideur public une comparaison des coûts et bénéfices, principalement économiques (on parle de *valor por dinero*, de l'anglais *value for money*), du recours à un projet d'investissement public par la modalité APP. Existant dans les dossiers du ministère depuis 2008, ce « comparateur public privé » avait déjà fait l'objet de critiques, provenant notamment d'organisations patronales qui le jugeaient trop complexe et inutile, qui avaient limité sa mise en œuvre³². Dans leur volonté de mieux encadrer le recours aux APP, les réformateurs de 2013 se sont alors tournés vers cet instrument, adoptant un cadre méthodologique censé permettre sa mise en œuvre. À l'image de cette tentative, c'est tout le cadre juridique des APP qui fut renforcé entre 2013 et 2014, dans le but de faire de l'application de ces instruments la règle et non l'exception (entre 2009 et 2011, les projets APP avaient alors systématiquement été approuvés par des procédures exceptionnelles plutôt que par le cadre normatif en place).

À l'inverse, les agents à l'origine de l'évolution du cadre en 2016 s'inscrivent dans une perspective, plutôt ancienne dans le ministère, d'un État garant de la « confiance » vis-à-vis du secteur privé, au travers de la multiplication d'espaces de dialogue tout comme de l'importation, au sein de l'administration publique, de règles et pratiques provenant du privé³³ et de l'élimination des « barrières bureaucratiques »³⁴. Anciens banquiers d'affaires, économistes ayant occupé des postes de directeur général au sein d'importantes entreprises privées ou de fonds d'investissement, ils correspondent souvent à des formes d'investissement du champ plutôt anciennes, et dont la présence est parfois remise en cause par la montée en

32. Les projets d'APP ont, dans la pratique, été exonérés d'une évaluation incorporant le Comparateur.

33. On rappellera que l'une des mesures de la réforme de 2016 fut d'intégrer des représentants du secteur privé au conseil de direction de ProInversión.

34. Terme fréquemment utilisé dans le champ. L'Institut National de défense de la concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle (Indecopi) porte d'ailleurs le nom de Commission d'élimination des barrières bureaucratique.

puissance, entre-autre, de ces macroéconomistes inscrits dans une vision davantage institutionnelle et moins gestionnaire du rôle du fonctionnaire public. Si leur profil d'économistes ayant travaillé au sein de multiples institutions, publiques, privées et internationales, leur permet de légitimer leur présence dans le champ, ils se rapprochent, par cette vision gestionnaire, de profils davantage juridiques, et notamment des avocats d'affaire (Angela Grossheim, secrétaire générale du MEF) qui ont joué un rôle historique dans l'institutionnalisation du ministère de l'Économie et des finances. C'est eux qui se sont, notamment, opposés à des instruments tels que le comparateur public privé, tombé en désuétude à partir de 2016. C'est encore eux qui ont, autre exemple, réduit la « fenêtre de mise en concurrence » des Initiatives Privées Cofinancées (IPC). L'IPC est une modalité, mise en place en 2011 par les équipes du ministre Benavides³⁵, par laquelle un opérateur privé peut proposer aux autorités publiques un projet d'APP financé à la fois par l'État et par l'opérateur privé (cofinancement³⁶). Une fois la proposition acceptée par les autorités sectorielles compétentes, elle doit être soumise à une mise en concurrence, durant laquelle d'autres opérateurs privés peuvent proposer un projet alternatif. La durée de cette mise en concurrence, initialement prévue pour 90 jours, avait été allongée à 150 jours en 2015, en grande partie dans le but de freiner le rythme de croissance de ces IPC, alors perçues par le ministre Segura et son directeur général des investissements privés, Marchesi, comme hypothéquant l'avenir budgétaire du pays. Ce « renoncement » de la promotion des investissements privés sur l'autel de la prudence et de la planification budgétaire à long terme a été critiquée par ces gardiens de la politique de confiance du secteur privé, selon des arguments proches de ceux adressés au Comparateur public-privé, aboutissant en 2016 au retour des 90 jours dans l'ouverture de cette fenêtre de mise en concurrence des IPC.

35. Notamment Fernando Toledo, vice-ministre de l'Économie (agents invisibles dans l'ACM).

36. Jusqu'alors, les opérateurs privés pouvaient proposer des projets d'APP « autofinancés », c'est-à-dire ne requérant pas directement de fonds publics et financés sur la base de contributions aux utilisateurs (ex: péages).

La sociologie des champs de l'action publique dans le domaine économique permet ainsi d'approfondir et de dépasser certaines oppositions qui traversent largement les productions scientifiques sur le sujet. La cartographie des positions au sein du ministère de l'Économie et des Finances du Pérou ne fournit pas seulement une description des principales voies d'accès aux positions de décision au sein de l'une des institutions les plus importantes de l'État péruvien. Elle permet également d'identifier les enjeux propres à ce champ et aux sous-champ qui l'organisent et, par-là, de produire un modèle explicatif de la manière dont les politiques d'intervention publique sont concrètement produites. Ce modèle permet d'objectiver, dans une même démarche empirique, les oppositions propres à des logiques institutionnelles (entre Économie et Hacienda, par exemple) ainsi que les divergences existantes entre groupes d'économistes, fondées sur des visions différentes de l'économie tout comme sur des luttes techno-bureaucratiques pour la légitimation et la reproduction de leur position dans le champ. Ces éléments contextuels et idéels ne sont pas étrangers aux tendances à l'inertie ou au changement dans l'action publique, mais ne sont véritablement agissant qu'en étant retraduits dans les structures relationnelles et les concurrences constitutives de l'action publique.

Conclusion

Outre des éléments nouveaux de connaissance, spécifiques au Pérou ou à l'Amérique latine, cette étude de cas permet d'apporter un éclairage empirique au problème, fréquemment posé dans l'étude d'espaces sociaux et institutionnels peu différenciés, de la question des limites du champ et de son autonomie. La sociologie des champs de l'action publique n'implique pas nécessairement de considérer l'État, et les organes bureaucratiques et institutionnels qui le composent, comme totalement autonomes et de réduire la production des politiques publiques à des enjeux bureaucratiques ou institutionnels, mais permet de réintégrer ces enjeux dans des ensembles plus larges de relations. Au travers de la question des stratégies relatives aux investissements publics, et notamment aux Alliances Public-Privé, nous avons essayé de démontrer que les

structures du champ de production des politiques économiques au Pérou ne reproduisent pas les dichotomies traditionnellement présentées entre public/privé ou encore politique/bureaucratique. Ce qui pourrait sembler une limite à l'autonomie du champ³⁷ ne l'est en fait pas, puisque ce sont précisément ces circulations qui sont au fondement de stratégies de professionnalisation et d'intervention dans le champ, et qui contribuent à fonder son autonomie. Le mode de pensée relationnel et socio-génétique qui est au fondement de la sociologie des champs permet de rendre compte des fondements sociaux (et socio-professionnels) de l'action publique. Il invite à saisir l'État, et ici plus spécifiquement les espaces de production de certaines politiques publiques, comme un méta-champ «qui englobe des champs plus ou moins différenciés et plus ou moins dépendants de lui»³⁸ de manière directement empirique.

A cet égard, notre travail aurait pu également insister sur la forte dimension sociale qui, au Pérou, est au cœur du champ de production des politiques économiques. Franck Poupeau a bien montré à partir du cas bolivien comment l'étude du champ du pouvoir de «petits pays» en situation de dépendance doit être attentive aux stratégies d'internationalisation, précisément au travers du prisme de l'évolution des stratégies de reproduction des élites nationales dans le but d'accumuler une forme spécifique et rare de capital³⁹. En ce sens, ce qui pourrait apparaître comme une hétéronomie du champ national vis à vis de l'international doit plutôt être saisi comme un ressort de l'autonomisation, par la valorisation d'un capital rare, de ce champ du pouvoir national. A cet égard, les stra-

37. Problème souligné par Heredia et Kirtchik dans leur étude des espaces savants dans le domaine économique en Russie et en Argentine: Mariana HEREDIA et Olessia KIRTCHIK, «La notion de 'champ' à l'épreuve de l'histoire sociale comparée: les sciences économiques en Russie et en Argentine», *Social Science Information*, 49-4, 2010, p. 585-613.

38. Sébastien ROUX, Gisèle SAPIRO, Christophe CHARLE et Franck POUPEAU, «Penser l'État», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 201-202, 2014, p.8

39. Franck POUPEAU, «Sur deux formes de capital international. Les "élites de la globalisation" en Bolivie», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152 (1), 2004, p. 126.

tégies de valorisation et légitimation de formes spécifiques de capital de groupes professionnels dans ces champs de l'action publique sous-tendent souvent une dimension sociale. Si nous n'avons pu, dans le cadre de ce chapitre, insister sur ce point, il s'agit également d'une dimension importante, puisque les individus situés dans les pôles les plus « modernisateurs » sont fréquemment issus des fractions sociales les plus élitistes (sur le plan économique, social et culturel) tandis que les individus qui, dans le champ, ont des trajectoires bureaucratiques ou mono-positionnées sont issus de classes moyennes, provinciales, en situation d'ascension sociale. Loin de réduire l'autonomisation du champ de production des politiques économiques à la mise en coupe de l'État national par des groupes sociaux dominants, une approche de sociologie critique permet donc de révéler le rôle de ces classes moyennes ascendantes dans la construction et la légitimation de cette autonomie.

II
LE CHAMP BUREAUCRATIQUE ET
LA PRODUCTION DE L'ACTION
PUBLIQUE

CHAPITRE 6

Champ bureaucratique et sociologie de l'action publique. De la structure de l'administration à la production de l'action publique

Victor Demenge et Melaine Robert

La sociologie de l'action publique ambitionne d'expliquer les politiques publiques en s'intéressant notamment aux trajectoires, ressources et relations caractérisant les agents qui participent à les définir¹. L'usage de la notion de champ bureaucratique participe de cette entreprise. Cette notion désigne l'espace relationnel des agents aux propriétés sociales variées qui contribuent à l'activité de l'administration publique. Cette activité, et donc les produits de ce champ de forces et de luttes, définit au moins en partie l'action publique. Dans ce chapitre, nous faisons état des usages de la notion de champ bureaucratique dans les travaux existants (I). Nous établissons ensuite les principales caractéristiques qui structurent le champ bureaucratique français contemporain (II). Enfin, nous montrons à partir d'exemples empiriques issus de nos travaux comment l'identification de logiques propres au champ bureaucratique permet d'expliquer des évolutions de l'action publique (III).

1. Vincent DUBOIS, « L'action publique », in Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 311-325.

L'action publique aux prises avec le champ bureaucratique

Définition d'une notion

Le concept de champ bureaucratique apparaît dans deux pans de l'œuvre de Pierre Bourdieu: ses travaux sur la genèse de l'État² et ceux analysant la production de certaines politiques publiques³. Cet espace social relativement autonome émerge dans les luttes dynastiques pour le pouvoir sur le pouvoir de l'État. Il se constitue positivement autour du *nomos* « pour l'intérêt général » (ou « pour le bien public ») et négativement à partir de la dénégation des intérêts privés. Le champ bureaucratique peut être défini comme « le champ de luttes pour le contrôle [du capital public] et du pouvoir corrélatif, c'est-à-dire notamment du pouvoir sur la redistribution des ressources publiques et des profits associés⁴ ». Il réunit ainsi les agents qui prétendent à la manipulation légitime des biens publics: ministres, hauts fonctionnaires, guichetiers, etc. Ces travaux sur la genèse de l'État sont complétés par ceux sur les politiques contemporaines du logement⁵, qui montrent ce que leur évolution dans les années 1970 en France doit aux luttes internes au champ bureaucratique⁶. L'intervention de ses agents dans la définition de cette politique dépend de leur position dans ce champ et de leur « capital

2. Pierre BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 1993, p.49-62 ; Pierre BOURDIEU, « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118-1, 1997, p.55-68 ; Pierre BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir / Seuil, 2012.

3. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81, 1990, p.65-85 ; Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Le Seuil, 2000 ; P.BOURDIEU, *Sur l'État, op. cit.*

4. P.BOURDIEU, « De la maison du roi à la raison d'État », art. cit, p. 67.

5. Les cours *Sur l'État* articulent clairement les deux.

6. P.BOURDIEU et R. CHRISTIN, « La construction du marché », art. cité ; P.BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie, op. cit.*

bureaucratique ». Ce capital consiste en la combinaison d'un capital culturel (une formation, des compétences, des diplômes, etc.) et social (des relations nouées au sein de ministères, services, corps, etc.), mobilisable pour intervenir sur l'action publique. Néanmoins, Pierre Bourdieu n'a pas consacré une étude systématique au champ bureaucratique français⁷, à la différence du champ académique par exemple⁸.

Les travaux de Pierre Bourdieu sur l'État et le champ bureaucratique portent principalement sur le cas français. Néanmoins, des recherches fondées sur d'autres terrains nationaux montrent le caractère heuristique de la notion au-delà du contexte français. Caroline Dufour esquisse une étude de l'autonomisation d'un champ bureaucratique fédéral au Canada au tournant du XX^e siècle⁹. Thomas Catlaw et Qian Hu étudient l'autonomisation de l'administration d'État aux États-Unis à travers les processus de légitimation croisée entre champs bureaucratique et académique¹⁰. Dépassant le cadre étatique, Didier Georgakakis étudie l'Union européenne comme un champ bureaucratique¹¹. Surtout, notre revue de la littérature employant le concept de champ bureaucratique dans l'analyse de l'action publique montre que la notion est utilisée par nombre d'auteurs pour étudier des terrains nationaux aussi divers que les politiques publiques observées.

7. Didier GEORGAKAKIS, « Champ bureaucratique », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS Éditions, 2020, p. 131-133.

8. Pierre BOURDIEU, *Homo academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 1984.

9. Caroline DUFOUR, « Administrative History and the Theory of Fields: Towards a Social and Political History of Public Administration », *Administrative Science Quarterly*, 1-1, 2016, p. 124-137.

10. Thomas J. CATLAW et Qian HU, « Legitimacy and Public Administration: Constructing the American Bureaucratic Fields », *American Behavioral Scientist*, 53-3, 2009, p. 458-481.

11. Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.

Le champ bureaucratique en sociologie de l'action publique. Une revue de la littérature

Les très nombreuses occurrences de la notion de champ bureaucratique dans les travaux de sciences sociales empêchent d'établir un état de l'art exhaustif¹². Une revue de la littérature nécessairement partielle permet cependant d'identifier des usages différents de la notion pour étudier l'action publique. Tout d'abord, l'usage du concept n'est pas le même selon la langue de publication. Dans la littérature francophone et particulièrement dans les revues françaises, le concept, passé dans l'usage courant, est rarement défini et peu adossé à des références bibliographiques. Dans la littérature anglophone au contraire, le *bureaucratic field* fait presque systématiquement l'objet d'une définition articulée à une présentation plus générale de la théorie bourdieusienne des champs et appuyée sur des références précises à certains travaux de Bourdieu¹³. Nous retenons cinq catégories d'usages du concept de champ bureaucratique pour analyser l'action publique¹⁴. Dans le choix des exemples retenus, notre attention s'est portée sur la variété des terrains en fonction des États nationaux, domaines d'action publique et périodes historiques.

La notion de champ bureaucratique permet, tout d'abord, de penser l'hétérogénéité d'agents et institutions que recouvre « l'État », et leurs luttes. Le recours le plus fréquent au champ bureaucratique pour analyser l'action publique consiste à déshomo-

12. Dans *Google Scholar* (en novembre 2021), une recherche « champ bureaucratique » donne 1140 résultats (en excluant les citations); « *bureaucratic field* » donne 3330 résultats. De plus, la notion connaît divers synonymes ou formules approchées (et pas toujours définies) comme « champ administratif » ou « champ bureaucratico-politique » en français et *administrative field*, *state field*, *field of state institutions* en anglais.

13. En premier lieu: Pierre BOURDIEU, « Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field », *Sociological Theory*, 12-1, 1994, p. 1-18.

14. Ces cinq catégories sont très proches des types d'usage du concept de champ en sociologie de l'action publique que Vincent Dubois retient. Cette homologie n'était pas le point de départ de l'état de l'art. Elle apparaît au contraire comme son produit, ce qui semble témoigner du caractère incontournable du champ bureaucratique dans la production (et dans l'analyse) de l'action publique.

généiser « l'État » en montrant ce que les rapports de force internes au champ bureaucratique (et leurs transformations) font à l'action publique. Les travaux d'Elif Babül sur les fonctionnaires turcs face à la demande d'intégration de l'Union européenne par leur pays¹⁵, de Luca Queirolo Palmas sur les politiques de sécurité espagnoles contre les gangs¹⁶ ou de Sylvain Laurens sur les politiques françaises de l'immigration¹⁷ s'inscrivent dans cette perspective qui se penche souvent sur des sous-espaces du champ bureaucratique¹⁸. Cette perspective se révèle particulièrement féconde pour expliquer les transformations néo-libérales de l'État social. À la suite des travaux de Loïc Wacquant¹⁹, Chris Herring analyse le traitement policier des sans-abris comme la conséquence des concurrences au sein d'un champ bureaucratique de la gestion de la pauvreté qui implique d'autres acteurs que la police²⁰.

Le concept de champ bureaucratique permet ensuite de penser les relations entre celui-ci et d'autres espaces sociaux relativement autonomes et leurs conséquences sur l'action publique. Les travaux de Vincent Dubois sur les politiques culturelles²¹ ou ceux

15. Elif M. BABÜL, « Training Bureaucrats, Practicing for Europe: Negotiating Bureaucratic Authority and Governmental Legitimacy in Turkey », *Political and Legal Anthropology Review*, 35-1, 2012, p. 30-52.

16. Luca QUEIROLO PALMAS, « The Policies and Policing of Gangs in Contemporary Spain. An Ethnography of a Bureaucratic Field of the State », *Sociologica*, 2, 2015, p. 1-51.

17. Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009.

18. Voir aussi la troisième partie du présent chapitre qui porte sur des exemples issus des thèses respectives de ses auteurs.

19. Loïc J. D. WACQUANT, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, Duke University Press, 2009 ; Loïc WACQUANT, « La fabrique de l'État néolibéral : « Workfare », « Prisonfare » et insécurité sociale », *Civilisations*, 59-1, 2010, p. 151-174.

20. Chris HERRING, « Complaint-Oriented Policing: Regulating Homelessness in Public Space », *American Sociological Review*, 84-5, 2019, p. 769-800.

21. Vincent DUBOIS, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 2012.

de Jacques Defrance sur les politiques du sport²² montrent ce que l'autonomisation et l'institutionnalisation de ces sphères de pratiques doivent à leurs relations avec le champ bureaucratique. Parmi d'autres exemples, Linus Salö et ses coauteurs analysent ce que des évolutions dans le champ politique suédois font aux politiques d'enseignement de la langue: la conflictualité accrue de la question de l'immigration dans les années 1990 affaiblit la capacité que les agents du champ bureaucratique avaient jusqu'alors à définir de manière relativement autonome ces politiques publiques²³. Par ailleurs, les relations entre champ(s) économique(s) et champ bureaucratique sont un terrain privilégié pour étudier certaines transformations de l'action publique. Julie Gervais révèle ce que la managérialisation de l'action publique doit à l'hétéronomisation de certains segments du champ bureaucratique par les logiques du champ économique²⁴. La différenciation entre champs ne doit pas occulter les différenciations internes à ceux-ci et leurs effets sur l'action publique: un usage faible et sténographique de la notion expose en effet au risque de réification et au biais d'agentivité qu'elle entraîne («le champ bureaucratique fait ceci, ou décide cela»). Antoine Roger montre à l'inverse comment les politiques agricoles roumaines sont produites à l'interface entre champs scientifique, entrepreneurial et bureaucratique et ce que ces politiques doivent à des formes de coïncidence entre les principes d'opposition internes à chacun de ces champs²⁵.

22. Jacques DEFANCE, «L'autonomisation du champ sportif. 1890-1970», *Sociologie et sociétés*, 27-1, 1995, p. 15-31.

23. Linus SALÖ, Natalia GANUZA, Christina HEDMAN et Martha Sif KARREBÆK, «Mother tongue instruction in Sweden and Denmark: Language policy, cross-field effects, and linguistic exchange rates», *Language Policy*, 17-4, 2018, p.591-610.

24. Julie GERVAIS, «Les sommets très privés de l'État. Le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194, 2012, p.4-21.

25. Antoine ROGER, *Le capitalisme à travers champs. Étudier les structures politiques de l'accumulation*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2020. Voir également sa contribution au présent ouvrage.

On peut également utiliser la notion dans le cadre d'analyses d'espaces sociaux faiblement autonomes dont les agents s'inscrivent principalement dans d'autres champs (dont le champ bureaucratique). Divers « champs faibles », « nébuleuses » ou « espaces interstitiels » constitués à la croisée de différents champs davantage autonomes jouent un rôle indirect, mais néanmoins déterminant, dans la production de l'action publique²⁶. Ce sont notamment les espaces de l'expertise sur une thématique particulière ou les commissions *ad hoc* constituées pour traiter d'un problème public. Les travaux de Thomas Medvetz sur les *think tanks* aux États-Unis²⁷ ou de Lisa Stampnitzky sur l'expertise sur le terrorisme²⁸ portent sur ces espaces dans lesquels agissent certains agents du champ bureaucratique et dont les produits influencent en retour l'action publique. La différenciation entre champs – qui renvoie aux différents pôles du champ du pouvoir – permet d'analyser la multipositionnalité de certains agents de ces espaces interstitiels et les ressources et prises de position différenciées qui en découlent. Valentin Behr montre par exemple comment les promoteurs d'une politique publique de l'histoire en Pologne s'imposent grâce à leur position au croisement des champs académique, politique et bureaucratique, face à leurs opposants plus souvent issus du pôle autonome du champ académique et moins multipositionnés²⁹. Cette position au carrefour de

26. Voir notamment Antoine VAUCHEZ, « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood: Introducing a "Weak Field" Approach to the Study of Transnational Settings », *International Political Sociology*, 5-3, 2011, p.340-345. Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999. Pour de plus amples développements sur ce type d'espace, voir le chapitre de Lili Soussoko dans le présent ouvrage.

27. Thomas MEDVETZ, *Think Tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2012 ; Thomas MEDVETZ, « Les think tanks dans le champ du pouvoir étasunien », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200-5, 2013, p.44-55. Voir également sa contribution au présent ouvrage.

28. Lisa STAMPNITZKY, *Disciplining Terror: How Experts Invented « Terrorism »*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 ; Lisa STAMPNITZKY, « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, 59-2, 2013, p.89-104.s

29. Valentin BEHR, « Genèse et usages d'une politique publique de l'histoire. La

plusieurs espaces sociaux permet également de rendre raison des évolutions de certaines institutions. Sarah Kolopp montre ainsi ce que le positionnement de l'ENA, à la croisée du champ des grandes écoles et du champ bureaucratique, fait à l'évolution des savoirs et pratiques administratives des hauts fonctionnaires. Ce positionnement contribue notamment à la naturalisation des « contraintes » économiques dans les enseignements de l'école³⁰.

Le concept de champ s'avère également heuristique pour comprendre comment les logiques du champ bureaucratique structurent en partie les champs de production d'une politique spécifique³¹. Ce travail sur un espace de définition d'une politique publique permet d'articuler les différenciations internes au champ bureaucratique aux différenciations entre champs. L'étude séminale consacrée par Pierre Bourdieu et Rosine Christin au champ de la politique du logement³² a posé les jalons d'une méthode qui reste à ce jour encore peu employée. Cette approche a cependant donné quelques analyses empiriques poussées. Elles se fondent parfois sur des méthodes statistiques comme l'analyse des correspondances multiples (ACM) dont Pierre Bourdieu a souligné les affinités avec la pensée en termes de champs³³. C'est notamment le cas des travaux sur le cas français de Rémi Lenoir sur les politiques familiales³⁴, de Pierre Clément sur les programmes scolaires³⁵ et

« politique historique » en Pologne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 46-3, 2015, p. 21-48. Voir également sa contribution au présent ouvrage.

30. Sarah KOLOPP, « De la modernisation à la raison économique. La formation en économie à l'Ena et les déplacements des lieux communs de l'action publique (1945-1984) », *Genèses*, 93-4, 2013, p. 53-75.

31. Vincent DUBOIS, « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, 20-1, 2014, p. 25-30.

32. P. BOURDIEU et R. CHRISTIN, « La construction du marché », art. cit.

33. Pierre BOURDIEU, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p. 70.

34. Rémi LENOIR, « L'État et la construction de la famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91-92, 1992, p. 20-37.

35. Pierre CLÉMENT, « Réformer les programmes pour changer l'école ? Une sociologie historique du champ du pouvoir scolaire » thèse de doctorat en

de Fabien Eloire sur le « tournant de la rigueur »³⁶. Des enquêtes appliquent également cette perspective à d'autres contextes nationaux. C'est par exemple le cas de travaux sur les politiques de sécurité au Mexique³⁷ et sur les évolutions des politiques de la police après la transition démocratique au Chili et en Argentine. Paul Hathazy montre par exemple comment les luttes de légitimation entre différentes forces de police au Chili entraînent la transformation de leurs missions (de police politique à police criminelle)³⁸. Ces travaux se réfèrent souvent à l'article de Pierre Bourdieu et Rosine Christin sur la politique du logement, mais ne reposent pas sur une analyse statistique.

Enfin, le concept de champ bureaucratique permet d'étudier l'autonomisation et la structuration d'un espace institutionnalisé de relations supranationales. Les travaux de Didier Georgakakis ont montré l'intérêt scientifique d'analyser le « champ bureaucratique formé par les institutions de l'Union européenne³⁹ », ou « champ de l'eurocratie⁴⁰ », pour rompre avec les approches très majoritairement institutionnalistes de l'Union européenne. Dans un premier temps, ces travaux ont principalement établi la morphologie du champ de l'eurocratie. Il est structuré principalement par le volume

sociologie, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2013. Voir également son chapitre dans le présent ouvrage.

36. Fabien ELOIRE, « Le “tournant de la rigueur” comme processus régulateur. Étude d'une décision de politique économique », *Revue française de sociologie*, 61-2, 2020, p. 207-241.

37. Markus-Michael MÜLLER, « De-monopolizing the Bureaucratic Field: Internationalization Strategies and the Transnationalization of Security Governance in Mexico City », *Alternatives: Global, Local, Political*, 39-1, 2014, p. 37-54.

38. Paul HATHAZY, « Fighting for a Democratic Police: Politics, Experts and Bureaucrats in the Transformation of the Police in Post-Authoritarian Chile and Argentina », *Comparative Sociology*, 12-4, 2013, p. 505-547. Voir également son chapitre dans le présent ouvrage.

39. Didier GEORGAKAKIS et Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », in Johanna SIMÉANT (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS Éditions, 2015, p. 197-217, p. 198.

40. D. GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'eurocratie*, op. cit.

de capital et secondairement par l'opposition entre permanents et intermittents, et celle entre profils juridique et économique. Divers travaux ont depuis analysé la production de ces politiques à l'aune de la structure du champ de l'eurocratie, ou du moins de certains de ses sous-champs⁴¹.

La structure du champ bureaucratique

Recourir à la notion de champ bureaucratique pour analyser l'action publique suppose d'en décrire les logiques de fonctionnement et les principes structurants. Les positions des agents dans le champ bureaucratique sont définies par la quantité de capital bureaucratique qu'ils détiennent et par les formes de ce capital. La synthèse de différents travaux sur l'administration française après la Seconde guerre mondiale adoptant une perspective relationnelle permet d'illustrer cette démarche.

Le volume de capital bureaucratique

Les relations de pouvoir au sein du champ bureaucratique sont d'abord structurées par le volume inégal de capital bureaucratique détenu par les agents.

Les différentes positions statutaires qui peuvent être occupées au sein de l'administration sont associées à des niveaux d'autorité inégaux. Ces hiérarchies, pour partie formalisées dans des textes réglementaires, sont le produit de l'histoire du champ bureaucratique⁴². En France, le statut des fonctionnaires est organisé par la division légale entre plusieurs catégories depuis 1946 (catégories A, B, C et D puis A, B et C depuis 1990) auxquelles correspondent un niveau de diplôme et une position hiérarchique. De même, il existe au sein des différents corps qui composent la fonction publique des

41. Voir notamment Frédéric LEBARON et Didier GEORGAKAKIS, « The field of European economic governance and austerity policies: Exploratory elements (2002–2012) », *Political Anthropological Research on International Social Sciences*, 2-1, 2021, p.47-82. Pour de plus amples développements sur ce point, voir le chapitre de Didier Georgakakis dans le présent ouvrage.

42. Pour un résumé de l'histoire du statut et catégories de la fonction publique : Luc ROUBAN, *La fonction publique*, Paris, La découverte, 2009, p. 728.

échelons hiérarchisés marquant la progression dans la carrière. La production d'organigrammes pyramidaux dans les différentes administrations concrétise également les hiérarchies au sein de ces organisations. Ces hiérarchies institutionnalisées sont le produit des luttes propres au champ bureaucratique. Odile Join-Lambert montre par exemple comment la construction après-guerre de différents échelons correspondant aux catégories de la fonction publique au sein du corps des receveurs des postes est le produit des revendications des représentants de ce corps visant à préserver son unité et les possibilités d'ascension sociale en son sein⁴³.

Différentes hiérarchies plus informelles étagent également les positions bureaucratiques. La « haute fonction publique » distingue, tout d'abord, les fonctionnaires amenés à occuper rapidement des postes de direction au sein de l'administration publique. La catégorie de « haut fonctionnaire » n'a cependant pas d'existence juridique. Elle est l'objet de luttes entre corps. Les fonctionnaires appartenant à ceux qui recrutent à la sortie de l'École polytechnique et de l'École nationale d'administration (ENA) revendiquent l'appartenance à ce groupe. L'expression de « hauts fonctionnaires territoriaux » est également parfois employée notamment pour désigner les administrateurs territoriaux. Selon Natacha Gally, la clôture d'un marché des hauts fonctionnaires est le produit historique d'une « politique de la haute fonction publique »⁴⁴. Depuis la fin du XIX^e siècle, elle a consisté en l'instauration de concours spécifiques et en la construction d'une compétence « généraliste » que détiendraient ces hauts fonctionnaires. Cette haute fonction publique est elle-même hiérarchiquement structurée. Ces hiérarchies s'objectivent, pour la fonction publique d'État, dans les choix d'affectation selon le classement de sortie de l'ENA (le Conseil d'État, l'inspection de Finances et la Cour des comptes accueillent

43. Odile JOIN-LAMBERT, « Quand l'État ajuste. Receveurs et receveuses des Postes sous la IV^e République », *Le Mouvement Social*, 212-3, 2005, p. 1133.

44. Natacha GALLY, « Le marché des hauts fonctionnaires. Une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne » thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, Paris, 2012.

les premiers du classement) et de l'École polytechnique (le corps des Mines est demandé par les premiers au classement de sortie, suivi par celui des Ponts et Chaussée puis des autres corps techniques). Les membres des corps revendiquant leur appartenance à la haute fonction publique cherchent à en maintenir le prestige et le capital bureaucratique qu'ils leur confèrent. Julie Gervais décrit, par exemple, comment des membres du corps des Ponts et Chaussées ont défendu, durant les années 2000, l'usage de savoirs managériaux et la fusion avec d'autres corps afin de maintenir leur prestige et celui du ministère de l'Équipement auquel ils sont rattachés⁴⁵. De même, les administrateurs territoriaux cherchent à acquérir un statut similaire à celui des hauts fonctionnaires de la fonction publique d'État depuis les années 1990, tout en mettant en avant la spécificité de leur connaissance du « terrain » et leur attachement au « local »⁴⁶. Des hiérarchies étagent également des fonctionnaires statutairement égaux, selon l'institution ou le service dans lesquels ils exercent. Les différents ministères jouissent d'un prestige inégal que l'on peut là encore objectiver, entre autres, à partir des choix d'affectation des administrateurs civils à la sortie de l'ENA (il est par exemple plus prestigieux d'être administrateur civil au ministre des Finances qu'au ministère de l'Agriculture)⁴⁷. Olivier Quéré montre également la nette hiérarchisation entre les affectations offertes à la sortie des Instituts régionaux d'administration (IRA) formant les fonctionnaires de catégorie A de la fonction publique (l'administration centrale est préférée à l'administration déconcentrée et à l'administration scolaire)⁴⁸. Au sein de la fonction publique territoriale,

45. Julie GERVAIS, *L'impératif managérial. Désirs privés et devoirs publics d'un grand corps d'État*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2019.

46. Natacha GALLY, « Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales ? Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET », *Revue française d'administration publique*, 131-3, 2009, p. 497512.

47. Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

48. Olivier QUÉRÉ, « Hiérarchie des places, hiérarchie de l'administration. Trajectoires de (dé)classement des cadres intermédiaires de la fonction publique », *Politix*, 124-4, 2018, p. 135160.

les postes dans les régions semblent plus prestigieux que dans les départements et ceux dans les départements plus prestigieux que dans les communes : les cadres des collectivités locales cherchent préférentiellement à se faire recruter dans les premières collectivités⁴⁹. D'autres indices permettent d'objectiver la position d'un service ou d'une administration dans ces hiérarchies. Dans son enquête sur les guichets de l'asile, Alexis Spire identifie, par exemple, comment la vétusté des locaux et la précarité des agents qui y travaillent marquent la relégation de ce service d'une préfecture⁵⁰.

Les hiérarchies entre les différents postes au sein de l'administration s'articulent aux propriétés sociales des agents du champ bureaucratique : l'accès aux différentes fonctions et les manières de les exercer dépendent des trajectoires antérieures à l'entrée dans le champ. Les hiérarchies administratives s'articulent ainsi aux rapports de domination structurant l'ensemble du monde social.

Pour commencer, les hiérarchies administratives reposent sur la trajectoire scolaire des agents du champ bureaucratique. Plus les positions hiérarchiques au sein de l'administration sont élevées, plus elles sont occupées par des agents au niveau de diplôme élevé⁵¹. Dans *La noblesse d'État*, Pierre Bourdieu décrit spécifiquement les différents « rites d'institution » qui autorisent l'entrée dans la haute fonction publique⁵². Le passage par les classes préparatoires, la scolarité dans les « grandes écoles » et les concours d'entrée et de sortie de ces écoles distinguent, socialisent et légitiment ceux qui peuvent accéder à ces positions dominantes. L'occupation de positions intermédiaires au sein de l'administration fait également l'objet d'un apprentissage scolaire. C'est notamment le rôle des

49. Frank BACHELET, « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des Collectivités Locales*, 26-1, 2006, p. 99113.

50. Alexis SPIRE, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169, 2007, p. 421.

51. Julien POUGET, « La Fonction publique : vers plus de diversité ? », *Insee Références*, 2005.

52. Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

IRA décrit par Olivier Quéré. Les enseignements qui y sont donnés visent à inculquer la nécessaire obéissance de ces fonctionnaires intermédiaires à leurs supérieurs et à leur apprendre à s'imposer aux fonctionnaires sous leurs ordres⁵³. Des fonctionnaires ou assimilés en charge de tâches d'exécution au sein de l'administration ont suivi quant à eux, dans plusieurs cas étudiés, des cursus qui ne forment pas aux savoirs administratifs légitimes⁵⁴ : ils peuvent être enclins à accepter plus facilement une position subordonnée vis-à-vis d'une hiérarchie dépositaire de ces savoirs. Les différents concours de la fonction publique territoriale jouent enfin aussi un rôle de sélection et de socialisation visant à recruter des agents disposés à exercer et respecter leurs positions hiérarchiques⁵⁵.

Dans le cas de la fonction publique territoriale, l'accès aux positions de direction selon la trajectoire scolaire semble s'articuler avec une forme de politisation du recrutement plus prononcée que dans la fonction publique d'État. Malgré l'institutionnalisation nationale de concours territoriaux à partir des années 1970, le recrutement aux postes de direction au sein des collectivités territoriales est aujourd'hui en partie le produit d'un « étiquetage partisan » de ces agents : les élus embauchent des cadres ayant travaillé dans des collectivités territoriales du même bord politique que le leur⁵⁶.

Comme le montrent différentes enquêtes quantitatives, les capitaux hérités déterminent également la position des agents dans le

53. Olivier QUÉRÉ, « La fabrique des cadres intermédiaires de la fonction publique. Enseigner et assigner un positionnement aux attachés dans les Instituts régionaux d'administration », *Gouvernement et action publique*, 4-4, 2015, p. 3354.

54. Par exemple : Vincent DUBOIS, *La vie au guichet*, Paris, Economica, 1999. A. SPIRE, « L'asile au guichet », art. cit.

55. Émilie BILAND, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, 52-2, 2010, p. 172194.

56. Émilie BILAND, *La fonction publique territoriale*, Paris, La découverte, 2019, p. 58.

champ bureaucratique⁵⁷. Plus on s'élève dans les hiérarchies administratives, plus les agents publics ont des parents appartenant aux catégories sociales supérieures. Plus spécifiquement, l'accès à la fonction publique est déterminé par l'appartenance de membres de sa famille à l'administration. En outre, plus le poste occupé est élevé plus cette proximité familiale avec l'administration est forte. La proximité avec l'univers bureaucratique et avec les formes scolaires légitimes permet tout à la fois d'acquérir les titres scolaires autorisant à occuper une position élevée au sein de l'administration et de se conformer spontanément aux manières d'être valorisées en son sein. Jean-Michel Eymeri-Douzans détaille, par exemple, comment le passage par l'ENA prolonge la socialisation bourgeoise initiale de la majorité des hauts fonctionnaires⁵⁸. Il est cependant à noter que l'accès à la fonction publique offre des possibilités de promotion sociale aux classes populaires plus importantes que le secteur privé⁵⁹.

Le genre constitue également une variable déterminant la position dans les hiérarchies qui structurent l'administration. Les enquêtes statistiques sur la fonction publique montrent une sous-représentation des femmes aux postes de direction au sein de l'administration⁶⁰. Elsa Favier décrit, dans son travail sur les femmes énarques, la manière dont le genre participe à structurer les hiérarchies entre hauts fonctionnaires⁶¹. Cet effet du genre est, par exemple, révélé par les choix et classements différenciés à la

57. Alain DARBEL et Dominique SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif*, Paris ; La Haye, Mouton, 1969 ; J. POUGET, «La Fonction publique: vers plus de diversité?», art. cit ; Luc ROUBAN, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 5174.

58. J.-M. EYMERI, *La fabrique des énarques*, *op. cit.*

59. Sibylle GOLLAC, «La fonction publique: une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires?», *Societes contemporaines*, 58-2, 2005, p. 4164.

60. J. POUGET, «La Fonction publique: vers plus de diversité?», art. cit ; L. ROUBAN, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 5174.

61. Elsa FAVIER, «Énarques et femmes: le genre dans la haute fonction publique» thèse de doctorat en sciences sociales et genre, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 2020.

sortie de l'ENA. Les femmes énarques choisissent moins, à classement égal, certains corps prestigieux comme le corps préfectoral ou le corps diplomatique. Ces affectations supposent des déplacements fréquents et des horaires de travail incompatibles avec la place assignée aux femmes dans la division genrée du travail familial. Ces corps supposent, par ailleurs, d'endosser plus fortement un rôle considéré comme masculin.

Enfin, les assignations racisantes dont sont l'objet certains agents du champ bureaucratique participent à les inférioriser. Sarah Mazouz décrit par exemple comment une fonctionnaire subvertit les relations hiérarchiques au sein d'une préfecture en assignant une catégorie racisante à sa supérieure lors d'une conversation⁶². Elsa Favier décrit également la manière dont une élève à l'ENA modifie son apparence afin d'éviter les remarques racisantes du personnel de l'école, espérant ainsi obtenir un classement de sortie favorable⁶³. À l'inverse, Alexis Spire dans son travail sur les guichets de l'asile décrit comment la position très fortement dominée du service est liée au public étranger qui y est reçu. Il explique que les fonctionnaires qui y travaillent jugent qu'ils sont eux même nombreux à être non-blancs du fait de ce public⁶⁴.

La structure du capital bureaucratique

Plusieurs oppositions plus horizontales structurent également le champ bureaucratique. Les propriétés sociales hétérogènes de ses agents peuvent être à l'origine de conceptions différentes de l'action publique sans pour autant correspondre à une hiérarchie. Ces oppositions horizontales fondent des divisions du travail et des luttes bureaucratiques.

62. Sarah MAZOUZ, « Faire des différences. Ce que l'ethnographie nous apprend sur l'articulation des modes pluriels d'assignation », *Raisons politiques*, 58-2, 2015, p. 7589.

63. E. FAVIER, *Énarques et femmes: le genre dans la haute fonction publique*, *op. cit.*, p. 290311.

64. A. SPIRE, « L'asile au guichet », *art. cit.*

Une première polarité oppose les agents selon que leurs positions sont considérées comme plus ou moins politiques au sein de l'administration. Au sein des ministères, cette opposition distingue notamment les agents qui participent officiellement à la définition des politiques, au sein du cabinet du ministre. L'accès à un cabinet ministériel repose généralement sur une origine sociale plus élevée⁶⁵, une interconnaissance préalable avec le ministre ou les membres du cabinet ainsi que sur un capital partisan plus important⁶⁶. Le ministre et son cabinet dirigent officiellement l'administration. Cependant, différents travaux montrent comment des fonctionnaires éloignés du pôle politique de l'administration participent à l'action publique au nom d'un savoir bureaucratique neutre⁶⁷. Dans ses travaux sur les ingénieurs-économistes du ministère des Transports, Harold Mazoyer décrit par exemple la manière dont l'introduction de savoirs économiques a été conçue comme une manière de saper l'autorité des directions du ministère et d'affirmer le pouvoir du ministre et de son cabinet. Mais ces savoirs économiques ont également permis aux ingénieurs-économistes de se faire les « conseillers du prince » au nom d'une expertise technique autonome⁶⁸. On retrouve une opposition similaire dans les directions des collectivités territoriales. Les directeurs généraux des services sont par exemple officiellement chargés de la mise œuvre

65. A. DARBEL et D. SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif*, op. cit., p. 142.

66. C'est par exemple le cas des cabinets ministériels socialistes sous la présidence de François Mitterrand: Frédéric SAWICKI et Pierre MATHIOT, «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement», *Revue française de science politique*, 49-1, 1999, p. 330.

67. Pour une synthèse sur la distinction et les relations entre pôles «politique» et «administratif»: Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS et Renaud PAYRE, «Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique"», *Gouvernement et action publique*, 1-4, 2012, p. 720.

68. Harold MAZOYER, «La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports. Conseiller le politique, résister au comptable et discipliner le technicien (1958-1966)», *Gouvernement et action publique*, 4-4, 2012, p. 2143.

administrative d'une politique décidée par l'élu et son cabinet. Mais ils participent en fait à la construction de l'action publique en préparant ces décisions et en se faisant l'interprète des contraintes budgétaires et juridiques limitant les politiques envisageables⁶⁹.

Cette première opposition recoupe, en partie, une seconde opposition entre un pôle « administratif » et un pôle « technico-scientifique » de l'administration. Certains fonctionnaires fondent leur légitimité à intervenir dans la définition de l'action publique sur leurs formations juridiques. D'autres fondent plutôt leur autorité sur des savoirs scientifiques. Cette opposition est particulièrement visible au sein de la haute fonction publique, qui est divisée en deux filières. Les fonctionnaires des grands corps administratifs issus de l'ENA ont une formation tournée vers des matières administratives⁷⁰. Les hauts fonctionnaires issus de l'École polytechnique sont quant à eux formés aux sciences et techniques. Cette opposition recoupe également la différence entre les ministères techniques, comme le ministère de l'Industrie ou des Transports et les ministères contrôlés par des énarques comme le ministère des Finances ou de l'Intérieur. Cette polarisation peut donner lieu à des luttes portant sur l'action publique à mener. Pierre Bourdieu et Rosine Christin décrivent, par exemple, les oppositions portant sur la politique du logement entre les fonctionnaires du ministère des Finances prônant une politique de libéralisation de la construction et les fonctionnaires de l'Équipement défendant un maintien du *statu quo* et la préservation du rôle du ministère en charge des travaux publics⁷¹. C'est aussi le cas des luttes locales quant aux politiques de construction qui ont traditionnellement opposé les préfetures, dirigées généralement par des énarques, et les directions départementales de l'équipement (DDE), occupées par des ingé-

69. Benoît DEMONGEOT, Sébastien GARDON et Éric VERDIER, «Le travail politique des cabinets présidentiels en régions» in Willy BEAUVALLET et Sébastien MICHON (dir.), *Dans l'ombre des élus : une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017.

70. On observe ainsi préférentiellement cette opposition dans le champ des grandes écoles : P. BOURDIEU, *La noblesse d'État, op. cit.*

71. P. BOURDIEU et R. CHRISTIN, «La construction du marché», art. cit.

niers des Ponts et Chaussées et des ingénieurs des Travaux Publics de l'État⁷². La pérennité de cette opposition peut cependant être interrogée. On observe en effet une mobilisation croissante de savoirs managériaux aux pôles technique comme administratif de l'administration. Julie Gervais décrit, par exemple, la manière dont les réformateurs de l'école des Ponts et Chaussées introduisent des savoirs managériaux dans le cursus de l'école, durant les années 2000, en ayant en tête la concurrence de leur école avec l'ENA⁷³.

L'opposition entre un pôle généraliste et un pôle spécialisé sectoriellement contribue également à structurer le champ bureaucratique⁷⁴. Cette polarisation oppose des fonctionnaires qui détiennent des savoirs et une légitimité à intervenir sur l'action publique plus ou moins transposables ou restreints à un secteur des politiques publiques. Des savoirs juridiques, financiers, managériaux ou encore économétriques peuvent notamment être mobilisés dans diverses administrations pour contribuer à la définition de l'action publique. Le corps des administrateurs civils est par exemple supposé être un corps transversal aux différents ministères et caractérisé par la compétence généraliste de ses membres en matière d'encadrement⁷⁵. Certains fonctionnaires sont quant à eux plus spécialisés : ils détiennent des compétences sectorielles et peu transposables. C'est le cas de l'expertise technique portant sur la construction des routes : elle est détenue historiquement par les fonctionnaires des Ponts et Chaussées (qui ont cependant progressivement diversifié leurs compétences) et elle caractérise plus exclusivement le champ d'intervention des ingénieurs des Travaux Publics de l'État⁷⁶. Cette polarisation explique certaines évolutions

72. Opposition évoquée, par exemple, dans Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-1, 1990, p. 8696.

73. J. GERVAIS, *L'impératif managérial*, *op. cit.*

74. Cette opposition n'est pas qu'horizontale : la position dominante des hauts fonctionnaires repose notamment sur des compétences construites comme généralistes. Cf. N. GALLY, « Le marché des hauts fonctionnaires. », *op. cit.*

75. *Ibid.*, p. 189 et s.

76. J. GERVAIS, *L'impératif managérial*, *op. cit.*

de l'action publique: Thomas Lépinay montre par exemple comment l'évolution de la Cour des comptes, à partir des années 1980, est le produit de l'arrivée d'énarques généralistes, à partir de l'après-guerre, au sein de l'institution. Ils remplacent des fonctionnaires caractérisés par une compétence essentiellement juridique et des dispositions mondaines. Ils dévalorisent progressivement l'évaluation juridique de la régularité de comptes pour mettre en avant un rôle plus large d'évaluation de l'action publique⁷⁷.

Une quatrième opposition peut être mobilisée à la suite de Pierre Bourdieu pour décrire le champ bureaucratique: l'opposition entre «la main gauche» et la «main droite» de l'État⁷⁸. La main droite désigne les ministères et corps «régaliens» et «financiers», tandis que la main gauche désigne les ministères et corps en charge des questions «sociales» et «culturelles». Loïc Wacquant mobilise, par exemple, cette polarisation pour décrire la transformation concomitante du système carcéral et social aux États-Unis visant à contrôler les exclus du marché du travail. En ce qui concerne la haute fonction publique, les fonctionnaires proches du premier pôle sont détenteurs d'un prestige plus important. Cette division du travail est plus horizontale au niveau des positions intermédiaires et inférieures au sein de l'administration. Cédric Hugrée décrit par exemple l'opposition, au sein des fonctionnaires de catégorie B, entre les métiers de l'ordre et les métiers du *care*⁷⁹. Cette opposition se fonde notamment sur une division genrée du travail. Les administrations de la main droite de l'État sont majoritairement masculines tandis que celles de la main gauche sont davantage peuplées par des femmes⁸⁰.

77. Thomas LÉPINAY, «Du juge des comptes au conseiller du prince. Quand la Cour des comptes transforme ses manières de contrôler», *Politix*, 124-4, p. 111-134.

78. Pierre BOURDIEU, «La démission de l'État», in Pierre BOURDIEU (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 2007, p. 337-350.

79. Cédric HUGRÉE, «Aux frontières du «petit» salariat public et de son encadrement: de nouveaux usages des concours? », *Travail et emploi*, 127, 2011, p. 6782.

80. Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

On peut enfin identifier une opposition au sein du champ bureaucratique français entre différents « niveaux » de l'action publique. Les agents du champ bureaucratique se différencient selon que leurs relations et leurs compétences administratives sont liées plutôt à des collectivités territoriales, à l'administration nationale ou à des organisations internationales. Les travaux pionniers sur le pouvoir local ont montré la manière dont les fonctionnaires de l'administration déconcentrée et les élus des collectivités territoriales peuvent nouer des relations d'alliance pour s'imposer face aux administrations centrales⁸¹. Cette opposition entre le « national » et le « local », très marquée en France, peut aussi opposer les représentants des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales. On peut, par exemple, identifier cette opposition dans le cadre de la politique du « droit au logement »⁸². L'opposition entre des fonctionnaires circulant dans des organisations internationales et des fonctionnaires uniquement inscrits dans les administrations locales et nationales est aussi structurante. On peut, par exemple, évoquer le cas des fonctionnaires de la direction du Trésor qui, selon Sarah Kolopp, s'insèrent dans différents réseaux internationaux, à partir des années 1960, et défendent de ce fait des réformes de libéralisation financière⁸³. Vincent Lebrou décrit quant à lui, au niveau local, comment des fonctionnaires participent à l'élaboration de politique publique des collectivités territoriales au nom de la mise en œuvre de « la politique de cohésion économique, sociale et territoriale » de l'Union européenne⁸⁴.

dans la fonction publique, 2021, p. 110.

81. Pierre GRÉMON, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

82. Pierre-Édouard WEILL, *Sans toit ni loi? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017, p. 179227.

83. Sarah KOLOPP, « "La main de l'étranger" ? Les voies de l'international dans la réforme financière en France : le cas du « souci international » de la direction du Trésor », *Politix*, 124-4, 2018, p. 161181.

84. Vincent LEBROU, « À la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 4-4, 2015, p. 101126.

Ce que le champ bureaucratique fait à l'action publique

L'identification de la structuration du champ bureaucratique contribue à expliquer l'action publique et ses évolutions. Positionner dans le champ bureaucratique les agents qui participent à définir une politique publique est un moyen pour comprendre la conception spécifique qu'ils défendent concernant cette politique. Ce travail permet également de comprendre pourquoi certains agents parviennent à imposer leur conception de l'action publique. Enfin, les déplacements dans le champ bureaucratique d'agents en charge d'une politique publique peuvent en expliquer les évolutions. Les exemples de l'évolution de la mesure du PIB et des réformes des PTT illustrent la manière dont peuvent être opérationnalisés ces usages de la notion de champ bureaucratique pour expliquer l'action publique.

Les évolutions de la mesure du PIB comme produit d'un double déplacement dans le champ bureaucratique

Entre les années 1950 et 1970, les modalités du chiffrage de la production intérieure brute (PIB) évoluent grandement. L'étude de la position dans le champ bureaucratique des fonctionnaires en charge d'établir le chiffre de la PIB fournit une explication à cette transformation⁸⁵.

Entre les années 1950 et le milieu des années 1960, le chiffre de la croissance économique est établi comme une manière de planifier l'économie. La fixation d'un objectif de croissance est la modalité dominante de chiffrage de la PIB. Un objectif de croissance jugé

85. Ce travail se fonde essentiellement sur un travail sur les archives du Service des études économiques et financières (SEEF) et de la direction de la Prévision (DP) du ministère des Finances, du Commissariat général du plan (CGP) et des services de comptabilité nationale et de prévision de l'INSEE. On se fonde également sur un travail prosopographique sur les fonctionnaires de ces administrations et des entretiens avec certains d'entre eux. Ce travail s'inscrit dans une recherche doctorale en cours et les éléments empiriques de l'argument développé ici sont détaillés dans Victor DEMENGE, « De l'objectif bureaucratique à la naturalité économique », *Gouvernement et action publique*, 10-1, 2021, p.3560.

souhaitable est notamment fixé pour la dernière année du plan. Sa définition finale revient au gouvernement. De même, les prévisions à court terme réalisées au ministère des Finances, appelées « budgets économiques » sont en partie normatives. Elles sont destinées à établir les objectifs et moyens du budget de l'État. Dans les budgets économiques rendus publics, le taux de croissance est fixé en fonction d'autres objectifs de politiques économiques comme la balance extérieure ou le niveau d'emploi, ou comme un objectif en soi. Seuls les comptes du passé prennent une tournure réaliste. La comptabilité de la croissance passée est, cependant, peu valorisée par les fonctionnaires qui dirigent le Service des études économiques et financières (SEEF)⁸⁶. Leurs techniques de construction sont peu stabilisées et leur solidité statistique n'est pas assurée. À partir de la seconde partie des années 1960, le chiffrage de la croissance évolue : il ne vise plus à fixer des objectifs, mais seulement à établir l'évolution exacte de la production. Les fonctionnaires qui se chargent des prévisions économiques remettent progressivement en question l'intervention politique du gouvernement, des commissions du Plan et du cabinet du ministère des Finances sur le chiffrage de la croissance. Ils mobilisent, à la fin des années 1960, les modèles économiques qui se caractérisent par l'impossibilité d'y fixer *a priori* un chiffre de croissance économique⁸⁷. L'objectif du plan est abandonné progressivement à partir de la fin des années 1970. Pour ce qui est des comptes du passé, les comptables nationaux en charge de ce chiffrage de la PIB formalisent progressivement différentes techniques comptables et mobilisent de nouvelles sources statistiques.

Cette transformation est le produit des positions des fonctionnaires en charge d'évaluer la croissance dans le champ bureaucra-

86. Aude TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des finances, 1948-1968*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.

87. Sur les transformations de la prévision économique à cette période : Thomas ANGELETTI, « Le laboratoire de la nécessité : économistes, institutions et qualifications de l'économie », Thèse de sociologie, EHESS, 2013.

tique et de son évolution historique. Initialement évaluée par des fonctionnaires au pôle politique de l'administration, la croissance est progressivement mesurée par des fonctionnaires positionnés au pôle technico-scientifique du champ bureaucratique. La génération de fonctionnaires initiant le chiffrage de la croissance durant les années 1950 et au début des années 1960 se caractérise par sa proximité vis-à-vis du pôle politique et administratif de l'administration. Les promoteurs de la comptabilité nationale sont des fonctionnaires du SEEF du ministère des Finances. Six membres sur treize de l'équipe de comptabilité nationale en 1952 sont énarques. Parmi les autres membres de l'équipe, seuls deux sont polytechniciens et deux autres ont une formation universitaire en statistiques. Le SEEF compte dix énarques et neuf fonctionnaires ayant obtenu l'ancien concours de « rédacteur » en 1955, et huit énarques et huit fonctionnaires ayant obtenu l'ancien concours de « rédacteur » en 1959. Des polytechniciens et des chargés de mission formés spécifiquement aux statistiques et en économie rejoignent plus fortement le SEEF à la fin des années 1950. On compte au SEEF trois polytechniciens en 1955 et sept en 1959 et on y retrouve par exemple cinq chargés de mission passés par l'Institut statistique de l'université de Paris et six docteurs en économie en 1959⁸⁸. Les postes de direction du service sont cependant presque exclusivement occupés par des administrateurs civils et inspecteurs des finances durant la période. Les fonctionnaires du SEEF entretiennent, par ailleurs, des relations régulières avec le cabinet du ministre et le commissariat général du Plan à qui sont destinés une grande partie de leurs travaux de prévision. Du fait de cette position, ils sont donc enclins à défendre un chiffrage du PIB qui permet d'intervenir directement sur la définition des politiques économiques et ils mettent en place des techniques de comptabilité nationale permettant de fixer de manière normative le niveau de la croissance future.

Les fonctionnaires en charge de chiffrer la croissance évoluent fortement, au début des années 1960. La croissance du nombre de polytechniciens et de fonctionnaires formés en économie et statis-

88. Ces chiffres sont issus du travail d'Aude Terray : *Ibid.*, p. 598 sq.

tique à l'université et au SEEF durant les années 1950 est accélérée par deux transformations structurelles. Pour commencer, les effectifs de fonctionnaires issus de l'ENSAE qui forme notamment les administrateurs de l'INSEE croient fortement⁸⁹ et l'autonomisation des cursus en économie au sein des facultés de droit s'achève durant les années 1960. De ce fait, de nouveaux fonctionnaires, issus de formation en économie, en économétrie et en statistique peuvent investir ces tâches de chiffrage de la croissance. Ensuite, une partie du travail de prévision économique et les tâches de comptabilité nationale sont transférées en 1962 du ministère des Finances vers l'INSEE dont les membres revendiquent leur indépendance vis-à-vis du gouvernement. Seuls les budgets économiques restent essentiellement élaborés au ministère des Finances. Ces deux évolutions conduisent à l'apparition d'une nouvelle génération de fonctionnaires chiffrant la PIB plus proche du pôle technique et scientifique du champ bureaucratique. Entre 1965 et 1976, les fonctionnaires en charge d'élaborer les « bases de comptabilité nationale » sont neuf sur vingt-quatre à être passés par l'ENSAE (dont huit après polytechnique). Les autres sont passés par des formations en économie à l'université ou des écoles d'ingénieur. On ne compte aucun énarque parmi eux. La construction de premiers modèles économiques permettant de chiffrer le PIB est également prise en charge par des fonctionnaires issus de ces formations : entre 1965 et 1981, treize fonctionnaires sur vingt élaborant les modèles à court terme et quatorze sur vingt-deux élaborant les modèles à moyen terme viennent de l'ENSAE et/ou de polytechnique. Les autres ont étudié à l'université ou dans des écoles d'ingénieur. On ne compte qu'un énarque parmi eux. Du fait de ces formations centrées sur les mathématiques et l'économie, ces fonctionnaires construisent ainsi des méthodes de chiffrage de la croissance qu'ils jugent plus réalistes. Le SEEF devenu direction de la Prévision reste cependant dirigé par des énarques et lié au cabinet du ministre des Finances :

89. Alain DESROSIÈRES, « D'une école de statistique et d'économie à l'Ensaie et l'Ensaï : 1942-1996 », *Courrier des statistiques*, 7576, 1995.

la scientification des prévisions à court terme qui y restent élaborées est donc moins importante et plus conflictuelle.

Cette transformation est aussi le produit de l'instauration d'une division du travail de chiffrage de la croissance fondée sur des positions inégales dans la hiérarchie bureaucratique. La division du travail entre économistes « prévisionnistes », comptables nationaux et statisticiens⁹⁰ est au fondement de la naturalisation du chiffrage de la croissance économique. L'exactitude des comptes nationaux est fondée sur la synthèse de différentes sources statistiques jugées solides. Les prévisions économiques sont, quant à elles, élaborées à partir de modèles « calés » sur les comptes de la nation. Leur validité est testée en comparant les prévisions pour une année donnée avec les comptes nationaux de cette année. Cette chaîne de production des chiffres économiques s'institutionnalise progressivement entre les années 1950 et 1960. Or, cette division du travail hiérarchisée se fonde sur la quantité inégale de capital bureaucratique détenu par les fonctionnaires réalisant ces différentes tâches. Cette hiérarchie se concrétise dans les affectations à la sortie de l'ENSAE : les postes de recherche en économie sont plus prisés que les postes d'élaboration des enquêtes statistiques. Les fonctionnaires en charge de la prévision économique détiennent aussi un capital universitaire plus important. Ils sont plus souvent issus de polytechnique et de l'ENSAE que les comptables nationaux. Ils soutiennent parfois des thèses de doctorat en économie et publient dans des revues académiques. Cette hiérarchie bureaucratique se concrétise notamment dans les relations que les fonctionnaires entretiennent entre eux. Les comptables nationaux cherchent notamment, avec succès, à obtenir des enquêtes statistiques qui soient ajustées à leur travail comptable durant les années 1970. Cette hiérarchie en termes de capital bureaucratique fonde ainsi, à partir des années 1960, une division du travail hiérarchisée au fondement de la croyance en l'exactitude du chiffre de la croissance.

90. Sur cette division : Alain DESROSIÈRES, « La mesure et son usage : harmonisation et qualité des statistiques sociales », *Statéco*, 90-91, 1998, p. 11

La naturalisation du chiffre de la croissance et l'abandon de son usage pour planifier l'économie est ainsi le produit de la position au sein du camp bureaucratique des fonctionnaires la quantifiant. Au tournant des années 1960, ces fonctionnaires passent du pôle politique au pôle scientifique du champ bureaucratique, et la division du travail fondant l'exactitude du chiffre s'organise selon les hiérarchies structurant cet espace.

Les réformes des Postes et Télécommunications comme produits des concurrences au sein du champ bureaucratique

Les évolutions de l'organisation et du fonctionnement du secteur des Postes et Télécommunications (PTT) françaises se comprennent également à la lumière des logiques du champ bureaucratique. L'espace des agents intéressés à la transformation ou au maintien des politiques régulant les PTT est en effet traversé par des oppositions qui structurent ce champ, sans toutefois être réductible à ses seules logiques. Ces oppositions objectives se traduisent dans des conceptions concurrentes de ce que doivent être les PTT et dans des mobilisations pour faire advenir ces conceptions. Ainsi, les réformes des années 1950 aux années 1980, qui voient la branche télécommunications du ministère s'autonomiser de sa branche postale, trouvent leur fondement dans la mobilisation des agents des télécoms pour s'affranchir de la tutelle des agents postaux⁹¹.

Depuis la fusion des postes et des télécommunications à la fin du XIX^e siècle, les services des télécommunications dépendent de l'autorité des responsables départementaux et régionaux des postes. Les ingénieurs des Télécommunications (IGT), qui constituent le corps supérieur d'encadrement des télécoms, se mobilisent

91. Ces analyses s'appuient sur le dépouillement d'archives du ministère des PTT, sur des entretiens avec des acteurs de ces politiques et sur une analyse prosopographique de ces acteurs. Elles s'inscrivent dans une recherche doctorale en cours. Pour de plus amples développements, fondés sur un matériau empirique détaillé, voir Melaine ROBERT, « Instituer la régulation, s'ériger en régulateur. Des concurrences au sein de la haute fonction publique à la création d'un marché des télécommunications », *Revue Française de Socio-Économie*, 27-2, 2021, p. 11-32.

après-guerre pour obtenir une autonomie organisationnelle et gestionnaire par rapport aux services postaux et aux services communs du ministère. Ceux-ci sont majoritairement dirigés par des administrateurs des PTT (APTT), qui constituent le second corps supérieur d'encadrement des PTT. À travers l'Association des ingénieurs des Télécommunications (AIT), les IGT produisent des brochures et interpellent les ministres successifs et les médias. Leur mobilisation porte ses fruits puisque les ingénieurs en chef régionaux des télécoms accèdent au titre de directeur régional des télécoms en 1952, s'affranchissent de la tutelle juridique des directeurs départementaux et régionaux des postes dans les années 1960 et obtiennent en 1971 la suppression du secrétariat général des PTT qui coiffait les directions des postes et des télécommunications et unifiait la gestion de leur personnel⁹². Ces prises de position sont liées à la position des IGT dans le champ bureaucratique par rapport à celle des APTT, tant du point de vue du volume de capital que de sa structure. Les premiers sont très majoritairement issus de l'École polytechnique, qui se situe au pôle dominant du champ des grandes écoles⁹³. Les APTT sont quant à eux passés par l'École nationale supérieure des Postes et Télécommunications (ENSPTT) dont le recrutement se fait exclusivement par concours interne jusque dans les années 1970⁹⁴. Ainsi, la grande majorité des APTT en poste entre les années 1950 et 1980 n'a pas le baccalauréat ou seulement ce diplôme. Le recrutement social de ces deux écoles (et donc des corps qui recrutent à leur issue) est également très divergent. Dans les années 1960, 38,3 % des élèves de polytechnique ont un père ingénieur ou cadre (du privé ou du public), contre 15,6 % des élèves de l'ENSPTT. Au contraire, 31,3 % de ces derniers ont un

92. Claude GIRAUD, *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des télécommunications*. « Du 22 à Asnières à la télématique », Paris, L'Harmattan, 1987.

93. Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.

94. François GUILLET, *École Nationale Supérieure des PTT. Histoire de la naissance et de la formation d'un corps de l'État, 1888-1988*, Paris, Hervas, 1988.

père ouvrier ou employé contre 7,7 % des élèves polytechniciens⁹⁵. Cette distribution objectivement inégale du capital bureaucratique entre les deux corps fonde leurs relations subjectives. Dans certaines notes administratives et dans les entretiens, les IGT expriment leur mépris social pour les APTT et le caractère pour eux insupportable de la tutelle des « colleurs de timbres » sur les télécoms, qu'ils dépeignent comme un « colonialisme postal » ou une « occupation postale⁹⁶ ». En retour, les APTT déplorent l'arrogance et le mépris des IGT à leur égard. À l'opposition selon le volume de capital bureaucratique s'articule la distinction entre les IGT au capital technico-scientifique spécifique et des APTT davantage positionnés au pôle administratif du champ bureaucratique. Ainsi, la misère de position relative d'un corps qui estime ne pas être à sa place sous la tutelle d'un corps au moindre volume de capital bureaucratique constitue le fondement social de la mobilisation des IGT pour s'autonomiser des APTT et de la branche postale du ministère des PTT.

Les logiques du champ bureaucratique produisent également des effets à des niveaux inférieurs de l'administration, notamment suivant l'opposition entre pôles technico-scientifique et administratif. Le corps (de catégorie B) des contrôleurs des PTT est traversé par l'opposition entre des agents aux activités principalement « techniques » (notamment l'entretien des centraux téléphoniques) et des agents aux activités principalement « administratives ». Les premiers, les contrôleurs des installations électromécaniques (CIEM) en poste dans les services de télécoms, sont plus fréquemment diplômés de formations scientifiques et techniques (baccalauréats scientifiques et techniques et, parfois, premières années de faculté des sciences) que les seconds, majoritairement en poste dans les services postaux. Les CIEM se mobilisent dans les années 1960 et 1970 pour la reconnaissance de leurs spécificités par rapport à leurs vis-à-vis postaux. Ils créent en 1959 un syndicat, la Fédération nationale des télécommunications (FNT), indépendante

95. P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, *op. cit.*, p. 192.

96. Formules issues d'entretiens avec d'anciens hauts fonctionnaires des PTT.

des grandes centrales syndicales⁹⁷. Leur mobilisation entraîne la rupture progressive de la parité de traitement entre ces deux types de contrôleurs. Les CIEM obtiennent en 1968 une prime mensuelle qui leur est spécifique avant d'acquérir un statut particulier en 1971⁹⁸. La FNT se mobilise plus largement pour l'autonomisation gestionnaire et organisationnelle des télécoms par rapport à la Poste. Cette prise de position en faveur d'une scission des deux branches est originale dans l'espace des syndicats. Dans les années 1960 et 1970, la CGT, FO et la CFDT défendent « l'unité des PTT » et s'opposent à l'autonomisation gestionnaire (de leur personnel, de leur budget, etc.) des deux branches l'une par rapport à l'autre. La mobilisation de la FNT, qui trouve son fondement dans l'opposition entre un pôle technico-scientifique et un pôle administratif des fonctionnaires de catégorie B du ministère, participe à affaiblir les prises de position en faveur de l'unité des PTT. Les alliances avec les ingénieurs des télécoms et la fusion entre la FNT et la CFDT en 1980 renforcent le camp des promoteurs de la scission. La réforme de 1990 – notamment portée par la CFDT – crée deux établissements publics autonomes l'un de l'autre, la Poste et France Télécom.

L'autonomisation gestionnaire, financière et symbolique de l'administration des télécommunications vis-à-vis de l'administration postale dans la deuxième moitié du XX^e siècle trouve ainsi son fondement dans l'inégale distribution de capital bureaucratique entre les agents des deux branches PTT et dans les oppositions qui en découlent. Les agents des télécommunications, davantage dotés en volume de capital bureaucratique que leurs homologues de la Poste et situés au pôle technico-scientifique du champ, se mobilisent pour s'affranchir de la tutelle des seconds. Ils obtiennent un pouvoir accru sur le budget et le personnel des télécommunications puis la scission de l'administration des PTT en deux entreprises publiques en 1991 : France Télécom et la Poste.

97. Marie CARPENTER, *La bataille des télécoms. Vers une France numérique*, Paris, Economica, 2011, p. 176.

98. Christian DUBONNET, *La Fédération CFDT dans l'histoire des PTT, 1919-1999*, S.l., C. Dubonnet, 1999.

Conclusion

Différents chercheurs recourent à la notion de champ bureaucratique pour expliquer l'action publique. Ils analysent les relations et luttes internes au champ, les relations entre le champ bureaucratique et d'autres champs, la contribution des logiques du champ bureaucratique au champ de production d'une politique spécifique ou encore la constitution d'un champ bureaucratique supranational. Ces approches supposent de connaître les principes de structuration du champ bureaucratique. Les agents du champ bureaucratique se positionnent premièrement selon le volume de capital bureaucratique qu'ils détiennent. Les formes de capital bureaucratique structurent des oppositions plus horizontales : par exemple entre un pôle technico-scientifique et un pôle administratif, ou entre une main gauche et une main droite de l'État. La structure de cet espace de positions et de relations permet d'expliquer les formes et évolutions de l'action publique. Les cas de l'histoire de la quantification de la croissance économique et des réformes des PTT montrent en quoi l'inégale proximité des fonctionnaires avec les pôles administratif ou technico-scientifique du champ bureaucratique peut fonder les transformations de l'action publique. Les concurrences à l'origine de la séparation entre les postes et les télécommunications et la division du travail au fondement du chiffrage de la croissance sont également le produit d'un capital bureaucratique inégalement réparti au sein de cet espace.

Si la structure du champ bureaucratique participe à déterminer l'action publique, l'inverse est également vrai. Différentes « politiques constitutives » organisent le fonctionnement et les divisions internes de l'administration et structurent le champ bureaucratique⁹⁹. Les logiques propres au champ bureaucratique peuvent donc engendrer des réformes de l'administration qui modifient en retour la structure de cet espace¹⁰⁰. Les logiques du champ du

99. Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 66-3, 2016, p. 407-433.

100. L'exemple de la politique de décentralisation illustre ces deux processus :

pouvoir et du champ politique peuvent aussi conduire à la mise en œuvre de politiques transformant l'administration et ses concurrences internes. Le rapport entre le champ bureaucratique et l'action publique ne se limite donc pas à ce que la structure du premier détermine les orientations de la seconde, ce qui n'est qu'un cas de figure parmi d'autres possibles (ou seulement une des hypothèses auxquelles invite la sociologie des champs).

Patrick LE LIDEC, «Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques», *Revue française de science politique*, 70-1, 2020, p.75-100.

CHAPITRE 7

Le rôle de l'autonomisation du champ bureaucratique dans le développement de l'action publique: le cas de la politique canadienne de salubrité alimen- taire entre 1874 et 1969

Caroline Dufour

Le Canada a été l'un des premiers pays à établir un système de contrôle de salubrité des aliments, système qui a acquis au fil des ans une réputation enviable sur la scène internationale¹. Alors que la théorie du «Public Choice» suggère que ce système est le fruit de la tendance de la bureaucratie à toujours développer davantage ses domaines d'intervention dans le but d'accroître ses ressources et son pouvoir, le néo-institutionnalisme identifie dans l'appareil administratif, plus spécifiquement dans les formes institutionnelles, des ressources nécessaires à l'intervention étatique qui conditionnent également la représentation des intérêts et de ce fait orientent les politiques. Une lecture historique basée sur la théorie des champs de P. Bourdieu permet d'aller plus loin que ces approches dans la compréhension de la formation de l'action publique. En analysant l'autonomisation du champ bureaucratique, avec l'accumulation en son sein de capitaux qui lui sont spécifiques, l'édition de prin-

1. CANADA, Chambre des Communes du Parlement, *Au-delà de la crise de la listériose. Renforcer le système de salubrité des aliments. Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire*, Ottawa, Chambre des Communes, 2009.

cipes propres et l'établissement de modes de fonctionnement qui deviennent des modes de gouvernement, cette approche identifie les éléments concrets qui ont donné lieu à la politique de salubrité alimentaire fédérale canadienne. Elle montre que celle-ci a peine à se constituer comme telle aussi longtemps que le champ bureaucratique demeure embryonnaire et largement inféodé aux logiques du champ politique. Son développement est concomitant avec celui de positions, statuts, principes et compétences qui constituent le champ bureaucratique comme espace de plus en plus autonome. A partir des années 1920, l'autonomisation croissante du champ bureaucratique fédéral canadien, sa complexification, ses subdivisions et spécialisations internes amorcent une nouvelle étape, celle de l'autonomisation cette fois de la politique de salubrité alimentaire comme domaine distinct d'intervention.

La seconde moitié du 19^e siècle est une période charnière de la formation de l'État fédéral au Canada, alors que deux logiques cohabitent en matière d'action publique. L'une est associée au contrôle et à l'utilisation des organisations et processus gouvernementaux à des fins privées et partisans. Les partis politiques fédéraux luttent pour l'obtention du pouvoir politique afin d'utiliser le capital qu'il procure (ressources financières, emplois, nominations, etc.) pour récompenser ceux qui contribuent à leur élection et maintien au pouvoir. Une seconde logique, associée à la formation de l'État bureaucratique, compris comme l'appropriation, l'accumulation et la concentration graduelles des différentes formes de capital², est toutefois apparue avec l'Acte d'Union de 1840, une forme d'expérimentation politique caractérisée par une certaine centralisation administrative et une représentation politique locale³. Conséquence de la présence de ces deux logiques, lorsque le pays accède à l'indépendance en 1867, le concept d'un intérêt public défini par une autorité centrale est présent mais le gouvernement ne dispose pas

2. Pierre BOURDIEU, « De la maison du roi à la raison d'État : un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, 1997, p. 62.

3. Bruce CURTIS, « Official Documentary Systems and Colonial Government », *Journal of Historical Sociology*, 10-4, 1997, p. 391.

des institutions ni des processus pour atteindre cet objectif. L'État a acquis la capacité de définir le territoire, sa population ainsi que les poids et mesures et la monnaie officielle et une forme d'expertise bureaucratique est en essor⁴ mais le champ bureaucratique est peu développé et présente un faible niveau d'autonomie par rapport au champ politique. L'administration publique demeure un bassin de ressources à la disposition du parti victorieux plutôt qu'un instrument au service de l'intérêt public dont l'administration fédérale aurait la charge.

C'est dans ce contexte que le Parlement fédéral adopte en 1874 la première initiative nationale canadienne d'importance en matière de salubrité alimentaire, l'*Acte pour imposer des droits de licence aux fabricants de mélanges spiritueux, pour amender « l'Acte concernant le revenu de l'intérieur, » et pour prévenir la falsification des substances alimentaires, des boissons et des drogues*, qui reproduit en grande partie le *Food Adulteration Act* britannique de 1872. La loi est sous la responsabilité du ministère du Revenu en raison des permis de fabrication que les producteurs l'alcool doivent payer au gouvernement et relève du Code criminel, la modification des produits offerts à la consommation étant considérée comme un crime représentant une menace à la santé publique. De manière intéressante, une enquête d'un comité parlementaire fédéral menée à l'époque montre que la qualité de l'alcool alors vendu au pays n'est pas en cause⁵. De plus, aucun groupe ne réclame alors une intervention du gouvernement fédéral en ce qui concerne la qualité de la nourriture. L'explication de l'adoption de cette loi réside plutôt, tout d'abord, dans la logique qui anime le champ politique canadien à l'époque. Le contrôle de la qualité de l'alcool offre aux politiciens une possibilité de gains politiques associés à l'allocation des permis

4. Bruce CURTIS, « Révolution gouvernementale et savoir politique au Canada-Uni », *Sociologie et sociétés*, 24-1, 1992, p. 177.

5. Bruce H. LAUER, *The Rage for Cheapness: Food Adulteration in the United Canadas and in the Dominion 1850-1920*, Mémoire de maîtrise, Ottawa, Université Carleton, 1993; Ernst W. STIEB et Elizabeth J. QUANCE, « Drug Adulteration: Detection and Control in Canada », *Pharmacy in History*, 14-1, 1972, p. 20.

de fabrication et de vente d'alcool octroyés par le gouvernement fédéral⁶. La position que le Canada occupe sur la scène internationale - une ancienne colonie britannique ayant récemment accédé à l'indépendance et ayant des liens étroits avec l'ancienne métropole et ses voisins du sud, les États-Unis, une autre ancienne colonie britannique - est également un facteur explicatif. L'économie canadienne est alors largement dépendante des revenus qu'elle tire de ses échanges commerciaux avec ses deux alliés. Or, ceux-ci sont tous deux préoccupés par des problèmes de salubrité alimentaire. L'adoption d'une loi canadienne en la matière aide les commerçants canadiens à conserver un accès à ces marchés en offrant une forme de garantie de la qualité des exportations alimentaires canadiennes. Il convient également de mentionner que l'influence des États-Unis se fait également sentir dans le discours sur la tempérance tenu par des groupes religieux et féminins canadiens qui s'inspirent de leurs vis-à-vis américains⁷. Une forme de contrôle de l'alcool est une manière de rejoindre un pan non négligeable de l'électorat. Enfin, en tant qu'ancienne colonie ayant récemment obtenu son indépendance, le Canada se trouve encore dans une position où son gouvernement et son administration adoptent, de manière plus ou moins consciente, les valeurs et les catégories britanniques en raison de leur sous-développement⁸. En l'absence d'un champ bureaucratique canadien disposant des ressources nécessaires à l'élaboration de loi qui lui soit propre, le Parlement canadien copie la loi britannique qui elle porte sur l'alcool et les aliments.

Le ministère du Revenu utilise des outils légaux et financiers pour mettre la politique en œuvre. Ces pratiques sont associées à l'émergence d'un groupe d'agents appelés les analystes publics, des

6. Robert A. CAMPBELL, «Liquor and Liberals: Patronage and Government Control in British Columbia, 1920-1928», *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, 77, 1988, p. 30; Morris J. FISH, «The Effect of Alcohol on the Canadian Constitution... Seriously», *McGill Law Journal*, 57-1, 2011, p. 193.

7. Morris J. FISH, *ibid.*, p. 196.

8. Jacques BUGNICOURT, «Le mimétisme administratif en Afrique: obstacle majeur au développement», *Revue française de science politique*, 23-6, 1973, p. 1239.

spécialistes possédant un savoir médical, chimique ou microbiologique dont le travail consiste à analyser les échantillons recueillis par les inspecteurs du ministère. Ces analystes représentent l'un des premiers groupes d'agents canadiens porteurs d'un habitus qui incarne la loyauté à l'intérêt public, une valeur spécifique au champ bureaucratique⁹, bien qu'ils œuvrent au sein d'un système administratif utilisé par les politiciens pour leurs propres bénéfices. C'est un moment important dans la genèse du champ bureaucratique canadien, alors que l'importance relative de ces deux logiques (la lutte pour le contrôle et l'utilisation directs des organisations et processus gouvernementaux et celle pour la définition de l'intérêt public, et donc le pouvoir de définir et réguler la vie sociale) fluctue constamment.

Si l'apparition de ce groupe d'analystes marque l'émergence de l'action publique en matière de salubrité alimentaire, le faible niveau de développement et d'autonomie du champ bureaucratique en général constitue un obstacle à sa mise en œuvre. De manière générale, l'administration publique fédérale dispose de ressources limitées. Les structures administratives, héritées du Canada-Uni, étaient peu standardisées malgré la présence de mécanismes instituant un certain formalisme. Ce niveau de développement administratif était associé à une faible différenciation entre les sphères d'activités publique et privée. Ainsi, par exemple, certains fonctionnaires subalternes vivaient et travaillaient dans des maisons appartenant au gouvernement fédéral¹⁰. La réalité de la politique de salubrité alimentaire reflète ce contexte. Tout d'abord, les analystes doivent payer eux-mêmes l'équipement dédié à l'analyse en raison du sous-financement de la politique¹¹, ce qui limite considérable-

9. Pierre BOURDIEU *et al.*, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, 2000, p. 4.

10. Bruce CURTIS, « Comment dénombrer les serviteurs de l'État au Canada-Uni. Essai méthodologique », *Revue d'histoire d'Amérique française*, 46-4, 1993, p. 607-608, 613.

11. Linton A. DAVIDSON, *The Genesis and Growth of Food and Drug Administration in Canada*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, 1949, p. 6; Aleck Samuel OSTRY, *Nutrition Policy in Canada, 1870-1939*, Vancouver,

ment la capacité du gouvernement dans cette sphère. Ensuite, les analystes conservent la possibilité de gagner des revenus d'emploi d'autres sources, ce qui ouvre la porte aux conflits d'intérêts liés à la faible autonomie du champ bureaucratique. Ceux-ci présentent également des formations et qualifications différentes, en l'absence de codification et description des emplois, ce qui mènent différents analystes à des conclusions différentes. Ces différences empêchent le gouvernement canadien d'utiliser leurs rapports en cour de justice, rendant ainsi la procédure judiciaire qui supporte l'action publique dans le domaine impossible. Enfin, la loi ne spécifie pas de standards pour évaluer la qualité de l'alcool et des aliments.

Les autorités fédérales sont conscientes de ces obstacles et tentent d'y remédier en adoptant en 1884 la *Loi des falsifications* pour remplacer celle de 1874. La nouvelle loi introduit les premiers standards nationaux en matière de qualité des aliments. Elle crée également au sein du ministère du Revenu la division *Aliments et Drogues* dédiée exclusivement à la salubrité des aliments, avec un laboratoire dans la capitale fédérale Ottawa de même que des installations régionales¹². La loi nomme aussi un analyste en chef dont les responsabilités incluent la vérification du tiers des résultats soumis par les analystes locaux¹³, créant ainsi une structure hiérarchique. L'analyste en chef a également le pouvoir de trancher les disputes entre les marchands et les analystes locaux, introduisant un mécanisme d'appel signifiant une codification des relations entre la bureaucratie et son environnement.

Bien que la loi de 1884 favorise l'action publique en matière de salubrité alimentaire, c'est l'adoption du principe du mérite dans la fonction publique canadienne, élément clé de l'émergence du champ bureaucratique, qui permet son institutionnalisation. Bien

University of British Columbia Press, 2006, p. 19.

12. J.J. HEAGERTY, «History and Activities of the National Health Division of the Department of Pensions and National Health», *Canadian Public Health Journal*, 26-11, 1935, p. 531.

13. Linton A. DAVIDSON, *The Genesis and Growth of Food and Drug Administration in Canada*, *op. cit.*, p. 8.

que la notion de mérite, définie comme la possibilité raisonnable pour tout citoyen d'accéder à un poste dans la fonction publique sur la base exclusive de ses qualifications et aptitudes, ait été mentionnée en 1882, c'est avec la *Loi sur le service civil* de 1918 qu'il est formellement introduit dans l'administration et devient un pilier de la fonction publique. L'adoption de cette loi suit les élections fédérales de 1917, alors que le pays se retrouve avec un gouvernement de coalition à sa tête, un fait rare dans un système politique bipartisan uninominal majoritaire à un tour, empêchant ainsi les nominations partisans habituelles au sein de la fonction publique, les partis politiques n'arrivant pas à s'entendre sur celles-ci¹⁴. Ce changement dans le fonctionnement du champ politique est une condition à l'introduction du principe de mérite dans la fonction publique, ce principe représentant un compromis permettant de nommer des individus aux postes de la fonction publique. Dans la pratique, un système de classification des emplois s'appliquant aux 40 000 postes de la fonction publique canadienne et définissant leurs exigences est instituée sous l'autorité de la Commission du Service civil, un organisme indépendant relevant du Parlement canadien et non pas du gouvernement. L'adoption de la *Loi sur le service civil* marque ainsi un pas important pour la différenciation et l'autonomie du champ bureaucratique. L'action publique opère désormais sur la base de pratiques portées par des agents disposant d'une forme de capital différent de leurs prédécesseurs. La légitimité d'un fonctionnaire dépend dorénavant moins de ses affiliations politiques que de sa capacité à servir ce que le gouvernement fédéral définit comme l'intérêt public avec ses connaissances et habiletés professionnelles. Les politiques fédérales canadiennes en général deviennent le produit du pouvoir de fonctionnaires porteurs de l'expertise bureaucratique, cette forme de capital qui confère alors un pouvoir grandissant.

La *Loi sur le service civil* marque le début du développement de l'État administratif wébérien au Canada, un processus qui s'étend

14. John Edwin HODGETTS, *The Canadian Public Service. A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 266.

entre les années 1920 et 1970, en parallèle avec la croissance de l'État-Providence. Le processus d'institutionnalisation de la politique de salubrité alimentaire bénéficie de ce développement quantitatif (budget et nombre d'employés et d'unités administratives) et qualitatif (professionnalisation et spécialisation des unités administratives et des emplois) au même titre que les autres politiques du gouvernement fédéral. Au cours de cette période, la politique de salubrité alimentaire voit le développement d'une législation et d'une réglementation spécialisées, étendues et complexes impliquant quatre ministères fédéraux. Le ministère de la Santé, établi en 1919, prend la relève du ministère du Revenu comme principal agent organisationnel de la politique. Les ministères de l'Agriculture, de l'Industrie et des Pêches et Océans entrent aussi dans le champ de cette politique au fil des ans avec le développement de l'État-Providence et les quatre ministères impliqués développent des ententes de collaboration afin de coordonner leur action.

La structuration du champ de la politique de salubrité alimentaire canadienne ne saurait toutefois être totalement comprise sans une attention à l'origine de la structure administrative qui prend forme dans le champ bureaucratique au cours de cette période. La responsabilité administrative de la loi et de la politique de salubrité alimentaire appartient au moment de sa création au ministère du Revenu et est transférée au ministère de la Santé en 1919 peu de temps après sa création. Ces deux entités présentent peu d'affinité avec les groupes intéressés à intervenir dans le champ de cette politique. En guise de comparaison, la loi américaine de 1886 sur la salubrité alimentaire est sous l'égide du Département de l'Agriculture. Cette organisation a une relation logique avec les groupes représentant les fermiers et les fabricants de produits alimentaires et la collaboration entre l'État et les groupes s'en trouve plus facile que dans le cas canadien¹⁵. Au Canada, le nombre d'agents gouvernementaux impliqués dans la politique limite également l'accès et l'impact des groupes d'intérêt dans le champ de la politique de

15. Richard A. MERRILL et Jeffrey K. FRANCER, « Organizing Federal Food Safety Regulation », *Seton Hall Law Review*, 31-1, 2000-2001, p. 78.

salubrité alimentaire ces derniers devant négocier avec plusieurs intervenants étatiques à la fois. Cette structure offre aux agents bureaucratiques, notamment aux analystes, une position dominante dans le champ de la politique de salubrité alimentaire, qui demeurent relativement autonomes vis-à-vis les groupes d'intérêts. Cette structuration du champ de la politique de salubrité alimentaire et celle d'analystes disposant d'un capital techno-scientifique explique pourquoi au Canada, à la fin des années 1960, la gouvernance de l'ingestion d'alcool et de nourriture est avant tout un acte scientifique¹⁶.

16. Dan MALLECK, «Pure Drugs and Professional Druggists: Food and Drug Laws in Canada, 1870s-1908», *Pharmacy in History*, 48-3, 2006, p. 114.

CHAPITRE 8

L'action publique comme produit de la structure professionnelle du champ bureaucratique

Victor Demenge

Si les travaux portant sur des groupes professionnels engagés de près ou de loin dans l'action publique sont nombreux¹, les tentatives pour formaliser le lien entre la sociologie des professions et la sociologie de l'action publique sont relativement rares². Les théoriciens de la sociologie des professions ont peu questionné l'intervention de groupes professionnels dans la définition des politiques publiques. Les sociologues de l'action publique, quant à eux, ont peu théorisé le rôle des structures professionnelles dans la production des politiques publiques. Depuis une vingtaine d'années, certains travaux français commencent cependant à prendre en considération les professionnels engagés dans la production de l'action publique sous l'angle de la sociologie des professions et du travail³. Les espaces de production de l'action publique sont, en

1. On en trouvera plusieurs exemples dans Didier DEMAZIÈRE, Charles GADÉA (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défit*, Paris, La Découverte, 2009 ; Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD (dir.), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015.

2. C'est le constat que font également Julien BARRIER et Patrick CASTEL : « Sociologie des professions et politiques publiques » in Laurie BOUSSAGUET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 594-600.

3. Gilles JEANNOT et Luc DEROCHE (dir.), *L'action publique au travail*, Toulouse, Octarès, 2004 ; Thomas LE BIANIC et Antoine VION (dir.), *Action publique et*

effet, peuplés d'agents qui revendiquent différentes dénominations professionnelles (juge, secrétaire, comptable, médiateur social, économiste, juriste, médecin, contrôleur, etc.) et une compétence permettant d'intervenir sur l'action publique. Ce chapitre ne portera pas sur l'analyse des professions comprises comme des groupes d'intérêt et de pression extérieurs à l'administration⁴, qui est la voie habituelle de mise en relation des professions et de l'action publique, mais propose une manière d'étudier le poids des groupes professionnels présents au sein de l'administration sur la production de l'action publique. Il vise plus précisément à montrer en quoi la théorie des champs permet d'analyser le rôle des groupes professionnels dans la définition de l'action publique.

Les travaux concernant des groupes professionnels engagés dans la définition des politiques publiques ne mobilisent qu'à de rares exceptions une conceptualisation en termes de champs. C'est la conséquence de la relative étanchéité entre la théorie des champs et la sociologie des professions.

La faiblesse des liens entre sociologie des groupes professionnels et théorie des champs tient à l'histoire des sociologies française et américaine. L'initiateur de la théorie des champs, Pierre Bourdieu, a contesté l'idée que la « profession » puisse être construite comme

légitimités professionnelles, Paris, LGDJ, 2008 ; Flora BAJARD, Frédéric NICOLAS, Bérénice CRUNEL, Caroline FRAU et Fanny PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État: Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018 ; Natacha GALLY, « Le marché des hauts fonctionnaires: une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne », Thèse de doctorat en science politique, Sciences po Paris, 2012 ; Eric FARGES, « Dynamique professionnelle et transformations de l'action publique. Réformer l'organisation des soins dans les prisons françaises: les tentatives de spécialisation de la « médecine pénitentiaire (1970-1994) », Thèse de doctorat en science politique, IEP de Lyon, 2013 ; Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, *Croire en l'État: une genèse de l'idée de service public en France (1873-1940)*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2020.

4. Pour un exemple de ce type d'approche: Patrick HASSENTEUFEL, *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 1997.

un concept sociologique⁵. Il a notamment repris la critique de Howard Becker faisant du terme de « profession » un *folk concept*. La profession devrait ainsi être considérée comme une revendication portée par un groupe plutôt que comme un concept analytique permettant d'identifier des corps de métiers aux caractéristiques spécifiques⁶. En mobilisant cette critique, Pierre Bourdieu a, de ce fait, mis de côté une partie de la sociologie des professions américaine. Les principaux modèles d'analyse des groupes professionnels ont par ailleurs pu être conçus comme en partie incompatibles avec la théorie des champs. Andrew Abbott a défendu que ses travaux sur l'écologie professionnelle, aujourd'hui dominants dans l'analyse des groupes professionnels, étaient peu compatibles avec la notion de champ⁷. De même, la sociologie française des professions et la sociologie bourdieusienne ont été développées dans des aires distinctes et parfois concurrentes⁸. On compte, de ce fait, peu de travaux français articulant la sociologie des professions et la théorie des champs.

Certains travaux tendent pourtant à montrer la fécondité d'une telle mise en lien. Pierre Bourdieu invite succinctement dans certains de ses travaux à s'intéresser à la fois à la position sociale des groupes professionnels et aux modalités de construction des groupes professionnels⁹. Mirko Noordegraaf et Willem Schin-

5. Pierre BOURDIEU, *Réponses: pour une anthropologie réflexive*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, p.207 ; SAPIRO Gisèle « Professions » in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS Éditions, 2020, p.685.

6. Howard S. BECKER, « The Nature of a Profession » in Howard S. BECKER, *Sociological Work*, Londres, Routledge, 1970, p.87-105.

7. Andrew ABBOTT, « Ecologies and fields », <http://home.uchicago.edu/~aabbott/Papers/BOURD.pdf>. Sur les différences entre les deux approches et leur usage simultané voir Stanislas MOREL, « Penser le rapport des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu », in Didier DEMAZIÈRE et Morgan JOUVENET (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, éditions EHESS, 2016, p.315-334.

8. L'un des fondateurs de la sociologie des professions française, Claude Dubar, exprime ainsi son hostilité à l'égard de Pierre Bourdieu et de sa sociologie dans des notes privées : Marc JOLY, *Pour Bourdieu*, Paris, CNRS éditions, 2018, p.93.

9. Pierre BOURDIEU, *Sociologie Générale*, 2016, Paris, Seuil, p.470 ; Gisèle

kel contestent, par ailleurs, la réfutation par Pierre Bourdieu du concept de profession, pour défendre une analyse des groupes professionnels à partir de la théorie des champs¹⁰. Ils considèrent que les entreprises de construction professionnelle peuvent être inscrites pleinement dans le structuralisme génétique de Pierre Bourdieu en les considérant comme des processus de construction de champs professionnels. La construction de groupes professionnels aurait notamment été une manière de constituer une forme spécifique de capital symbolique, distincte de celui appuyant la légitimité de la noblesse et de la bourgeoisie capitaliste, dans le cadre des luttes et différenciations propres au champ du pouvoir. Dans une perspective proche, David Pichonnaz et Kevin Toffel proposent de « rendre compte des relations entre les espaces professionnels et les champs environnants » pour « embrasser à la fois l'impact des forces externes sur les professions *et* la structuration interne des espaces professionnels, en reconstituant leurs sociogenèses, et en établissant la capacité variable de ces champs à imposer leur logique dans les différentes fractions des espaces professionnels ou, inversement, à la possibilité d'accumuler, au sein de ces espaces, des ressources rentables dans d'autres champs¹¹ ». Dans ce cadre, la mise en lien entre sociologie des professions et des champs permet de s'intéresser à la manière dont la mobilisation d'étiquettes professionnelles, le contrôle relatif sur les entrées dans ces groupes

SAPIRO, « Professions » in G. SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, *op. cit.*, p. 685.

10. Willem SCHINKEL et Mirko NOORDEGRAAF, « Professionalism as Symbolic Capital: Materials for a Bourdieusian Theory of Professionalism », *Comparative Sociology*, 10, 1, 2011, p. 67-96.

11. Kevin TOFFEL et David PICHONNAZ, « Pour une sociologie structurale du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 240-5, 2021, p. 4-13. Dans le cadre de ce programme de travail, ces auteurs ont décrit des espaces professionnels engagés dans la production de l'action publique: Philippe LONGCHAMP, Kevin TOFFEL, Felix BÜHLMANN et Amal TAWFIK, « L'espace professionnel infirmier: une analyse à partir du cas de la Suisse romande », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2018, p. 219-258 ; David PICHONNAZ, « Contester l'ordre professionnel. Les raisons de l'engagement réformateur policier » in F. BAJARD, F. NICOLAS, B. CRUNEL, C. FRAU et F. PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État*, *op. cit.*, p. 211-238.

et la tentative de circonscrire une série d'activités réservées à ces groupes participent des luttes propres au champ bureaucratique et à la constitution d'un capital symbolique spécifique. À cette fin, les instruments d'analyse développés par Andrew Abbott pour décrire les luttes de juridiction opposant différents groupes professionnels ont pu être articulés utilement à la théorie de champs. Le travail de Charles Bosvieux-Onyekwelu sur les juristes définissant la catégorie de service public démontre notamment l'intérêt de cette mise en lien¹².

Différents auteurs ont également étudié, sous l'angle du champ, des professions engagées dans la définition de l'action publique comme les médecins¹³, ou les économistes¹⁴. Ils les ont présentées comme des champs professionnels pour décrire les conditions historiques de la clôture du groupe et les propriétés structurant ses segmentations. Travailler sur une unique profession ne semble cependant pas toujours suffisant pour expliquer l'action publique. La production d'une politique publique suppose rarement l'intervention d'un seul groupe professionnel, et s'opère au contraire au sein d'espaces occupés par des agents aux appartenances professionnelles diverses. Il semble donc plus pertinent, pour expliquer l'action publique, de considérer l'appartenance à un groupe professionnel comme une des propriétés structurantes du champ bureaucratique.

Dans ce chapitre, nous proposons d'analyser l'appartenance à un groupe professionnel comme une « propriété agissante » du champ bureaucratique, c'est-à-dire comme une propriété structurante et structurée par cet espace¹⁵. La nature des groupes profession-

12. Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, *Croire en l'État*, *op. cit.*

13. Patrice PINELL, « Champ médical et processus de spécialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 156-157-1, 2005, p. 436 ; Patrice PINELL, « La genèse du champ médical : le cas de la France (1795-1870) », *Revue française de sociologie*, 50-2, 2009, p. 315349.

14. Frédéric LEBARON, *La croyance économique*, Paris, Seuil, 2000.

15. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-1, 1990, p. 6585.

nels intervenant sur l'action publique est notamment le produit de la position de leurs membres dans le champ bureaucratique. Des groupes professionnels existent, au sein de l'administration, lorsque des agents cherchent à associer à une étiquette professionnelle les compétences spécifiques qu'ils revendiquent et les réseaux de sociabilité spécifiques dans lesquels ils s'inscrivent. Ils essaient de cette manière de faire reconnaître leur légitimité à intervenir sur l'action publique dans les différentes oppositions bureaucratiques qui les concernent. Le succès de cette entreprise professionnelle dépend des capitaux bureaucratiques initiaux qu'ils détiennent. Ces groupes professionnels participent en retour à la structuration du champ bureaucratique : ils constituent des groupes de socialisation et un moyen d'accumuler un capital spécifique, l'appartenance à ces groupes déterminant des manières différentes de concevoir l'action publique et des capacités inégales à la faire primer.

Nous présenterons, dans une première partie, les principales difficultés de la prise en compte des groupes professionnels dans la production de l'action publique, auxquels la théorie du champ permet d'apporter une réponse. Dans un second temps, nous expliciterons la méthode visant à analyser la profession comme propriété agissante du champ bureaucratique. Dans un dernier temps, nous exemplifierons cette démarche par une enquête sur le groupe professionnel des comptables nationaux au sein de l'administration française entre les années 1960 et 1990.

Les conditions de la prise en compte des groupes professionnels dans l'analyse de l'action publique

Les théories classiques de la sociologie des professions offrent un abondant corpus théorique. Ces travaux doivent cependant être en partie amendés pour rendre compte du rôle des groupes professionnels dans la production de l'action publique.

Des professionnels contre l'État aux professionnels dans l'État

Une bonne partie des groupes professionnels qui participent à la définition de l'action publique est composée de travailleurs participant à l'activité de diverses administrations. Or, comme le note Na-

tacha Gally, la bureaucratie étatique a souvent été présentée par les théoriciens américains des professions comme l'antithèse de l'organisation professionnelle d'une activité¹⁶. Paul Freidson conçoit, par exemple, la profession comme l'idéal-type d'une « troisième logique » de régulation d'une activité, définie par sa différence tout à la fois avec la bureaucratie (publique ou privée) et avec le marché¹⁷. La hiérarchie stricte de la bureaucratie légale-rationnelle wébérienne contreviendrait, en effet, à l'autonomie des professionnels exerçant dans ces administrations. Or, l'autonomie est, selon ces sociologues, un élément central pour définir la spécificité des professions établies. Par construction, il n'y aurait donc pas de véritables professions au sein de l'administration.

Dans le cadre de ces analyses, professions et États sont donc conçus comme deux entités distinctes dont les relations peuvent être étudiées. Les professions sont présentées comme des groupes consolidés par différentes reconnaissances étatiques (la constitution de diplôme et de formation, la reconnaissance d'organisation professionnelle, etc.). Mais elles sont aussi menacées par l'intégration de leur activité dans des bureaucraties légal-rationnelles¹⁸. En analysant les rapports entre État et professions, certains chercheurs ont abordé plus directement la question des chevauchements entre profession et État. Andrew Abbott a ainsi tenté de complexifier l'analyse des relations entre État et professions en élaborant l'idée selon laquelle l'écologie des professions et « l'écologie gouvernementale » sont des « écologies liées », connectées via différentes « charnières »¹⁹. De même, Paul Freidson évoque, dans certains

16. N. GALLY, « Le marché des hauts fonctionnaires : une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 71-76.

17. Eliot FREIDSON, *Professionalism, the Third Logic*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001.

18. *Ibid.* p. 127 et s. ; Eliot FREIDSON, *Professional Powers. A study of the Institutionalization of formal knowledge*, Chicago, The university of Chicago press, 1986, p. 158 et s. ; Richard H. HALL, « Professionalization and bureaucratization », *American sociological review*, 3-1, 1963.

19. Andrew ABBOTT « Écologies liées : à propos du système des professions »

travaux, le cas de professionnels accédant à un poste étatique²⁰. De nombreux travaux mettent enfin en avant la nécessité de dépasser plus radicalement cette opposition État/Professions²¹.

La remise en cause d'une conception idéale-typique des groupes professionnels permet de prendre plus directement en compte les groupes professionnels au sein de l'administration. La définition des groupes professionnels, proposée par Didier Demazière et Charles Gadéa dans la veine de la critique interactionniste des professions²², invite à ne pas considérer les professions à partir de caractéristiques substantielles qui seraient incompatibles avec l'organisation bureaucratique d'une activité, mais comme le produit de la revendication, avec succès, d'une étiquette professionnelle par un groupe social²³. La profession peut être une caractéristique sociale reconnue au sein du champ bureaucratique et permettant à ses membres d'y intervenir. Il s'agit alors moins d'identifier les caractéristiques qui définiraient les professions établies que d'étudier empiriquement les multiples formes que peut prendre la revendication de l'appartenance à un groupe professionnel au sein de l'administration publique.

in Pierre-Michel MENDER (dir.), *Les professions et leurs sociologies : Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2016, p.87-105

20. Eliot FREIDSON, *Professional Powers*, *op. cit.*, p. 192 et s.

21. F. BAJARD, F. NICOLAS, B. CRUNEL, C. FRAU et F. PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État : Une sociologie politique des groupes professionnels*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018

22. H. S. BECKER, « The Nature of a Profession », art. cit.

23. D. DEMAZIÈRE et Ch. GADÉA (dir.), *Sociologie des groupes professionnels*, *op. cit.*, p. 13-24.

Relier propriétés professionnelles et bureaucratiques

L'analyse des groupes professionnels participant à la définition de l'action publique suppose également de relier les entreprises de professionnalisation à d'autres variables structurant les espaces de production de l'action publique. Ces derniers sont structurés par un ensemble de propriétés qui ne sont pas exclusives (l'appartenance à un corps, à une institution, la formation, l'origine sociale, le genre, le poste, etc.). Ces propriétés sont associées à des juridictions, des socialisations et des hiérarchies. Elles doivent être combinées avec l'appartenance professionnelle pour décrire les espaces bureaucratiques.

Les sociologues qui se sont intéressés à la place des professionnels dans les bureaucraties, publiques comme privées, offrent des pistes d'analyse pour comprendre cette articulation. Partant de l'opposition entre bureaucratie et professions, des sociologues des professions et des organisations ont mis au jour les hybridations possibles entre ces deux types de régulation d'une activité. Ils ont ainsi identifié, entre autres, des « *organisational professionals*²⁴ », des « *new model professions*²⁵ » ou encore le « *situated professionalism*²⁶ » caractérisant des professionnels exerçant dans une administration publique ou privée. Magali Larson décrit, par exemple, les constructions professionnelles au sein des écoles américaines à partir de leur position administrative²⁷. La revendication d'une compétence professionnelle est parfois une manière de légitimer une hiérarchie bureaucratique par la revendication d'une professionnalité spécifiquement attachée à des postes de direction (c'est le cas, selon elle, des directeurs d'école et c'est une situation décrite

24. Magali LARSON, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 2012 [1977], p. 178-208.

25. Stephen ACKROYD, « Organization Contra Organizations: Professions and Organizational Change in the United Kingdom », *Organization Studies*, 17-4, 1996, p. 599621

26. Mirko NOORDEGRAAF, « From "Pure" to "Hybrid" Professionalism Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains », *Administration & Society*, 39-6, 2007, p. 761785.

27. M. LARSON, *The Rise of Professionalism*, *op. cit.*, p. 178-208.

par d'autres auteurs pour d'autres groupes professionnels²⁸). Mais ces constructions professionnelles sont aussi, parfois, une manière de contester ces hiérarchies organisationnelles au nom d'une compétence particulière (c'est notamment, selon elle, le cas des enseignants). Dans ces organisations hiérarchisées, le statut professionnel peut ainsi devenir une ressource pour défendre une position bureaucratique spécifique.

Les approches en termes de sociologie des organisations considèrent cependant l'exercice d'une activité professionnelle au sein de l'administration en ne prenant en compte que la position professionnelle et organisationnelle occupée. Or les rôles professionnels et bureaucratiques sont endossés de manière différente selon la trajectoire antérieure et les propriétés sociales qui caractérisent les agents (l'origine sociale, le genre, etc.)²⁹.

Par ailleurs, les travaux sur la place de professionnels dans des organisations prennent peu en compte la spécificité des espaces de production de l'action publique. Le champ bureaucratique est un espace régi par des règles et des oppositions spécifiques, fruits de son autonomisation historique³⁰. Les divisions professionnelles doivent donc être articulées avec les divisions particulières qui structurent cet espace et qui sont le produit de son histoire (les ministères, les postes, les corps, etc.). C'est par exemple ce que font Léonie Hénaut et Frédéric Poulard dans leur travail sur les conservateurs de musée. Ils décrivent la segmentation de ce groupe selon

28. Pour une synthèse: Michael I. REED, «New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment» in Alberto AMARAL, Glen A JONES et Berit KARSETH (dir.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2002, 163185.

29. Sylvain LAURENS et Delphine SERRE, «Des agents de l'État interchangeables? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique», *Politix*, 2016, 115-3, p. 155-177.

30. Pierre BOURDIEU, «De la maison du roi à la raison d'État», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 118-1, 1997, p. 5568.

une division administrative: l'appartenance à la fonction publique territoriale ou à la fonction publique d'État³¹.

Lorsqu'il s'agit d'articuler les appartenances professionnelles avec des propriétés bureaucratiques, le cas des corps pose question en ce qui concerne le terrain français. Les corps peuvent être utilement analysés comme une profession³². Cependant, ces corps regroupent dans certains cas différents groupes professionnels et, réciproquement, les membres d'un même groupe professionnel peuvent appartenir à différents corps. C'est par exemple le cas des inspecteurs du travail: des fonctionnaires qui n'appartiennent pas à ce corps sont reconnus comme tels par leurs pairs, quand d'autres qui y appartiennent ne sont pas identifiés ainsi³³. C'est aussi le cas des ingénieurs des Ponts et Chaussées se revendiquant ingénieurs-économistes³⁴. Il faut donc, dans certains cas, distinguer ces deux variables et étudier en quoi les divisions en termes de corps peuvent être le support de distinctions professionnelles, mais aussi comment la construction d'un statut professionnel peut permettre de soutenir des stratégies de distinction en leur sein.

Faire de la morphologie professionnelle une variable explicative de l'action publique

La prise en compte des groupes professionnels dans la sociologie de l'action publique suppose, enfin, de faire de la morphologie professionnelle une variable explicative des politiques publiques. Différents chercheurs ont présenté comment le développement de diffé-

31. Léonie HÉNAUT et Frédéric POULARD, « Réformes publiques et autonomie des groupes professionnels: le jeu des segments », *Revue française de sociologie*, 59-2, 2018, p. 259284.

32. Par exemple, « profession: fonctionnaire. Les corps de la fonction publique » in C. DUBAR, P. TRIPIER et V. BOUSSARD (dir.), *Sociologie des professions*, *op. cit.*, p. 165-188 ; N. GALLY, « Le marché des hauts fonctionnaires », *op. cit.*

33. Vincent TIANO, « Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques: une profession sous tension », Thèse de doctorat en sociologie, Aix-Marseille 2, 2003.

34. Harold MAZOYER, « Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement: l'économie des transports (1960-1982) », Thèse de doctorat en science politique, Lyon 2, 2011.

rents groupes professionnels au sein de l'administration a participé de différentes politiques publiques. En s'appuyant sur les travaux de Michel Foucault, Terrence Johnson avance que la construction de l'État se serait fondée sur la délégation de la production de savoirs de gouvernement et de dispositifs de gouvernementalité à des groupes professionnels comme celui des médecins³⁵. De multiples auteurs ont par ailleurs montré empiriquement comment la genèse d'une politique publique passe souvent par l'apparition de groupe de professionnels la prenant en charge. Ce fut, par exemple, en France, le cas des professionnels des politiques culturelles³⁶, des professionnels des politiques de la ville³⁷, ou encore des « développeurs » des administrations régionales³⁸. Ces transformations professionnelles peuvent être, dans certains cas, une véritable cause des transformations de l'action publique. La mobilisation professionnelle des conservateurs de musée aux États-Unis est par exemple un des principaux facteurs de la mise en œuvre d'une politique muséale dans ce pays³⁹. Les luttes entre différents groupes professionnels pour l'appropriation d'une politique publique et les divisions du travail peuvent également participer au cadrage spécifique d'un problème public. C'est par exemple le cas des politiques de lutte contre la radicalisation qui, au niveau local, sont le produit de l'interaction de professionnels revendiquant des expertises différentes (psychologues, psychiatres, éducateurs, policiers, etc.)⁴⁰.

35. Terry JOHNSON, « Expertise and the state » in Mike GANE et Terry JOHNSON (dir.), *Foucault's New Domains*, Routledge, 1993, p. 151.

36. Vincent DUBOIS, *La politique culturelle*, Paris, Belin, 1999, 337 et s.

37. Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers*, Paris, Seuil, 2007, p. 227 et s.

38. Anne-France TAICLET, « La professionnalisation des développeurs territoriaux comme mécanisme de production des normes de l'action publique » in F. BAJARD, F. NICOLAS, B. CRUNEL, C. FRAU et F. PARENT (dir.), *Professionnalisation(s) et État, op. cit.*, p. 93-119.

39. Paul DIMAGGIO, « Constructing an organizational Field as a Professional Project: US Art Museums, 1920-1940 », in Walter POWELL, Paul DIMAGGIO (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

40. Lili SOUSSOKO, « L'émergence de la radicalisation comme catégorie d'intervention publique ». Thèse de science politique en préparation,

La profession comme propriété agissante du champ bureaucratique

La notion de champ permet d'opérer ces déplacements théoriques nécessaires à l'intégration de l'étude des divisions professionnelles dans l'analyse de l'action publique. La profession peut, en effet, être considérée comme une « propriété agissante » du champ bureaucratique c'est-à-dire une variable à la fois structurante et structurée de cet espace. Cette structuration professionnelle des champs contribue à expliquer les formes prises par l'action publique.

La profession comme combinatoire de capitaux

La notion de champ invite à penser l'autonomisation de sphères sociales qui se distinguent par des logiques spécifiques. Le champ bureaucratique constitue un espace caractérisé par un objet de lutte commun, produit d'un processus historique d'autonomisation. Dans le cadre du champ bureaucratique, la revendication d'une appartenance professionnelle doit être analysée comme la construction d'une ressource mobilisable dans les luttes visant à détenir un capital bureaucratique autorisant « la manipulation légitime des biens publics⁴¹ ».

Le travail sur les champs consiste à identifier empiriquement les propriétés agissantes dans ces espaces, c'est-à-dire « les différentes espèces de pouvoir ou de capital qui ont cours dans les différents champs⁴² ». Ces propriétés ont valeur de capital dans la mesure où elles sont possédées seulement par certains individus et où elles sont reconnues comme légitimes. Elles permettent d'agir dans ces espaces, d'y exercer un pouvoir et donc, dans le cas du champ bureaucratique et des politiques publiques, de participer à la définition de l'action publique. La profession est, dans certains cas, une propriété agissante de ces champs. Pierre Bourdieu et Rosine Christin font, par exemple, de la variable « profession » une des proprié-

Université de Strasbourg.

41. P. BOURDIEU, « De la maison du roi à la raison d'État », art. cit.

42. Pierre BOURDIEU, « Espace social et genèse des "classes" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52-1, 1984, p.3.

tés permettant de construire l'analyse des correspondances multiples (ACM) qui objective le champ de production des politiques du logement⁴³. Différentes administrations et espaces de définition de l'action publique sont structurés par ces variables professionnelles.

Pour systématiser la prise en compte du rôle des groupes professionnels dans la production de l'action publique, on propose de le décrire comme une « combinatoire⁴⁴ » de différentes espèces de capitaux. Les entreprises de construction d'un groupe professionnel, au sein de l'administration, visent notamment à faire reconnaître un capital culturel spécifique prenant la forme d'une compétence professionnelle reconnue et les autorisant à intervenir dans la marche de l'action publique. Ces groupes professionnels se concrétisent également par un capital social spécifique se caractérisant par des interconnaissances fondées sur cette appartenance professionnelle commune. Les capitaux économiques prennent ici une place moins centrale, si ce n'est via les frais matériels engagés dans les mobilisations professionnelles (organisation de rencontres professionnelles par exemple). Cette combinatoire spécifique contribue ainsi à faire reconnaître le groupe professionnel comme un groupe légitime dans la participation à l'action publique. Autrement dit, elle permet de transfigurer un capital social et culturel en capital symbolique mobilisable dans le champ bureaucratique. Pour ce faire, des agents peuvent revendiquer l'appartenance à un groupe professionnel en partie extérieur à l'administration et s'appuyer sur ses institutions (c'est par exemple le cas de professions comme celle de psychologue ou d'économiste).

On notera ici que le groupe professionnel peut, dans certains cas, être une combinatoire moins efficace que d'autres manières de se positionner dans le champ bureaucratique. La capacité à se présenter, par exemple, comme un « haut fonctionnaire » généraliste, défini par l'a-professionnalité, permet à différents fonctionnaires issus des grandes écoles de circuler entre des espaces très

43. P. BOURDIEU et R. CHRISTIN, « La construction du marché », art. cit.

44. Érik NEVEU, « Les sciences sociales doivent-elles accumuler les capitaux ? », *Revue française de science politique*, 63-2, 2013, p. 337358.

différents, au sein et en dehors de l'administration. Ces circulations sont encouragées au sein de différents corps administratifs⁴⁵. Elles conduisent à rendre plus délicate la construction d'un groupe professionnel, souvent liée à la réalisation d'une tâche commune. Par ailleurs, les revendications d'une appartenance professionnelle sont, dans certains cas, une manière de revendiquer une expertise « technique ». Elles ne permettent donc pas toujours d'intervenir directement dans les décisions considérées comme « politique », au sein, par exemple, des cabinets ministériels⁴⁶. On peut enfin s'interroger sur la transformation progressive de la professionnalité, au sein du champ bureaucratique, associée à la mise en œuvre des politiques de *new public management*⁴⁷. Les savoirs professionnels sectoriels pourraient être moins valorisés que des compétences en *management* pas toujours rattachées à un groupe professionnel distinct.

La profession comme variable structurée et structurante.

La prise en compte des groupes professionnels dans l'analyse du champ bureaucratique permet également d'articuler ces appartenances professionnelles avec d'autres variables structurant ces espaces. Pierre Bourdieu et Rosine Christin expliquent, par exemple, les évolutions dans la politique du logement en identifiant comment ses promoteurs se caractérisent par leur appartenance aux

45. C'est par exemple le cas concernant le corps des administrateurs de l'INSEE cf. *Infra*.

46. Sur cette distinction: Philippe BONGRAND, Julie GERVAIS et Renaud PAYEZ, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action publique*, 2012, 4-1, p.7-20 ; Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique » in Jacques LAGROYE, *La politisation*, Belin, Paris, p.47-77.

47. Philippe BEZES, Didier DEMAZIÈRE, Thomas Le BIANIC, Catherine PARADEISE, Romuald NORMAND, Daniel BENAMOUZIG, Frédéric PIERRU et Julia EVETTS, « New Public Management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, 53-3, 2011, p.293348.

corps les plus prestigieux de l'État combinée à leur jeune âge⁴⁸. On pourrait ajouter qu'ils mobilisent un savoir professionnel spécifique: la modélisation économique. On doit analyser de manière similaire les groupes professionnels au sein de l'administration en considérant que la valeur d'un même titre professionnel peut varier selon que celui qui le mobilise appartient à tel ou tel corps, a suivi tel ou tel cursus, appartient à telle ou telle administration, a telle ou telle origine sociale, est caractérisé par tel ou tel genre, etc.

L'analyse en termes de champ conduit, par ailleurs, à évaluer une propriété sociale en référence aux autres caractéristiques des agents caractérisés par cette propriété. La représentation des champs comme des espaces structurés suppose, en effet, l'identification de différentes corrélations entre les propriétés caractérisant les agents d'un champ. Les fonctionnaires issus d'une formation et appartenance à un corps prestigieux se caractérisent, par exemple, par une origine sociale généralement plus élevée qui leur permet en retour d'assurer le prestige de ces corps et formations⁴⁹. Cette idée se concrétise plus implicitement dans l'usage de l'ACM comme outil privilégié de description des champs, du fait de ses affinités avec la « philosophie implicite » de la théorie des champs⁵⁰. Cette technique statistique suppose, en effet, de situer les caractéristiques des agents les unes par rapport aux autres et d'établir les propriétés partagées par différents agents. La notion de champ peut, dans ce cadre, être mobilisée utilement pour prendre en compte la position des groupes professionnels au sein de l'administration. En identifiant les autres variables caractérisant les membres d'un groupe professionnel (leur formation, leur corps, leur ministère d'appartenance, leur genre, leur origine sociale, etc.) et les distinguant d'autres groupes au sein de l'administration, on peut établir les

48. P. BOURDIEU et R. CHRISTIN, « La construction du marché », art. cit.

49. Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Seuil, 1989.

50. Frédéric LEBARON et Brigitte LE ROUX, « Géométrie du champ », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200-5, 2013, p. 106109

ressources dont ils disposent ou non et le caractère plus ou moins prestigieux de ces groupes.

Les groupes professionnels au sein de l'administration peuvent, en ce sens, être considérés tout à la fois comme le marqueur d'une position et d'une prise de position, bien que ces deux éléments soient classiquement distingués dans la théorie des champs⁵¹. La construction d'un groupe professionnel est le produit de l'action de différents fonctionnaires qui, occupant des positions proches dans le champ bureaucratique, tentent dans différentes interactions de défendre les intérêts liés à cette position. Ces revendications d'une appartenance professionnelle commune permettent à des agents de relier des groupes de fonctionnaires qui partagent certaines caractéristiques et certains intérêts, sans nécessairement occuper un même poste, appartenir à un même corps ou à une même administration. Ils investissent dans ce cadre d'autres capitaux dont ils disposent (capital social, etc.) pour faire reconnaître leur compétence spécifique. En ce sens, la profession peut donc être considérée comme une position mobilisée. Mais ces constructions professionnelles conduisent à distinguer des agents proches, sous d'autres rapports, mais séparés par des frontières professionnelles. Elles peuvent également structurer des carrières types. Les groupes professionnels constituent aussi un groupe socialisateur déterminant les manières de concevoir l'action publique. Ces divisions professionnelles participent donc à la structuration du champ bureaucratique. La prise en compte des appartenances professionnelles comme propriétés agissantes du champ bureaucratique invite, dès lors, à penser la dialectique entre position et prise de position. Les positions professionnelles, à un moment historique donné, sont le fruit de prises de position antérieures ayant abouti et qui ont été institutionnalisées.

Cette manière de concevoir le groupe professionnel comme une propriété agissante au sein du champ bureaucratique suppose, dès lors, un travail historique similaire à celui qui a pu être mené sur

51. Entre autres dans: Pierre BOURDIEU, «Le champ littéraire», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 89-1, 1991, p.346.

les grands corps et les grandes écoles⁵². Pierre Bourdieu et Rosine Christin mobilisent la variable professionnelle dans leur travail sur la politique du logement, mais il n'y a pas d'analyse génétique des groupes professionnels dans les travaux de Pierre Bourdieu. Ici, la sociologie des professions, et notamment les apports de la sociologie des professions qualifiée de néo-wébérienne, offrent de précieux outils pour comprendre les processus historiques ayant conduit à la définition des « juridictions professionnelles » au sein du champ bureaucratique⁵³. Ces travaux invitent à s'intéresser aux modalités de clôture du groupe par laquelle est contrôlé l'accès à la profession, qui peut alors fonctionner comme groupe socialisateur et moyen d'accumulation de capital. La sociologie des professions permet également de retracer la construction des oppositions et hiérarchies entre différents groupes professionnels. Les différents types de « *jurisdictional settlements*⁵⁴ » qui concluent temporairement les luttes entre groupes professionnels doivent être notamment analysés pour comprendre la valeur relative d'une appartenance professionnelle au sein du champ bureaucratique. Si le résultat de ces luttes professionnelles dépend du capital détenu par les membres des groupes qui y prennent part, il est utile de dégager les différents types de résolution de ces conflits. Andrew Abbott incite, en effet, à s'intéresser à la manière dont ces luttes aboutissent, parfois à la subordination d'un groupe professionnel par un autre, parfois à une division des tâches ou parfois encore à la distinction de clientèles propres à chaque groupe professionnel. Charles Bosvieux-Onyekwelu initie notamment une telle approche permettant d'articuler sociologie des champs et des professions⁵⁵. Il rend compte de la construction du « territoire » professionnel

52. P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, *op. cit.*

53. C. DUBAR, P. TRIPIER et V. BOUSSARD (dir.), *Sociologie des professions*, *op. cit.*, p. 119-148.

54. Andrew ABBOTT, *The System of Professions*, Chicago, The university of Chicago press, 1988.

55. Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) », *Sociologie du travail*, 60-4, 2018

du Conseil d'État comme une modalité de son imposition dans le champ juridique. Cette entreprise de professionnalisation est passée par la construction d'un savoir juridique spécifique, le droit administratif, par sa mise en lien avec les différents cas concrets qui relèveraient de ce droit et par la construction d'un « public » de potentiels requérants. Charles Bosvieux-Onyekwelu ouvre ainsi différentes pistes analytiques pour historiciser la construction des positions relatives des différents groupes professionnels au sein du champ bureaucratique.

Expliquer les politiques publiques par la structuration professionnelle du champ bureaucratique

La théorie des champs permet enfin d'expliquer les produits en les rapportant à la structure de leurs espaces de production. Considérer la profession comme une propriété structurante du champ bureaucratique permet dans cette perspective d'en faire une variable explicative de l'action publique. Les groupes professionnels constituent, tout d'abord, des groupes de socialisation⁵⁶ participant à forger les manières de concevoir l'action publique. Cette socialisation peut prendre la forme d'une socialisation au poste ou encore de formations particulières⁵⁷. L'appartenance à un groupe professionnel considérée comme un capital symbolique permet également d'expliquer les résultats d'oppositions portant sur les politiques publiques. En se prévalant d'une compétence professionnelle spécifique, certains agents contribuent à légitimer et à imposer certaines politiques au détriment d'autres et à cadrer les problèmes publics qui devraient être pris en charge. En résumé, le groupe professionnel contribue à déterminer le volume et la structure du capital bureaucratique des agents qui participent à la définition des politiques publiques, et partant, à rendre compte de la position qu'ils

56. Sur l'enjeu de l'identification des dispositions professionnelles dans une perspective bourdieusienne: David PICHONNAZ et Kevin TOFFEL, « Pour une analyse dispositionnelle des pratiques professionnelles », *Emulations*, 25, 2018, p. 7-21.

57. S. LAURENS et D. SERRE, « Des agents de l'État interchangeable? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », art. cit.

occupent et des positions qu'ils prennent. De ce fait, l'analyse de ces groupes participe à l'explication des différentes manières de concevoir l'action publique et, dans le même temps, de la capacité inégale à les faire prévaloir. Le travail de Charles Bosvieux-Onyekwelu démontre à nouveau l'intérêt de cette démarche⁵⁸. La professionnalisation des juristes spécialistes de l'administration qu'il décrit est à l'origine de la judiciarisation de la notion de « service public » et de la construction d'une jurisprudence administrative spécifique pesant sur l'État. L'élaboration d'un savoir juridique ésotérique portant sur le droit administratif permet également à ces juristes de revendiquer l'application de ce droit dont ils sont les experts à de nouveaux domaines et de disputer ainsi l'autorité d'autres agents du champ juridique.

Les comptables nationaux dans le champ bureaucratique (France, années 1960-1990)

Ce type d'analyse peut être illustré par une enquête sur l'histoire du groupe des comptables nationaux, en France, entre 1962 et 1992. La structuration de ce groupe à l'INSEE s'explique par la position spécifique de ses membres au sein du champ bureaucratique. Son institutionnalisation relative contribue par ailleurs à structurer l'INSEE et les manières de chiffrer l'économie. Cette enquête se fonde sur les archives des services de l'INSEE en charge de la comptabilité nationale, sur l'analyse de la trajectoire de ces fonctionnaires qui y sont affectés et sur des entretiens menés avec 19 comptables nationaux ayant exercé cette activité durant la période considérée.

Un groupe professionnel et ses segments structurés par leurs positions dans le champ bureaucratique

Le terme de « comptables nationaux » désigne certains fonctionnaires au sein de l'INSEE à partir des années 1960. Ils sont chargés d'établir différents tableaux chiffrés sur l'économie nationale, rendus cohérents entre eux via différentes égalités comptables et

58. Ch. BOSVIEUX-ONYEKWELU, « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) », art. cit.

résumés par des agrégats comme le produit intérieur brut. Certains d'entre eux présentent la dénomination de comptable national à la fois comme le signe d'une compétence spécifique et comme une étiquette qui leur été assignée par d'autres fonctionnaires: « il y avait une forte spécificité du métier de comptable national incontestablement qui était reconnue à l'INSEE. [...] donc on se disait comptable national. Incontestablement on était reconnus comme tels, on était sollicités comme tels⁵⁹ ». Ce titre est cependant officieux et ne correspond pas à un unique service ou un corps spécifique. Jusque dans les années 1990, les comptables nationaux appartiennent à des services de deux départements de l'INSEE: celui des Entreprises et celui de la Coordination statistique et comptable. Ils sont pour certains chargés de mission et pour certains administrateurs de l'INSEE. Ils sont réunis par un travail commun sur les tableaux des comptes nationaux et leur mise en cohérence.

Les comptables nationaux défendent la spécificité de leurs compétences par rapport à d'autres groupes au sein de l'institut. Ils sont essentiellement en relation avec des fonctionnaires exerçant des tâches d'économistes et de statisticiens⁶⁰. Les économistes de l'INSEE sont notamment en charge d'élaborer et employer des modèles prévisionnels. Les statisticiens de l'institut construisent et exploitent des enquêtes statistiques. Les comptables nationaux utilisent et modifient différentes sources statistiques pour construire leurs comptes et fournissent leurs comptes aux économistes pour qu'ils puissent construire leurs modèles et analyses. Ces différents groupes ne sont pas nommés « professions » mais plutôt désignés comme des « métiers » par nos enquêtés.

Cette division entre groupes professionnels se fonde sur une hiérarchie informelle de prestige. Différents éléments permettent de l'objectiver. À la sortie de l'école formant les administrateurs de l'INSEE, les postes statistiques sont généralement moins prisés

59. Entretien avec un comptable national durant les années 1960 et 1970, chargé de mission, DEA en économie.

60. Sur cette division: Alain DESROSIÈRES, « La mesure et son usage: harmonisation et qualité des statistiques sociales », *Statéco*, 90-91, 1998, p. 11

que les postes de comptables nationaux, et les postes de comptabilité nationale sont généralement moins prisés que les postes de recherches en économie et de modélisation. Les évolutions professionnelles des fonctionnaires de l'INSEE consistent, dans la plupart des cas, à passer, à responsabilité égale, d'un poste de statisticien à un poste de comptable national et d'un poste de comptable national à un poste d'économiste. Certains comptables nationaux présentent les travaux plus statistiques comme « le sale boulot », tandis que certains comptables nationaux expliquent avoir pu observer le mépris des économistes pour le travail comptable. Une comptable nationale résume ainsi ces hiérarchies : « [les comptables nationaux] ce sont des gens qui vont au charbon parce que faire les comptes c'est vraiment [...] Je dirais ce n'était pas un métier noble. Si vous vouliez faire carrière à l'INSEE vous ne faisiez pas de la statistique. Vous faisiez de la conjoncture, alors des modèles de voilà, mais la statistique dont la comptabilité nationale se nourrit c'était considéré comme... Donc c'était pas le meilleur moyen de faire carrière⁶¹. »

Cette hiérarchie est pour partie le produit des origines historiques de la comptabilité nationale et de la position de ses premiers promoteurs dans le champ bureaucratique. Après-guerre, les comptes nationaux (rétrospectifs comme prévisionnels) sont initialement élaborés au sein du Service des études économiques et financières (SEEF) du ministère des Finances sous la direction de fonctionnaires issus de l'ENA et de cursus en droit et dont la formation statistique est limitée. Au ministère des Finances, des « statisticiens » sont en charge des « tâches ingrates »⁶² de la comptabilité nationale : élaborer les différents comptes sectoriels pour le passé. Ce sont des chargés de mission issus de formations comme l'Institut de statistique de l'université de Paris (ISUP) ou des fonctionnaires détachés de l'INSEE. Ils disposent d'un capital bureau-

61. Entretien avec une comptable nationale, chargée de mission, DEA en économie.

62. Pierre THIONET, « Comptabilité sociale et méthodologie statistique », *Journal de la société statistique de Paris*, tome. 100, 1959, p. 201.

cratique moindre que les administrateurs civils et inspecteurs des finances du SEEF. Au début des années 1950, la direction du SEEF semble chercher à déléguer la construction des comptes du passé à l'INSEE pour se centrer sur la prévision et les politiques économiques. Durant les années 1950, certains statisticiens cherchent à obtenir la prise en charge par l'INSEE de la comptabilité nationale au nom du rôle de « coordination statistique » qu'elle devrait jouer⁶³. En 1962, l'élaboration des comptes du passé passe à l'INSEE et est réalisée par des fonctionnaires issus de formations universitaires en économie ou de l'ENSAE. Les tâches de « comptabilité nationale » ne concernent progressivement plus que les comptes du passé. Durant les années 1960, les « comptables nationaux » de l'INSEE défendent à leur tour que la comptabilité nationale doit permettre de coordonner les différentes enquêtes statistiques⁶⁴. Cette revendication du rôle spécifique des comptables nationaux leur permet alors d'établir une relation hiérarchique entre le travail comptable et statistique.

Cette hiérarchie se fonde également, à partir des années 1960, sur les propriétés objectives des fonctionnaires exerçant ces différentes tâches et donc sur leurs positions dans le champ bureaucratique. Les fonctionnaires en charge de la prévision économique se distinguent des comptables nationaux par un capital bureaucratique et universitaire plus important. On retrouve davantage de fonctionnaires issus de polytechnique et de l'ENSAE parmi les prévisionnistes que les comptables nationaux. Cette hiérarchie bureaucratique se retrouve également dans la composition des différents services de l'INSEE : plus ces services sont considérés comme proches du travail statistique, plus ils comportent un nombre important de fonctionnaires de catégorie B et C, tandis que les travaux de modélisation sont essentiellement réalisés par des fonc-

63. Aude TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des finances, 1948-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.

64. C'est par exemple inscrit dans le nom du département de « coordination statistique » occupé exclusivement par des comptables nationaux.

tionnaires de catégorie A⁶⁵. Certains fonctionnaires en charge des prévisions économiques soutiennent également des thèses de doctorat en économie. Ils publient dans diverses revues universitaires, tandis que les comptables nationaux de l'INSEE se contentent de publier les travaux dans la revue de l'INSEE Économie et statistique ou dans des revues spécialisées de comptabilité nationale. Cette hiérarchie est aussi en partie genrée. Les tâches d'exécution sont exercées plus souvent par des femmes à l'INSEE. Or, la comptabilité nationale semble connaître une féminisation relative plus précoce et importante que la prévision économique réalisée par des économistes.

La segmentation⁶⁶ interne au groupe des comptables nationaux recoupe enfin une même hiérarchie en termes de capital bureaucratique. Les comptables nationaux distinguent, en effet, deux activités et deux groupes de comptables : les « concepteurs » et les « producteurs » des comptes. Les premiers sont en charge de l'élaboration des « bases de comptabilité nationale » établissant les règles qui doivent être mises en œuvre dans la production des comptes. Les seconds produisent les chiffres de la comptabilité nationale pour chaque année à partir de différentes sources statistiques. Un comptable national en charge de tâches conceptuelles explique « en poussant le trait » : « ceux qui réalisaient les comptes nous considéraient comme des superstructures intellectuelles et nous [on les considérait] comme des petites mains⁶⁷ ». Cette distinction s'incarne dans l'appartenance à des services différents de l'INSEE. Elle recoupe, là aussi, une hiérarchie dans les capitaux détenus. Les fonctionnaires appartenant au service en charge des concepts et méthodes de la comptabilité nationale sont plus nombreux à être des fonctionnaires de catégorie A que dans les services en charge de

65. *Courrier des statistiques*, n°8 et n°9, 1982.

66. Rue BUCHER et Anselm STRAUSS, « Professions in Process », *American Journal of Sociology*, 66-4, 1961, p. 325-334.

67. Entretien avec un polytechnicien n'ayant occupé lorsqu'il été comptable nationale durant les années 1970 très majoritairement des postes de conceptions du système comptable.

la production des comptes⁶⁸. Les « concepteurs » des comptes se caractérisent notamment par l'accumulation d'un capital bureaucratique international et d'un capital universitaire plus important. Ils participent aux conférences et discussions sur le système de comptabilité nationale défini à l'ONU et au niveau européen, et à des missions de coopération visant à mettre en œuvre, dans différents pays, des systèmes de comptabilité nationale. Ils participent plus souvent à des conférences réunissant des économistes et comptables nationaux. C'est notamment le cas des conférences de l'association de comptabilité nationale (ACN) et de l'*International association for the research in wealth and income* (IARIW).

Ces différentes positions peuvent cependant être occupées différemment selon la trajectoire des agents. Le poste de direction du service en charge de la finalisation des comptes nationaux annuels semble par exemple avoir été plus ou moins investi comme une position dominante par celles et ceux qui l'ont occupé selon que leurs positions étaient plus ou moins élevées dans le champ bureaucratique. Des hommes polytechniciens issus de l'ENSAE ayant occupé cette position me l'ont présenté comme un poste de coordination et de direction des différents travaux sur les comptes réalisés dans différents services de l'INSEE. Il m'a été plutôt décrit comme un travail de recueil des différents morceaux de comptes par une femme issue d'une formation universitaire en économie ayant dirigé ce même service.

Un groupe professionnel et ses segments comme structures du champ bureaucratique

Ce groupe professionnel et sa position spécifique contribuent à structurer l'administration économique. La construction de ce groupe repose sur une clôture relativement faible. Les affectations étant essentiellement gérées au niveau de l'INSEE et du corps des administrateurs de l'INSEE, les entrées et les sorties du groupe professionnel sont peu maîtrisées. Cependant, certains fonctionnaires occupant de longue date des postes de comptabilité nationale

68. *Courrier des statistiques*, n°8, 1982.

cherchent à défendre de différentes manières la spécificité du savoir comptable. Ils regrettent aujourd'hui la politique de mobilité, mise en place au sein de l'INSEE, empêchant d'avoir des carrières plus longues dans les services de la comptabilité nationale. Les comptables nationaux les plus engagés dans la construction du groupe cherchent également à construire un savoir-faire spécifique et à le faire reconnaître. Ce travail de construction professionnelle passe par différentes initiatives : des enseignements de comptabilité nationale donnés par les membres du groupe professionnel à l'université et à l'ENSAE, la définition d'un jargon spécifique, l'organisation de stages de comptabilité nationale visant à sensibiliser et à former d'autres professionnels à la comptabilité nationale, la rédaction de manuels et d'articles sur ces questions de comptabilité nationale ou encore l'organisation et la participation à des événements scientifiques sur ce thème. Ces différents éléments participent ainsi à la construction un capital social et un capital culturel spécifique rattaché au groupe professionnel.

De cette manière, le groupe des comptables nationaux fonctionne comme un groupe socialisateur et contribue à établir une manière spécifique de définir les chiffres officiels sur l'économie. L'apprentissage du métier de comptable national, que ce soit à l'université, à l'ENSAE puis au poste, se fait en grande partie en contact avec des professionnels de l'INSEE. Il passe souvent par la réalisation de comptes. Il est l'occasion de l'intériorisation de différentes dispositions professionnelles marquant la spécificité du rapport de ce groupe avec le travail de quantification. Les membres du groupe intègrent, ainsi, les principes d'un réalisme comptable, différent du réalisme statistique⁶⁹. Les fonctionnaires en charge des comptes ap-

69. Sur ces différences: Alain DESROSIÈRES, *Gouverner par les nombres: L'Argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris, 2008, p.257 et s. Quentin Dufour décrit quant à lui les principes de ce réalisme comptable pour la période contemporaine dans «L'objectivation comptable de l'économie nationale: Enquête sur la fabrique du PIB et des comptes nationaux français», Thèse de doctorat en Sociologie, Université Paris Dauphine. Notre enquête nous conduit à décrire, pour la période antérieure, des principes proches de construction des comptes nationaux.

prennent l'importance cruciale de la cohérence des différents éléments des comptes nationaux entre eux. Ils apprennent également que, contrairement aux travaux statistiques, les travaux comptables ne doivent pas être conditionnés et limités par les données issues des enquêtes disponibles. Différents comptables nationaux m'ont expliqué en effet avoir appris, lors de cours de comptabilité nationale, de stages ou de leurs premiers travaux, que le comptable national devait d'abord définir des catégories économiques qu'ils jugent valables, puis seulement essayer d'articuler différentes sources statistiques permettant de les évaluer. Leur rôle consisterait également à confronter différentes sources et à combler les «trous» dans les statistiques disponibles afin de construire les comptes. La construction de ce groupe professionnel comme une instance de socialisation fonde ainsi une conception spécifique de la quantification publique de l'économie.

La place des comptables nationaux dans le champ bureaucratique, relativement à celle des économistes et des statisticiens, contribue également à structurer une division du travail déterminant la nature des chiffres publics sur l'économie. Les comptables nationaux obtiennent la mise en œuvre de différentes enquêtes destinées à mieux chiffrer l'évolution de l'économie à partir des années 1960. À l'inverse, ils peuvent voir leurs chiffres discutés par des économistes de l'institut statistique. Ici, l'appartenance au groupe professionnel permet de s'imposer dans certaines relations bureaucratiques et implique de se soumettre à des demandes extérieures dans d'autres. De même, la division entre concepteurs et producteurs des comptes fonde l'idée que le réalisme des comptes repose sur le respect, chaque année, d'un même système comptable cohérent. La structuration professionnelle hiérarchisée de l'INSEE structure ainsi les conditions de conception des chiffres publics sur l'économie.

Enfin, la défense par les comptables nationaux de leur position au sein du champ bureaucratique a parfois des effets plus directs sur les politiques économiques. Durant les années 1980 et 1990, ils cherchent à légitimer leur savoir professionnel alors en relatif déclin en nouant des alliances avec différents groupes caractérisés

par un capital bureaucratique plus important et une proximité avec les instances politiques de l'administration. Ils acceptent ainsi de fournir des chiffres permettant d'évaluer le rapport entre déficit, dette publique et produit intérieur brut, dans le cadre des politiques restrictives mises en œuvre à la suite du traité de Maastricht⁷⁰. Ils promeuvent, au même moment, des comptes dits « satellites ». Ils permettent d'établir, au sein de différents ministères sectoriels, des chiffres concernant les activités économiques concernées par ces ministères. Ces comptes seraient destinés, dans des ministères comme l'Équipement ou les Transports, à démontrer l'importance du secteur d'activité dont ils ont la charge et ainsi à obtenir un budget plus important. Un de nos interviewés présente alors l'enrôlement de leur chiffre dans ces comptes satellites comme une reconnaissance « que le comptable national était quand même quelqu'un de respecté, [capable] de manier des concepts économiques et, pour tout dire, c'était quelqu'un [...] qui était capable de tenir tête aux raisonnements de la direction du Budget et à la direction du Trésor et ça vu de l'extérieur de Bercy⁷¹ ». En défendant la position du groupe professionnel, les comptables nationaux participent ainsi à la légitimation et à la définition des orientations des politiques publiques.

Conclusion

La notion de champ permet de résoudre trois difficultés posées par l'intégration du fait professionnel dans la sociologie de l'action publique. Elle conduit d'abord à identifier les revendications de professionnalité dans les luttes pour la définition légitime des politiques publiques au sein de l'administration. Elle permet ensuite de situer les groupes professionnels dans l'espace bureaucratique pour expliquer les causes de ces entreprises et les ressources qui permettent

70. Benjamin LEMOINE, *L'ordre de la dette*, Paris, La découverte, 2016.

71. Entretien avec un comptable national, administrateur de l'INSEE, X-ENSAE, en charge de la coordination des comptes durant les années 1980 puis travaillant dans des services statistiques ministériels durant les années 1990.

de les mener à bien. Enfin, elle permet d'étudier la manière dont la structuration professionnelle de l'administration pèse sur les formes de l'action publique en déterminant des prises de position et en expliquant pour partie les résultats de luttes bureaucratiques. Le cas des comptables nationaux illustre la manière dont un groupe professionnel, au sein de l'administration, peut être étudié comme une combinatoire de capitaux visant à faire reconnaître, à partir d'une position particulière et dans différentes luttes, la spécificité d'une expertise et la capacité à intervenir sur un pan de l'action publique. Ce type d'analyse peut être transposé à d'autres propriétés agissantes, comme le corps ou les formations, qui sont eux aussi structurés et structurants dans les champs de l'action publique.

III
EXPERTISE ET THINK TANKS :
DES CHAMPS INTERSTITIELS

CHAPITRE 9

Des savoirs à la croisée des champs. Réflexions à partir du cas de l'expertise sur la radicalisation en France

Lili Soussoko

Le rôle de l'expertise dans la production de l'action publique a fait l'objet de nombreux débats en science politique, et cette question apparaît d'autant plus centrale qu'une partie de la discipline s'est historiquement constituée comme pourvoyeuse d'une forme de rationalité gouvernementale à destination des décideurs¹. Différents modèles ont été élaborés pour rendre compte de l'articulation entre savoirs experts et décision politique. Suivant le triptyque proposé par Habermas², l'expertise a tour à tour été pensée comme un apport essentiellement technique subordonné à l'autorité des décideurs (modèle décisionniste), comme l'imposition par certains acteurs d'orientations politiques fondées sur un savoir scientifique (modèle technocratique) ou, plus récemment, et par réaction à ces modèles, comme un art délibératif opérant une médiation entre les cadres analytiques concurrents produits par les gouvernants, les experts et le public³.

1. Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 1-2, 2012, p. 4187.

2. Jürgen HABERMAS, « Scientification de la politique et opinion publique », in *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973, p.97-132.

3. Pour une revue de littérature sur ces points, voir Denis SAINT-MARTIN, « Expertise », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2010, p.266273, et Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique: l'action publique*,

De manière moins surplombante, les approches en termes de *communautés épistémiques* et celles en termes de *forums* envisagent l'expertise à travers la question de la production de la matrice cognitive et normative orientant l'action publique. La première désigne des réseaux d'individus s'appuyant sur des référents à la fois scientifiques et normatifs communs, en d'autres termes sur une même « vision du monde », qui visent explicitement à influencer les décisions politiques⁴. L'approche en termes de forum, introduite par les analyses dites cognitives de l'action publique, distingue trois types de lieux au sein desquels émerge le « sens » des politiques publiques : les forums scientifiques, ceux de la communication politique et enfin ceux des communautés de politiques publiques, ou forums d'expertise sur les politiques publiques. C'est au sein de ces derniers que les savoirs produits en d'autres lieux sont mobilisés en recettes de politiques publiques⁵ et que s'élabore un « langage commun qui délimite étroitement le champ des alternatives acceptables »⁶ en matière d'action publique.

Le présent chapitre s'inscrit dans ces réflexions sur les liens entre savoirs experts et action publique, en partant d'un problème empirique : la difficulté à cerner la relation entre la production de discours savants sur la radicalisation et la mise en place par les pouvoirs pu-

Paris, Armand Colin, 2011, p.218-224. Voir également les travaux de Frank Fischer, notamment *Technocracy and the Politics of Expertise*, Thousand Oaks, Sage, 1990 ; *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*, Oxford, Oxford University Press, 2009 et « L'expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 63-3, 2013, p. 579601.

4. Peter M. HAAS, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46-1, 1992, p. 135. La notion est d'abord forgée pour penser la diffusion d'expertises au niveau international, mais elle est aussi utilisée pour analyser des cas nationaux.

5. Eve FOUILLEUX et Bruno JOBERT, « Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, 6-3, 2017, p. 936.

6. Bruno JOBERT, « Introduction: le retour du politique » in Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Editions l'Harmattan, 1994, p. 14.

blics français, à partir du printemps 2014, d'une politique visant à traiter ce problème⁷. L'omniprésence des références savantes dans le discours des agents publics – que ce soit dans les documents officiels et la littérature grise, ou au cours d'entretiens avec des agents impliqués dans les programmes de prévention et de lutte contre la radicalisation – reflète la place importante du référent expert dans les débats sur l'orientation de cette nouvelle politique publique. Or, les approches théoriques citées plus haut apparaissent difficilement applicables aux spécificités d'un tel cas d'étude et, plus largement, aux espaces d'expertise présentant des propriétés semblables, et ce pour trois raisons principales.

D'abord, ces approches impliquent l'existence d'un socle cohérent d'idées et de savoirs – ce que présuppose l'adoption d'un « langage commun », tout comme la notion de *référentiel*, ainsi que les notions voisines de *paradigme* ou de *système de croyances* – délimitant et contraignant l'action publique. Or, en matière d'expertise sur la radicalisation, force est de constater l'hétérogénéité et la disparité des savoirs produits qui, davantage qu'un corpus cohérent, constituent un répertoire disparate et partiellement contradictoire au sein duquel les agents puisent en fonction de la situation et de leurs intérêts respectifs. Ensuite, et ce deuxième point est la conséquence directe du premier, les approches susmentionnées négligent par leur insistance sur la formation d'un consensus les conflits qui traversent la production de savoirs experts, au demeurant très vivaces concernant notre cas d'étude⁸. Non seulement on ne repère pas de cohé-

7. L'objet de ce chapitre consistant davantage à avancer des pistes de recherche utiles pour l'étude d'objets similaires qu'à exposer en détail les résultats de notre recherche, nous renvoyons à nos travaux à paraître pour une présentation plus approfondie de ce cas empirique.

8. De la même manière, les approches telles que celles d'Ulrike Lepont, si elles sont efficaces pour caractériser un groupe homogène d'individus engagés dans une lutte collective pour la reconnaissance de leur expertise, auraient pour effet, concernant notre propre cas d'étude, de négliger la forte hétérogénéité des intérêts à produire une expertise sur la radicalisation. Voir notamment Ulrike LEPONT, « Les experts les plus consultés aux États-Unis : L'hypothèse d'une péri-administration », *Revue française de science politique*, 6-6, 2016, p.887913 et « L'hétéronomie comme ressource. La voie originale

rence entre les différentes expertises produites, mais l'intensité des luttes autour de la définition même de l'objet d'expertise rend difficile l'identification dans cet espace d'une grille de lecture hégémonique⁹. Enfin, l'approche en termes de forums, en situant les processus de construction du sens de l'action publique dans des espaces distincts régis par des règles et des enjeux spécifiques – la recherche de l'excellence scientifique, l'accès ou la conservation du pouvoir, la construction d'un compromis social entre les agents impliqués dans l'élaboration de l'action publique¹⁰ – permet difficilement de penser les cas dans lesquels ces différentes sphères tendent à se confondre. Plus spécifiquement, la segmentation entre forum scientifique et forum d'expertise sur les politiques publiques, supposant des espaces et des temporalités nécessairement dissociés (« le temps des idées et des paradigmes scientifiques n'est [pas] celui de la construction des répertoires et référentiels des politiques publiques »¹¹), est problématique lorsque l'on cherche à rendre compte de l'entremêlement des pratiques des savants et de celles des praticiens. Comme nous le montrons dans ce chapitre, l'expertise sur la radicalisation constitue un exemple fort d'espace au sein duquel cohabitent et se répondent productions académiques et analyses à visée pratique sans que la distinction entre les deux ne soit toujours très claire. De même, les productions scientifiques viennent nourrir l'action des pouvoirs publics autant que ceux-ci, en fixant des priorités et en dégageant des financements, viennent alimenter la recherche académique sur ce sujet. Nous pourrions faire le même type de remarque à propos de la

d'institutionnalisation des *health policy analysts* aux États-Unis (1970-2010) », *Revue française de sociologie*, 58-4, 2017, p.611641.

9. Comme le précisent Eve Fouilleux et Bruno Jobert dans l'article cité ci-dessus, l'approche en termes de forum ne conduit pas à nier la présence de conflits ou de visions alternatives au référentiel, mais elle suppose bien toutefois l'existence d'un référentiel dominant par rapport auquel se positionnent les éventuels référentiels critiques.

10. Laurie BOUSSAGUET, « Forums », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po., Paris, 2010, p.283289.

11. Eve FOUILLEUX et Bruno JOBERT, « Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale », art. cit., p.15.

distinction entre *experts* et *praticiens* établie par Pierre Muller dans sa caractérisation du rôle des « médiateurs » – les premiers produisant les outils intellectuels contribuant au sens de l'action publique quand les seconds « opèrent la fusion entre la dimension cognitive et la dimension des intérêts »¹². Ce type de catégorisation paraît restreindre la définition des *intérêts* à la sphère de l'action sur les politiques publiques, tout en les séparant de la sphère des activités cognitives. Elle néglige ce faisant le caractère nécessairement intéressé de toute activité de production de connaissance dès lors que l'on définit l'intérêt comme « l'investissement spécifique dans les enjeux » propres à tel ou tel espace social¹³.

Plutôt que de concevoir l'expertise comme un groupe d'acteurs aux objectifs et cadres analytiques communs, ou comme un lieu spécifiquement dédié à la production de connaissances tournées vers l'action publique, nous proposons de la penser comme un *espace de relations* au sein duquel se rencontrent des pratiques, des intérêts et des agents aux propriétés hétérogènes. C'est là que l'approche en termes de champs, si elle doit nécessairement être adaptée, présente tout son intérêt. Deux motifs revenant de façon récurrente dans la littérature consacrée à l'expertise plaident selon nous pour l'adoption d'un tel cadre analytique. Premièrement, il semble aujourd'hui admis, du moins pour une partie de la littérature, que l'expertise désigne moins une entité ou un statut pérenne qu'une « propriété situationnelle »¹⁴. C'est le sens qu'en donne le CRESAL dans une définition devenue canonique de la « situation d'expertise », désignant « la ren-

12. Pierre MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p.185. L'auteur lui-même nuance son propos en précisant que la frontière experts/médiateurs est bien souvent brouillée, que ce soit sur le plan des acteurs eux-mêmes (à la fois experts et praticiens) ou des temporalités.

13. Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 2002, p.119.

14. Cécile ROBERT, « Expertise et action publique », in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po., 2008, p.310.

contre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé»¹⁵. En ce sens, le contexte définit l'expert, qualification qui peut dès lors concerner tout individu se livrant à un travail intellectuel. C'est pourquoi Corinne Delmas propose de mettre à distance les approches positivistes de cet objet, pour «prendre en compte les rapports multiples entre science et politique, savoir et pouvoir, champ scientifique et champ politique»¹⁶. Deuxièmement, l'expertise est fréquemment définie comme opérant à la croisée de plusieurs mondes ou plusieurs espaces sociaux, qu'elle soit présentée comme un «objet frontière», c'est-à-dire, notamment, «une ressource pratique susceptible de mettre en relations une pluralité d'acteurs et de sphères d'activités sociales»¹⁷, ou que l'on insiste par exemple sur son «interdépendance avec d'autres espaces sociaux»¹⁸.

Propriété contextuelle et lieu d'hybridation sont donc deux schèmes fréquemment mobilisés pour caractériser l'expertise, par-delà la diversité des approches théoriques et empiriques. Or, par ses dimensions positionnelle et relationnelle, la sociologie des champs paraît particulièrement bien adaptée à la prise en compte de ces deux aspects. D'abord, en examinant les propriétés, les trajectoires et les ressources que les agents importent dans tel ou tel espace d'expertise, elle permet de cerner concrètement ce que l'on entend par hybridation. En outre, en accordant une importance de premier plan à l'étude des relations entre ces individus, elle invite à prendre au sérieux le caractère contextuel de l'expertise: la nature des discours ou savoirs valorisés dépend des rapports de force et des

15. *Situations d'expertise et socialisation des savoirs: actes de la table-ronde*, Saint-Étienne, CRÉSAL, 1985, p.3.

16. Corinne DELMAS, «Pour une définition non positiviste de l'expertise (note de travail)», *Les cahiers politiques*, 05, 2001, p. 16.

17. Yann BÉRARD et Renaud CRESPIEN (dir.), *Aux frontières de l'expertise: dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p.19.

18. Gilles MASSARDIER, «Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire», *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9-36, 1996, p. 164.

« coups » joués par les agents en lutte pour la définition de l'expertise légitime. Enfin, en retraçant les luttes et les oppositions structurant l'espace, elle met au jour les intérêts *différenciés* des agents à produire de l'expertise.

Il reste que les propriétés caractérisant ce type d'espace de production intellectuelle en font au premier abord des objets peu propices à une analyse en termes de champs. C'est ce que nous montrons dans une première partie: l'instabilité structurelle de ces espaces rend souvent difficile l'identification d'un champ de l'expertise en tant que tel. Partant de ce constat, et en nous plaçant dans le sillage de travaux consacrés à d'autres cas d'étude, nous plaçons dans une deuxième partie pour l'adoption d'une solution particulièrement heuristique, consistant à penser ces espaces comme des interfaces entre champs¹⁹ ou, plus précisément, comme des *espaces interstitiels*. Nous revenons en conclusion sur les avantages de cette solution pour l'analyse de l'action publique, qui conduit moins à raisonner en termes d'offre et de réception d'expertise qu'en termes de production de cadres d'entendement se nourrissant mutuellement.

Le problème du champ « introuvable »

Certains travaux inscrits dans la sociologie des champs placent la focale sur la fraction du champ ou du sous-champ académique engagée dans la production de savoirs autour d'un problème spécifique. C'est le cas par exemple du travail de Gérard Mauger, Hyacinthe Ravet et Sylvie Tissot sur la sociologie française de la délinquance juvénile²⁰. Pour ces auteurs, un tel sous-champ se caractérise par une forte hétéronomie « inscrite dans sa définition même »²¹, impliquant une très faible capacité de réfraction de la demande externe, avec une structure rendant particulièrement rétributif le recours à des ressources

19. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201202, 2014, p. 1125.

20. Gérard MAUGER, Hyacinthe RAVET et Sylvie TISSOT, *La délinquance des mineurs: pour un bilan critique des discours savants*, Paris, France, PJJ, 2004.

21. *Ibid.*, p.4.

externes – politiques, administratives ou médiatiques – et favorisant la circulation des notions les mieux ajustées aux attendus bureaucratiques. Un autre exemple plus récent est le travail de Julien Larregue sur l'émergence de la criminologie biosociale comme fraction du champ criminologique états-unien, dans un contexte où les savoirs produits sont susceptibles d'être appropriés par les institutions pénales et dans les arènes judiciaires²². Dans ce type de recherche, les logiques de production de savoirs sont appréhendées du point de vue du champ scientifique, c'est-à-dire du point de vue d'une lutte ayant pour enjeu spécifique le monopole de la compétence scientifique²³. Les relations entre les agents du champ scientifique et les agents des champs politique ou bureaucratique intéressés à la production de ce type de savoirs sont éventuellement intégrées à l'analyse, mais comme variables externes permettant d'explicitier la distribution des différentes espèces de capital scientifique – notamment, la distinction entre capital temporel et capital spécifique²⁴.

Les choses se compliquent pour les sociologues de l'action publique qui cherchent à prendre en compte l'ensemble des savoirs informant la définition officielle d'un problème public et de ses solutions. Les espaces d'expertise comme le nôtre, s'ils supposent bien souvent l'implication d'universitaires, ne se résument pas aux relations entretenues entre ces agents. A l'instar de ce qui se produit antérieurement aux États-Unis et dans d'autres pays européens²⁵, les savoirs experts sur la radicalisation se développent en France de manière concomitante à l'émergence d'un nouveau problème public. Le départ de citoyens français en Irak et en Syrie à partir de 2013 et

22. Julien LARREGUE, *Héréditaire: l'éternel retour des théories biologiques du crime*, Paris, Seuil, 2020.

23. Pierre BOURDIEU, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-2, 1976, p. 88104.

24. Pierre BOURDIEU, *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, Editions INRA, 1997 et *Science de la science et réflexivité: cours du Collège de France (2000-2001)*, Paris, Raisons d'agir, 2001.

25. Arun KUNDNANI, « Radicalisation: the journey of a concept », *Race & Class*, 54-2, 2012, p. 325.

surtout, les attaques contre la rédaction de *Charlie Hebdo* en janvier 2015, entraînent une rupture d'intelligibilité²⁶ qui crée les conditions matérielles et symboliques de la production massive de savoirs sur la radicalisation constituée comme nouvel objet. En effet, la politique de prévention en la matière, coordonnée nationalement par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), encourage la production de recherches sur le profil et les trajectoires des personnes susceptibles de se radicaliser, ainsi que sur les meilleurs moyens d'enrayer ces processus. Cet élan bénéficie à de nombreux consultants privés, issus principalement du milieu associatif, qui se voient par ailleurs octroyer des financements publics au titre de leur activité de « déradicalisation » et de formation des professionnels de terrain. Mais il produit également des effets dans le champ académique, qui se traduisent par la multiplication des appels à projets sur cette thématique, l'ouverture de postes fléchés, le financement de projets ANR ou encore l'implication d'universitaires dans des programmes de formation et de recherche-action – une dynamique culminant avec l'annonce en 2017 de la création d'un conseil scientifique (le COSPRAD) censé faire le lien entre recherche et action publique en matière de radicalisation.

La radicalisation comme objet d'étude se trouve dès lors investie par une pluralité d'agents aux appartenances institutionnelles et professionnelles hétérogènes. Une tentative de délimitation provisoire de cet espace (cf. encadré n°1) fait apparaître une population constituée d'universitaires (55%), d'agents appartenant à des organismes publics ou privés menant des activités de recherche et de consultance (26%), de praticiens de la santé mentale (11%) ainsi que d'individus caractérisés par une ressource distinctive – journalistes d'investigation ayant rencontré des djihadistes, magistrat spécialisé dans la lutte contre le terrorisme, agents du ministère de l'Intérieur, etc. (8%). Tous prétendent développer une analyse fondée sur des « faits » et revendiquent ou se voient assigner une forme d'expertise sur la radicalisation.

26. Alban BENSA et Eric FASSIN, « Les sciences sociales face à l'événement », *Terrain. Anthropologie & sciences humaines*, 38, 2002, p. 520.

Encadré n°1 : Délimiter un espace mouvant

Comment délimiter un espace de production de connaissances sur un sujet qui forme « une actualité en continu » et sur lequel « tout le monde à quelque chose à dire et s'autorise à le faire »²⁷ ? En l'absence de titre ou d'institution venant désigner qui est légitime pour s'exprimer en tant qu'expert de la radicalisation, notre étude s'exposait au risque de devoir élargir à l'infini les contours d'une population ne cessant de se transformer. Cette question engageait une réflexion plus profonde sur les propriétés efficientes de cet espace²⁸. Elle nous a conduit à opter pour un bornage temporaire de l'espace visant davantage à rendre compte des dynamiques le structurant qu'à lui fixer arbitrairement des frontières externes qui seraient nécessairement contestables sur le plan analytique. Aussi, les trois dimensions incluses dans la notion d'expertise selon Corinne Delmas – *compétence, demande sociale et inscription dans l'espace public*²⁹ – ont été retraduites en indicateurs opérationnels³⁰ permettant de constituer une population de 76 individus dont les propriétés cumulent au moins deux de ces dimensions. Ce faisant, le nombre de publications sur la radicalisation, la présence dans les principaux médias nationaux et les formes de consécration par les « décideurs » opèrent tout à la fois comme des critères qui permettent de délimiter provisoirement la population d'experts sur la période de mise en place de la politique étudiée (2014 – 2020) et comme des principes de structuration de l'espace. Couplées à des variables renvoyant à des données de type biographique, les différents indicateurs ont permis de réaliser une analyse des correspondances multiples (figure n°1). Celle-ci met au jour un espace organisé en plusieurs pôles déterminés par le degré d'accumulation de ressources médiatiques, politiques et éditoriales et par le degré de proximité au champ académique (cf. encadré n°2).

27. Valérie AMIRAUX, « État de la littérature. L'islam et les musulmans en Europe: un objet périphérique converti en incontournable des sciences sociales », *Critique internationale*, 56-3, 2012, p. 156.

28. Julien DUVAL, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200, 2013, p. 110123.

29. Corinne DELMAS, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011.

30. Nombre de publications sur le sujet pour la première dimension, participation à des conférences institutionnelles et citation dans les rapports parlementaires pour la deuxième, occurrences dans les médias nationaux de 2014 à 2020 pour la troisième.

Si l'ensemble des savoirs sur la radicalisation forme un espace de relations qui lie leurs producteurs entre eux (matérialisé par les colloques scientifiques et institutionnels, l'abondante littérature institutionnelle, les commissions et débats parlementaires, les ouvrages et numéros de revues collectifs, les projets et instituts de recherche *ad hoc*, les tribunes dans la presse, les réseaux de praticiens, les formations de professionnels, etc.), il est difficile de l'appréhender comme un champ capable d'imposer sa logique propre aux agents qui le traversent. Les difficultés inhérentes au processus d'identification des agents efficients est déjà un indice de la faiblesse voire de l'inexistence d'un droit d'entrée : à l'image de ce que décrit Lisa Stampnitzky sur les experts en terrorisme aux États-Unis³¹, on n'y trouve pas quelque chose comme un capital d'expertise accumulé par les agents au cours de luttes successives, et matérialisé par des institutions spécifiques au champ. Cela autorise des entrées et sorties très rapides de l'espace, au gré des changements de configurations politiques ou médiatiques. Par ailleurs, le faible contrôle exercé sur les modes de production des savoirs sur la radicalisation se repère dans l'éclatement disciplinaire des recherches, le flou méthodologique qui les caractérise, le recours à la sous-traitance et le foisonnement des contenus hybrides, à mi-chemin entre l'ouvrage scientifique, l'essai et la publication professionnelle. Cet espace d'expertise n'est donc pas non plus assimilable au cas des champs interdisciplinaires qui, s'ils sont marqués par la coexistence de formes différenciées de capital scientifique, supposent le partage de définitions et de méthodes scientifiques congruentes³². En somme, cet espace de production de connaissance se caractérise par l'absence de *doxa*, et n'apparaît pas structuré par des intérêts, un *habitus* ou un capital spécifique, qui ne vaudraient qu'en relation avec cet espace.

31. Lisa STAMPNITZKY, *Disciplining Terror: How Experts Invented « Terrorism »*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 et « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme », *Critique internationale*, 59-2, 2013, p. 89104.

32. Aaron PANOFKY, « Field Analysis and Interdisciplinary Science: Scientific Capital Exchange in Behavior Genetics », *Minerva*, 49, 2011, p. 295316.

De plus, l'instabilité qui en découle se révèle plus structurelle que contextuelle. Près de huit ans après l'instauration de la politique de prévention, aucune définition consensuelle de la radicalisation et du champ de recherche qui lui est consacré ne semble avoir émergé en France, et les tentatives de régulation de la production de savoirs symbolisées par la mise en place du COSPRAD, le conseil scientifique aujourd'hui mis en sommeil, ont fait long feu. Comme dans le cas étudié par Stampnitzky, dont la genèse remonte aux années 1970, cette instabilité tient moins au caractère émergent d'un champ en voie d'autonomisation, faiblement cristallisé, au sein duquel les positions seraient encore à faire³³, qu'à une propriété durable et constitutive de cet espace. Elle invite donc à modifier la perspective. Au lieu de caractériser ces espaces comme des champs dont les frontières et les enjeux spécifiques demeurent difficiles à cerner, il est possible de les appréhender comme des espaces de rencontre entre champs relativement autonomes, c'est-à-dire, en suivant toujours Stampnitzky, comme des « espaces interstitiels de production du savoir »³⁴.

Saisir le caractère interstitiel des espaces de production d'expertise

Cette perspective est notamment défendue par Gil Eyal qui analyse les liens entre la recherche universitaire sur le Moyen-Orient et le renseignement militaire en Israël³⁵. Prenant acte de l'importance des relations entre ces deux sphères, l'auteur décrit l'émergence progressive d'une expertise commune aux universitaires et aux agents du renseignement. Celle-ci se développe dans un espace liminal situé entre les deux champs (académique et bureaucratique). Pour Eyal, le pouvoir des experts réside dès lors dans leur capacité à

33. Gisèle SAPIRO, « Champ », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS Editions, 2020, p. 126129.

34. Lisa STAMPNITZKY, « Experts, États et théorie des champs », *art. cit.*, p.90.

35. Gil EYAL, « Dangerous Liaisons between Military Intelligence and Middle Eastern Studies in Israel », *Theory and Society*, 31-5, 2002, p. 653693 ; « Spaces between Fields », in Philip S. GORSKI (dir.), *Bourdieu and Historical Analysis*, Durham and London, Duke University Press, 2012, p. 158182.

trouver un équilibre entre désintéressement du savant et présentation d'un savoir utile et opérationnel. Cela implique également un juste milieu entre une relative clôture du savoir détenu – telle que cette notion est employée par la sociologie des professions – et une forme de générosité rendant l'expertise accessible aux non-experts. C'est sous la forme d'une combinaison similaire entre démonstration d'autonomie intellectuelle et ajustement aux besoins des « clients » que Thomas Medvetz étudie l'espace des *think tanks* aux États-Unis³⁶. Il décrit le fonctionnement de ce sous-espace de production intellectuelle comme reposant sur un subtil assemblage de capitaux accumulés dans différents champs : le prestige et les titres académiques, la maîtrise de la communication politique, la capacité à lever des fonds, l'accès aux médias, etc.

Dans notre cas, il semble bien que la radicalisation comme objet de connaissance se situe *au croisement* des champs politico-bureaucratique, académique et médiatique, plutôt que dans des « forums » distincts communiquant les uns avec les autres. Les logiques de production de cette expertise répondent à des intérêts très hétérogènes. D'abord, de manière assez évidente, la radicalisation peut être investie comme un domaine permettant de vendre une expertise opérationnelle sur un sujet porteur, constituant de ce point de vue un marché « économiquement rentable »³⁷. C'est là la démarche des agents appartenant à des cabinets de conseils privés, qu'ils soient liés au domaine de la sécurité ou à celui de la laïcité, par exemple. L'engagement intellectuel sur la radicalisation est alors associé à la promotion de méthodes d'intervention auprès des individus dits radicalisés, parfois mis en œuvre par leur propre organisme. Cela dit, l'investissement dans cet espace peut aussi correspondre

36. Thomas MEDVETZ, « Les think tanks aux États-Unis. L'émergence d'un sous-espace de production des savoirs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177-1, 2009, p. 8293 ; *Think tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2012 ; « Les *think tanks* dans le champ du pouvoir étasunien », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 200-5, 2013, p. 4455. Voir également la contribution de l'auteur dans cet ouvrage.

37. Patrick CHAMPAGNE, « La vision d'État », in Pierre BOURDIEU (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 2015, p. 403419.

à une stratégie visant à prolonger des controverses intellectuelles déployées sur la scène médiatique depuis plusieurs décennies. Les luttes entre « islamologues » sur la place du facteur religieux dans la violence djihadiste en constituent un cas exemplaire. Faisant intervenir des agents investis depuis longtemps dans des polémiques sur l'islam, qu'elles concernent les conflits en Algérie et en Palestine, les printemps arabes, l'islamophobie, etc., et pour lesquelles les médias nationaux agissent comme caisse de résonance³⁸, ces controverses ne répondent pas seulement aux demandes d'expertise des pouvoirs publics sur un sujet brûlant, mais prolongent à partir de cette question des controverses intellectuelles antérieures. Nous pourrions d'ailleurs multiplier à l'envi les exemples de sous-espaces au sein desquels les luttes d'experts autour de la radicalisation s'enchaînent dans des conflits spécifiques qui ne se limitent pas à ce seul enjeu. Ces dernières peuvent se situer au sein même du champ académique, dans un sous-champ disciplinaire par exemple – reproduisant par exemple autour de la radicalisation des oppositions déjà présentes chez les sociologues de la délinquance³⁹ – ou correspondre à des luttes de juridiction professionnelle au sens d'Andrew Abbott⁴⁰, comme l'illustrent les concurrences entre praticiens de la santé mentale autour de cet objet.

C'est ce qui permet d'expliquer la coexistence, au sein de cet espace, de prises de positions partiellement contradictoires, la radicalisation étant tour à tour assimilée à une dérive sectaire, un nihilisme générationnel, le résultat d'une évolution théologique, la convergence entre criminalité et terrorisme, etc. – sans qu'aucune position ne semble véritablement l'emporter. On observe bien la présence de clivages structurants, autour, notamment, du rôle de

38. Leyla DAKHLI, « L'islamologie est un sport de combat », *Revue du Crieur*, 3-1, 2016, p. 417.

39. Gérard MAUGER, Hyacinthe RAVET et Sylvie TISSOT, *La délinquance des mineurs*, *op.cit.* Voir par exemple les oppositions théoriques et méthodologiques entre l'approche dite interactionniste, celle de l'intervention sociologique et les tenants de l'individualisme méthodologique.

40. Andrew D. ABBOTT, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

la dimension religieuse dans l'engagement radical et du degré de rationalité dans le passage à l'acte violent, mais ces clivages ne coïncident pas avec la formation de camps opposés répartis dans l'espace. En fait, les prises de position et les stratégies des agents ne se rapportent pas tant à leur position dans la structure globale de l'espace qu'aux relations qu'ils entretiennent avec les agents dont ils sont les plus proches. Évoquons à titre d'exemple un cas emblématique: la controverse opposant les politistes et « islamologues » Gilles Kepel et Olivier Roy, qui met en jeu, pour le premier, une position insistant sur les causes religieuses et culturelles du djihadisme, quand le second voit essentiellement dans cette dimension religieuse l'habillage d'un désir nihiliste de radicalité. Olivier Roy, en dissociant ainsi la question de la violence politique des aspects religieux ou culturels, met en péril sa propre position et surtout celle de ses collègues dans le champ universitaire, fondée sur la revendication d'une maîtrise linguistique et culturelle distinctive⁴¹. Ce faisant, la stratégie de disqualification mise en œuvre par Gilles Kepel, s'appuyant sur la mise en avant de la méconnaissance de la langue arabe par son principal rival qui présente des propriétés autrement très similaires aux siennes⁴², rappelle ainsi « le paradoxe apparent qui veut que les conflits les plus acharnés et aussi les plus significatifs opposent chaque groupe à ses voisins immédiats, les plus directement menaçants pour son identité, c'est-à-dire pour sa *distinction*, donc pour son existence proprement culturelle »⁴³.

L'espace de l'expertise sur la radicalisation peut de ce fait être pensé comme la rencontre entre différents sous-espaces liés aux champs académique, politico-bureaucratique et médiatique, au sein desquels les agents investissent ce domaine en vue d'objectifs spécifiques. Cette position interstitielle est par ailleurs reflétée par les propriétés individuelles des agents les plus centraux aux trajec-

41. Leyla DAKHLI, « L'islamologie est un sport de combat », art. cit.

42. Comme le témoigne d'ailleurs la position très proche des deux individus sur le graphique de l'ACM après projection des noms des individus en variables illustratives.

43. Pierre BOURDIEU, « Le marché des biens symboliques », *L'Année sociologique*, 2, 1971, p.119.

toires marquées par une forte multipositionnalité (cf. encadré n°2). Ainsi, la dimension hybride de cet espace n'implique pas uniquement la coprésence d'individus aux propriétés hétérogènes ; elle signifie également que l'investissement des agents dominants y est pluriel, les facteurs de succès ne reposant pas tant sur la capacité à incarner un type intellectuel particulier que sur l'aptitude à « exister "entre" ces types en fusionnant des compétences disparates et en changeant de rôle en fonction des situations »⁴⁴.

Encadré n°2 : La force des profils hybrides

L'ACM (figure n°1) a été réalisée à l'aide du logiciel SPAD à partir de 18 variables et 48 modalités actives. L'axe 1 oppose, à droite du graphique, des agents très visibles dans les médias en langue française et en anglais, ayant beaucoup publié sur le thème de la radicalisation, y compris en langue étrangère, et beaucoup auditionnés et cités dans les rapports parlementaires, à des agents, à gauche du graphique, présentant les propriétés inverses. L'axe 2 dessine un continuum entre des agents fortement intégrés au champ académique (titres universitaires, publications dans des revues académiques) en haut et des agents davantage liés aux champs bureaucratique ou judiciaire (policiers, magistrats, ancien haut fonctionnaire, etc.) et médiatique (journalistes d'investigation) en bas. Entre ces deux pôles se situent des agents occupant des postes de recherche et de consultance hors du champ académique, ainsi que des professionnels de la santé mentale ou du travail social investis en parallèle dans des activités de recherche. Cette structuration suggère que la force des experts les plus dominants repose sur une accumulation de ressources provenant de différents champs « parents » : sur le graphique, les variables renvoyant à la visibilité politique (citations dans les rapports parlementaires, participation au colloque international du CIPDR) et médiatique (occurrences dans les médias en français et en anglais) tendent à fonctionner ensemble. De la même manière, le fait de bénéficier d'une forte intégration académique (titres universitaires, publications dans des revues académiques) ne s'oppose pas nécessairement au fait d'être très visible dans les médias et dans les rapports parlementaires⁴⁵. On peut donc penser que ce sont les

44. Thomas MEDVETZ, *Think tanks in America*, *op. cit.*, p.19. Nous traduisons.

45. Bien que le fait d'être très visible dans les rapports et dans les médias

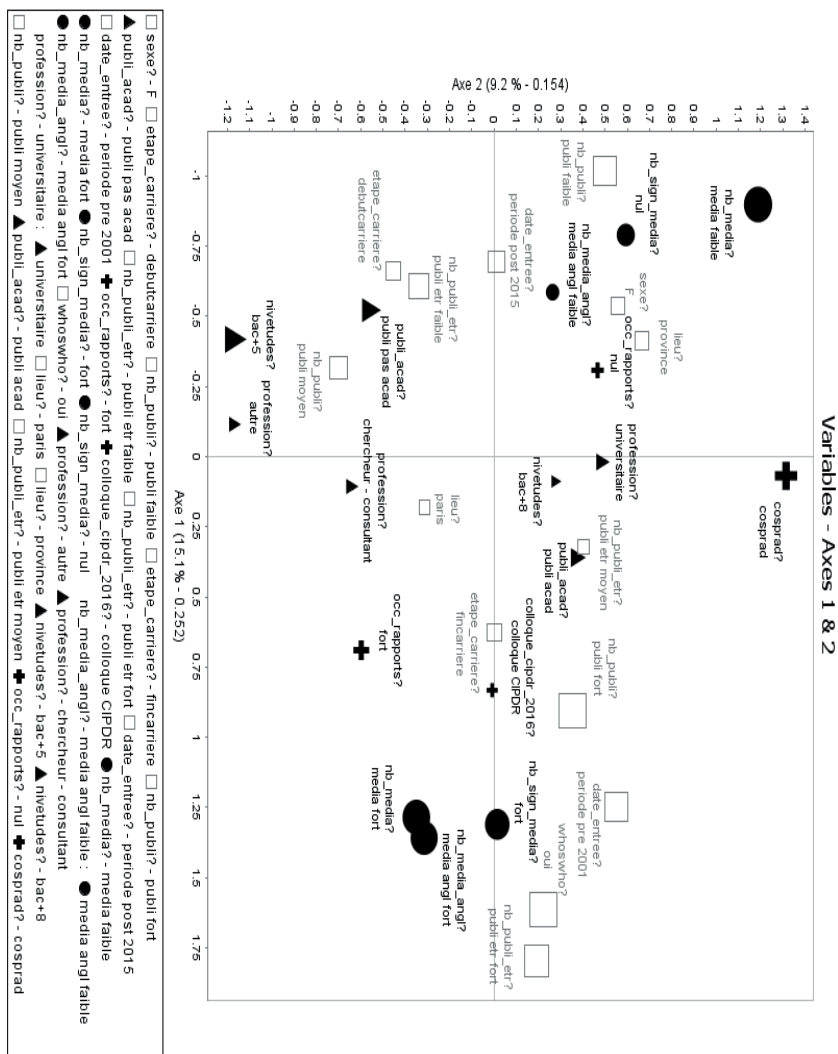
agents qui parviennent à cumuler et à combiner des ressources et des compétences opérantes dans chacun des champs qui obtiennent le plus de succès en tant qu'experts de la radicalisation.

Le cas de Dounia Bouzar, qui cumule très forte visibilité médiatique, nombreuses citations dans les rapports parlementaires et nombre important de publications (partie droite du plan factoriel), du moins dans les premières années de la période étudiée, incarne parfaitement ce phénomène. La trajectoire de cette ancienne éducatrice de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) témoigne d'une capacité à « se déplacer entre les univers administratifs, politiques et médiatiques, chaque position nouvelle renforçant, dans une logique circulaire, son crédit pour intervenir dans les autres sphères »⁴⁶. Après différentes missions au sein des ministères de l'Intérieur et de la Justice dans les années 2000, elle fonde un cabinet de conseil sur les questions religieuses et de laïcité et soutient une thèse d'anthropologie sur l'islam politique. Dès 2014, elle défend auprès du gouvernement la cause de la prévention de la radicalisation en se rapprochant de proches de jeunes Français partis en Syrie. Elle crée à ce moment le centre de prévention des dérives sectaires liées à l'islam (CPDSI), qui bénéficie de fonds publics et d'un partenariat avec l'État pour prendre en charge les jeunes signalés pour radicalisation et former les professionnels à cette question.

est davantage corrélé au fait d'entretenir une proximité avec le pôle non académique, et inversement.

46. Laurent BONELLI et Francesco RAGAZZI, « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, 41-1, 2019, p. 136.

Figure 1 : Analyse des correspondances multiples – modalités des variables actives ⁴⁷



47. Les modalités présentées sur le graphique sont celles qui ont une contribution aux axes 1 et/ou 2 supérieure à la contribution moyenne des modalités ($100/48 = 2,08$).

C'est que ce type de lieu est aussi à penser comme un espace d'*opportunités*, car il autorise des combinaisons et des conversions impensables à l'intérieur de chaque champ parent⁴⁸. Aussi l'investissement dans la production de savoirs sur la radicalisation n'est pas nécessairement le fait d'agents occupant une position dominante au sein de leur champ principal d'appartenance, mais dans plusieurs cas celui d'agents marginalisés ou isolés qui cherchent à compenser cette position en puisant des ressources dans cet espace. Ce type d'espace présente en cela des traits similaires à ceux des « champs faibles » décrits par Christian Topalov, qui se caractérisent par des investissements très ponctuels et limités ; on n'y fait pas forcément carrière mais on y retire des ressources pour renforcer des positions dans d'autres champs⁴⁹. La posture de Gérald Bronner, qui inscrit son investissement intellectuel sur la radicalisation dans une stratégie plus globale de dénonciation d'approches sociologiques qu'il présente comme dominantes au sein du champ universitaire⁵⁰, en constitue un bon exemple. Cette position particulière au sein du champ académique est activement compensée par un investissement intense dans les champs médiatique et politique, comme l'expose par exemple son ouvrage qui rend compte de son engagement dans l'éphémère centre de Pontourny, un dispositif étatique de réinsertion de jeunes « radicalisés »⁵¹. Cette spécificité est aussi illustrée, en sens inverse, par la prétention de certains agents non académiques à dispenser des formations sur la radicalisation dans un cadre universitaire, même si celle-ci rencontre parfois des résistances, comme le suggère la polémique entourant la programma-

48. Gil EYAL, « Spaces between Fields », art. cit.

49. Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, p. 469-470.

50. Voir par exemple cet extrait d'interview: « Je sais que, malgré ma visibilité, mon approche est minoritaire parmi les sociologues, qui sont beaucoup plus déterministes que moi. » « Prévenir la radicalisation, c'est possible ». Gérald Bronner, spécialiste de la sociologie cognitive », *Les Echos*, 29 janvier 2016.

51. Gérald BRONNER, *Déchéance de rationalité*, Paris, Bernard Grasset, 2019 (Les ouvrages mentionnés à titre de source ne sont pas présents dans la bibliographie).

tion d'une formation sur la radicalisation faisant intervenir l'éditorialiste Mohamed Sifaoui dans une université parisienne⁵².

Enfin, cette position interstitielle produit des effets sur la forme et le contenu des productions intellectuelles, contraintes par des règles hétérogènes issues des différents champs « parents ». Les individus revendiquant une expertise sur la radicalisation ont tendance à mettre en scène, dans leurs publications, la possession de compétences ou de qualifications dont le principe de validité échappe aux logiques du champ scientifique. L'expert en radicalisation renvoie de ce fait à des figures multiples, oscillant entre celles du praticien, de l'islamologue ou de l'aventurier, puisant dans des formes de légitimation qui ne se limitent pas à l'autorité scientifique⁵³. Toutefois, la revendication d'une expertise en matière de radicalisation ne semble pouvoir se passer de cette dernière⁵⁴, comme l'atteste la très forte proportion (88%) d'individus ayant soutenu ou préparant un doctorat au sein de la population retenue. Les travaux publiés s'attellent d'ailleurs à donner des gages de scientificité, en revendiquant la dimension apolitique de leur approche, en recourant à des méthodes présentées comme porteuses en elles-mêmes d'une garantie de neutralité – telles que les approches quantitatives⁵⁵ – ou à des concepts employés de manière lâche et permettant d'arborer à faible coût des signes extérieurs de scientificité⁵⁶. Cette

52. Stromboni Camille, «Prévention de la radicalisation: une formation polémique à l'université Paris-I», *Le Monde*, 28 octobre 2019.

53. Comme le relèvent des travaux sur ce même objet dans d'autres pays. Voir par exemple Kate WICKER, «Credibility contests: The contributions of experiential knowledge to radicalisation expertise», *Critical Social Policy*, 2021.

54. Gisèle SAPIRO, «Modèles d'intervention politique des intellectuels. Le cas français», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177-1, 2009, p. 831.

55. Voir par exemple l'introduction de l'ouvrage d'Olivier Galland et Anne Muxel paru en 2018 (*La tentation radicale*, Paris, PUF).

56. Parmi d'autres exemples, citons l'«habitus de violence et de déviance» chez Jean-François Gayraud (*Théorie des hybrides*, Paris, CNRS Editions, 2017, p. 117) ou l'habitus du « milieu criminel » résumé par « une puissante Mercedes et un sens de l'ostentation » chez Hugo Micheron (*Le jihadisme français*, Paris, Gallimard, 2019, p. 66).

exigence, qui semble s'imposer comme une norme bien au-delà des seuls universitaires de l'espace, paraît dans certains cas difficilement compatible avec les autres ressources engagées dans cet effort. L'ouvrage de Gérald Bronner mentionné plus haut est typique de cette tension, l'auteur y effectuant, dans un jeu d'équilibriste, un aller-retour continu entre des déclarations d'affiliation et d'indépendance vis-à-vis des principaux agents des champs bureaucratique et politique qu'il rencontre. Penser l'expertise comme un espace interstitiel, structuré par des logiques puisant dans différents champs, permet donc de mieux saisir la « tension fondamentale »⁵⁷ ou l'« ambivalence difficile à assumer »⁵⁸ qui caractérise la position de l'expert. Celle-ci trouve son fondement dans la nécessaire articulation de capitaux dont les logiques d'accumulation obéissent à des règles distinctes et partiellement contradictoires.

Il ne s'agit pas d'affirmer que tout espace de production d'expertise est interstitiel, mais plutôt d'insister sur la portée heuristique d'une telle approche qui ne prend sens que lorsqu'elle est empiriquement motivée. On observe d'ailleurs des variations conceptuelles dans les travaux mobilisant la sociologie des champs sous cet angle particulier⁵⁹, certains auteurs parlant d'espaces liminaux ou interstitiels⁶⁰ voire d'« espaces entre champs »⁶¹, quand d'autres considèrent ce type d'espace comme un champ à part entière fon-

57. Cécile ROBERT, « Expertise et action publique », art. cit., p.316.

58. Corinne DELMAS, « Pour une définition non positiviste de l'expertise (note de travail) », art. cit., p. 18.

59. Sur ce point, voir le texte de Thomas Medvetz dans cet ouvrage.

60. Voir les travaux déjà cités de Gil Eyal et de Lisa Stampnitzky, mais aussi Arnaud LE GALL, « L'État et les think tanks internationalistes. La structuration d'un espace de production d'expertise des années 1960 à nos jours » in Yves DELOYE, Olivier IHL, Alfredo JOIGNANT (dir.), *Gouverner par la science: perspectives comparées*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013, p.193212 ou Antoine VAUCHEZ, « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood: Introducing a "Weak Field" Approach to the Study of Transnational Settings », *International Political Sociology*, 5-3, 2011, p.340345.

61. Gil EYAL, « Spaces between Fields », art. cit.

dé sur un *habitus* hybride⁶². La question de la qualification de ces espaces dépend donc en partie des spécificités empiriques du type d'expertise en question. L'ancrage national des espaces étudiés, sous-tendant des trajectoires différenciées de concentration du capital informationnel par l'État⁶³, explique par exemple la plus ou moins grande autonomisation des espaces d'expertise dépendant du degré de concurrence représenté par l'expertise interne à l'État.

Cette perspective peut également nourrir des analyses qui se situent à l'échelle internationale ou transnationale. Dans le cas des études européennes décrit par Antoine Vauchez, le champ transnational, en brouillant la frontière entre production scientifique et réforme, devient un lieu d'échanges de connaissances et de normes sur l'Europe, mais aussi un outil de mobilisation dont se saisissent des entrepreneurs multipositionnés pour défendre un programme politique. Dans ce cas particulier, c'est paradoxalement la faiblesse du champ, lié à sa position interstitielle, qui lui permet d'influencer la formation des cadres cognitifs et normatifs du gouvernement de l'Union Européenne⁶⁴. L'idée d'espace interstitiel peut également renvoyer à la mise en rapport dans un même « espace carrefour » de stratégies et de ressources « provenant pour l'essentiel d'autres champs structurés en fonction d'histoires nationales spécifiques », comme le souligne Yves Dezalay à propos de l'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes en matière d'environnement⁶⁵.

À condition d'appréhender la production et la diffusion des savoirs experts dans des espaces situés à l'intersection de champs dis-

62. Thomas MEDVETZ, *Think tanks in America, op. cit.*

63. Pierre BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-1, 1993, p.4962.

64. Antoine VAUCHEZ, « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood », art. cit. Voir notamment p.343.

65. Yves DEZALAY, « De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167-1, 2007, p.66-79. Sur les rapports entre sociologie des champs et échelle d'analyse internationale, voir le chapitre de Florent Pouponneau dans cet ouvrage.

tincts, la sociologie des champs peut aider à analyser plus finement ces processus difficiles à cerner. Elle invite également à opérer un pas de côté par rapport à la question lancinante de l'influence des savoirs experts sur l'action publique.

Sur l'articulation entre production de l'expertise et production de l'action publique

Dans notre cadre d'analyse, les formes d'actualisation des savoirs experts sont mises en lien avec les positions et les stratégies différenciées de leurs producteurs et de ceux qui les mobilisent, et non avec leur seul contenu⁶⁶. Cela permet d'appréhender les situations, finalement très fréquentes, où la phase de production de savoirs experts ne précède pas la phase d'élaboration de la politique, mais où les deux processus se nourrissent mutuellement. Il s'agit alors de ne pas penser les liens entre expertise et action publique sous les traits d'une relation univoque opposant demande et réception, mais davantage en termes de coproduction d'un fonds discursif commun⁶⁷ reposant sur des légitimations croisées. Dans le contexte post-attentats de l'année 2015 qui confère au problème une urgence et une exposition particulière, la production de discours officiels sur la radicalisation faisant référence à la science repose sur une forme de complicité entre les préoccupations des savants et les préoccupations temporelles de l'administration⁶⁸. Nous n'entendons pas désigner par là une convergence intellectuelle et un partage de schèmes cognitifs reposant sur une visée politique commune, mais plutôt un échange de ressources à la fois symboliques et matérielles permises par ce nouvel espace d'opportunités et le développement de recherches « en contexte d'application »⁶⁹.

66. Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55-4, 2005, p.633661.

67. Bernard LAHIRE, *L'invention de l' « illettrisme » : rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, France, La Découverte, 2005.

68. Gilles MASSARDIER, « Les savants les plus "demandés" », art. cit.

69. Cécile ROBERT et Antoine VAUCHEZ, « L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 89-1, 2010, p.19.

Une telle perspective permet de mieux comprendre la faible lisibilité des orientations gouvernementales en matière de prévention de la radicalisation depuis 2014. Les explications savantes reprises dans les discours publics, la littérature grise ou les formations paraissent davantage juxtaposées que hiérarchisées, la radicalisation y étant par exemple aussi bien définie comme une déviance individuelle que comme un problème collectif de gestion du fait religieux⁷⁰. On peut dès lors faire le constat d'une certaine homologie entre les structures mentales de l'action publique et les structures sociales de leur élaboration : la forte plasticité caractérisant la définition officielle du problème reflète la forte élasticité de l'espace de production d'expertise, autorisant des investissements multiples qui renvoient à des positions dans des champs distincts (se positionner sur un marché de la consultance, consolider une rente intellectuelle, renforcer sa position dans un sous-champ académique, etc.). De larges marges de manœuvre sont dès lors laissées aux agents chargés de mettre en œuvre la politique qui, selon leur culture institutionnelle et leur *ethos* professionnel, se saisissent tour à tour d'explications culturalistes, de grilles de lecture centrées sur la psychologie individuelle ou puisant dans un savoir d'ordre théologique.⁷¹ Il en est ainsi de la définition de la radicalisation adoptée dans de nombreux documents produits par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), fondée sur un ouvrage du sociologue Farhad Khosrokhavar : la radicalisation y désigne un « processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel »⁷². Par

70. En témoigne par exemple le tableau des indicateurs de basculement dans la radicalisation diffusé par le CIPDR. *Guide interministériel de prévention de la radicalisation*, mars 2016.

71. Nous renvoyons sur ce sujet à notre propre article à paraître : « La prévention de la radicalisation au-delà du travail sécuritaire : quand l'expertise fait conflit », *Gouvernement et action publique*.

72. Farhad KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Paris, Editions de la MSH, 2014, p. 8.

son caractère extrêmement extensif, elle symbolise cette forme de syncrétisme qui fait exister le problème, rend légitime son traitement par l'État tout en préservant la coexistence des multiples sens octroyés à cette catégorie d'action publique.

Cette perspective invite dans le même temps à congédier l'« opposition par trop tranchée, voire normative, entre science “appliquée” et science “pure” »⁷³ mais aussi la distinction établie par Michael Burawoy entre « savoir instrumental » et « savoir réflexif »⁷⁴. En raison de la position interstitielle de cet espace, tout individu produisant une forme de savoir sur cette thématique peut difficilement s'extraire de la question de ses usages pratiques. Ainsi, même les travaux particulièrement critiques d'un point de vue scientifique – notamment parce qu'ils refusent d'autonomiser le problème de la radicalisation des catégories et institutions étatiques au sein desquelles il est traité – sont susceptibles d'être réappropriés dans les dispositifs publics. Le rapport de recherche d'orientation critique réalisé en 2018 par les politistes Laurent Bonelli et Fabien Carrié sur les jeunes pris en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse, publié quelques mois plus tard sous la forme d'un ouvrage, en constitue un bon exemple⁷⁵. Les catégories forgées par les auteurs à des fins analytiques pour rendre compte des différentes trajectoires des jeunes, de leur rapport à la radicalité et de l'étiquetage institutionnelle dont ils font l'objet ont pu ainsi être reconverties en catégories pratiques et introduites dans les formations dispensées par l'institution⁷⁶.

73. Corinne DELMAS, « Pour une définition non positiviste de l'expertise (note de travail) », art. cit., p.19.

74. Michael BURAWOY, « Pour la sociologie publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 176-177, 1-2, 2009, p. 121144.

75. Laurent BONELLI et Fabien CARRIÉ, *La Fabrique de la radicalité*, Paris, Seuil, 2018.

76. Cette dernière remarque s'appuie sur nos propres observations de terrain ainsi que sur des discussions avec Clément Beunas. Voir sa thèse de sociologie : *La construction de la lutte contre la radicalisation en France. Préconisations et déclinaisons d'une nouvelle prérogative d'État (2009-2019)*, Thèse de doctorat, Université de Lille, 2022, p.351-354 en particulier.

Enfin, ces pistes analytiques peuvent nourrir la réflexion sur les *relations entre champs*, et notamment sur leur autonomie par rapport au champ bureaucratique. On peut ainsi appréhender les processus décrits comme une manifestation exemplaire de la dynamique d'hétéronomisation du champ académique⁷⁷. Les arbitrages politiques et administratifs en faveur d'un financement de la recherche sur cette thématique contribuent à remettre en cause le principe d'indépendance budgétaire, principal garant de l'autonomie de ce champ⁷⁸. Le fort taux de (re)conversions thématiques caractérisant notre population d'universitaires⁷⁹ témoigne d'ailleurs de la force de ces incitations budgétaires, dans un contexte de précarisation de la recherche publique. Cette dynamique se matérialise aussi par des pressions externes, issues du champ politique, visant directement l'orientation et la méthodologie des recherches produites. C'est ce qu'ont illustré les dénonciations publiques, par des ministres en exercice, de l'apport des sciences sociales à la compréhension du terrorisme. L'objet de la radicalisation qui, comme le terrorisme, constitue une thématique favorisant le brouillage entre science et morale⁸⁰, devient ici une occasion pour ces agents de « prétendre légiférer en matière de biens symboliques au nom d'un pouvoir ou d'une autorité qui ne trouve pas son principe dans le champ de production lui-même »⁸¹.

*

Le concept de champ interstitiel se révèle ainsi particulièrement utile à l'analyse de ces espaces de production intellectuelle dont la contribution à l'action publique, rarement réductible au seul enjeu de l'influence ou de l'aide à la décision publique, est loin de prendre une forme univoque. Ce type d'analyse met l'accent sur les

77. Frédéric LEBARON, « Champ académique », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, CNRS Editions, Paris, 2020, p. 129130.

78. Pierre BOURDIEU, *Les usages sociaux de la science*, *op.cit.*

79. Parmi les 42 universitaires de notre base de données, 18 n'avaient rien publié sur le sujet ou sur un sujet connexe avant 2015.

80. Lisa STAMPNITZKY, *Disciplining Terror*, *op.cit.*

81. Pierre BOURDIEU, « Le marché des biens symboliques », art. cit., p.49.

spécificités qui distinguent ces espaces des champs plus conventionnels: l'investissement d'agents poursuivant des fins renvoyant à des luttes externes à l'espace d'expertise, les profits attribués aux agents parvenant à combiner des formes de capitaux hétérogènes, l'instabilité structurelle qui les caractérise et empêche la sédimentation d'un compromis autour d'une définition du problème et des enjeux structurant l'espace. Appréhender la production des savoirs experts sous la forme d'un espace de luttes amène également à prendre en compte le fait que la contribution de la science à l'action publique est loin de se manifester uniquement sur un mode consensuel. A rebours des analyses insistant sur la diffusion de normes et de croyances partagées à l'origine des programmes publics, le cas de la radicalisation montre que c'est parfois *au travers même* des controverses intellectuelles que se durcit une catégorie d'action publique.

CHAPITRE 10

Sur la force des champs faibles : réflexion sur les *think tanks* et les champs interstitiels de l'action publique

Thomas Medvetz

L'objectif de ce chapitre est d'examiner les usages potentiels de la théorie des champs de Bourdieu pour l'étude de l'expertise dans l'action publique, conçue comme la constellation floue de pratiques reliant les connaissances scientifiques, techniques et professionnelles au débat et à la prise de décision politiques. La croissance d'un mécanisme organisationnel permettant de mener des « recherches sur les politiques » et de diffuser des arguments, des discours, des recommandations et des statistiques est l'un des éléments les plus connus de la montée de l'expertise en matière de politiques publiques¹. Néanmoins, toute tentative d'analyse de cette expertise en termes généraux se heurte rapidement à une série de difficultés liées à ce que Bourdieu appelait la tâche de « construction de l'objet empirique ». Comment pouvons-nous déterminer ce qui est le plus essentiel dans l'expertise en matière de politiques sans réifier ou dénaturer cette catégorie floue—en fait, largement contestée ? Le fait que l'expertise en matière de politiques publiques semble émaner de sa propre niche institutionnelle suggère que la théorie des champs pourrait être un outil utile. Pourtant, il est clair que la niche en question n'est pas un champ au sens ordinaire du terme, mais

1. Voir par exemple John L. CAMPBELL et Ove K. PEDERSEN (dir.), *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

une zone intermédiaire qui se situe entre les champs plus établis de la politique, des médias, du journalisme, des sciences sociales et de la philanthropie privée, voire qui les chevauche. Comment devrions-nous représenter cet espace à des fins analytiques ?

Le problème

Une version de ce problème s'est posée à moi dans mon étude des organisations connues sous le nom de *think tanks* dans les politiques publiques². Lorsque j'ai commencé mes recherches sur ce sujet, les *think tanks* restaient un phénomène relativement peu étudié. Certes, les politistes avaient commencé à produire des comptes rendus détaillés de leurs caractéristiques et de leurs activités³, et certains historiens avaient écrit des études de cas sur des organisations spécifiques⁴. À mon avis, cependant, ces études s'appuyaient trop sur les catégories politiques indigènes du moment —notamment la catégorie *think tank* elle-même— et, par conséquent, étaient mal équipées pour répondre aux questions les plus fonda-

2. Thomas MEDVETZ, «Public Policy is Like Having a Vaudeville Act», *Qualitative Sociology*, 33, 2010, p. 549-562; *Think Tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2012; et «Murky Power: 'Think Tanks' as Boundary Organizations», in David COURPASSON, Damon GOLSORKHI, Jeffrey J. SALLAZ (dir.), *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets*, Bradford, Emerald Group Publishing Limited, 2012, p. 113-133.

3. R. Kent WEAVER, «The Changing World of Think Tanks», *PS: Political Science and Politics*, September, 1989, p. 563-578; James G. MCGANN, «Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry», *PS: Political Science and Politics* 25-4, 1992, p. 733-740; Diane STONE, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London, Frank Cass, 1996; James G. MCGANN and R. Kent WEAVER (dir.), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2000; Donald E. ABELSON, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2002; et Andrew RICH, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

4. James DIGBY, *Operations Research and Systems Analysis at RAND, 1948-1967*, Santa Monica, RAND Corporation, 1967; Donald T. CRITCHLOW, *The Brookings Institution, 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1985; Lee EDWARDS, *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*, Ottawa, Jameson Books, Inc., 1997.

mentales concernant les *think tanks*. Que signifiait, par exemple, le fait de dire que les *think tanks* avaient émergé sur la scène publique à partir des années 1960, et quels étaient les enjeux de la formation de cette catégorie? Plus important encore, comment l'essor des *think tanks* a-t-il affecté la relation entre le savoir et la décision politique dans les contextes démocratiques?

Les *think tanks* appelaient une enquête sociologique, mais à la seule exception de plusieurs études menées dans la tradition de la « théorie de l'élite » associée à C. Wright Mills⁵, ils n'avaient jamais figuré en bonne place dans aucune théorie sociologique. Les *think tanks* n'avaient pas non plus été placés au centre d'une étude sociologique à grande échelle. Au fur et à mesure que je commençais mes recherches, je me suis rendu compte que la description des origines et des effets des *think tanks* nécessitait un ensemble d'outils théoriques capables de mettre cette catégorie à distance et de saisir deux aspects apparemment contradictoires de leur existence. Pour les besoins de l'analyse, appelons-les les aspects *sui generis* et *hybrides* de l'objet *think tank*.

Sui generis

Par le terme *sui generis*, j'entends la dimension de l'existence du *think tank* qui est à la fois unique et irréductible au monde des *think tanks*. La nécessité d'une telle formulation a été signalée, tout d'abord, par une tension dans le discours préexistant sur ces organisations. Aux États-Unis, la première discussion soutenue sur les *think tanks* en tant que tels est apparue au début des années 1970, lorsqu'une série de comptes rendus journalistiques ont annoncé leur arrivée sur la scène publique⁶. Curieusement, certaines des organisations classées dans cette catégorie — comme le *Council on*

5. G. William DOMHOFF, *Who Rules America?*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1967; *The Higher Circles*, New York, Vintage Books, 1970; *The Power Elite and the State: How Policy Is Made in America*, Hawthorne, NY, Aldine de Gruyter, 1990; *Who Rules America? Power, Politics, & Social Change*, 5th ed., Boston, McGraw-Hill, 2006; *Who Rules America? Challenges to Corporate and Class Dominance*, 6th ed., Boston, McGraw-Hill, 2010.

6. Voir notamment Paul DICKSON, *Think Tanks*, New York, Atheneum, 1971.

Foreign Relations (CFR), la *Brookings Institution* et le *Carnegie Endowment for International Peace* (CEIP)—remontent aux années 1910 et 1920⁷. À quelle époque, donc, devrions-nous dater la naissance des *think tanks*? Si l'on adopte une conception *substantialiste* (qui définit les *think tanks* à partir de leur essence particulière), la conclusion naturelle pourrait être qu'ils sont apparus au début du vingtième siècle, voire avant⁸. Mais cette approche se heurterait au problème de la description de «l'essence» du *think tank* avec un quelconque degré de précision, puisqu'il serait difficile d'identifier ne serait-ce qu'une seule caractéristique commune à tous les membres de cette catégorie. Au lieu de cela, on constaterait que les *think tanks* sont liés par une série d'«airs de famille», comme dit Wittgenstein. Une approche *substantialiste* serait également confrontée au défi délicat d'expliquer comment il se fait que les plus anciens *think tanks* aient existé pendant un demi-siècle avant que quelqu'un ne reconnaisse qu'ils faisaient «réellement» partie d'un même type d'organisation.

On pourrait aussi adopter une conception *nominaliste* du *think tank* (qui ancre son existence dans une attribution ou une étiquette spécifique), ce qui conduirait à la conclusion inévitable que

7. Dans les débats publics et spécialisés d'avant les années 1970, ces organisations étaient invariablement traitées séparément et souvent décrites comme «uniques».

8. Par exemple, James Smith fait remonter les origines des *think tanks* à un rassemblement de réformateurs sociaux de 1865, qui ont ensuite formé l'American Social Science Association. James SMITH, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press, 1991. Patricia Linden relie leur émergence à la fondation de la National Conference on Social Welfare, un groupe de charité publique formé en 1873 (organisation que Smith ne mentionne jamais dans sa vaste étude). Patricia LINDEN, «A Guide to America's Think Tanks: Powerhouses of Policy», *Town & Country*, January, p.99–106, 170, 174–179, 1987). et Donald Abelson date la «première vague» de *think tanks* à la période 1900-1945, la Russell Sage Foundation (formée en 1907) étant mentionnée comme la première organisation de cette vague. Donald ABELSON, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, *op. cit.* Pour une discussion plus approfondie de cette question, voir T. MEDVETZ, «Murky Power: 'Think Tanks' as Boundary Organizations», *art. cit.*

les *think tanks* sont apparus dans les années 1970. L'inconvénient évident de cette approche, cependant, est qu'elle exclurait toute la « préhistoire » des *think tanks*, longue d'un demi-siècle, ou la période au cours de laquelle plusieurs organisations qui seront plus tard connues sous ce nom ont émergé et se sont développées.

Le premier attrait de la théorie du champ réside donc dans la résolution du problème de définition qui a entravé les études précédentes. Plutôt que de définir les *think tanks* en termes d'essence ou d'attribution, la théorie du champ suggère que la qualité *sui generis* des *think tanks* réside dans leurs *relations les uns avec les autres*. En d'autres termes, des organisations comme *Brookings*, le CFR et le CEIP ont cessé d'être « uniques » et sont devenues membres d'un même type d'organisations une fois qu'elles ont été orientées les unes vers les autres dans leurs jugements et leurs pratiques. Une orientation relationnelle nous permet donc de préserver les meilleurs éléments des conceptions nominalistes et substantialistes, et de dépasser leurs limites. Tout comme l'approche substantialiste, elle exige que nous nous intéressions à la préhistoire des groupes de réflexion, non pas sur la base de l'idée selon laquelle ces organisations auraient toujours été « destinées » à être classées ensemble, mais précisément pour la raison inverse : parce que la possibilité qu'elles aient pu rester à jamais déconnectées et « uniques » fournit un jalon *contrefactuel* en référence auquel on peut expliquer leur genèse. En d'autres termes, ce n'est que lorsque cette alternative historique a été exclue que nous pouvons raisonnablement dire que les *think tanks* sont nés. Mais comme l'approche nominaliste, la théorie des champs identifie les années 1970 comme un moment critique dans l'histoire des *think tanks*. Ce n'est pas simplement parce que la catégorie politique populaire *think tank* s'est formée au cours des années 1970, mais plus encore parce que la formation de la catégorie indigène était un aspect de la *crystallisation d'un nouvel espace s'apparentant à un champ*. Ainsi, la théorie des champs concentre notre attention sur le processus par lequel les *think tanks* ont été attirés dans un réseau dense de relations les uns avec les autres.

Si la théorie des champs était utile pour traiter de la genèse des *think tanks*, elle l'était aussi pour saisir la dimension *sui generis*

de leur existence actuelle. Au moment où j'ai commencé mes recherches, les organisations de cette catégorie avaient fini par habiter un espace étroitement intégré. En conséquence, j'ai pu montrer qu'une grande partie de ce que faisait un groupe de réflexion donné était déterminée par ses calculs sur ce que feraient les autres groupes. Plus précisément, j'ai soutenu que les relations entre les *think tanks* pouvaient être décrites comme une série complexe de hiérarchies, elles-mêmes liées à des luttes pour des ressources spécifiques (notamment le financement, le personnel et l'attention des responsables politiques et des médias). En outre, comme les *think tanks* jouaient tous le même « jeu », il était possible de mettre en évidence des modèles croissants d'alignement et de similarité entre eux. Collectivement, les *think tanks* se sont forgés des formes et des pratiques uniques, y compris de nouveaux genres pour présenter leurs recommandations politiques (notamment les « notes de synthèse » et les « manuels de transition présidentielle »). En outre, la plupart des organisations que j'ai observées se conformaient étroitement à un ensemble de conventions émergentes, propres aux groupes de réflexion, et observaient des mesures similaires de réussite et d'échec. Il était également courant pour les *think tanks* de conclure des partenariats formels et informels les uns avec les autres. Même lorsqu'ils ne collaboraient pas, les *think tanks* que j'ai observés se considéraient en opposition avec certains adversaires communs tels que les sociétés de lobbying, les organisations militantes, les universités et les instituts de recherche académique.

Mes entretiens avec les responsables et les membres du personnel de diverses organisations basées à Washington et à New York ont également montré qu'il existait un *répertoire pratique* distinct associé à l'expert affilié à un groupe de réflexion. Presque toutes les personnes que j'ai interrogées ont pu décrire en détail, et avec un consensus frappant, les qualités qu'un bon « expert en politique » devrait posséder⁹. Certaines des figures les plus admirées du monde des *think tanks* avaient en fait intériorisé ces dispositions à tel point que leurs actions semblaient davantage guidées par un

9. Thomas MEDVETZ, « Public Policy is Like Having a Vaudeville Act », art. cit.

ensemble de pulsions et d'instincts corporels que par des calculs conscients —ou ce que Bourdieu pourrait appeler un *habitus* d'expert. En ce sens, les *think tanks* étaient importants non seulement parce qu'ils avaient institutionnalisé un nouveau mode d'engagement dans le processus de politique publique, mais aussi parce qu'ils avaient donné naissance à un nouvel *agent* —l'ainsi dénommé expert en politique.

Le point essentiel est donc que la théorie des champs a été utile pour expliquer à la fois le changement *cognitif* signalé par l'émergence de la catégorie indigène des *think tanks* et le changement *structurel* auquel elle était associée. Le fait qu'un espace délimité et hiérarchisé de *think tanks* se soit formé aux États-Unis signifiait que même les organisations renonçant à cette étiquette se trouvaient inévitablement poussées et tirées par un ensemble de nouvelles « règles » et déterminations. C'est ce que Bourdieu veut indiquer lorsqu'il dit que les relations dans un champ ont une force objective. Aux États-Unis, la formation d'un espace s'apparentant à un champ des *think tanks* a exercé une force détectable sur d'autres organisations dans le champ de l'action publique. Par exemple, si une organisation particulière en venait à apparaître, aux yeux des donateurs et des clients, comme une « version plus petite de la *Heritage Foundation* » ou une « version plus idéologique de *Brookings* », son identité était fixée d'une manière particulière et l'organisation serait récompensée ou punie en conséquence.

En offrant un vocabulaire pour des observations comme celles-ci, la théorie des champs a fourni un outil puissant pour saisir ce qui était unique et irréductible dans les *think tanks*. Mais aussi utile qu'elle ait été de ce point de vue, ce cadre d'analyse semblait mal adapté pour décrire la deuxième dimension majeure de l'existence du *think tank* —ce que j'appelle la dimension *hybride*.

Hybride

Par ce terme, j'entends ce qui tient de l'épiphénomène dans l'existence du *think tank*, ou un effet de sa dépendance vis-à-vis d'institutions plus établies. En qualifiant ainsi l'espace des *think tanks* d'hybride, je ne veux pas dire simplement que le champ était en-

core jeune ou en formation, ou qu'une grande partie de leurs activités était façonnée par des forces « externes » (ce qui pourrait se retrouver dans la plupart des champs). Je voulais plutôt suggérer que l'espace des *think tanks* ne pourrait jamais former pleinement un champ au sens de Bourdieu. Il n'y avait, en premier lieu, aucun « enjeu » substantiel auquel les *think tanks* aspiraient qui puisse être caractérisé indépendamment des objectifs poursuivis par les agents et les organisations des autres champs. Quel que soit le degré d'orientation des *think tanks* les uns vers les autres, par exemple, il n'en reste pas moins vrai que ces organisations dépendent entièrement de la reconnaissance accordée par les agents des champs politique et bureaucratique. En outre, étant donné que se constituer en « expert politique » efficace implique généralement de cultiver la visibilité publique, les *think tanks* dépendent également des médias et du journalisme pour se faire connaître — une dépendance qui les rend non seulement disposés mais aussi désireux de fournir des faits, des chiffres et des extraits sonores faciles à digérer aux journalistes et autres intermédiaires médiatiques. Un autre fait marquant concernant les *think tanks* est que peu d'organisations dans cet espace disposaient du type de ressources financières nécessaires pour établir une véritable indépendance vis-à-vis des donateurs, des fondations et autres soutiens matériels. La plupart des *think tanks* que j'ai observés menaient donc des opérations de collecte de fonds sophistiquées qui les plaçaient dans une sorte de relation client-fournisseur avec les donateurs. Et s'il serait exagéré de dire que les *think tanks* ont « vendu » leur autorité d'expert au plus offrant, il est indéniable qu'ils ont été contraints d'orienter largement leur production en fonction des demandes de leurs soutiens. Même si la transaction était toujours euphémisée, les *think tanks* ne pouvaient jamais revendiquer une autonomie totale vis-à-vis des financeurs potentiels.

Compte tenu de ces observations, toute description des *think tanks* comme membres d'un champ qui leur serait propre risquerait d'être trompeuse. Pire encore, cela reviendrait à *faire une partie du travail du think tank à sa place*, puisque la condition de dépendance des *think tanks* les conduisait à devoir travailler pour créer

et maintenir l'impression de leur indépendance. En particulier, les *think tanks* ont dû déployer des efforts considérables pour se différencier des sociétés de conseil et de recherche à but lucratif, des comités d'action politique, des cabinets de lobbying, des groupes de défense et d'autres organisations dans les champs politique et économique. Plus complexe encore, les efforts incessants d'un *think tank* pour établir un certain degré d'indépendance vis-à-vis de ces champs ont inévitablement conduit à une *nouvelle forme de dépendance* vis-à-vis du champ académique. En effet, le meilleur moyen dont dispose un *think tank* pour créer une séparation momentanée avec les champs politique et économique est de rassembler le capital symbolique qui accompagne l'apparence de compétence académique. Ainsi, comme je l'ai montré dans mon étude, les *think tanks* ont affiché ostensiblement leur affiliation au monde universitaire — par exemple, en adoptant les formes et les signes distinctifs de la production universitaire dans leur travail et en énumérant les diplômes et les références des membres de leur personnel politique sur leurs sites Web.

Pour rendre compte du caractère profondément hétéronome de l'existence des *think tanks*, j'ai analysé le travail complexe de délimitation qu'ils effectuent comme une acrobatie complexe, en plusieurs parties — ou un jeu alternant affiliation et distanciation vis-à-vis de plusieurs champs plus établis. Ce jeu avait des effets si profonds que l'identité de la plupart des *think tanks* pouvait être en grande partie déterminée par la combinaison de leurs relations avec d'autres champs, en particulier les champs politique, bureaucratique, médiatique, journalistique et universitaire. J'en ai donc conclu que l'espace des *think tanks* ne pouvait pas être considéré comme un champ à part entière, du moins pas dans le sens décrit par Bourdieu. Quelle était donc la meilleure façon de décrire ce sous-espace hybride ?

Les think tanks comme partie-prenante d'un « champ interstitiel »

J'ai cherché à combiner ces deux séries d'observations, et à résoudre les tensions qui pouvaient les opposer, en proposant une adaptation de la théorie des champs de Bourdieu. Les points clés de connexion

et d'opposition avec cette théorie l'approche de Bourdieu ont été développés dans ma description des *think tanks* comme habitants d'un *champ interstitiel*. Par le terme *interstitiel*, je voulais dire que l'espace des *think tanks* était traversé par une série de champs plus établis, était placé à leur intersection, les reliait entre eux, et était orienté par leurs logiques. En même temps, le terme de *champ* était destiné à signaler que les *think tanks* constituaient en eux-mêmes un système structuré, hiérarchiquement ordonné. En réunissant ces points, l'essentiel de mon approche consistait à traiter les *think tanks* comme occupant un sous-espace hybride qui avait émergé historiquement au point de jonction entre les champs politique, bureaucratique, universitaire, médiatique et journalistique. Cette formulation a conduit à une nouvelle observation sur la structure de l'espace des *think tanks*. Contrairement aux champs étudiés par Bourdieu, qui ont une structure bipolaire (au sens où leur différenciation interne oppose un pôle autonome à un pôle hétéronome), j'ai représenté l'espace des *think tanks* comme ayant quatre « coins » hétérogènes et un « centre » relativement autonome. Selon moi, c'est au centre de cet espace que le brouillage des logiques institutionnelles est le plus avancé, et donc que les formes et les pratiques des *think tanks* apparaissent (paradoxalement) les plus distinctes. Mettre l'accent sur l'hybridité de ce cadre était principalement lié au souci de souligner qu'il s'agissait d'un *champ* secondaire —ou mieux encore, d'un *champ de second ordre*— dont l'existence même était inconcevable sans la formation préalable de ses champs « parents ».

Il ne faut donc pas s'attendre à trouver un grand secteur de *think tanks* dans des contextes où il n'y a pas d'arènes de débat politique bien développées ou de réseaux de donateurs politiques bien ancrés. En effet, ce n'est pas seulement l'existence, mais aussi les *structures* spécifiques de ces champs « parents » qui ont contribué à la croissance des *think tanks*¹⁰. Aux États-Unis, un facteur clé de ce processus a été l'ascendant du champ économique sur les champs voisins. À un certain niveau, j'ai soutenu que les *think tanks* étaient la der-

10. Je remercie Paul Hathazy pour cette observation.

nière expression de la capacité de longue date des capitalistes américains à imposer leurs propres priorités dans le débat politique —à la fois indirectement, par le biais de fondations philanthropiques privées, et directement, par la création de tout un système de production intellectuelle. L'essor des *think tanks* a également signalé l'existence d'une forte culture technocratique parmi les chercheurs en sciences sociales aux États-Unis, et la faiblesse correspondante d'une tradition intellectuelle autonome. La présence d'un système d'enseignement supérieur vaste et différencié était également essentielle à ce processus, notamment parce que les universités fournissaient une réserve constante d'experts qualifiés dans les champs de l'administration, de la comptabilité, de l'économie, des finances et des affaires étrangères. Enfin, la croissance des *think tanks* aux États-Unis a été activée par un facteur négatif: le *sous-développement* relatif d'une bureaucratie étatique dédiée à la production de connaissances technocratiques. En gardant ce point à l'esprit, j'ai soutenu que l'on ne devrait pas s'attendre à trouver un espace très développé de *think tanks* dans un contexte national où l'État possède déjà un appareil décisionnel technocratique complet.

Il faut toutefois se garder d'universaliser les conditions nécessaires à l'implantation des *think tanks*. Bien que certains facteurs spécifiques aux États-Unis aient pu être nécessaires pour que cette catégorie se cristallise, la *forme organisationnelle* a depuis été importée dans toutes les régions du monde¹¹. Mais une série de différences substantielles et fonctionnelles séparent généralement ces organisations de leurs homologues américains. Ainsi, dans les pays à forte tradition corporatiste, tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, la majorité des *think tanks* sont des organisations affiliées à un parti (ce qui est un phénomène rare, voire inédit, aux États-Unis)¹². Au

11. Dans certains cas, il serait plus exact de dire que la forme a été *exportée* vers d'autres régions du monde—en particulier l'Amérique latine et l'Europe de l'Est—par le biais de réseaux reliant des entrepreneurs organisationnels des États-Unis et en Grande-Bretagne à des alliés politiques dans les pays «récepteurs».

12. Frans VAN NISPEN and Peter SCHOLTEN (dir.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Bristol, Policy Press, 2015; Narelle MIRAGLIOTTA, «Institutional

Moyen-Orient, en Afrique et dans certaines parties de l'Asie de l'Est, les *think tanks* sont généralement plus dépendants des ONG internationales, liés à des secteurs industriels spécifiques et axés sur les questions de développement économique régional¹³. Et si la forme *think tank* a prospéré même dans certains pays à gouvernement autoritaire, comme la Chine et l'Iran, la majorité des «*think tanks*» dans ces contextes sont des entités financées par le gouvernement (ce qui les place en dehors de cette catégorie, selon la plupart des définitions des chercheurs)¹⁴. Ainsi, bien qu'il soit tentant de considérer le développement des *think tanks* comme un phénomène mondial, le caractère flou de leur définition impose d'ajuster l'analyse à chaque contexte national.

Réflexion

Cette stratégie a-t-elle été un moyen efficace de faire face au flou et à la complexité inhérents au phénomène des *think tanks*? Pour situer le contexte, je dois noter que je ne suis pas le seul chercheur à avoir réfléchi à la manière dont la théorie des champs pourrait être adaptée à l'étude des espaces «*intermédiaires*» entre d'autres espaces. Stampnitzky, par exemple, a utilisé une version modifiée de cette théorie pour mettre en lumière la croissance spectaculaire de «*l'expertise en matière de terrorisme*»¹⁵, tandis que Panofsky a

dynamics and party think tank development: Britain and Germany compared », *Commonwealth & Comparative Politics*, 56-2, 2018, p.234-256; et Alexander RUSER, *Climate Politics and the Impact of Think Tanks: Scientific Expertise in Germany and the US*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

13. Erik C. JOHNSON, «*Policy Making Beyond the Politics of Conflict: Civil Society Think Tanks in the Middle East and North Africa*» in James G. MCGANN and R. Kent WEAVER (dir.), *Think Tanks & Civil Societies*, New York, Routledge, 2000; Xufeng ZHU, *The Rise of Think Tanks in China*, London, Routledge, 2012.

14. Xufeng ZHU, *The Rise of Think Tanks in China*, *op. cit.*; Seyed Mohamad Sadegh EMAMIAN, «*Think tanks in different political systems: A comparative study of British and Iranian policy think tanks*», Paper presented at International Public Policy Association, 2nd International Conference of Public Policy (ICPP2015), Milan, Italy, 2015.

15. Lisa STAMPNITZKY, «*Disciplining an Unruly Field: Terrorism Experts and Theories of Scientific/Intellectual Production*», *Qualitative Sociology*,

appliqué la méthode de Bourdieu pour étudier les « champs scientifiques interdisciplinaires »¹⁶. Toutes ces études ont en commun de s'intéresser à un espace de production de connaissances en plein essor —un espace qui s'est développé non pas en dépit, mais grâce à ses caractéristiques hybrides. Dans chaque cas également, la configuration se caractérise par le fait que, comme le dit Panofsky, « aucune forme de capital scientifique n'a le monopole »¹⁷, et donc que certaines conditions fondamentales d'entrée et de participation restent à négocier¹⁸.

Pour situer ma propre approche, j'aimerais la mettre en relation avec ce qui est certainement la tentative la plus aboutie d'étendre la théorie des champs à l'étude des espaces interstitiels : la théorie des « espaces entre les champs » de Gil Eyal¹⁹. Le trait le plus distinctif de la discussion d'Eyal est sans doute qu'elle procède d'une tentative de synthèse de la théorie des champs de Bourdieu avec l'une des principales théories concurrentes : la théorie de l'acteur-réseau de Latour, Callon et d'autres. Bien que les deux théories soient habituellement considérées comme opposées, Eyal affirme qu'il vaut mieux les voir comme complémentaires, puisqu'elles s'attaquent à des problèmes différents. Ainsi, la théorie de Bourdieu est utile pour aborder les questions relatives à la formation des *motifs et des inté-*

34-1, 2011, p.1-19 et *Disciplining Terror: How Experts Invented «Terrorism»*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

16. Aaron PANOFSKY, « Field Analysis and Interdisciplinary Science: Scientific Capital Exchange in Behavior Genetics », *Minerva*, 49-3, 2011, p.295-316 et *Misbehaving Science: Controversy and the Development of Behavior Genetics*, Chicago, University of Chicago Press, 2014. Voir également John MCLEVEY, « Understanding Policy Research in Liminal Spaces: Think Tank Responses to Diverging Principles of Legitimacy », *Social Studies of Science*, 45-2, 2015, p. 270-93 et Antoine VAUCHEZ, « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood: Introducing a 'Weak Field' Approach to the Study of Transnational Settings », *International Political Sociology*, 5-3, 2011, p.340345.

17. Aaron PANOFSKY, « Field Analysis and Interdisciplinary Science », art. cit., p.295.

18. Sur ce point, voir le chapitre de Lili Soussoko dans ce volume.

19. Gil EYAL, « Spaces Between Fields » in Philip GORSKI (dir.), *Bourdieu and Historical Analysis*, Durham, Duke University Press, 2013, p. 158-182.

rêts, en particulier ceux qui ne sont pas directement liés à la poursuite du pouvoir et du profit, tandis que la théorie de l'acteur-réseau est utile pour aborder la question de savoir comment les *frontières* sont tracées pour créer l'impression de sphères institutionnelles distinctes (c'est-à-dire des champs dans le langage de Bourdieu).

Le résultat de la discussion d'Eyal est d'identifier trois raisons spécifiques pour lesquelles une idée comme celle des *espaces entre les champs* peut être utile à un chercheur. Tout d'abord, selon Eyal, le concept peut ouvrir la voie à une conception plus robuste du *travail de délimitation* —qui, bien que souvent compris comme un acte purement rhétorique, est suffisamment complexe pour nécessiter ses propres cadres et pratiques. Les espaces entre les champs peuvent donc être analysés comme des cadres dans lesquels s'effectue le travail complexe de délimitation d'un champ par rapport à un autre. Ce point s'applique-t-il au monde des *think tanks*? En effet, on pourrait décrire ces organisations précisément en ces termes. Une bonne illustration de ce point vient d'un *think tank* technocratique comme la RAND Corporation, qui pose un problème de classification de base au chercheur. La RAND est-elle « vraiment » une organisation de la société civile (puisque'elle est formellement indépendante du gouvernement américain) ou un auxiliaire de l'État (puisque la plupart de ses recherches, comme je l'ai souligné dans mon étude, sont « commandées par le Pentagone, menées par d'anciens fonctionnaires du département de la Défense, et circonscrites de toutes parts par des directives rigides qui façonnent ses résultats »²⁰? Aucune des deux réponses n'est entièrement satisfaisante. Alors que la première semble trop naïve, la seconde semble trop cynique. En outre, l'ambiguïté elle-même semble essentielle à l'objectif et à l'identité de RAND²¹. La suggestion d'Eyal est alors que, plutôt que d'essayer de résoudre une ambiguïté comme celle-

20. Thomas MEDVETZ, *Think Tanks in America*, *op. cit.*, p. 82-83.

21. Comme je l'ai noté dans mon étude, « il est plus facile pour un fonctionnaire du Pentagone décidé à mener une action militaire particulière de citer une étude de la RAND comme preuve corroborant un argument s'il peut également prétendre de manière plausible que l'étude a été menée 'en dehors' de l'État ». Thomas MEDVETZ, *Think Tanks in America*, *op. cit.*, p. 82-83.

ci sur le papier, nous devrions la considérer comme une caractéristique constitutive de l'organisation, qui doit plutôt être pensée comme située dans un espace entre les champs. Dans le cas de RAND, le point clé est que le *think tank* est impliqué de manière centrale dans l'entreprise d'institutionnalisation d'une conception historiquement spécifique de la fin de « l'État » et du début de la « société civile ».

La deuxième fonction qu'Eyal attribue à son concept repose sur l'idée qu'un espace entre les champs n'est pas seulement un cadre pour le travail aux frontières, mais aussi un *espace d'opportunités* —ou un lieu où il devient possible de réaliser des pratiques et de déployer des combinaisons de ressources qui seraient impossibles (ou du moins risquées) dans l'un des champs voisins. Ce point s'applique-t-il aux *think tanks*? Encore une fois, la réponse est oui : collectivement, les *think tanks* constituent un cadre où l'on peut, par exemple, fusionner les attributs de l'autorité académique avec le pragmatisme d'un technocrate, le sens des médias d'un expert, et/ou l'esprit de croisade d'un activiste. En général, une grande partie des possibilités offertes par cet espace provient de l'assouplissement des restrictions associées à chacun des champs d'origine du *think tank*. Ainsi, par exemple, si les experts en politique affiliés à un *think tank* peuvent mimer des formes et des pratiques savantes, et ce faisant « emprunter » des signes d'autorité académique sans avoir à se soumettre réellement à ce qu'exige la rigueur de la production académique (publier dans des revues à comité de lecture, présenter leurs travaux lors de colloques scientifiques ou obtenir la reconnaissance universitaire sous toutes ses autres formes).

Troisièmement, Eyal soutient qu'un espace entre les champs peut être considéré comme un refuge pour ce qu'il appelle les « inclus exclus » —ou un site dans lequel ceux qui ont été formellement exclus d'un champ peuvent néanmoins laisser leur empreinte dans cet espace. Et là encore, comme les points précédents, cette observation s'applique bien aux *think tanks*. Il est par exemple bien connu que ces derniers fonctionnent comme une sorte de refuge (ou de « gouvernement en exil ») à partir duquel les politiciens « exclus » peuvent essayer de maintenir leur existence politique en atten-

dant la possibilité de revenir au pouvoir. En même temps, les *think tanks* fournissent une base organisationnelle à partir de laquelle les personnes qui ont été exclues du monde universitaire peuvent continuer à produire des études et des déclarations quasi universitaires dans l'espoir d'avoir un impact sur le débat académique. Sur ce point, il convient de noter que les *think tanks* ont effectivement été les incubateurs de nombreuses idées et théories qui sont devenues des points de référence obligatoires dans les discussions universitaires. Il s'agit notamment de la thèse de la « fin de l'histoire »²², de la « théorie de la vitres brisée » (qui, aux États-Unis, a fourni la justification intellectuelle des politiques connues sous le nom de « tolérance zéro » en matière de police), de la notion créationniste de « dessein intelligent », et de plusieurs théories hostiles au *welfare* qui se sont répandues dans les débats de politique sociale des années 1990 et 2000.

Sur la base de cette description, il semblerait donc qu'une grande partie de ce que font les *think tanks* soit parfaitement restituée par l'idée d'espaces entre les champs. Cela signifie-t-il que le concept que j'ai proposé — *le champ interstitiel* — est simplement un terme différent pour ce qu'Eyal appelle les espaces entre les champs ? En y regardant de plus près, il semble clair que les deux concepts ne sont pas des équivalents précis et que l'idée d'espaces entre les champs ne rend pas compte de tout ce que le champ interstitiel était censé décrire. En premier lieu, le concept d'Eyal ne nous permet pas de comprendre les aspects structurés de l'existence des *think tanks* — en particulier la qualité de jeu et de compétition intense de leurs relations mutuelles, et le fait que les *think tanks* ont développé leurs propres conventions, objectifs et formes de jugement et d'autorité. L'idée d'espaces entre les champs ne peut pas non plus donner un sens à l'attrait subjectif des *think tanks*, ou à « l'attraction » qu'ils exercent sur les experts en politique qui leur sont affiliés — en fait, tout ce que Bourdieu veut indiquer lorsqu'il décrit les champs comme des lieux de « conversion » à des formes spécifiques d'in-

22. Francis FUKUYAMA, « The End of History? », *The National Interest*, 16, 1989, p.3-18.

térêt. Enfin, si le concept d'Eyal permet d'expliquer dans une certaine mesure comment se crée et se maintient « l'effet » des champs distincts de l'État, de la bureaucratie, des médias et de l'université, malgré la présence de tant de croisements et de flous entre eux, il ne peut pas nous dire comment une frontière a été construite *autour de l'espace des think tanks lui-même*. En conséquence, le concept d'espaces entre les champs ne nous éclaire pas beaucoup sur les processus de fermeture et les moyens de reproduction dont disposent les *think tanks*, y compris les mécanismes de formation formels et informels et les procédures rudimentaires de délivrance de titres et de certificats qu'ils ont développés.

À mon avis, il y a deux façons de concilier la tension entre ces deux concepts. La première consiste à traiter le *champ interstitiel* et les *espaces entre les champs* comme des concepts purement heuristiques qui correspondent à des modes d'analyse différents²³. Dans cette optique, on pourrait étudier une zone intermédiaire donnée d'abord en tant qu'espace entre les champs, puis pivoter et analyser le même milieu en tant que champ interstitiel, les deux concepts faisant ressortir des caractéristiques légèrement différentes du milieu en question. La deuxième façon de concilier cette tension est de considérer les deux concepts comme se référant à des formations sociales distinctes, les champs interstitiels étant compris comme des espaces entre les champs qui ont *développé leurs propres caractéristiques s'apparentant à celles d'un champ*.

Que gagne-t-on à penser les deux concepts de cette manière ? La réponse est que cela fournit un lexique pour parler des formes de pouvoir spécifiques aux environnements marqués par des luttes juridictionnelles avancées entre experts et professionnels. Dans sa discussion sur les espaces entre les champs, Eyal rejette l'idée que les espaces intermédiaires devraient être traités comme une

23. Sur la différence entre les variantes heuristiques et substantives de la théorie des champs, voir Zach GRIFFEN and Aaron PANOFKY, « Field Theory and Expertise: Analytical Approaches and the Question of Autonomy » in Gil EYAL and Thomas MEDVETZ (dir.), *The Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, London et New York, Oxford University Press, à paraître 2022.

sorte de champ en soi, car cela reviendrait à les considérer comme des champs « inférieurs » ou plus faibles. Cependant, il me semble que des termes tels que *plus fort* et *plus faible* doivent être compris comme des termes relatifs dans ce contexte. Comme le montre l'analyse d'Eyal, les habitants des espaces hybrides et intermédiaires peuvent posséder des forces et des capacités qui font défaut à ceux des champs établis—des forces et des capacités qui ne proviennent pas des avantages de la fermeture sociale (ou de la capacité d'un groupe à limiter l'accès à ses propres rangs), mais de l'attrait de la « flexibilité ». Pourtant, si les espaces entre les champs offrent la possibilité d'exploiter l'ambiguïté structurelle à son avantage, ils sont aussi des espaces risqués, qui génèrent une forte individualisation. C'est dans cette situation qu'un ensemble des qualités lâches d'un quasi-champ peut fonctionner comme une protection contre l'indétermination pure ou « l'anarchie » des espaces uniquement situés entre les champs. Autrement dit, un ensemble de caractéristiques rudimentaires proches de celles des champs peut représenter une *autre strate de flexibilité* pour ceux qui occupent des espaces intermédiaires.

Un champ interstitiel pourrait donc être considéré, paradoxalement, comme un lieu de « flexibilité institutionnalisée ». Ce qui est institutionnalisé dans ces contextes, semble-t-il, c'est le « méta-pouvoir » de navigation, de médiation et d'interprétation des revendications faites par les détenteurs de formes d'autorité plus établies. Par exemple, bien qu'un *think tank* ne puisse plausiblement prétendre au monopole de l'autorité professionnelle, scientifique, bureaucratique ou de tout autre type d'autorité conventionnelle, il peut s'avérer efficace en tant qu'arbitre dans les conflits croissants entre leurs détenteurs. Dans les contextes politiques démocratiques, la stratégie consistant à cultiver ce type de « méta-pouvoir » peut être comprise comme une réponse au dilemme de l'autorité des experts²⁴ — peut-être une réponse plus stable, en fait, que le dé-

24. Gil EYAL, *The Crisis of Expertise*. London: Polity, 2019. Voir également Gil EYAL et Thomas MEDVETZ, « Introduction » in Gil EYAL and Thomas MEDVETZ (dir.), *The Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, *op. cit.*

saveu complet de l'expertise observé dans les mouvements populistes.

Même en dehors du monde de la politique démocratique, il y a de bonnes raisons de penser que la capacité que je décris gagne en importance et que les champs interstitiels sont apparus comme des lieux privilégiés pour son exercice. Dans une étude sur la nature changeante de l'autorité professionnelle, par exemple, Ruthanne Huising souligne la croissance de nouveaux groupements semi-professionnalisés dont le pouvoir découle moins de leur maîtrise d'un savoir abstrait et universel que de leur capacité à naviguer et à arbitrer les revendications des autres prétendants à l'autorité professionnelle²⁵. Paul Starr a également appelé à de nouvelles études sur la « non-professionnalisation » —essentiellement, la stratégie de préservation de la flexibilité sur le marché— pour compléter l'étude traditionnelle de la professionnalisation²⁶. Une dynamique similaire peut être observée dans le milieu universitaire. Dans une étude sur les universités de recherche contemporaines, par exemple, Stevens *et al.* localisent un nouveau lieu de pouvoir académique dans le réseau vaguement défini des « non-départements », ou unités d'études interdisciplinaires qui se situent entre les départements académiques conventionnels et les disciplines²⁷. L'idée principale de leur analyse —à savoir que, bien qu'ils aient moins de pouvoir formel que leurs homologues traditionnels, les « non-départements » jouissent d'une flexibilité dont les départe-

25. Ruthanne HUISING, « To Hive or to Hold? Producing Professional Authority through Scut Work », *Administrative Science Quarterly*, 60-2, 2015, p. 263-299 et « Professional Authority » in Gil EYAL and Thomas MEDVETZ (dir.) *The Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, *op. cit.*

26. Paul STARR, « The Post-Industrial Limits of Professionalization » in Gil EYAL and Thomas MEDVETZ (dir.) *The Oxford Handbook of Expertise and Democratic Politics*, *op. cit.*

27. Mitchell STEVENS, Cynthia MILLER-IDRISS, and Seteney SHAMI, *Seeing the World: How U.S. Universities Make Knowledge in a Global Era*, Princeton, Princeton University Press, 2018.

ments conventionnels sont dépourvus— va de pair avec la principale suggestion de ce chapitre concernant l'essor des *think tanks*.

Dans chaque cas, le milieu social en question fonctionne à la manière d'un champ interstitiel. En d'autres termes, chaque milieu est un sous-espace hybride qui offre à ceux qui l'occupent la possibilité de cultiver des liens avec une série d'autorités dominantes et de les utiliser de manière changeante et dynamique, tout en développant leurs propres caractéristiques, à la manière d'un quasi-champ. La leçon générale à tirer de cette discussion est donc que ce qu'on peut appeler des «champs faibles» —soit des champs construits sur la base d'autres champs— sont à l'avenir probablement amenés à jouer un rôle croissant dans la vie politique et sociale.

IV
L'ACTION PUBLIQUE ET LES
RELATIONS ENTRE CHAMPS

CHAPITRE 11

L'emprise du champ journalistique sur l'action publique nationale. Ou comment expliquer sociologiquement une décision gouvernementale « médiatique »

Jérémie Nollet

Les effets supposés « des médias » sur les décisions publiques sont l'objet de beaucoup de critiques de sens commun (« ce n'est que de la com' ») et d'analyses scientifiques qui en sont parfois la version semi-savante¹. La tendance à réifier et surestimer le « pouvoir des médias » constitue un des principaux obstacles à la connaissance en la matière. Or, les politiques publiques qui sont dépendantes de la médiatisation, dans leur orientation ou leur rythme, sont l'exception plutôt que la règle². Avec son mode de pensée relationnel et dispositionnel, la théorie des champs permet de conceptualiser l'influence du champ journalistique sur l'action publique comme un cas particulier du possible. Elle offre ce faisant un puissant outil pour dépasser les apories des modèles habituels et reconstruire sociologiquement la médiatisation des politiques publiques et ses effets, sans en exagérer l'importance.

1. Je remercie Pierre Clément, Vincent Dubois et Cyriac Gousset pour leurs précieuses relectures.

2. Stefaan WALGRAVE, Peter VAN AELST, « The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory », *Journal of Communication*, 56- 1, 2006, p. 88-109.

La division du travail scientifique entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie des médias a en effet engendré une cécité croisée. Du côté de l'étude des politiques publiques, les acquis de la sociologie du journalisme et des études de réception, qui ont permis de déconstruire la croyance du « pouvoir » des médias, ne sont pas suffisamment intégrés. Les médias sont trop souvent pensés comme un tout homogène exerçant des effets puissants et constants³. De son côté, la sociologie des médias minimise la complexité des interactions gouvernantes et tend à se focaliser sur les agents politiques les plus visibles, c'est-à-dire le plus souvent les membres du gouvernement⁴. Au croisement de ces deux types de littérature scientifique, l'étude des rapports entre médias et politiques publiques s'est structurée autour de l'usage désormais routinisé de quelques concepts *ad hoc*, notamment ceux d'agenda et de cadrage. Les études d'*agenda-setting* émergent dans les années 1970 et analysent les dynamiques par lesquelles des enjeux sociaux s'imposent dans l'opinion publique sondagière ou dans l'action publique, notamment par l'intermédiaire des médias⁵. La sociologie des *social problems* interroge à partir des années 1970 la fabrication collective des problèmes publics⁶ ; les médias sont alors étudiés comme l'un des facteurs de cette construction

3. Voir par exemple Thomas A. BIRKLAND, *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*, New York, Routledge, 2019.

4. Voir par exemple John STREET, *Mass media, politics and democracy*, London, Macmillan International Higher Education, 2010.

5. Maxwell E. MCCOMBS et Donald L. SHAW, « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, 36-2, 1972, p. 176-187 ; Roger W. COBB et Charles D. ELDER, *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972 ; Fay LOMAX COOK *et al.*, « Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy », *The Public Opinion Quarterly*, 47-1, 1983, p. 16-35.

6. Joseph GUSFIELD, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009 ; Stephen HILGARTNER et Charles L. BOSK, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 94-1, 1988, p. 53-78 ; Robert ENTMAN, « Framing: Toward clarification of a fractured paradigm », *Journal of Communication*, 43, 1993, p. 51-58.

sociale. Ces schèmes théoriques tendent à réifier « les médias » et les institutions gouvernantes, et à réduire les relations entre eux à des phénomènes purement symboliques de persuasion. Ne prenant pas directement pour objet les jeux sociaux entre ces microcosmes, ils décrivent plus souvent qu'ils n'expliquent les effets des médias sur l'action publique⁷.

Plus récemment, s'est développée une littérature qui étudie les transformations de long terme de la politique (et plus généralement de la société) sous l'effet de la « logique médiatique »⁸, ce qu'elle nomme processus de « *mediatization* »⁹. Il s'agit d'une théorie macrosociale, moins ancrée empiriquement que les études d'*agenda-setting*. Elle complète ainsi utilement la littérature bâtie sur les concepts d'*agenda-setting* ou de cadrage car elle introduit une dimension structurelle qui dépasse la question des perceptions et opinions individuelles des agents de l'action publique saisies à court ou moyen terme. Si certains auteurs prennent soin de préciser que ce processus ne touche pas uniformément tous les secteurs de la société ou de la vie politique, ce schéma théorique ne permet pas réellement d'expliquer cette variation contextuelle¹⁰.

7. Pour une discussion plus détaillée, nous nous permettons de renvoyer à notre chapitre: Jérémie NOLLET, « Field Theory and the Foundations of Agenda Setting and Social Constructionism Models: Explaining Media Influence on French Mad Cow Disease Policy », in E. NEVEU et M. SURDEZ, *Globalizing Issues How Claims, Frames, and Problems Cross Borders*, London, Palgrave Macmillan, 2020, p. 95-114.

8. Gianpietro MAZZOLENI et Winfried SCHULZ, « “Mediatization” of politics: A challenge for democracy? », *Political communication*, 16-3, 1999, p. 247-261 ; Jesper STRÖMBÄCK, « Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics », *The international journal of press/politics*, 13-3, 2008, p. 228-246; Ruth GARLAND, Damian TAMBINI et Nick COULDRY, « Has government been mediatized? A UK perspective », *Media, Culture & Society*, 40-4, 2018, p. 496-513.

9. Le terme américain est utilisé ici pour désigner ce champ de recherche, très peu présent en France. En français, le terme « médiatisation » désigne tout autre chose (ce qu'on appellerait en anglais « media coverage »).

10. Peter VAN AELST *et al.*, « Mediatization and political agenda-setting: changing issue priorities? », in F. ESSER et J. STRÖMBÄCK, *Mediatization of politics*, London, Palgrave Macmillan, 2014, p. 200-220, ici p. 214.

Ce chapitre a pour objectif de montrer comment la théorie des champs peut décrire, et surtout expliquer, l'influence des médias sur les politiques publiques en tenant ensemble les dimensions structurelle et contextuelle de cette influence. Dépassant une conception topographique essentialiste (où le fonctionnement de chaque champ se réduirait à une « logique » spécifique homogène et immuable), les concepts qui la composent permettent de caractériser la structuration des champs (*nomos*, capital spécifique, domination...), l'action des individus (agents, position, propriétés sociales, capitaux, habitus/dispositions, intérêts, stratégie...) et la production de biens symboliques (espace des possibles, homologie des espaces des positions et des prises de position...). En articulant ces trois niveaux d'analyse, ces concepts rendent compte de la reproduction aussi bien que du changement, tant en matière d'information journalistique¹¹ que d'action publique¹².

La théorie des champs permet ainsi d'analyser le « pouvoir » des médias non comme une propriété intrinsèque de ceux-ci mais comme un produit des relations entre le champ journalistique et les champs politique et administratif. Pour insister sur les jeux sociaux complexes et contingents qui donnent corps à ces relations, on emploie le terme d'*emprise du journalisme* sur les champs de production des politiques publiques. Celui-ci décrit un état des relations dans des fractions des champs politique et administratif qui, en raison de l'accumulation de capital médiatique, génère une modalité hétéronome de production des prises de position constitutives de l'action publique, ajustée au fonctionnement du champ journalistique (ou, du moins à la fraction constituée des médias généralistes nationaux). Ce faisant, elle transforme tout ou partie du processus de production des politiques publiques.

11. Dominique MARCHETTI, *Quand la santé devient médiatique. Les logiques de production de l'information dans la presse*, Grenoble, PUG, 2010.

12. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 2014, p. 11-25.

Ce chapitre décrit les processus sociaux par lesquels se réalise l'emprise du journalisme sur l'action publique en France, et montre ce que cette dernière doit à la transformation des champs journalistique, politique et administratif ces dernières décennies. Il s'appuie sur l'exemple de la gestion des crises sanitaires en France dans les années 1990, et plus particulièrement la crise de la « vache folle »¹³. Ce cas est heuristique car, entre 1985 et 2002, se sont succédées des périodes et des politiques publiques très médiatisées, et d'autres plus routinières et techniques, ce qui permet des comparaisons diachroniques des processus décisionnels. Le propos est ici illustré plus particulièrement par l'une des mesures (ou plutôt une « *non-décision* »¹⁴) les plus saillantes : le refus, en décembre 1999, de lever l'embargo sur les produits bovins britanniques qui avait été mis en place en mars 1996, lorsque la crise de la « vache folle » a éclaté en Grande-Bretagne mais aussi en France et sur tout le continent européen.

Le chapitre montre d'abord comment le champ journalistique a produit une représentation dominante de ce problème où prédominent les considérations de santé humaine. Puis il explique pourquoi certains agents des champs de l'action publique ont eu plus intérêt que d'autres à prendre en compte ces considérations dans leurs prises de décision. Il examine enfin comment s'est réalisée, en pratique, cette prise en compte dans le cadre d'un processus décisionnel.

13. L'enquête combien l'analyse d'un vaste corpus médiatique, destiné à objectiver les cadrages journalistiques et à repérer certaines des pratiques de coproduction de l'information (par les journalistes et leurs sources), et de dépouillement d'archives ministérielles (services et cabinets), complétées par des entretiens semi-directifs, visant à décrire les pratiques décisionnelles des agents de l'action publique. Ces derniers sont objectivés par la collecte systématique de leurs propriétés sociales (grâce à des dictionnaires biographiques, des entretiens, et des articles de presse). Pour plus de précisions, voir Jérémie Nollet, *Des décisions publiques « médiatiques » ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*, thèse de doctorat en science politique, université Lille 2, 2010.

14. Peter BACHRACH and Morton S. BARATZ, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, 56-4, 1962, p. 947-952.

L'autonomie relative du champ journalistique

Un des principaux obstacles à la connaissance tient à l'usage routinisé de la (pré)notion de « médias », qui généralise à l'ensemble de la profession les propriétés d'une partie de celle-ci (en l'occurrence celle qui correspond aux pratiques d'information, socialement situées, des chercheurs). Le concept de champ conduit au contraire à développer une analyse relationnelle de la médiatisation d'un problème public. Prendre pour objet l'espace des prises de position journalistiques, c'est-à-dire la distribution des points de vue (ce que la sociologie du journalisme appelle « cadrages »), sur un même événement permet d'objectiver la plus ou moins grande uniformité des représentations médiatiques de cet événement, plutôt que de postuler l'unité du discours médiatique. Le pouvoir explicatif de ces prises de position journalistiques réside dans leur homologie avec les positions des journalistes, déterminées par le volume et la structure de leur capital journalistique. Ce capital spécifique rend compte de la capacité à obtenir, mettre en forme, et diffuser des informations, et d'en tirer une reconnaissance professionnelle. Il est une combinaison de capital culturel (expertise spécialisée ou généraliste, routines interprétatives), économique (moyens matériels et humains pour enquêter), social (réseau de relations pouvant être mobilisées en tant que sources d'information), et symbolique (crédit accordé par les pairs ou le public). Il situe les journalistes selon les principes de division propres au champ journalistique : pôle économique ou autonome, journalisme généraliste ou spécialisé, local ou national, etc.

Champ de forces, le champ journalistique est aussi un champ de luttes, fait des relations de concurrence ou de coopération entre journalistes. C'est ainsi que l'on peut expliquer le traitement journalistique d'une question sans essentialiser une « logique » médiatique. Il est au contraire possible de l'historiciser : les pratiques et les représentations journalistiques dominantes à un moment donné constituent le *nomos* du champ journalistique, c'est-à-dire « la loi fondamentale du champ, le principe de vision et de division »¹⁵,

15. Pierre BOURDIEU, *Les Règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*,

en fonction de laquelle se joue la concurrence entre des agents qui se reconnaissent comme concurrents.

Dans les années 1990, le champ journalistique français est principalement structuré par la position dominante des médias du pôle commercial, et notamment les chaînes de télévision généralistes¹⁶. Les journalistes qui y travaillent sont plus enclins à produire et consacrer une vision de la « vache folle » apte à intéresser un vaste public (dramatisante et insistant sur les enjeux de santé humaine), au détriment d'une restitution des aspects spécifiques de ce problème public, (c'est-à-dire principalement les enjeux techniques et réglementaires liés à la gestion des épizooties et du marché de la viande bovine). Le double impératif de production d'une information susceptible de rencontrer l'intérêt d'une audience généraliste et de minimisation des coûts de fabrication de l'information favorise la production de ces cadrages hétéronomes. Les médias du pôle autonome, plus proche de ces enjeux techniques, ne parviennent à contrebalancer ces tendances que dans les périodes de traitement ordinaire de la question de la « vache folle », au cours desquelles la télévision ne s'y intéresse guère. Pendant ces périodes de traitement routinier, c'est-à-dire *grosso modo* avant 1996 ainsi qu'entre 1997 et l'automne 2000, les journalistes spécialisés sont presque les seuls à écrire sur le problème de la « vache folle ». Ces journalistes des rubriques médicale, agricole ou européenne tendent à accorder un plus grand intérêt aux propriétés spécifiques du problème de la « vache folle ». À l'inverse, les journalistes généralistes qui se saisissent de ce problème lorsque celui-ci accède à la « une » de l'actualité, c'est-à-dire principalement les reporters des médias audiovisuels, les éditorialistes et les journalistes politiques, opèrent une montée en généralité qui se traduit par une mise à distance des enjeux spécifiques au problème au profit de grilles de lectures plus politiques et/ou moralisantes. Un indicateur de la prégnance des journalistes généralistes est donné par l'intervention d'édito-

Paris, Éd. du Seuil, 2012, p.366.

16. Dominique MARCHETTI, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 111, 2002, p.21-56.

rialistes sur le thème de la « vache folle ». Dans *Le Monde*, les éditoriaux consacrés à la « vache folle » sont presque tous publiés lors des deux années des « crises », en 1996 ou 2000 (n=8) et, dans une moindre mesure en 1999 (n=6) – année elle aussi marquée par un double mouvement de médiatisation et de politisation avec la polémique sur la levée de l'embargo contre les produits bovins britanniques. De façon plus diffuse, les schèmes cognitifs et normatifs du journalisme d'investigation, qui tendent à réduire l'interprétation du problème à la recherche (voire à la dénonciation) de responsabilités, notamment parmi les pouvoirs publics, sont progressivement repris dans les diverses spécialités journalistiques traitant de la « vache folle » et renforcent l'interprétation de celle-ci comme une « crise » sanitaire.

Cette division du travail journalistique permet d'expliquer l'évolution de l'espace des prises de position médiatiques sur la « vache folle » au fil des mois. De 1985 à 1996, la question de la « vache folle » est un enjeu secondaire, qui intéresse peu les médias commerciaux et les journalistes généralistes. Elle est reléguée dans les rubriques spécialisées de la presse écrite. Le champ journalistique produit une représentation routinière du problème, en reprenant les catégories des sources d'information officielles (les ministères de l'Agriculture et de l'Économie, notamment), ce qui en fait un problème agricole, commercial et scientifique, plus que de santé publique. À partir de 1996, c'est une représentation en termes de « crise » qui s'impose rapidement. Devenu un sujet d'actualité, il est davantage traité par les journalistes dominants du pôle commercial. La redéfinition de la question de la « vache folle » comme problème de santé humaine va de pair avec une intense mise à l'agenda, et une dramatisation de la question. La représentation de l'action publique se fonde alors sur la mise en scène de quelques agents politiques en « décideurs », devant agir avec réactivité (*i.e.* rapidité et ampleur), indépendance (à l'égard de certains intérêts privés), et transparence. La seconde mise en crise de la « vache folle », fin 2000, reproduit les mêmes schèmes auxquels s'ajoute une plus forte politisation (mise en cause des gouvernants et de leurs décisions) ainsi qu'une mise en scène de victimes (sur le registre du *pathos* et du moralisme).

Comme on le voit au travers de cet exemple, la théorie des champs permet de caractériser une propriété très importante du journalisme pour comprendre l'influence qu'il peut exercer sur l'action publique: son autonomie relative. L'autonomie du champ journalistique varie au fil du temps¹⁷. Mais le champ journalistique est historiquement placé dans une relation de subordination structurale par rapport au champ politique: du fait de la grande dépendance des journalistes aux sources d'information officielles¹⁸, « les hiérarchies, les problèmes, les urgences et les sanctions propres au second s'imposent, dans l'ensemble, au premier »¹⁹. Même si le champ journalistique traite du problème de la « vache folle » de façon routinière depuis le début des années 1990, c'est une déclaration politique qui l'installe durablement à l'agenda médiatique. Le 20 mars 1996, à la Chambre des Lords, le ministre britannique de la Santé, Stephen Dorrel, reconnaît l'hypothèse de la transmission de la maladie de la « vache folle » à l'homme. Cette déclaration génère aussitôt de nombreuses réactions des gouvernements européens, mais aussi d'innombrables reprises dans la plupart des médias de ces pays. L'agenda journalistique suit ici en grande partie l'agenda politique. La médiatisation de ce problème n'est cependant pas le simple reflet de l'activité gouvernementale. Bien que le champ journalistique soit peu autonome, il réfracte plus ou moins fortement les points de vue des sources d'information en raison de la spécialisation relative des façons de travailler des journalistes. Au pôle commercial, la dépendance des pratiques professionnelles à l'égard des exigences du champ économique contrebalance la dé-

17. Sur le long terme, le champ journalistique s'est autonomisé du champ politique. Sur le moyen terme de la crise de la « vache folle », la distance critique aux sources officielles varie, selon que l'information est traitée par des journalistes généralistes ou spécialistes, mais aussi que les conditions de production laissent le temps d'enquêter ou non.

18. Stuart HALL *et al.*, *Policing the Crisis. Mugging the State and Law and Order*, London, MacMillan, 1978.

19. Daniel GAXIE, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2000, p.72.

pendance à l'égard du champ politique²⁰. Par exemple, la course à l'audience tend à favoriser la production d'une information plus spectaculaire et dramatisée. Elle génère aussi des effets de champ, comme la circulation circulaire de l'information: la concurrence entre rédactions pousse à surveiller et imiter les pairs, plutôt que de s'en distinguer, ce qui produit une information assez uniforme dans ces différents médias. Ces deux phénomènes expliquent que des informations qui sont promues par des sources politiques peuvent acquérir une visibilité dont les proportions échappent à ces derniers et pèsent sur eux comme une contrainte, ce qui est souvent le cas dans une crise comme celle de la « vache folle ». Du côté du pôle autonome, la distance aux sources est plus grande, soit par un travail d'investigation²¹, soit par une plus forte politisation de l'information. Si la hiérarchie ou le cadrage des problèmes sont en partie indexés sur ceux du champ politique, ils s'en démarquent toutefois partiellement en raison de l'autonomie relative du champ journalistique.

L'accumulation de capital médiatique

Le contrôle de la représentation de l'action publique produite et diffusée par le champ journalistique peut ainsi être un enjeu de légitimation pour certains agents des champs politique et bureaucratique. Le champ journalistique fonctionne alors comme un espace stratégique: des agents des champs de l'action publique, déploient des stratégies pour accéder aux médias et y promouvoir une information conforme à leurs intérêts²². L'enjeu est la légitimation par l'accumulation de capital médiatique, c'est-à-dire une forme de capital symbolique tiré d'une représentation médiatique de l'action pu-

20. Patrick CHAMPAGNE, « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès*, 17-18, 1995, p. 215-229.

21. Dominique MARCHETTI, « Les révélations du « journalisme d'investigation » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 131-132, p. 30-40.

22. Philip SCHLESINGER, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 51, 1992, p. 75-98.

blique, qui est coproduite en relation avec tout ou partie du champ journalistique, et qui peut être une force pour agir dans les champs politique ou bureaucratique²³. Ce travail d'accumulation conduit à adapter stratégiquement les pratiques et les prises de position politiques ou administratives à certaines propriétés du champ journalistique, ce qui revient à modifier le cours de l'action publique. Ici encore, l'analyse relationnelle est heuristique : l'accumulation du capital médiatique est beaucoup plus déterminante dans le champ politique que dans le champ bureaucratique et, au sein du champ politique, davantage pour les positions liées au pouvoir exécutif que pour celles qui tiennent à des mandats parlementaires.

Les transformations des champs de l'action publique

L'histoire récente du champ politique, en France comme ailleurs, se caractérise par l'importance croissante accordée au capital médiatique. La légitimation des responsables politiques se joue de plus en plus dans les médias généralistes depuis le début des années 1960²⁴. Alors que la télévision entre progressivement dans les foyers des Français et que la presse commence à recourir aux sondages, la communication du Président de la République repose de plus en plus sur les médias de masse. Dans les années qui suivent, celle des membres du gouvernement, de l'Assemblée nationale et, à partir des années 1980, des exécutifs locaux, s'adapte à ces nouvelles façons de faire. Cette évolution s'explique en partie par les transformations structurelles du champ politique, qui y rendent progressivement opérant et légitime le capital médiatique. La *professionnalisation* politique a accéléré la clôture sociale de ce microcosme, en raison notamment du rétrécissement de l'ancrage social et militant des partis politiques²⁵ et de l'affaiblissement des

23. Clément DESRUMAUX et Nollet JÉRÉMIE, *Un capital médiatique ? Usages et légitimation de la médiatisation en politique*, Rennes, PUR, 2021.

24. Jean-Baptiste LEGAVRE, « La quête des origines. Retour sur la fondation de la communication politique experte en France », *Questions de communication*, 7, 2005, p.323-343.

25. Rémi LEFEBVRE et Frédéric SAWICKI, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2006.

instances intermédiaires entre les élites politiques et les profanes. La *présidentialisation* de la compétition politique renforce la *nationalisation* du sous-champ politique central, c'est-à-dire la création d'un marché politique qui met en relation de façon permanente une offre politique nationale (organisée par les partis politiques) et une demande elle aussi nationalisée. Dans cet état historique du jeu politique, les prises de position sont moins orientées vers les pairs, notamment dans les deux assemblées, et davantage vers un vaste public de profanes²⁶, par un usage toujours plus fréquent des stratégies d'accès aux médias nationaux : télévisions généralistes, presses quotidienne et hebdomadaire nationales et agences de presse. Cette évolution est renforcée par l'intensification de la concurrence politique : plus les pairs accumulent du capital médiatique, plus il devient coûteux de ne pas faire les mêmes investissements.

Ces transformations structurelles du champ politique accélèrent la professionnalisation de l'expertise en communication politique. En France, les premières utilisations de savoir-faire publicitaires pour rapprocher les gouvernants des attentes des gouvernés remontent aux années 1960 : analyse de l'état de l'opinion publique, conception des stratégies médias, etc. A cette époque, la première génération de professionnels de la communication politique (Jacques Pilhan, Michel Bongrand, Thierry Saussez, Jacques Séguéla...) invente (et importe des États-Unis) ces nouvelles techniques de communication politique et développent les entreprises de communication et de publicité. Ce secteur d'expertise se renforce au cours des années 1970 et s'impose définitivement dans les années 1980.

En quelques années, la définition même de l'activité politique professionnelle s'en trouve profondément changée. Le *nomos* du champ politique laisse de plus en plus de place aux sanctions (néga-

26. Daniel GAXIE, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », in B. LACROIX et J. LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 333-375.

tives ou positives) liées au champ journalistique. Dans ce nouveau jeu politique²⁷, la concurrence se joue avec un allongement des chaînes de légitimation et une division accrue du travail politique. Les prises de position des agents politiques, produites avec l'aide de conseillers en communication travaillant dans leur entourage (cabinets ministériels, états-majors partisans...) ²⁸, trouvent une visibilité et une crédibilité variables, dans le champ journalistique où les sondages d'opinion sont abondamment utilisés pour asseoir ces effets de verdict. Si le capital médiatique ainsi accumulé peut contribuer à mobiliser des électeurs²⁹, il est surtout déterminant sur les rapports de force entre les pairs au sein du champ politique, dans la mesure où les verdicts médiatiques ou sondagiers, pris au sérieux par les adversaires ou les alliés politiques, produisent des effets de réalité³⁰. L'anticipation plus ou moins fondée du pouvoir de mobilisation électorale du capital médiatique conduit à prêter aux agents qui en sont les mieux dotés un pouvoir au sein du champ politique (i.e. un capital politique).

27. Patrick CHAMPAGNE, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Éd. de Minuit, 1990.

28. Pour une analyse détaillée de la division du travail de communication dans l'entourage des ministres, voir Jérémie NOLLET, «Faire parler le Premier ministre. La fabrique des interviews dans un cabinet ministériel», *Politiques de communication*, 1, 2013, p. 95-126.

29. Contrairement à une croyance médiocratique assez commune, la conversion d'une bonne image médiatique en victoire électorale est un processus sis complexe et contingent qu'il est presque hasardeux.

30. Cette double rentabilisation du capital médiatique dans le champ politique (i.e. auprès des pairs) et en dehors (i.e. auprès des profanes) correspond à la distinction entre capital médiatique interne et méta-capital médiatique. Sur cette distinction, voir Davis AERON et Seymour EMILY, «La production des formes de capital médiatique interne et externe. L'étrange cas de David Cameron au sein du champ politique britannique», *Réseaux*, 187, 2014, p. 107-133.

La lutte pour la valeur du capital médiatique

Tous les agents de l'action publique n'ont cependant pas la même propension ni la même capacité à accumuler du capital médiatique³¹. Ici encore, l'analyse relationnelle de la théorie des champs est heuristique. Les dispositions à accorder de la valeur au capital médiatique et donc à développer des stratégies pour l'accumuler sont variables selon la position dans le champ politique, c'est-à-dire selon le volume et la structure du capital politique détenu par les agents politiques. Les agents occupant les positions les plus élevées dans la hiérarchie des postes politiques (président de la République, Premier ministre, ministres ou anciens ministres, chefs de partis) sont plus fréquemment invités dans les émissions de télévision politiques ou plus souvent cités dans la presse généraliste que ceux occupant des positions subordonnées (comme les parlementaires ou les élus locaux)³². Ils bénéficient des capitaux économiques, culturels, sociaux et symboliques nécessaires à l'accumulation de capital médiatique : les conseillers en communication et leur expertise, les moyens matériels des institutions politiques (les budgets des services de communication), la *newsworthiness* associée à ces postes politiques, etc. La position occupée ne détermine toutefois pas complètement le « choix » de l'accumulation de capital médiatique. A position analogue, la différence de dispositions individuelles peut être déterminante. S'investir dans l'accumulation de capital médiatique, c'est rechercher une légitimité exogène plutôt qu'interne. Les dispositions à accumuler du capital médiatique sont avant tout le fait d'agents qui, à *position égale*, s'estiment trop peu consacrés. Dans le champ politique français contemporain, cette disposition semble particulièrement liée aux trajectoires politiques en ascension rapide, mais aussi à certains types de trajec-

31. Pour une analyse détaillée de ce type de trajectoire, voir Jérémie NOLLET, « Les investissements « médiatiques ». Capitaux, dispositions et accès aux médias des agents politiques dans la gestion de la crise de la « vache folle » (1988-2002) », in P. JUHEM et J. SEDEL (dir.), *Agir par la parole. Porte-paroles et asymétries de l'espace public*, Rennes, PUR, 2016, p. 31-52.

32. Éric DARRAS, « Le pouvoir « médiocratique » ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, 30, 1995, p. 183-198.

toires descendantes telles celles de ministres récemment sortis du gouvernement³³.

Le champ bureaucratique apparaît structurellement plus autonome par rapport au champ journalistique que le champ politique. L'accumulation du capital médiatique n'y est pas aussi valorisée et déterminante. Son importance tend toutefois à croître, au gré de la professionnalisation et de l'institutionnalisation de la communication publique. À partir des années 1960, se mettent en place des administrations de l'information d'État qui puisent leurs références et leurs modèles à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Dans les années 1980, la communication publique se généralise dans le champ administratif, d'abord dans les administrations centrales³⁴, puis dans les collectivités territoriales³⁵. Ce mouvement d'institutionnalisation de la communication publique n'engendre cependant pas une évolution du *nomos* bureaucratique comparable à celle du champ politique. Le travail de légitimation de l'action publique administrative par des pratiques visant à rendre compte publiquement – et notamment dans les médias – est en effet loin d'être omniprésent. La communication médiatique du champ bureaucratique se distingue ainsi de celle du champ politique par le fait d'être un enjeu secondaire, et d'être un instrument de l'action publique (plutôt qu'un enjeu de légitimation). Seules les positions dominantes du champ bureaucratique, notamment les postes les plus élevés dans les administrations centrales, sont prises dans un système de relation qui donne une certaine valeur au capital médiatique. D'une part, depuis les années 1980 et la montée en puissance du journalisme d'invest-

33. Jérémie NOLLET, « Les investissements « médiatiques » », art. cit.

34. Caroline OLLIVIER-YANIV, *L'État communicant*, Paris, PUF, 2000 ; Sandrine LÉVÊQUE, « L'invention de la communication. La mise en place d'un SICOM, au ministère de la Solidarité, de la Santé et de la protection sociale en 1990 », *Revue Française des Affaires Sociales*, 3, 1993, p. 137-149.

35. Amina LASFAR et Pierre LEROUX, « L'institutionnalisation de la communication publique », *Revue Communication & professionnalisation*, 4, 2016, p. 125-140.

tigation³⁶, le travail bureaucratique fait l'objet d'une attention croissante et critique (avec des cadrages en termes d'affaires ou de scandales). La mise à l'agenda médiatique de certaines politiques publiques fait peser une pression sur le fonctionnement ordinaire des administrations qui en ont la charge. Lorsqu'un grand nombre de médias généralistes s'intéressent à une même question traitée par une administration, il est extrêmement difficile d'ignorer les sollicitations des journalistes (demandes d'interviews, besoins d'informations, etc.). D'autre part, les responsables politiques qui dirigent ces administrations font peser une attente forte en matière de médiatisation des politiques publiques. Les ministres, pour qui l'accumulation du capital médiatique est un enjeu, enrôlent dans ce travail les agents bureaucratiques et font peser sur eux de puissantes injonctions à intervenir dans les médias et surtout à prendre en compte, dans leur travail, les jugements et les catégories du champ journalistique. Ces injonctions prennent le plus souvent la forme de demandes ponctuelles. Mais elles se traduisent aussi parfois par des sanctions (négatives) des responsables administratifs dont les services ont été mis en cause lors d'une intense médiatisation: en renvoyant ou écartant des responsables d'administrations qui auraient été mis en cause dans un scandale médiatisé, les responsables politiques donnent une force interne aux sanctions externes. La prise en compte des critères « médiatiques » peut ainsi être considérée comme l'une des diverses attentes qui méritent d'être intégrées dans la décision publique administrative. Il s'agit alors de faire preuve de « transparence », c'est-à-dire d'utiliser les outils modernes de la communication à destination du grand public, pour éviter les mises en cause publiques, sous forme de « scandales », « crises », etc. La capacité à réussir dans cette conception moderne de l'action publique devient, dans les années 1990, un des enjeux de la compétition au sein du champ bureaucratique. Celle-ci prend souvent la forme d'une opposition entre « novateurs » et

36. Dominique MARCHETTI, « Les révélations du « journalisme d'investigation » », art. cit.

« gestionnaires »³⁷. Les premiers jouent une partie de leur identité et de leur carrière dans l'usage de savoirs et de pratiques nouveaux dans le champ bureaucratique, et accumulent ainsi ce que Pierre Bourdieu et Rosine Christin appellent un capital bureaucratique à base technique. Ils sont davantage prédisposés à recourir à la communication, et fonder une partie de leur légitimité sur l'image publique de leur institution (voire sur leur image personnelle). Les seconds valorisent la reproduction de savoirs et de pratiques consacrés, et accumulent un capital bureaucratique d'expérience. Ils sont souvent plus indifférents, voire méfiants, à l'égard de la communication de leurs activités.

L'emprise du journalisme sur une décision ministérielle

L'accumulation de capital médiatique, si elle est diversement investie dans les champs de l'action publique, n'y est jamais une activité neutre. Elle modifie les pratiques de ses agents, et notamment leurs prises de position. Dans le cadre de la théorie des champs, la fabrique des décisions (lois ou décrets) s'analyse comme un processus instituant, fait d'une série de prises de position par les agents des champs de l'action publique, lors des différentes étapes de production de ces textes : notes préparatoires des services administratifs, versions intermédiaires d'arrêtés ou de textes de lois, arbitrages finaux par les ministres ou votes par les assemblées³⁸. Ce processus laisse à chaque agent qui y intervient une marge de jeu, plus ou moins étendue, qu'il peut investir en fonction de ses capacités (c'est-à-dire de ses capitaux) : il peut ainsi orienter les décisions vers la définition particulière du problème qui correspond à ses intérêts et ses catégories d'entendement. Les agents dont la légitimation dépend le plus fortement de l'accumulation de capital médiatique tendent ainsi à accorder une grande importance aux

37. Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la « politique du logement » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 65-85.

38. Voir le texte de Thomas HELIE dans cet ouvrage.

problèmes et cadrages consacrés par le champ journalistique. La recherche d'une réception favorable des décisions publiques dans le champ journalistique contribue ainsi à structurer l'espace des possibles de ces agents.

Il serait toutefois simpliste de considérer que la médiatisation explique entièrement la production des politiques publiques. Les prises de position constitutives des décisions publiques répondent aussi à des attentes spécifiques au champ politique, telles que la discipline partisane ou gouvernementale³⁹ ou les rapports de force politiques (*i.e.* de la capacité de mobilisation endogènes et exogènes). Elles dépendent enfin des enjeux spécifiques du problème (enjeux techniques, juridiques, financiers, etc.) que les administrations (au nom de leur expertise) ou les groupes d'intérêt ont intérêt à défendre. Les prises de position politiques constitutives des décisions publiques peuvent donc s'analyser comme des « arbitrages », réalisés dans la logique de la pratique, entre des solutions possibles répondant à des attentes hétérogènes (politiques, techniques ou médiatiques). Ce processus est ici illustré par la décision de maintien de l'embargo sur les produits bovins britannique en décembre 1999.

La structuration de l'espace des possibles

L'espace des possibles qui s'offre au gouvernement de Lionel Jospin, à la fin de l'année 1999, concernant la question de la levée de l'embargo est le fruit d'une histoire longue de quelques années. Depuis mars 1996, les produits bovins britanniques (les animaux vivants, les viandes bovines, et les produits transformés) sont soumis à un embargo, mis en place d'abord de façon unilatérale par plusieurs pays européens, puis par l'Union européenne, dans sa décision du 27 mars 1996. Cette mesure est contestée depuis le début par les autorités britanniques, qui multiplient les initiatives politiques, diplomatiques et juridiques pour obtenir sa levée. En juin 1998 un processus de levée – sous conditions – de l'embargo se met en place. La Grande-Bretagne présente un plan de levée de

39. Daniel GAXIE, « Les fondements de l'autorité présidentielle », art. cit.

l'embargo présenté comprenant des garanties jugées suffisantes par l'Union européenne, si bien que cette dernière fixe la date de levée de l'embargo au 1^{er} août 1999. La transposition de cette décision en droit français prend la forme d'un arrêté que la Direction générale de l'alimentation (ministère de l'Agriculture) est chargée de rédiger. Le directeur de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) parvient alors à conditionner la publication de cet arrêté à un avis de son Agence. Le comité d'experts rend le 30 septembre 1999 un avis assez clairement négatif, qui précise notamment que «le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminées ne peut être considéré comme totalement maîtrisé». Suivant cet avis, le gouvernement refuse de lever son embargo. Cette position est contestée par la Commission européenne qui sollicite son Comité scientifique directeur (CSD) afin d'examiner les raisons du refus français. Fin octobre, le CSD estime que la viande bovine exportée ne présente pas plus de risque que celle mise sur le marché en France. Face à ce point de blocage, la France et la Grande-Bretagne parviennent, le 23 novembre 1999, sous l'égide de la Commission, à la rédaction d'un mémorandum fixant plusieurs améliorations du plan britannique de levée de l'embargo. Un second projet d'arrêté est alors soumis à l'AFSSA. Celle-ci rend un avis, le 6 décembre 1999, qui ne rejette pas explicitement la levée de l'embargo mais souligne la persistance d'«éléments de risques plausibles mais non quantifiables» concernant la viande bovine britannique. L'avis de l'AFSSA est suffisamment ouvert pour laisser au gouvernement français une grande marge d'interprétation et rendre possible aussi bien une décision de levée de l'embargo qu'une décision de maintien. Au sein même du champ bureaucratique français, certains agents plaident pour la fin de l'embargo. L'analyse de risque de la direction générale de la Santé (DGS), qui, dans un «référentiel épidémiologiste», se fonde sur un «modèle probabiliste» (concurrent au «modèle biologique» de l'AFSSA), estime qu'on ne peut «justifier [...] une mesure aussi sévère qu'un embargo, du strict point de vue épidémiologique»⁴⁰. La DGS a ainsi

40. Entretien réalisé avec un ancien directeur général de la Santé.

fourni un scénario pour justifier publiquement, par des arguments de santé publique, la levée de l'embargo en parant les critiques que cette décision pourrait susciter.

Les possibles qui s'offrent aux agents en position de décider ne sont pas des choix purement intellectuels, contrairement à ce que laisse penser des représentations cognitivistes de l'action publique. Il s'agit de trancher parmi des solutions défendues par des agents ou des groupes aux intérêts divergents et donc aux représentations du problème concurrentes. Ces agents ont des capacités de sanction plus ou moins puissantes sur les décideurs, si bien qu'arbitrer entre des décisions possibles c'est aussi choisir à quelles sanctions on s'expose. De possibles sanctions diplomatiques, économiques et juridiques pèsent en faveur de la levée de l'embargo. Les relations diplomatiques entre la France et la Grande-Bretagne risquent de pâtir d'un nouveau refus français de lever l'embargo. De plus, une menace de boycott des produits français commence à prendre forme en Grande-Bretagne. Mais c'est surtout la Commission européenne qui fait peser sur la France un risque de sanction, par le biais d'une procédure d'infraction pour non-respect d'une décision européenne. Toutes ces considérations sont autant de critères de décision que le Premier ministre ne peut manquer de prendre en compte, tant elles sont lourdes de conséquences.

Cette vision autonome de l'action publique (au sens où elle repose sur des enjeux techniques du problème) est en tension avec des préoccupations liées à l'accumulation du capital médiatique. En effet, après la « crise » de 1996 puis un retour à une gestion routinière dans les années qui suivent, le problème de la « vache folle » est revenu en bonne place dans l'agenda journalistique. Le premier refus de levée de l'embargo a généré des réactions à Londres et Bruxelles qui sont largement reprises dans les médias généralistes nationaux. L'option d'une décision discrète de levée de l'embargo, sans communication afin de minimiser le risque de critiques, n'est alors plus possible. En annonçant sa décision, le gouvernement s'expose donc à la sanction (positive ou négative) du champ journalistique, et peut-être aussi des sondages d'opinion. Or, à cette date, le cadrage journalistique du problème et des solutions légitimes est

assez homogène en faveur de la décision «sécuritaire» que représente le maintien de l'embargo (même si le consensus est un peu moins fort que lors des «crises» de mars 1996 et décembre 2000).

La critique ou la bonne image du gouvernement n'est cependant guère opérante en soi. La force politique du capital médiatique ne tient qu'à sa valorisation sur un marché qui lui donne une valeur, en l'occurrence le champ politique. Le cadrage journalistique dominant globalement acquis au principe de précaution donne une légitimité aux nombreuses interventions de l'opposition, bien reprises dans les médias, qui peuvent faire craindre au gouvernement une sanction politique. Mardi 7 décembre au matin, le président du groupe RPR à l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, très proche du président de la République, s'est exprimé en faveur du maintien de l'embargo sur la viande britannique. «On n'a pas le droit aujourd'hui de prendre le risque», a-t-il déclaré sur *Europe 1*, en soulignant que «le principe de précaution s'impose à tout le monde, quelles que soient les conséquences sur le plan européen». D'autres interventions dans les médias de responsables de l'opposition, notamment Christian Jacob, député (RPR) de Seine-et-Marne et ancien président du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) ou Michèle Alliot-Marie (nouvelle présidente du RPR), vont dans le même sens. À l'Assemblée nationale, en début d'après-midi, la séance des questions au gouvernement est un test politique. Le député RPR de Paris, Pierre Lellouche, emploie un ton impérieux et polémique pour interroger le ministre de l'Agriculture : «*le gouvernement français va-t-il abdiquer ses responsabilités politiques au profit d'un groupe d'experts européens ? Ce n'est pas notre conception du rôle du politique, ni de la construction européenne.*»⁴¹ Ces prises de position politiques favorables à l'embargo sont confortées par les attentes de groupes d'intérêt liées à la gestion du problème de la «vache folle», notamment les associations de consommateurs mais aussi les principales centrales syndicales agricoles, qui, pour des raisons diverses ont intérêt au maintien de l'embargo. Ainsi, le

41. «La France maintient l'embargo, la "guerre du bœuf" reprend. La droite, la gauche et "l'impératif sanitaire"», *Le Monde*, 10 décembre 1999.

président du CNJA, reçu mardi matin par le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, a invité le ministre à « ne pas céder ».

L'intérêt aux décisions hétéronomes

Une fois reconstitué l'espace des possibles, on peut maintenant expliquer la prise de position gouvernementale en reconstituant le processus décisionnel⁴², c'est-à-dire l'arbitrage réalisé par le Premier ministre entre les différentes options défendues par les membres du gouvernement, ce qui permet de mettre au jour les considérations et les intérêts qui ont été déterminants dans cette décision. Le lundi 6 décembre 1999, le cabinet du Premier ministre, qui désormais gère en direct ce dossier – signe de sa grande importance dans la hiérarchie des priorités politiques –, donne aux ministres et à leurs conseillers la consigne de respecter un silence absolu sur le sujet. Interdiction est faite d'en parler aux journalistes, y compris en *off*. Ce silence participe d'une stratégie de communication consistant à limiter les réactions politiques critiques qui pourraient être générées par des fuites intempestives lors de la formulation des options. Le mardi 7 décembre au matin, se déroule une première réunion des directeurs de cabinet des ministères concernés (Affaires étrangères et européennes, Agriculture, Santé, Consommation), autour d'Olivier Lyon-Caen, professeur de médecine et conseiller médical du Premier ministre. Il s'agit d'examiner l'avis de l'AFSSA et d'évaluer la prise de risque sanitaire, dans l'hypothèse d'une levée de l'embargo. En d'autres termes, cette réunion se penche davantage sur les propriétés spécifiques du problème, étudiant la faisabilité technique des options. De façon complémentaire se tient, en fin d'après-midi à Matignon une réunion plus politique présidée par le directeur de cabinet de Lionel Jospin, Olivier Schrameck, et son adjoint, Jean-Pierre Jouyet. Le conseiller pour la communication du Premier ministre, Manuel Valls, et le conseiller parlementaire, Pierre Guelman,

42. En plus des divers articles rendant compte de la décision gouvernementale, un récit riche de détails de ces journées a été établi dans Éric Aeschmann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », *Libération*, 10 décembre 1999 et dans Pascale Robert-Diard, « Lionel Jospin a "calé" la position française avec Jacques Chirac », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

rendent compte de la conjoncture politique, c'est-à-dire de l'état de « l'opinion », des attentes des députés et des critiques de l'opposition. La réunion est ainsi consacrée à l'anticipation de la réception politique et médiatique de la décision. Ces deux réunions donnent lieu à la rédaction d'une note de synthèse très argumentée que le Premier ministre lit dans la soirée, de retour d'un déplacement à Berlin ; cette note conclut à la difficulté de lever l'embargo, pour des raisons tant sanitaires que politiques. Le mercredi 8 décembre au matin, le Premier ministre et le président de la République se rencontrent avant le Conseil des ministres : Jacques Chirac se montre favorable à l'embargo.

À 18 heures, une réunion est organisée à Matignon, pour statuer sur la levée de l'embargo. Les ministres compétents, et de nombreux conseillers y participent, sous la présidence du Premier ministre. Les prises de position au sein du gouvernement sont assez homogènes : Martine Aubry (ministre de la Solidarité), Dominique Gillot (secrétaire d'État à la Santé) et Marylise Lebranchu (secrétaire d'État à la Consommation) défendent l'idée que les conditions ne sont pas encore réunies pour permettre la levée de l'embargo. Hubert Védrine (ministre des Affaires étrangères) souligne la nécessité de conserver de bons rapports avec Londres et de ne pas isoler la France au sein de l'Union européenne, mais il ne s'oppose pas à ses collègues. Ces prises de position, convergentes avec les attentes dominantes dans le champ journalistique, s'expliquent aisément par la position des agents dans le champ politique : les ministres sont particulièrement dépendants de l'accumulation de capital médiatique. La priorité donnée à la sanction « médiatique » apparaît bien dans le fait que les ministres chargées de la Santé (Martine Aubry et Dominique Gillot) ne suivent pas le point de vue défendu par leur administration (*i.e.* le raisonnement épidémiologique de la DGS). Seul Claude Allègre, ministre de la Recherche et de la technologie, plus éloigné de cet impératif de légitimation médiatique⁴³, se montre favorable à la levée de l'embargo. C'est vers 19h que le Premier ministre rend son arbitrage, même si, selon *Le Monde*,

43. Universitaire reconnu, il n'a jamais détenu de mandat politique électif.

« *sa conviction s'était forgée la veille* »⁴⁴, à la lecture de la note de ses conseillers : « *Bien. Je constate que personne n'est partisan de la levée de l'embargo. Telle sera donc notre position, qui était la mienne dès le départ.* »⁴⁵

La mise en forme médiatique des décisions politiques

Si la décision arrêtée apparaît comme une décision « médiatique », ce n'est pas seulement parce qu'elle est convergente avec le cadrage du problème dominant dans le champ journalistique, les attentes majoritaires exprimées par les sondages d'opinion, et les prises de position d'une partie des agents du champ politique. L'impression d'ajustement à ces attentes tient aussi à un travail de mise en forme destiné à favoriser sa bonne réception dans le champ journalistique. En effet, une fois arbitré le principe d'un maintien de l'embargo, il faut encore rédiger le communiqué de presse annonçant la décision. Deux options principales sont possibles. Le ministre des Affaires étrangères plaide pour une formulation acceptable pour le gouvernement britannique et la Commission européenne (« Oui à la levée de l'embargo si nous obtenons nos garanties... »⁴⁶). Une seconde formulation, moins diplomatique, est plus convergente avec les attentes de « l'opinion publique » : « Non à la levée de l'embargo jusqu'à ce que nous ayons obtenu nos garanties ». Le Premier ministre choisit cette dernière option. Le refus de levée de l'embargo est formulé sans détour, afin de « *faire passer un message clair à l'opinion publique* »⁴⁷, comme l'explique un des conseillers du Premier ministre. Lionel Jospin souhaite que le communiqué soit signé par l'ensemble de Gouvernement, afin de montrer l'unité de celui-ci pour demander de nouvelles garanties à la Commission européenne et assumer d'être en infraction. La rédaction de ce communiqué est confiée au directeur de cabinet du Premier ministre,

44. Pascale Robert-Diard, « Lionel Jospin a "calé" la position française avec Jacques Chirac », art. cit.

45. Éric Aeschmann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », art. cit.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

Olivier Schrameck, et aux conseillers des ministres, pendant que Lionel Jospin est occupé par d'autres obligations. Destiné à être repris très largement dans les médias, ce communiqué doit être clair, c'est-à-dire privilégier le vocable utilisé dans les médias généralistes et limiter les explications techniques (il n'y a par exemple aucune argumentation épidémiologique). Il explicite aussi la conformité de l'intention du Gouvernement avec les attentes de l'opinion publique : « Le gouvernement est animé par le souci prioritaire de la santé publique et de la sécurité des consommateurs ».

Rendre publique cette décision par un communiqué de presse est une stratégie destinée à contrôler la réception journalistique de cette prise de position. Diffuser un seul et même texte à toutes les rédactions, en ayant mûrement pesé chaque mot et chaque argument, et en évitant les questions des journalistes, permet de s'assurer que les nombreuses reprises dans la presse n'altéreront pas trop le sens de la prise de position. À 22h, le Premier ministre valide le communiqué de presse et téléphone personnellement à son homologue britannique pour l'informer de la décision française et lui faire part de ses regrets, avant que le communiqué ne soit diffusé. Celui-ci est également transmis à la présidence de la République. C'est à l'issue seulement de toutes ces activités en coulisses que la décision française est publicisée, par la diffusion du communiqué aux agences de presse.

Le travail politique orienté vers les médias ne s'arrête pas là. La stratégie de communication gouvernementale, arrêtée le même soir, prévoit une participation médiatique massive et coordonnée le jeudi matin : Hubert Védrine sur Europe 1, Jean Glavany sur RMC, Pierre Moscovici sur RTL, Marylise Lebranchu sur France Inter et Dominique Gillot sur France Info. Cette stratégie est fondée sur une connaissance du champ journalistique : alors que tous les médias ne parlent que de la décision annoncée la veille au soir, les ministres se chargent d'expliquer la décision française en reprenant les éléments de langage établis dans la soirée. Les matinales des radios généralistes constituant les principales possibilités d'interview en début de journée (à un horaire où l'audience des radios est la plus élevée), les prises de position gouvernementales sont largement re-

prises, d'autant qu'en raison de l'omniprésence gouvernementale sur les ondes, peu de place est laissée à des prises de position critiques.

La décision gouvernementale est donc très largement médiatisée, et s'accompagne de sanctions positives, tant dans le champ journalistique que dans le champ politique, où le maintien de l'embargo est salué comme la décision qu'il fallait prendre. Tout ce travail politique, en réunion (discussions, arbitrage), en coulisses (rédaction d'un communiqué de presse, élaboration des éléments de langage) et dans les studios de radio, est un travail – collectif – d'accumulation de capital médiatique.

Conclusion

Comme on le voit avec le cas du refus de lever l'embargo français sur les produits bovins britanniques en 1999, une décision politique « médiatique » est un processus complexe, déterminé par les relations entre les champs de l'action publique et le champ journalistique. Les relations de concurrence et de coopération au sein de ce dernier (circulation circulaire de l'information, domination du pôle commercial), réfractant l'influence exogène des sources d'informations issues de divers champs sociaux (notamment politique), tend à faire prédominer un cadrage sanitaire du problème de la « vache folle ». Si des décisions publiques semblent « médiatiques », c'est qu'elles sont faites pour répondre à cette définition du problème. Or tous les agents des champs de l'action publique n'ont pas le même intérêt ni les mêmes dispositions à faire prévaloir dans les prises de décision ces considérations hétéronomes sur des critères plus spécifiques (*i.e.* techniques : sanitaires, juridiques, économiques...). L'analyse relationnelle permise par la théorie des champs montre que les agents politiques occupant des postes ministériels accordent plus d'importance à l'accumulation du capital médiatique que les parlementaires ou les hauts-fonctionnaires.

La décision analysée ici n'est pas une réponse à la seule définition médiatique du problème de la « vache folle ». Elle est le fruit d'un arbitrage dans un espace des possibles structuré à la fois par

les attentes consacrées par le champ journalistique mais aussi, de façon convergente, par des contraintes politiques et sanitaires (convergentes), ainsi que des enjeux diplomatiques et juridiques, qui sont eux divergents avec la définition médiatique du problème. Le « choix » d'une mesure emblématique (*i.e.* ajustée à la construction journalistique du problème à ce moment), vue par les spécialistes comme plus rigoureuse que nécessaire, revient à prendre position selon des critères plus hétéronomes (la légitimation médiatique) qu'autonomes (les propriétés spécifiques du problème traité) aux champs de l'action publique. Cela s'explique par le fait que les ministres perçoivent, dans cet état du jeu politique, que leur intérêt à chercher une sanction positive du champ journalistique et de « l'opinion publique » est supérieur à la sanction négative que représente une condamnation de la Commission européenne ou un incident diplomatique avec Londres. La dimension « médiatique » de cette mesure est aussi accentuée par un travail de mise en forme destiné à rendre l'énonciation de cette décision la plus propice possible à une reprise massive et favorable dans le champ journalistique, mais aussi dans le champ politique.

On voit ici toute la portée heuristique de l'analyse relationnelle que permet la théorie des champs. L'accumulation du capital médiatique n'est jamais la seule « loi » de fonctionnement des champs politique ou administratif. Les façons d'agir et de penser qu'elle induit sont toujours en tension avec d'autres, plus spécifiques. L'emprise du journalisme ne se conçoit que comme un phénomène variable, dans le temps et selon les positions et dispositions des agents. Elle apparaît ainsi plus apte à rendre compte de la réalité des jeux sociaux par lesquels les agents de l'action publique prennent en compte la médiatisation, qu'une analyse aux présupposés déterministes en termes de « logique médiatique » et « mediatization » du gouvernement.

CHAPITRE 12

Les relations entre champ scientifique et champ bureaucratique en contextes « autoritaires » et « démocratiques » : la politique de l'histoire en Pologne

Valentin Behr

La sociologie des champs incite à un redécoupage des objets de recherche. Dans le cas de la politique de l'histoire en Pologne (« politique historique », *polityka historyczna*), cela conduit à appréhender le rôle des historiens en tant qu'agents de cette politique, et permet ainsi de dépasser la littérature sur les études mémorielles, qui aborde essentiellement les représentations et les discours. Car plus que par de simples usages de l'histoire, les politiques historiques se traduisent par des programmes d'enseignement et de recherche, des dispositifs et des institutions spécifiquement dédiés à la promotion d'un point de vue sur le passé. Il s'agit alors d'inscrire l'objet de recherche dans la sociologie de l'action publique (*policy*) et non plus seulement dans celui de la sociologie politique (*politics*)¹.

Les politiques historiques sont ici appréhendées comme le produit des positions, relations et interactions qui s'établissent à l'intersection entre différents champs : scientifique, bureaucratique et politique notamment. L'analyse de cet espace de luttes pour la pro-

1. Valentin BEHR, « Science du passé et politique du présent en Pologne : l'histoire du temps présent (1939-1989), de la Genèse à l'Institut de la Mémoire Nationale » Thèse de doctorat en science politique, Université de Strasbourg, 2017.

duction légitime d'un récit historique officialisé permet d'interroger la façon dont l'action de l'État organise la recherche scientifique, via l'allocation de financements publics ou la création de centres de recherche, voire la restriction du pluralisme des interprétations légitimes. Cette analyse est déployée dans deux régimes politiques distincts, la République populaire de Pologne (1945-1989) et la III^e République polonaise (depuis 1989), eux-mêmes marqués par de fortes évolutions.

Les relations entre champ scientifique et bureaucratique ont été appréhendées à deux niveaux, correspondant à deux sous-ensembles de littératures. Au niveau de la politique historique menée par les pouvoirs publics, à travers les usages officiels du passé et la façon dont les historiens s'y adaptent² ; au niveau de la recherche historique elle-même, à travers les engagements intellectuels des historiens, qui renvoient également aux concurrences propres au champ scientifique³.

L'articulation de ces deux niveaux d'analyse permet de montrer que la structure des relations entre le champ bureaucratique et le champ scientifique est en partie déterminée par l'action d'agents efficaces, en l'occurrence par des historiens qui prêtent leur concours à la politique de l'histoire. La sociologie des champs permet d'expliquer comment différentes configurations des relations entre le champ scientifique et le champ bureaucratique ont produit des effets contraignants sur l'autonomie du premier, et d'éclairer les changements dans les structures de ces relations. Appréhendée dans une perspective socio-historique relativement longue, la structure des relations entre ces champs laisse apparaître une forme de continuité : avant comme après 1989, l'existence d'un pôle

2. Sarah GENSBURGER et Sandrine LEFRANC, *À quoi servent les politiques de mémoire ?*, Presses de Sciences Po, 2017 ; François HARTOG et Jacques REVEL (dir.), *Les usages politiques du passé*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.

3. Pierre BOURDIEU, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-2, 1976, p. 88-104 ; Gisèle SAPIRO, « Modèles d'intervention politique des intellectuels », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1-176-177, 2009, p. 8-31.

de production d'une histoire officielle contribue à restreindre l'autonomie de l'histoire savante.

Méthodologiquement, saisir la structure des relations entre champ scientifique et champ bureaucratique dans des configurations historiques et politiques variées et sur une vaste période, a impliqué de rendre compte des positions, relations et interactions qui s'établissent à l'intersection entre ces champs. Pour chacune des configurations historiques étudiées, j'ai cherché à identifier, à partir d'une connaissance du terrain informée par mes lectures et observations, les lieux et les moments particulièrement signifiants du point de vue des luttes autour de l'autonomie de l'histoire savante. J'ai mis en place une approche prosopographique *ad hoc*, visant à faire non pas la sociographie du groupe historien pour lui-même, mais celle des protagonistes (agents efficaces) des espaces au sein desquels s'élaboraient les politiques historiques. Cette méthode a pour avantage de ne pas exclure *a priori* certains types d'agents ou d'arènes de l'analyse, mais au contraire de déplacer à chaque fois le regard sur les lieux et les enjeux qui paraissent saillants du point de vue du questionnement de départ. À partir de cette approche, il a été possible d'identifier plusieurs configurations des rapports entre champ scientifique et champ bureaucratique, et leurs effets sur les politiques de l'histoire.

Le processus d'idéologisation de l'histoire au cours de la première décennie de la Pologne populaire (1944-1956) a pour conséquence la disqualification des interprétations historiographiques jugées non-conformes à la nouvelle idéologie dominante. En ce sens, il se produit une rénovation historiographique, à la faveur de la contrainte idéologique émanant du pouvoir politique, marquée par l'adoption officielle du marxisme-léninisme en tant que « méthode scientifique unique » à l'issue de la conférence d'Otwock (1952). Cette contrainte extérieure à la discipline favorise un renouvellement du personnel universitaire. Une nouvelle génération d'historiens accède non seulement à la profession d'universitaire, mais aussi aux postes de pouvoir sur la discipline. Ces historiens « rénovateurs » ont des propriétés d'outsiders du champ scientifique. Contrairement aux historiens issus du Parti communiste,

aux ressources essentiellement politiques et bureaucratiques, la plupart des rénovateurs sont issus de l'université polonaise d'avant-guerre. Restés à l'orée de la carrière académique avant 1939, ils connaissent une ascension rapide à la faveur de l'idéologisation de l'histoire. Celle-ci va de pair avec la marginalisation des historiens plus âgés, issus des classes supérieures d'avant-guerre, qui occupaient les positions dominantes dans le champ scientifique jusqu'alors. Ce processus doit moins à une action concertée entre les historiens « du Parti » et de jeunes universitaires opportunistes, qu'à des mécanismes liés à l'autonomie du champ scientifique : par réfraction, l'injonction à l'élaboration d'une « science partisane » venue du champ bureaucratique, rencontre la revendication d'une rénovation historiographique d'inspiration marxiste, menée *au sein* du champ scientifique par les « nouveaux » contre les « anciens ». La génération des nouveaux entrants dans la discipline, en prêtant son concours à la réalisation des injonctions du pouvoir, bénéficie du soutien du Parti-État pour mener à bien sa rénovation historiographique.

L'acceptation de l'idéologisation de la discipline se traduit par un contrôle bureaucratique accru de la conformité des travaux via la censure et la centralisation de la politique scientifique, au niveau de l'Académie des sciences. Une autonomie relative du champ scientifique est néanmoins préservée, puisque la direction de l'Institut d'histoire de l'Académie est acquise à des historiens fortement dotés en ressources académiques, et pas seulement politico-bureaucratiques. Paradoxalement, la préservation de cette autonomie du champ scientifique contribue à aller dans le sens de l'idéologisation de la discipline : les historiens revendiquant l'autonomie de leur science, en délaissant l'histoire contemporaine, laissent le champ libre en la matière aux historiens du Parti, mais aussi aux amateurs et aux profanes. L'histoire contemporaine se développe ainsi aux marges du champ scientifique et « contre » l'État, au niveau d'instituts de recherche liés au Parti et aux ministères.

Au milieu des années 1950, la conjoncture politique de déstalinisation est marquée par la réhabilitation d'une forme de marxisme originel et la dénonciation des « erreurs » du stalinisme. Réfractée

au sein du champ scientifique, elle favorise la critique de l'historiographie de la première décennie de la Pologne populaire, au nom du marxisme. Si cette critique peut apparaître hétéronome, puisque concomitante aux changements politiques du moment, elle renforce les historiens rénovateurs de la période précédente et favorise l'éviction des historiens les moins dotés en ressources académiques des positions de pouvoir sur la discipline. La référence au marxisme est mobilisée au service de la revendication d'une science plus autonome et non partisane. En dépit de la réaffirmation de l'équivalence entre science et marxisme, à la fin des années 1950, les critères de scientificité en histoire sont avant tout définis par l'étude des sources, perçue comme un moyen de limiter l'idéologisation du travail scientifique.

Après 1956, les critères de scientificité ainsi redéfinis sont difficiles à remettre en cause au nom de l'idéologie, même si celle-ci prétend incarner la science véritable. Les débats autour de la façon d'interpréter le passé perdurent, mais c'est désormais principalement sur le terrain de la science qu'ils se jouent, et plus dans les attaques *ad hominem* ou les accusations de déviance idéologique. La conjoncture de déstalinisation montre que l'intensité du contrôle idéologique sur la discipline varie selon les configurations successives du champ bureaucratique en Pologne populaire et la façon dont les historiens cherchent à en tirer profit dans les concurrences internes au champ scientifique, à rebours d'une vision monolithique et figée de cette période.

La question de l'autonomie de l'histoire contemporaine se pose toutefois avec une plus grande acuité que pour le reste de la discipline. Si, à la faveur de la déstalinisation, elle est progressivement intégrée à un cadre scientifique, avec la création d'instituts de recherche au sein de l'Institut d'histoire de l'Académie des sciences, elle reste, du fait du rôle spécifique qu'elle joue pour la légitimation du pouvoir politique, essentiellement pratiquée par des historiens situés au pôle politique et bureaucratique de la discipline, le plus hétéronome.

Cette genèse des politiques historiques conditionne en partie leurs évolutions futures, avec une tension persistante entre promotion d'une histoire science de gouvernement et défense de l'autonomie de la discipline.

La structuration d'organisations dissidentes et de publications clandestines à partir de la fin des années 1970 remet en cause le monopole du Parti-État sur la production scientifique. L'emprise du champ bureaucratique sur le champ scientifique s'en trouve diminuée. L'autonomie de la production savante s'affirme en-dehors ou à côté du monde académique, comme l'illustre l'exemple de l'« université volante » (TKN), qui dispense des cours clandestins et publie des ouvrages affranchis du contrôle de la censure. La contestation de la politique de l'histoire va cependant de pair avec une forte remise en cause du système universitaire. L'autonomie acquise vis-à-vis du champ bureaucratique s'accompagne d'une conception politique de la science, à rebours de « l'art pour l'art » et au service de la lutte contre le régime communiste. Dans le contexte d'une confrontation entre histoire officielle et histoire dissidente, qui s'inscrit dans une lutte plus large dont l'enjeu est l'affranchissement de la tutelle soviétique, apparaissent de nouveaux usages publics de l'histoire, conférant à celle-ci un rôle central dans la formation du sentiment d'appartenance nationale. S'il favorise un affaiblissement de la contrainte externe (bureaucratique), le contexte dissident s'accompagne également d'une contrainte interne à la discipline, à travers les engagements politiques et intellectuels des historiens dissidents, souvent dominés au sein du champ scientifique, qui revendent des conceptions militantes de la science historique⁴.

Après 1989, les conceptions de l'histoire héritées de la dissidence deviennent dominantes dans le champ scientifique : l'histoire « vraie », reposant sur l'étude des sources, est supposée révéler la vérité sur la nature de l'ancien régime communiste. Les conceptions de l'histoire ainsi défendues s'appuient sur un supposé devoir

4. Valentin BEHR, « How Historians Got Involved in Memory Politics: Patterns of the Historiography of the Polish People's Republic before and after 1989 », *East European Politics and Societies*, 2021 (online first).

de mémoire, qui favorise des prises de position normatives, notamment anticommunistes. Ces conceptions, combinées à la volonté de réviser en profondeur l'histoire de la Pologne populaire et au primat accordé à l'histoire politique, contribuent à rapprocher les orientations dominantes de l'historiographie de la demande politique et sociale. Certains historiens contemporanéistes issus de la dissidence légitiment, voire collaborent à l'élaboration de nouvelles politiques de l'histoire, inspirées de la justice transitionnelle (lustration, décommunisation). À rebours de cette tendance, les contemporanéistes du pôle autonome, renouvelé par une nouvelle génération d'historiens formés après 1989, développent une histoire sociale du communisme généralement plus méfiante à l'égard des politiques historiques.

Par réfraction là encore, le débat historiographique rejoint le débat politique et l'agenda bureaucratique. Les enjeux soulevés par la gestion du passé autoritaire légitiment les investissements des historiens sur des marchés extra ou para-académiques, y compris médiatiques. Ils sont d'autant plus incités à investir ces marchés que ceux-ci offrent des capitaux, notamment financiers et symboliques, non négligeables dans un contexte qui voit l'enseignement supérieur et la recherche publique connaître une relative paupérisation.

L'abolition de la censure et la disparition de l'historiographie officielle promue par le Parti-État n'impliquent donc pas pour autant que l'histoire savante cesse d'être soumise à des contraintes hétéronomes. Les transformations politiques et économiques que connaît la Pologne postcommuniste contribuent, selon des logiques différentes mais concordantes, à renouveler ces contraintes, en maintenant un rôle politique à l'histoire, bien que le champ scientifique apparaisse plus autonome d'un champ bureaucratique devenu lui-même beaucoup plus dépendant du champ politique (généralisation du *spoils system*). Le rôle politique dévolu à l'histoire et aux historiens, caractéristique de la période précédente, se retrouve dans un contexte de luttes autour de la gestion de l'héritage de l'ancien régime. La création de l'Institut de la mémoire nationale (IPN), à la fin des années 1990, traduit la volonté politique d'encourager le développement d'une recherche proche de la commande étatique.

Au milieu des années 2000, les succès électoraux du parti Droit et Justice (PiS) s'accompagnent de la mise en œuvre d'une politique historique revendiquée comme telle. Entendue comme une politique publique de l'histoire, elle constitue une nouvelle contrainte hétéronome qui s'exerce sur le champ scientifique, et s'accompagne du renforcement ou de la création d'une série d'institutions (centres de recherches, musées) dépendantes des ministères. Un pôle officiel de production de l'histoire est ainsi reconstitué, paradoxalement au nom de la nécessité de favoriser une historiographie nationale dont le développement aurait été atrophié par les politiques de la période communiste. Cette nouvelle politique de l'histoire, initiée par le PiS et confortée par les gouvernements successifs et concurrents, s'appuie sur la participation d'historiens qui contribuent à la légitimer, tout en en retirant des profits matériels et symboliques. La multiplication des institutions publiques en charge de la politique de l'histoire s'est accompagnée de la multiplication des positions (d'administrateur, de conseiller ou d'expert), donnant lieu à une hybridation des rôles professionnels et à l'apparition de la figure de l'historien-bureaucrate, c'est-à-dire d'historiens évoluant à l'intersection des champs scientifique et bureaucratique, où ils contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'histoire. Ces historiens-bureaucrates accumulent un capital scientifique d'un nouveau type, institutionnel, par opposition au capital scientifique « pur »⁵ : bien que leur crédit scientifique soit relativement plus faible que celui des historiens du pôle autonome, leurs ressources politiques et bureaucratiques leur permettent de contrôler l'allocation de budgets qui dépassent de loin ceux des instituts de recherche académiques.

La politique historique donne à voir de nouvelles oppositions au sein de la discipline, selon que les historiens se positionnent pour ou contre cette politique. Les outils de la sociologie des champs permettent de mettre en évidence ce que ces oppositions doivent aux positions différenciées qu'occupent les protagonistes dans l'espace

5. Pierre BOURDIEU, *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Éditions Quæ, 1997.

de production des politiques historiques, qui déterminent en partie les conceptions de l'histoire et du rôle des historiens dont ils se réclament⁶. La redistribution des ressources et les reconfigurations de la discipline encouragées par la politique historique contribuent à réduire l'autonomie du champ scientifique vis-à-vis des pouvoirs publics. Alors que les réformes successives de l'enseignement supérieur et de la recherche ont exacerbé la concurrence entre chercheurs pour l'obtention de financements publics, une histoire « patriotique » scientifiquement peu légitime se développe aux marges du champ scientifique et une nouvelle fois « contre » l'État⁷.

A l'instar de ce que nous avons observé au sujet de la Pologne populaire, politique de l'histoire et logiques internes spécifiques au champ scientifique s'agencent pour contribuer à la réduction de l'autonomie de cet espace.

L'approche par la sociologie des champs permet de montrer que la question des relations entre champ bureaucratique et champ scientifique ne se réduit pas à l'action du premier sur le second. Les logiques de concurrence internes au champ scientifique consistent à se positionner vis-à-vis des contraintes externes, qui peuvent, lorsqu'elles sont réfractées dans cet espace, constituer des ressources pour les agents qui se les approprient. Plusieurs configurations des relations entre champ scientifique et champ bureaucratique sont identifiables, qui mettent à chaque fois aux prises des agents détenteurs de types de capitaux opposés, scientifiques au pôle autonome, politiques et bureaucratiques au pôle hétéronome. La continuité dans le rôle politique assigné à l'histoire est fondée socialement dans celle de la structuration de l'espace de production des politiques de l'histoire, durablement marqué en Pologne

6. Valentin BEHR, « Genèse et usages d'une politique publique de l'histoire. La "politique historique" en Pologne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 46-3, 2015, p.21-48.

7. Valentin BEHR, « Internationalisation ou nationalisation? Les sciences humaines et sociales polonaises face au double défi du néolibéralisme et du national-conservatisme », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 38, 2021, p.243-260.

par l'importance de pôles de production hétéronomes. Ainsi, paradoxalement, les gouvernements se revendiquant le plus fermement comme anticommunistes, en Pologne mais aussi en Hongrie, ont mis en place des politiques historiques qui s'appuient sur des dispositifs comparables à ceux mis en place dans le contexte communiste avant 1989.

CHAPITRE 13

Les relations entre champs bureaucratique et entrepreneurial. Éclairages sur la contribution de l'action publique à la délimitation des activités économiques légitimes

Antoine Roger

La théorie des champs prête au développement d'une économie politique structurale et permet d'analyser la façon dont l'action publique contribue à l'organisation capitaliste d'un secteur d'activité. Dans cette perspective, les agents qui participent le plus directement au processus d'accumulation – et qui en tirent avantage – se positionnent dans un champ entrepreneurial délimité. Chacun réinvestit régulièrement une part de ses profits de façon à acquérir de nouveaux équipements et à pressurer davantage la nature ou le travail. Cette dynamique de « reproduction élargie » ne repose pas uniquement sur des bases matérielles. Elle engage aussi des luttes de classement. Celles et ceux qui l'entretiennent cherchent à prouver la supériorité de leur combinaison de capitaux et à imposer dans le champ une hiérarchie symbolique qui la consacre¹. L'efficacité des démarches engagées en ce sens peut dépendre d'appuis disponibles dans d'autres champs – notamment dans le champ bureaucratique : l'enjeu est alors d'obtenir que l'action publique valide une proposi-

1. Antoine ROGER, « Bourdieu and the study of capitalism. Looking for the political structures of accumulation », *European Journal of Social Theory*, 24-2, 2021, p. 264-284.

tion formulée dans le champ entrepreneurial ou qu'elle invalide les propositions concurrentes.

Pour rendre compte de telles transactions, la première tentation est de caractériser une forme de *lobbying*. Le questionnement porte sur les moyens que des opérateurs économiques privés mobilisent pour circonvenir des hauts fonctionnaires et orienter l'action publique à leur avantage. L'attention se concentre sur la capacité des premiers à *accéder* aux seconds et à les *influencer*. Une interrogation sur les relations entre les champs et sur l'autonomie de chacun permet de dépasser ce schéma d'analyse. L'examen simultané des rapports de force entre des hommes ou des femmes d'affaires et des luttes qui agitent l'administration peut révéler une *coïncidence structurale*² – autrement dit une « intersection de plusieurs séries en partie indépendantes d'événements survenus dans plusieurs champs habités par des nécessités spécifiques »³. Des agents de l'État œuvrent à l'introduction de critères ou à l'adoption de mesures qui leur permettent de s'affirmer dans le champ bureaucratique et qui, selon des modalités différentes, servent aussi à fixer ou à consolider une hiérarchie dans le champ entrepreneurial. Les relations qui s'établissent entre les champs dépendent des propriétés structurales de chacun, sans que l'un ou l'autre perde en fin de compte son autonomie. La question est de savoir comment elles façonnent l'action publique et la font contribuer au développement du capitalisme.

2. Xavier ITÇAINA, Antoine ROGER et Andy SMITH, *Varietals of Capitalism: A Political Economy of the Changing Wine Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2016.

3. Pierre BOURDIEU, *Homo academicus*, Paris, Éd. de Minuit, 1984, p.210. Bourdieu évoque lui-même une « coïncidence » de différents champs et insiste sur la nécessité d'étudier les effets de « correspondances non voulues » (*Sur l'État: cours au Collège de France: 1989/1992*, Paris, Raisons d'agir/ Éd. du Seuil, 2012, p. 181 ; voir aussi *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Éd. du Seuil, 2000, chapitre 2 et George STEINMETZ, « Bourdieu, Historicity, and Historical Sociology », *Cultural Sociology*, 11-1, 2011, p.59).

Une enquête consacrée au capitalisme agricole en Roumanie livre des éléments de réponse⁴. Les politiques mises en œuvre sur ce terrain consistent à la fois en des subventions ciblées et en une reconnaissance officielle de quelques modèles d'organisation. Elles accompagnent le développement des grandes exploitations et des cultures intensives. Pour en évaluer les effets, il est utile de raisonner par la négative : l'enjeu n'est pas seulement d'examiner ce que produit l'action publique mais aussi de préciser ce dont elle éloigne - ou, mieux encore, ce qu'elle rend *impensable*. L'analyse de relations entre des champs offre de ce point de vue quelques avantages : « le fait de penser structurellement fait voir l'importance des absences »⁵. Les politiques publiques se détournent des petites exploitations qui privilégient la polyculture extensive. Elles n'aident pas leurs propriétaires à écouler directement un éventuel surplus vers des marchés de proximité : les agents qui les portent n'envisagent jamais de développer des centrales d'achat adaptées ni de développer un nouveau réseau de distribution.

Le cas étudié peut produire un effet de loupe et faciliter l'identification de dynamiques qui opèrent ailleurs de façon plus dissimulée. L'effondrement du régime communiste permet d'étudier la mise en place progressive de champs différenciés et de rapporter les connexions relevées à leurs évolutions internes. Les modalités de la décollectivisation favorisent en premier lieu la formation d'un champ entrepreneurial dont les frontières réclament un examen particulier. Les agents qui contrôlent les plus grandes exploitations retiennent différents modes de valorisation, toujours indexés aux capitaux dont ils disposent. Chacun affirme la supériorité de sa démarche et vilipende celles qui s'en écartent. Le ministère de l'Agriculture roumain constitue en lui-même un champ bureaucratique en deuxième lieu. Des hauts fonctionnaires s'y affrontent en mobilisant des capitaux différenciés. Tous prétendent occuper le

4. Antoine ROGER, *Le capitalisme à travers champs. Étudier les structures politiques de l'accumulation*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2020.

5. Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Éd. de Minuit, 2002 (1984), p. 257.

sommet de la hiérarchie interne en mettant la main sur les dossiers qui offrent les plus grandes rétributions symboliques. Les propriétés structurales des deux champs expliquent en troisième lieu que les luttes internes prêtent à des règlements bilatéraux – eux-mêmes déterminants pour la conduite de l'action publique. Les agents positionnés dans le champ bureaucratique composent avec les antagonismes qu'ils relèvent dans le champ entrepreneurial. Certains les utilisent pour régler des différends internes. En sens inverse, des entrepreneurs agricoles cherchent à s'étalonner en tirant parti des rapports de force engagés au sein du ministère de l'Agriculture.

Les frontières du champ entrepreneurial

Pour bien appréhender le champ entrepreneurial, quelques précisions terminologiques et théoriques s'imposent. Les positions et les prises de positions que nous proposons d'étudier servent le plus souvent à caractériser un champ économique en premier lieu. Ce qualificatif expose cependant à un risque de glissement théorique : il amène parfois à considérer que le capitalisme est le fait d'un seul champ et que certaines activités présentent un caractère « purement économique ». L'intitulé que nous lui substituons n'implique pas de s'aligner sur l'acception commune du terme « entrepreneur » en second lieu – celle que privilégient par exemple des organisations patronales lorsqu'elles glorifient comme autant de qualités individuelles le « sens des affaires » et la « prise de risque ». Nous marquons en troisième lieu un écart avec les propositions de Max Weber et de Joseph A. Schumpeter : une analyse en termes de champs exige de rapporter les activités d'un agent à la structure des positions et des prises de positions dans laquelle il s'insère. Il n'est pas question alors de considérer isolément des opérateurs qui séparent rationnellement la propriété de l'entreprise et sa conduite pour calculer leurs « chances de gain »⁶ ou qui mobilisent un crédit

6. Max WEBER, *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971, p. 161 ; voir aussi Max WEBER, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2003.

bancaire – plutôt qu'un capital hérité – pour développer un produit ou un procédé innovant⁷.

Le champ entrepreneurial se présente sur ces bases comme un *champ de forces*: les positions n'y dépendent pas du seul capital économique, mais de ses combinaisons avec un capital social et un capital culturel – le capital symbolique permettant de transfigurer l'ensemble et de le présenter comme le résultat d'efforts ciblés et de choix avisés. Les agents concernés entretiennent dans le même temps un *champ de luttes*: l'enjeu est de préciser quelle combinaison particulière est constitutive d'un capital spécifique, propre au champ. Le « capital entrepreneurial » se présente ainsi comme « l'ensemble des ressources matérielles et réputationnelles qui désigne la réussite patronale reconnue par les pairs »⁸. Sa définition est le résultat d'un affrontement entre plusieurs « principes de légitimité »⁹. Les agents dominants sont ceux qui parviennent à imposer comme norme leur propre position – adossée à une combinaison particulière de capitaux¹⁰.

En raison de deux évolutions observées après la chute du régime communiste, l'agriculture roumaine prête à la mise en place d'un champ entrepreneurial qui se conforme à ces principes. La décollectivisation des terres contribue tout d'abord – première évolution – à l'émergence de pratiques agricoles contrastées. En 1991, la loi n°18 dissout officiellement 3800 *coopératives agricoles de production* (équivalent roumain des *kolkhozes* soviétiques). Elle redistribue à tous leurs anciens membres des titres de propriété sur des par-

7. Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1990 (1942).

8. Michel OFFERLÉ, « L'action collective patronale en France, 19e-21e siècles. Organisation, répertoires et engagements », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 114, 2012, p. 95.

9. Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, *op. cit.*, p. 269; voir aussi Frédéric LEBARON, « Action économique et capital symbolique », *Regards sociologiques*, 30, p. 7.

10. Frédéric LEBARON, « Bourdieu's writings on economics and the economy », in Asimina CHRISTOFOROU et Michael LAINÉ (dir.), *ReThinking Economics: Exploring the Work of Pierre Bourdieu*, Routledge, Abingdon, 2014, p. 3544.

celles de 0,5 à 1 ha et autorise la mise en place d'une agriculture parcellaire. Les *entreprises agricoles d'État* (constituées sur le mode des *sovkhoses*) restent en place quant à elles et deviennent des sociétés commerciales à participation publique majoritaire. Faute d'investissements, leurs équipements deviennent rapidement vétustes et leurs bilans annuels sont généralement déficitaires. Le Fond monétaire international pousse à leur restructuration dans les années 2000. Dans la majorité des cas, une procédure de mise aux enchères permet une privatisation en bloc, au bénéfice d'un unique acquéreur. A partir de 2001, l'État accorde également des concessions de 20 à 49 ans sur certaines terres contre le versement d'une « redevance » annuelle. Des entrepreneurs agricoles s'affirment sur ce mode.

Ces mesures successives produisent une structure foncière très polarisée. Selon le recensement général agricole réalisé en 2010, les exploitations agricoles sont au nombre de 3,86 millions en Roumanie. 3,82 millions sont dépourvues de personnalité juridique. Elles s'étendent chacune sur 1,95 ha en moyenne et couvrent 7,45 millions d'ha dans leur ensemble (56% de la surface agricole utile). Les anciens membres des coopératives agricoles de production et leurs héritiers y pratiquent une agriculture dite « de subsistance », principalement tournée vers l'autoconsommation. Faute de moyens, ils n'utilisent guère d'intrants et privilégient la traction animale. 30698 exploitations ont une personnalité juridique et occupent 5,85 millions d'ha (44% de la surface agricole utile). Elles couvrent chacune une grande surface ; les plus étendues dépassent 50 000 ha. Leurs responsables cultivent prioritairement des céréales (maïs, blé, orge) et des oléoprotéagineux (tournesol, soja, colza). Ils utilisent des semences hybrides et les traitements qui leur sont associés, mais aussi des organismes génétiquement modifiés lorsque la réglementation les y autorise¹¹.

Le processus d'intégration à l'Union européenne conforte ces disparités. Dès 2002, les exploitants roumains les mieux dotés

11. *Recensământul General Agricol 2010*, Bucarest, MADR - Secretariat tehnic general, 2011.

– capables de remplir un formulaire et d'exposer leur « projet de développement économique » – bénéficient du le programme de « préadhésion » SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Ils obtiennent des crédits de 5 000 à 35 000 € pour l'achat de nouveaux équipements. En 2007, la Roumanie accède au statut d'État membre et intègre la Politique agricole commune. La Direction générale de la Commission européenne en charge de l'agriculture verse des aides directes à des producteurs locaux, en application du régime de paiement unique à la surface (RPUS). Seules sont éligibles les terres consolidées qui dépassent 0,3 hectare (celles qui atteignent 0,1 hectare le sont également si elles servent à cultiver des vignes ou des arbres fruitiers). Ce critère permet d'écarter toutes les exploitations de très petite taille ou composées de parcelles non contiguës. Les trois quarts des agriculteurs ne peuvent compter sur le moindre financement. Les autres accaparent les subventions. Ils les utilisent pour réaliser de nouveaux investissements et exploiter leurs terres de façon plus intensive encore.

La réorganisation de la collecte et du stockage des matières premières agricoles échappe ensuite – seconde évolution – aux entrepreneurs agricoles. Le réseau hérité du régime communiste reste en place en 1990. Il devient un trust commercial à participation publique majoritaire. Pour se plier aux exigences du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Commission européenne, les autorités roumaines finissent par le fractionner et par créer des succursales qu'elles privatisent une à une. Six entreprises multinationales engagées dans le négoce de matières premières agricoles (Archer Daniels Midlands ; Bunge ; Cargill ; Glencore ; Ameropa ; Nidera) acquièrent la majorité des silos. Le contrôle des espaces de stockage leur permet d'acheter les grains immédiatement après la récolte, lorsque les cours sont au plus bas, et de suivre ensuite l'évolution du *Chicago Board of Trade* pour les revendre à des conditions avantageuses – le plus souvent à l'exportation.

Les deux évolutions relevées produisent des effets croisés. Elles fixent très nettement les frontières externes du champ entrepreneurial et entretiennent des luttes pour la définition de ses frontières

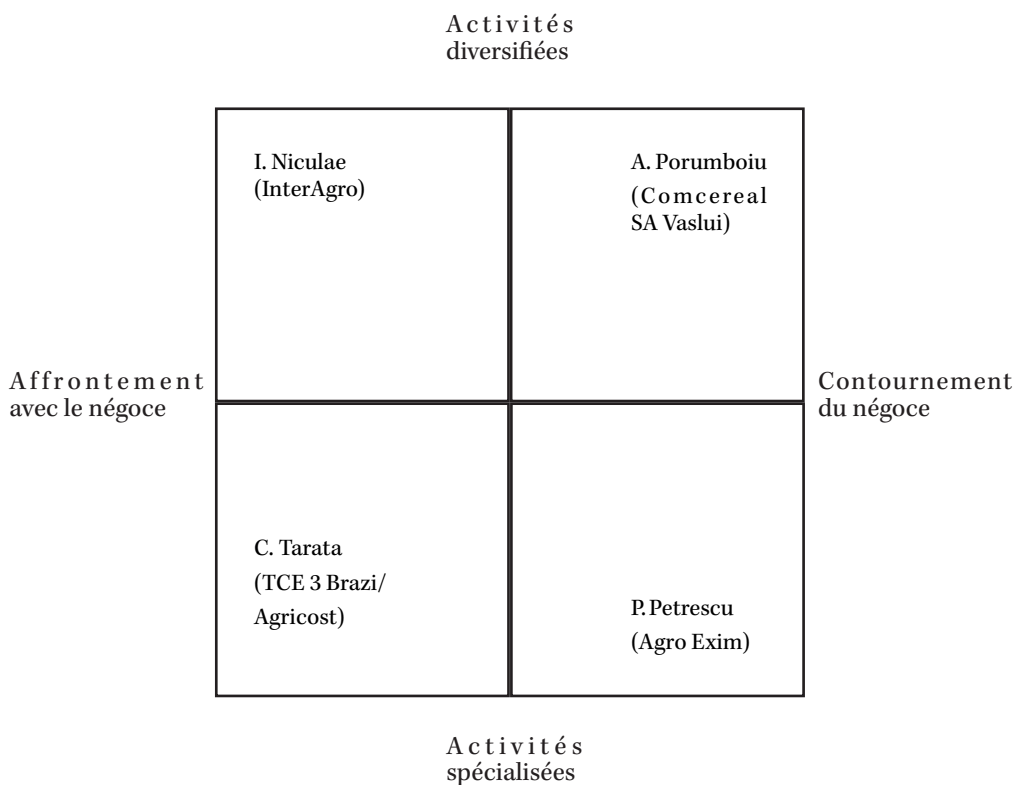
internes. Sur le premier plan, un *effet de clôture* est observable : les petits propriétaires demeurent hors champ ; privés de tout financement, ils se tiennent à l'écart des circuits commerciaux et ne se présentent jamais comme des concurrents pour les entrepreneurs agricoles. Sur le second plan, un *effet de dispersion* est à noter. Les agents qui émargent dans le champ disposent tous de très grandes surfaces. Mais ils les valorisent de différentes façons, en fonction des capitaux qu'ils sont en mesure de combiner (formation suivie et relations nouées sous le régime communiste ou dans les années qui ont suivi son effondrement, affaires développées et profits réalisés depuis 1990). Pour saisir la logique générale de leur répartition, il faut considérer deux axes orthogonaux (cf. schéma n°1). Un premier axe donne à voir une gradation entre une forte *spécialisation* et des engagements économiques très *diversifiés*. Les agents positionnés à une extrémité se consacrent exclusivement à la production de céréales et d'oléo-protéagineux. Ceux qui occupent le pôle opposé investissent massivement et simultanément dans des activités sans rapport avec l'agriculture. Les positions intermédiaires dépendent de la répartition des actifs et de la place que les terres exploitées occupent dans l'ensemble. Un second axe distingue les producteurs qui *affrontent* le négoce après chaque récolte et ceux qui ont les moyens de le *contourner*. Dans un cas, les agents cultivent des céréales et des oléoprotéagineux pour l'exportation et sont contraints de les vendre immédiatement après la récolte aux firmes multinationales qui collectent des matières premières agricoles en Roumanie, lorsque les cours sont au plus bas. Tous contestent les conditions qui leur sont imposées, sans avoir la possibilité de les modifier. Dans l'autre cas, les entrepreneurs agricoles se dispensent de vendre leur production au négoce. Certains ont signé un contrat d'approvisionnement direct avec une firme étrangère promotrice d'un « standard volontaire durable » ou détentrice d'un label privé ; en se conformant à un cahier des charges très précis et en se soumettant régulièrement aux contrôles d'un organisme de certification, ils bénéficient de débouchés garantis et d'un prix « premium ». D'autres ont diversifié leurs activités et constitué des holdings agro-alimentaires : ils cultivent des céréales et des

oléo-protéagineux à grande échelle pour alimenter des filières de production qu'ils contrôlent intégralement (des élevages, des abattoirs et des unités de conditionnement de la viande ; des étables et des entreprises de produits laitiers ; des meules et des unités de panification, etc.).

Les repérages opérés servent à identifier quelques positions «structurellement déterminantes» au milieu des années 2010¹². Nous précisons les trajectoires et les attributs qui permettent d'occuper chacune, sans proposer une analyse de correspondances multiples: la démarche ne consiste pas à mesurer le volume des capitaux mais plutôt à apprécier les effets qualitatifs de leur combinaison.

12. Pierre BOURDIEU, *Homo academicus*, *op. cit.*, p. 102.

Schéma 1 : structure du champ entrepreneurial



Nous limitons ici le propos aux agents qui présentent les caractéristiques les plus nettes sur les deux axes¹³. Les entrepreneurs qui affrontent très directement le négoce et qui développent des activités très diversifiées contrôlent de vastes conglomerats : loin de concentrer leurs investissements sur la culture de céréales et d'oléo-protéagineux, ils s'engagent dans des secteurs très diversifiés – sans rechercher une quelconque forme d'intégration. Leur production agricole reste donc cloisonnée. Si volumineuse qu'elle soit, elle prête uniquement à des transactions avec les firmes multinationales. Cette orientation procède d'une combinaison particulière de capitaux. Elle exige un capital culturel acquis avant 1990 dans une entreprise d'État ou dans l'appareil communiste : une familiarité avec les rouages de l'économie socialiste permet de tirer le meilleur parti des mesures de privatisation et d'acquérir les bonnes entreprises au bon moment. Les bénéficiaires de cette dotation ont également tiré parti de leurs anciennes responsabilités pour constituer un capital économique ; ils réinvestissent ensuite les gains réalisés en achetant de nouvelles sociétés. Leur capital social repose sur des relations dans les partis politiques qui exercent le pouvoir à l'échelle nationale, mais aussi sur des attaches dans l'administration locale – utiles à l'obtention de contrats d'affermage. Leur capital symbolique impose enfin l'image d'hommes d'affaires flamboyants, qui prennent de gros risques et qui jouent des « coups » gagnants. Ioan Nicolae s'illustre dans ce registre. Agent de la police politique (*Securitate*) au début des années 1980, il est ensuite devenu responsable des exportations dans une entreprise pétrochimique. En usant de ses relations politiques, il parvient après 1990 à prendre le contrôle de plusieurs firmes dans le même secteur puis élargit son champ d'activité (assurances, tabac, football, nettoyage d'automobiles). L'entrepreneur utilise finalement une partie de ses bénéfices pour acheter et affermer des terres agricoles. Formé sur cette base, le groupe InterAgro parvient en 2011 à cultiver 55 000 ha.

13. Pour un examen plus détaillé des capitaux mobilisables dans le champ entrepreneurial, des logiques qui président à leur accumulation et des effets de chaque combinaison, voir Antoine ROGER, *Le capitalisme à travers champs*, *op. cit.*, p. 219-271.

Les exploitants spécialisés dans la production de céréales et d'oléoprotéagineux qui s'opposent frontalement au négoce comptent également sur une combinaison de capitaux distinctifs. Leur capital culturel repose sur une formation technique sans rapport avec l'agriculture. Leur capital social se compose de puissants appuis dans l'appareil administratif et de quelques soutiens dans les principaux partis politiques. Des investissements initiaux dans un autre secteur d'activité leur ont permis de constituer un premier capital économique et d'engager ensuite une reconversion en exploitant les terres d'une ancienne entreprise agricole d'État et en y ajoutant parfois des contrats d'affermage. Le capital symbolique mobilisé sur cette base fait valoir un attachement à défendre les entreprises nationales, quelle que soit leur raison sociale ; il met en avant la figure du capitaine d'industrie, capable de réussir dans l'agriculture comme sur n'importe quel autre terrain et toujours attaché à porter haut le flambeau des « intérêts économiques nationaux ». Culita Tarata offre un bon exemple de cette combinaison de capitaux. Au terme d'une formation d'ingénieur-chimiste, il a intégré en 1981 un complexe de tannerie établi dans le județ de Neamt, puis s'est élevé dans sa hiérarchie interne jusqu'au poste de directeur général. Au cours de cette ascension, il a noué des relations étroites avec plusieurs figures locales du Parti communiste. Après le changement de régime, il conserve de fortes attaches dans les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture. Ce carnet d'adresse l'encourage à quitter son poste en 1994 pour fonder la société TCE 3 Brazi. Le nouvel entrepreneur s'enrichit alors en investissant dans l'exploitation du bois. Les gains réalisés lui permettent d'affermager 10 000 ha et de constituer un élevage de 2500 bovins, 10 000 moutons et 20 000 porcs. En 2001, Culita Tarata renonce à toutes ces activités pour prendre le contrôle d'une ancienne entreprise agricole d'État, connue sous le nom d'Insula Mare a Brailei, et s'y consacrer à la culture de céréales et d'oléoprotéagineux. En obtenant une concession, il parvient à exploiter près de 56000 ha de terres fertiles entre deux bras du Danube. Après quelques péripéties judiciaires, l'entreprise SC Agricost – elle-même sous son contrôle – reprend l'exploitation en 2012.

À l'écart des positions envisagées jusqu'alors, certains entrepreneurs agricoles se spécialisent dans production de céréales et d'oléoprotéagineux et écoulent directement leur production auprès d'entreprises étrangères, sans passer par les firmes multinationales du négoce. Ils prétendent se livrer à un « agriculture de niche » (*agricultura de nisa*) de façon à s'insérer dans des filières d'exportation étroitement définies. Leur capital économique prend forme progressivement, en appui sur les bénéfices tirés d'une première activité, puis par l'affermage et l'achat sélectif de terres agricoles : les démarches engagées visent à regrouper des parcelles adaptées à un type de production ; l'élargissement des domaines cultivés ne passe donc pas par l'acquisition en bloc d'une ancienne entreprise agricole d'État. Le capital culturel qui assure le succès de telles démarches ne procède pas d'une formation à l'agriculture ni d'une expérience dans une entreprise agricole d'État ou une coopérative agricole de production ; il résulte plutôt d'études de droit ou d'économie et d'une pratique du commerce international. Le capital social qui l'accompagne se nourrit de relais dans le monde des affaires, dans les grandes banques et dans des cabinets de consultants. Un capital symbolique démultiplie les effets de cette dotation : il met en avant une faculté d'innovation, une capacité à se projeter hors des frontières nationales et une fine perception de la « demande mondiale ». Petrisor Petrescu fait là figure d'exemple. Après avoir suivi des études de droit, il a obtenu en 1987 un emploi dans une direction départementale des douanes. Au cours des années 1990, plusieurs de ses supérieurs directs intègrent des cabinets de consultants spécialisés dans le commerce international ; d'autres obtiennent un poste à la Banque roumaine de développement (*Banca Româna pentru Dezvoltare*) et ont pour mission de suivre les crédits bancaires accordés aux entreprises qui exportent leur marchandise. En 2001, le jeune douanier contracte lui-même un emprunt dans cet établissement pour fonder la société Agro Exim et se consacrer à la prestation de services aux agriculteurs. Avec une partie de ses bénéfices, il afferme rapidement 500 ha terres dans le delta du Danube. En 2007, l'un de ses anciens collègues – devenu consultant dans le cabinet InfoGrains – le met en contact avec un

importateur de produits biologiques établi en Italie. L'entrepreneur agricole fait alors valoir les propriétés pédologiques de ses terres et le climat favorable dont elles bénéficient : il s'efforce d'obtenir des rendements élevés, sans déroger au cahier des charges de l'agriculture biologique. Ses prix très compétitifs lui permettent de signer plusieurs contrats d'approvisionnement avec des importateurs italiens, allemands et autrichiens. Forte de ces succès, Petrisor Petrescu achète de nouvelles parcelles et étend son exploitation sur plus de 2300 hectares. Il démarché d'autres producteurs de même envergure pour les convaincre de convertir leurs terres à l'agriculture biologique. 30 d'entre eux acceptent de le rejoindre dans une nouvelle entreprise, nommée Delta Dunarii Organics. Les producteurs associés cultivent plus de 12000 ha sur ce mode. Leur nouvelle visibilité leur permet de signer des contrats d'approvisionnement direct avec des entreprises établies en Suisse, au Danemark et aux États-Unis.

Les positions qui complètent le champ sont étroitement liées à la mise en place de filières agroalimentaires intégrées. Les entrepreneurs qui les occupent ne se limitent pas à la production de céréales et d'oléoprotéagineux ; ils valorisent directement tout ou partie de leur récolte par quelques activités de transformation, sans s'en remettre au négoce. Ceux qui occupent la position la plus caractérisée ont acquis un capital économique conséquent en exerçant des activités sans lien avec l'agriculture, avant de concentrer leurs investissements sur les grandes cultures et sur l'industrie agro-alimentaire. Cette organisation leur permet de transformer leurs récoltes dans leurs propres usines, sans jamais avoir besoin de les vendre au négoce. Leur capital culturel ne repose pas sur des connaissances techniques ni sur une expérience dans l'agriculture ; il n'est certifié par aucun diplôme en lien avec leurs nouvelles activités mais procède entièrement de leur pratique commerciale. Le capital social qui le complète s'ancre dans des relations anciennes avec des hauts fonctionnaires, mais aussi dans une familiarité avec les milieux d'affaires. Les agents qui affichent ces propriétés mobilisent un capital symbolique qui permet de présenter chacune de leurs réalisations comme la manifestation d'un heureux équilibre entre ambition et tempérance : ils se flattent d'une capacité à viser

haut et à investir de grosses sommes, mais refusent de se poser en joueurs intrépides et préfèrent mettre en avant la gestion équilibrée de leurs actifs. Adrian Porumboiu concentre ces propriétés. Ancien arbitre professionnel, il se lance dans les affaires en 1999 en acquérant le Football Club Vaslui. Ses premiers succès lui permettent de racheter 34 entreprises agricoles d'État et de signer de nombreux contrats d'affermage. Sous l'enseigne Comcereal SA Vaslui l'entrepreneur développe alors ses activités sur 54 000 ha (dont 43 000 en propriété). Il intègre par ailleurs à son portefeuille deux fabriques d'huile qui lui permettent de transformer directement sa production de colza et de tournesol, mais aussi trois minoteries et neuf complexes de panification, deux élevages de vaches et une usine de produits laitiers.

Les lignes de force ainsi tracées composent un ensemble structuré. Des luttes de classement en résultent inévitablement. Elles ont pour enjeu la définition du modèle d'exploitation le plus légitime. Qu'il affronte le négoce ou le contourne, qu'il se concentre pour ce faire sur la production de céréales et d'oléoprotéagineux ou développe une activité plus diversifiée, un agent n'a de cesse de faire reconnaître la supériorité de sa démarche. Les entrepreneurs agricoles ne sont pourtant pas en mesure de s'étalonner directement, avec les seuls moyens fournis par le champ. La répartition des forces les empêche de privilégier un axe et de travailler à une polarisation interne : chacun peut s'associer sur un front avec ceux qu'il combat sur un autre. Les grands exploitants les plus spécialisés n'unissent pas spontanément leurs forces : certains affrontent le négoce récolte après récolte tandis que d'autres le contournent. Les agents qui ont pour point commun de ventiler leurs actifs dans plusieurs secteurs d'activité se désolidarisent par ailleurs selon le même principe.

Le champ entrepreneurial obéit en somme à un double principe d'organisation : ses frontières externes sont très lisibles ; les rapports de force entre les agents qui l'animent ne le sont pas moins, mais leur structure empêche la formation de frontières internes directement efficaces. Ces propriétés structurales conditionnent

le développement de relations avec le champ bureaucratique, lui-même traversé de fortes divisions.

Les divisions du champ bureaucratique

Un champ bureaucratique fonctionne comme un champ de forces et un champ de luttes. Les positions déterminantes y reposent encore sur des combinaisons particulières de capitaux¹⁴. Les délimitations internes et la hiérarchisation des agents sont l'enjeu et le produit de luttes symboliques¹⁵. Le ministère de l'Agriculture roumain reproduit ces principes d'organisation et constitue en lui-même un champ bureaucratique restreint. Les affrontements dont il est le terrain s'emboîtent dans un jeu de forces plus large, sans qu'une perte d'autonomie en résulte. Dans le champ bureaucratique national, une lutte s'engage entre ministères, qui a pour enjeu « l'absorption » des fonds européens. Les agents qui œuvrent à la réussite de leur administration sur ce plan prétendent à une reconnaissance interne. Certains utilisent encore des mécanismes que fournit la Commission européenne pour s'affirmer davantage ; ils en tirent des moyens de légitimation qui entretiennent des antagonismes déjà formés.

14. Pierre BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96, 1993, p. 58 ; voir aussi Didier GEORGAKAKIS, « Champ bureaucratique », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS Éditions, 2020, p. 131-133 ; voir également la contribution de Victor Demenge et Melaine Robert au présent ouvrage.

15. Vincent DUBOIS, « The Fields of Public Policy », in Mathieu HILGERS, Éric MANGEZ (dir.), *Bourdieu's Theory of Social Fields: Concepts and Applications*, Abingdon, Routledge, 2014, p. 199-220 ; « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Swiss Political Science Review*, 20-1, 2014, p. 2530 ; « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201202, 2014, p. 1125 ; Jens ARNHOLTZ, Ole HAMMERSLEV, « Transcended power of the state: the role of actors in Pierre Bourdieu's sociology of the state », *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 14-1, 2013, p. 4264.

Les hauts fonctionnaires s'affrontent au sein du ministère de l'Agriculture, au croisement de deux lignes de force¹⁶. Ils divergent tout d'abord selon qu'ils affichent un *profil spécialisé* ou *généraliste*. Un agent spécialisé peut se prévaloir d'une formation poussée en agronomie ou en économie agricole ; il obtient des responsabilités au sein du ministère mais peut aussi prétendre à des charges d'enseignement ou à des contrats de recherche. Les agents qui affichent une orientation généraliste ont reçu une formation en droit ou en sciences économiques, sans lien avec l'agriculture. Ils sont appelés à changer régulièrement de ministère et peuvent également effectuer des allers-retours entre un poste dans l'administration et une charge d'une autre nature – qu'il s'agisse d'un mandat politique ou de responsabilités dans un groupe industriel. Une seconde ligne de force oppose une *orientation nationale* et une *orientation internationale*. Certains agents ont suivi toutes leurs études en Roumanie et ne développent pas de perspectives au-delà ; leurs capitaux n'ont pas de valeur hors des frontières nationales. D'autres sont en mesure de circuler entre des responsabilités à Bucarest et des positions dans des administrations internationales ou supranationales ; ils valorisent à une échelle les capitaux qu'ils ont acquis à une autre. Les deux lignes de force se croisent (cf. schéma n°2). Chacune donne à voir une gradation.

Nous pouvons là encore considérer des positions « structurellement déterminantes » (cf. supra), étudiées entre 2002 et 2017. Par souci de lisibilité, nous désignons les agents par les principaux services administratifs dans lesquels ils se concentrent – et auxquels ils donnent une grande homogénéité¹⁷.

16. Nous nous concentrons sur les agents qui se trouvent à la tête des directions générales (*directii generale*), des directions (*directii*), des sousdirections (*servicii*) et des bureaux (*compartimente*) entre 2002 et 2016.

17. Pour une présentation plus détaillée, voir Antoine Roger, *Le capitalisme à travers champs, op. cit.*, p.283-301.

Schéma 2 : structure du champ bureaucratique

Profil généraliste

	Agence nationale phytosanitaire / Direction de l'irrigation et du fonds foncier	Direction générale du développement rural	
Orientation nationale	Direction générale des ressources humaines	Direction générale de la valorisation foncière / Direction générale de la politique agricole et de l'industrie alimentaire	Orientation internationale

Profil spécialisé

Les agents qui prennent place dans le quadrant spécialisé/national circulent entre le champ bureaucratique et le champ de la recherche agronomique¹⁸. Leur capital culturel procède d'un doctorat en agronomie obtenu en Roumanie. Le capital social qui s'y ajoute consiste en des relations nouées avec les responsables de grandes exploitations. Un capital économique complète cette dotation. Il repose sur le contrôle des commissions formées au ministère de l'Agriculture pour financer des projets de recherche nationaux mais aussi des organismes qui attribuent les certificats nécessaires à la commercialisation des semences et des produits phytopharmaceutiques – toutes opérations dont les agents concernés peuvent tirer quelques rétributions une fois revenus à leur activité scientifique. Le capital symbolique mobilisé pour donner une efficacité à l'ensemble met en lumière une connaissance fine des réalités de l'agriculture roumaine, acquise au fil d'expériences professionnelles antérieures.

Les agents qui occupent le quadrant spécialisé/international ont suivi une formation en économie agricole. Leur capital culturel repose sur une certification universitaire mais aussi sur de séjours d'études et de recherche à l'étranger. Le capital social qui s'y adjoint procède d'une insertion dans des réseaux d'expertise internationaux et de l'occupation temporaire de postes à la Direction générale de la Commission européenne en charge de l'agriculture. Un capital économique consolide l'édifice. Il repose sur la maîtrise des procédures qui permettent d'accéder à des financements européens : chacun peut quitter temporairement le ministère pour s'engager dans un cabinet de consultants et aider les grands exploitants à déposer une demande dans les formes attendues. La combinaison ainsi formée trouve un prolongement dans un capital symbolique qui met en exergue une connaissance des modèles d'organisation étrangers et une capacité à aligner l'agriculture roumaine sur les standards internationaux.

18. Antoine ROGER «Agricultural Research in Romania. Rival Institutional Dependencies on the Private Industry», *Science as Culture*, 23-4, p. 465-492.

Les hauts fonctionnaires qui se positionnent dans le quadrant généraliste/international disposent d'un solide capital culturel : ils se prévalent d'une parfaite maîtrise de l'anglais et d'un diplôme en droit obtenu à l'étranger – ou au terme d'un séjour à l'étranger – sans spécialisation sur les questions agricoles. Leur dotation en capital social repose sur des contacts à Bruxelles et sur une capacité à trouver des relais – voire des points de chute – dans différentes directions générales de la Commission européenne ou dans des organisations internationales (Banque mondiale, agences de l'Organisation des Nations Unies). Leur capital économique procède de leur participation à des négociations sur les modalités d'accès aux fonds européens : l'expérience acquise sur ce plan leur permet de prétendre régulièrement à des postes mieux rémunérés dans de grands groupes industriels sans lien avec l'agriculture. Le capital symbolique qui consolide cette dotation met l'accent sur la capacité à asseoir la crédibilité internationale des politiques agricoles roumaines.

Dans le quadrant généraliste/national émergent enfin des agents qui ont entamé leur carrière à l'échelle locale, par la détention d'un mandat de conseiller municipal (*consilier local*) ou de conseiller départemental (*consilier judetean*) aussi bien que par un poste dans les services déconcentrés d'une administration nationale – la frontière entre ces activités étant des plus poreuses en Roumanie¹⁹. Plusieurs capitaux sont là encore mobilisables dont la combinaison marque un écart avec les autres positions relevées dans le champ : un capital culturel fondé sur une connaissance pratique des rouages de l'administration locale ; un capital social entretenu par la possibilité d'échanges directs avec des élus locaux ; un capital économique alimenté par une circulation entre un poste administratif et un emploi dans un cabinet de conseil qui aide – moyennant rétribution – les entrepreneurs agricoles à formuler des demandes de financements publics. Un capital symbolique coiffe l'ensemble. Il

19. Antoine ROGER, «Subversions locales et usages partisans des normes européennes. L'exemple de la petite viticulture en Roumanie», *Politix*, 83, 2008, p. 179202.

fait valoir une large envergure et une capacité à contrôler la mise en œuvre des mesures ministérielles sur l'ensemble du territoire.

Les positions objectives qu'occupent les agents du ministère de l'Agriculture composent un champ de forces. Aucune hiérarchie ne s'en dégage de façon mécanique et spontanée : chaque agent entend imposer au sein du ministère des critères d'excellence qui le placent dans la situation la plus avantageuse ; chacun cherche en d'autres termes à aligner la définition de la compétence administrative sur sa propre dotation – ce qui impose de démonétiser les capitaux des concurrents. Un champ de luttes s'organise de la sorte. Il n'autorise pas la victoire totale et définitive d'une partie sur les autres mais alimente plutôt des entreprises de disqualification croisées. Les agents qui détiennent des capitaux à forte coloration internationale dénoncent le « provincialisme » et l'« archaïsme » de leurs visàvis. Ils s'attirent en retour les foudres de collègues qui leur reprochent d'ignorer les réalités roumaines et d'appréhender l'agriculture sur un mode « technocratique ». Cette division symbolique ne suffit pas à assurer des prises de position communes à deux quadrants, dans la mesure où elle se double d'une faille orthogonale : les hauts fonctionnaires qui affichent un profil généraliste tentent de discréditer ceux qui se prévalent d'une forte spécialisation ; ils leur reprochent une « démarche fragmentaire » (*abordare fragmentara*) et une expertise à courte vue, pour mieux souligner la largeur de leurs propres perspectives. Les titulaires pointés du doigt répliquent avec la même ardeur : ils décrivent leurs détracteurs comme des fonctionnaires « de l'asphalte » (*asfaltisti*) qui « ne viennent pas du terrain » (*care nu vin de pe câmp*).

Les mêmes agents entretiennent des luttes de classement qui engagent deux principes de division distincts. La question est alors de savoir comment se règlent les différends et quels effets en découlent sur la conduite de l'action publique. En première analyse, les alternances et les recompositions des coalitions gouvernementales paraissent offrir la solution. Le personnel de direction reste en place lorsque deux ministres qui relèvent de la même formation se succèdent ; un changement d'étiquette partisane se traduit en revanche par un complet remaniement. Il importe néanmoins de

distinguer les positions et les individus qui les occupent. L'affectation de nouveaux agents à la tête des services du ministère n'engage pas nécessairement une redistribution des forces et ne permet pas de conclure à une faible autonomie du champ : si deux partis ou deux coalitions se succèdent au pouvoir, ils procèdent à des nominations qui reproduisent l'équilibre interne du champ. Cette stabilité trouve plusieurs explications. La définition des missions et la délimitation des périmètres de compétence n'autorisent pas à affecter n'importe quel agent à n'importe quel poste en premier lieu (il est par exemple inenvisageable de placer un agent qui ne maîtrise pas l'anglais à la tête d'un bureau chargé de négocier avec la Commission européenne ou de confier l'homologation des traitements phytosanitaires à un fonctionnaire qui n'a suivi aucune formation en agronomie). Dans les services qui n'exigent pas une qualification aussi strictement définie, l'autonomie du champ se manifeste en second lieu par des mécanismes internes de pondération : des directions ou des sousdirections peuvent s'ajouter à l'organigramme, fusionner ou se séparer au contraire pour répondre à des injonctions extérieures ; si une modification en résulte dans un quadrant, d'autres la compensent dans le reste du champ. La même logique prévaut lorsque l'effectif global du MADR croît ou décline. En conséquence le règlement des luttes internes repose moins sur la distribution des postes que sur l'aiguillage des dossiers vers tel ou tel service. Audelà des attributions formellement définies, chacun peut revendiquer le contrôle – plus ou moins complet et durable – d'une mission officiellement confiée à une autre direction. Les rapports de force s'expriment par la formation de groupes de travail *ad hoc*.

Les rapports de force dont le ministère de l'Agriculture est le terrain obéissent à leur propre logique. Cette caractéristique n'interdit pas des coïncidences avec les affrontements relevés dans le champ entrepreneurial. Tout laisse même à penser que l'autonomie des champs favorise les règlements bilatéraux – et oriente l'action publique en conséquence : un agent engagé dans un champ cherche à s'imposer dans les rapports de force internes en tirant parti de

l'équilibre observé dans un autre, sans jamais s'aligner sur les enjeux qui ont présidé à sa formation.

Les règlements bilatéraux, produits des rapports entre champs

Des hauts fonctionnaires se concentrent sur la frontière externe du champ entrepreneurial pour trancher leurs propres disputes. En sens inverse, des hommes d'affaire engagés dans l'agriculture cherchent à se renforcer en tirant parti des rapports de force qui sont à l'œuvre dans le champ bureaucratique. Les relations qui s'établissent entre les champs dépendent des propriétés de chacun. Elles expliquent l'adoption de politiques publiques indifférentes aux petits propriétaires.

Utiliser la frontière externe du champ entrepreneurial pour régler des luttes dans le champ bureaucratique

Certains hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture se concentrent tout d'abord sur la frontière externe du champ entrepreneurial. Des luttes internes à l'administration expliquent cette orientation. Elles mettent aux prises les agents qui se postent dans le quadrant généraliste/international du champ bureaucratique et ceux qui occupent le quadrant généraliste / national. Les premiers n'ont pas suivi d'études en lien avec l'agriculture et peuvent quitter leur poste pour travailler dans des organismes supranationaux ou internationaux. En charge de la Direction générale du développement rural au sein du ministère, ils prétendent monopoliser les dossiers qui imposent des échanges avec la Commission européenne. L'entrée de la Roumanie dans l'UE tend à les avantager. Les agents qui figurent dans le quadrant généraliste / national ne sont pas davantage formés aux questions agricoles ; mais ils ont exercé des mandats électifs locaux ou travaillé dans des services administratifs déconcentrés. La Direction générale des ressources humaines est leur principal bastion. Elle leur permet de superviser les activités des directions départementales de l'Agriculture et de mettre en avant leurs connexions avec le « terrain ».

Lorsque Roumanie obtient l'assurance d'accéder au statut d'État membre, la Commission demande au ministère de l'Agriculture d'élaborer un Programme national de développement rural qui couvre la période 2007-2013 (*Programul National de Dezvoltare Rurala* - PNDR 2007-2013). La rédaction du document conditionne le versement des subventions dans le cadre du Fond Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural (FEADR). La Direction générale du développement rural en reçoit logiquement la charge. Pour accompagner les administrations nationales dans l'exercice, la direction générale de la Commission européenne en charge de l'agriculture caractérise une agriculture de «semisubsistance», supposée se distinguer de l'agriculture de «subsistance» par un saut qualitatif et mériter par conséquent un accès aux subventions européennes. Elle range sous cet intitulé toute «exploitation produisant principalement pour l'autoconsommation, mais vendant également une certaine partie de sa production, et dans laquelle la part de surplus qui est vendue est *régulière et constante*»²⁰. La délimitation de la catégorie peut varier d'un État à l'autre mais les administrations nationales doivent l'opérer au moyen d'outils statistiques communs: la Commission leur impose de mesurer en «Unités de dimension européenne» (UDE) le seuil et le plafond retenus²¹.

Le Programme national de développement rural pose ainsi de nouveaux critères de classement. Pour prétendre en bénéficier, un exploitant doit afficher son attachement à «changer de système de production» et à «introduire des technologies performantes». Les agents du ministère de l'Agriculture qui contrôlent la Direction générale du développement rural entendent «stimuler l'esprit entrepreneurial» et donner quelque crédit à la catégorie «semi-

20. Daniela GIURCA, «Semisubsistence Farming. Prospects for the Small Romanian Farmer to choose between a way of living or efficiency», *Agricultural Economics and Rural Development*, 34, 2008, p. 215-230.

21. Pour plus de précisions sur ces outils statistiques et sur leurs enjeux voir Antoine ROGER «'Romanian Peasants' into 'European Farmers'? Using Statistics to Standardize Agriculture», *Development and Change*, 45-4, 2014, pp. 732-752.

subsistance». La « mesure 141 » s'inscrit dans cette perspective. Sous l'intitulé « Soutien aux exploitations agricoles de semisubsistance », elle propose une aide forfaitaire annuelle de 1 500 € aux exploitations comprises entre 2 et 8 UDE dont le propriétaire est âgé de moins de 62 ans. Tout candidat est tenu d'élaborer un « plan d'affaires pour la restructuration de l'exploitation agricole » (*planul de afaceri pentru restructurarea exploatației agricole*). Ce document doit exposer la situation présente de l'exploitation, les objectifs de restructuration, les investissements nécessaires pour les atteindre, les « changements de management » proposés, la formation et la mise à niveau programmées, le type et le volume de la production visés pendant et après la période de financement, leur mise en rapport avec les « opportunités du marché », les risques encourus et les stratégies mises au point pour les surmonter. L'administration attend par ailleurs une « démonstration de la viabilité économique future » de l'exploitation : elle conditionne l'acceptation du dossier à une juste évaluation des coûts, des bénéfices et des moyens mis en œuvre pour renforcer l'« orientation vers le marché », en conformité avec les « standards européens ». Au nombre de ses exigences figure encore la remise d'un diagramme (*graficul de timp*) qui expose les objectifs et les étapes de la restructuration. Les services de la Direction générale du développement rural se chargent d'évaluer les demandes. Les agriculteurs sélectionnés ont l'obligation de suivre des cours de management et de comptabilité financés par la Mesure 111 « Formation professionnelle, information et diffusion de la connaissance ». Ils doivent fournir un bilan d'activités après trois exercices comptables : ceux qui ont scrupuleusement suivi leur « plan d'affaires », qui ont engagé un « processus de modernisation » et dont l'exploitation a gagné au moins 2 UDE, peuvent obtenir un financement complémentaire pendant deux ans. Pour promouvoir ces mesures, la Direction générale du développement rural recrute des « managers de projets » et les charge d'organiser des « séminaires » dans les communes rurales.

En l'absence de mesures qui permettraient aux petits propriétaires de commercialiser une partie de leur production, la politique mise en œuvre ne modifie pas la structure foncière. La catégorie de

la « semi-subsistance » reste désespérément vide : dans leur grande majorité, les agriculteurs roumains cultivent leur terre à des fins exclusives d'autoconsommation. Ce blocage entretient des luttes de classements dans le champ bureaucratique. Les agents qui occupent le quadrant généraliste/national en tirent argument pour lancer une offensive. Cantonnés à la Direction générale des ressources humaines, ils n'ont pas accès aux dossiers qui ont trait à la Politique agricole commune et qui imposent des échanges avec des hauts fonctionnaires européens. La conjoncture leur permet de transformer ce handicap en avantage, de contester la pertinence des politiques qui prennent appui sur des délimitations européennes et de revendiquer par contraste une connaissance fine du « terrain ». Selon cet argumentaire, la situation exige une nouvelle répartition des dossiers et une revalorisation des services déconcentrés, seuls en mesure de saisir les réalités locales.

Directement visés, les agents qui se positionnent dans le quadrant généraliste/international du champ bureaucratique et qui contrôlent la Direction générale du développement rural prennent la menace au sérieux et commencent à rechercher des renforts externes. Plusieurs organisations spécialisées dans le montage de projets européens s'approprient très opportunément les nouvelles divisions statistiques. Sans ancrage préalable dans l'agriculture, elles se positionnent aux marges du champ entrepreneurial et se posent en porteparole des « petites exploitations » qui peuvent atteindre le seuil de la « semisubsistance ». Leurs animateurs reprennent sans discussion les critères qui servent à identifier la « semi-subsistance », de façon à bénéficier de financements ciblés – dont ils deviennent rapidement tributaires. Les responsables de la Confédération des associations paysannes de Roumanie (*Confederatia Asociatiilor Taranesti din România* – CATAR) se distinguent dans ce registre. Sous cet intitulé trompeur, ils regroupent des associations spécialisées dans le développement rural et le tourisme à la ferme, toutes rompues à la sollicitation de subventions européennes. Leurs discours présentent l'autoconsommation comme une pratique rétrograde dont chacun aspire à s'affranchir et décrivent les petits propriétaires comme des entrepreneurs en puissance, capables de

changer de condition pour peu qu'ils affichent un nouvel état d'esprit et développent un sens aigu des opportunités. Les agents qui s'expriment dans ce registre obtiennent un financement européen de deux millions d'euros pour mettre en place des « Centres départementaux de développement de la culture entrepreneuriale ». Ils recrutent des animateurs locaux, les chargent de constituer une « bibliothèque des bonnes pratiques » et les présentent comme des points d'appui pour les propriétaires qui souhaitent déposer une demande de subvention.

Les responsables de la Direction du développement rural – tous positionnés dans le quadrant généraliste/international du champ bureaucratique – s'empressent de reconnaître la CATAR comme une interlocutrice légitime. Ils intègrent ses responsables à des groupes de travail et les consultent avec ostentation. Il s'agit pour eux de parer les attaques des agents qui se postent dans le quadrant généraliste/national, et qui ont autorité sur les services déconcentrés. L'argument consiste à invoquer une pression extérieure, à affirmer que de « petits agriculteurs » attendent bien d'intégrer une catégorie intermédiaire et à indiquer que de nouvelles mesures permettront de les y encourager. La relation nouée avec la CATAR sert à prévenir un nouveau procès en méconnaissance du « terrain » et à contrer les discours qui stigmatisent des hauts fonctionnaires « hors sol »²².

Une partie du ministère se tourne en somme vers une organisation constituée à la frontière externe du champ entrepreneurial. Elle la mobilise comme force d'appoint pour garder accès aux principaux dossiers et les transformer en chasses gardées. Cette connexion s'explique par les propriétés structurales que nous avons mises au jour. Elle a des effets significatifs sur la conduite de l'action publique : les mesures introduites reposent sur des catégories fictives ; mais elles tiennent pour cette raison même les petits propriétaires à distance et détournent de réformes qui les implique-

22. Antoine ROGER, « Ajuster la représentation professionnelle aux politiques économiques. L'invention de la 'petite agriculture capitaliste' en Roumanie », *Revue d'études comparatives est-ouest*, 48-1/2, 2017, p.21-56.

raient de façon plus évidente. Les échanges qui s'établissent en sens inverse ne font que renforcer cette indifférence à une large partie des agriculteurs roumains : des agents positionnés dans le champ entrepreneurial prennent appui sur les rapports de force établis dans le champ bureaucratique pour fixer une frontière interne et consolider leur terrain d'expression - au détriment de politiques publiques alternatives.

Utiliser les divisions du champ bureaucratique pour fixer une frontière interne dans le champ entrepreneurial

Les entrepreneurs agricoles développent des activités plus ou moins spécialisées ; ils affrontent le négoce ou le contournent avec des moyens plus ou moins efficaces. Ces paramètres prêtent à des délimitations concurrentes. Formée en 2002, la Ligue des Associations de Producteurs Agricoles de Roumanie (*Liga Asociațiilor Producătorilor Agricoli din România* – LAPAR) les ignore pendant plusieurs années. En position de monopole dans un premier temps, elle couvre toutes les fractions du champ entrepreneurial et offre des responsabilités à des agents qui émargent dans chacune. Les mandataires ainsi désignés se tournent vers le champ bureaucratique. Les hauts fonctionnaires qui occupent les quadrants généraliste/international et généraliste/national se partagent encore les principaux dossiers : les uns négocient avec la Commission européenne le montant des aides versées dans le cadre du programme de pré-adhésion ; les autres contrôlent les services déconcentrés qui reçoivent et traitent les demandes individuelles. Les responsables de la LAPAR veillent alors à ne s'aliéner aucune des composantes du ministère. Ils livrent un discours très général qui met l'accent sur l'augmentation des rendements et la compétitivité internationale de l'agriculture roumaine. En 2007, l'accession de la Roumanie au statut d'État membre de l'UE met un terme à cet équilibre. Elle garantit un accès au régime de paiement unique à la surface. L'administration des fonds européens ne dépend plus alors que des agents du ministère installés dans le quadrant généraliste/international. Elle leur permet d'exercer une forme de domination dans le champ bureaucratique – sans empêcher quelques passes d'armes – comme

en témoigne l'exemple du Programme national de développement rural, étudié plus haut.

Cette évolution provoque indirectement des tensions dans la représentation des grands exploitants agricoles²³. Les agents qui se posent en porte-parole commencent à rechercher des appuis spécifiques au sein du ministère. Ils concentrent leurs efforts sur les hauts fonctionnaires qui contrôlent les dossiers les plus importants. Au nom des entrepreneurs agricoles qui affrontent le négoce, quelques-uns prennent le contrôle de la LAPAR et demandent que l'administration les aide à contrôler des silos. Leur argumentaire met en avant la nécessité de tenir en bride les firmes multinationales du négoce et de privilégier ainsi les « intérêts économiques nationaux ». Il appuie une division formée dans le champ entrepreneurial et invite les agents qui dominent le ministère à reconnaître puis à calibrer les politiques publiques en conséquence. En réponse, les services sollicités mettent en avant le programme *Premier silo* (*Primul siloz*): ils encouragent ainsi les agriculteurs à stocker leur récolte dans un « espace accrédité » – autrement dit dans les cuves d'un opérateur privé qui accepte de contracter avec l'État en échange de quelques avantages fiscaux.

Marginalisés dans la LAPAR, les représentants déclarés des entrepreneurs agricoles qui contournent le négoce réagissent. Après quelques péripéties, ils se dotent de leur propre organisation: la Fédération nationale des producteurs de l'agriculture de l'industrie alimentaire et des services connexes Pro Agro (*Federatia Nationala a Producatorilor din Agricultura, Industrie Alimentara Si Servicii Conexe Pro Agro*). L'objectif est encore d'obtenir un soutien dans la fraction dominante du champ bureaucratique. Les agents qui travaillent en ce sens affirment que l'émancipation des producteurs roumains ne passe pas par la construction de silos indifférenciés ni par le simple développement d'une capacité de stockage mais par l'acquisition d'équipements de pointe, utiles à l'obtention de contrats d'approvisionnement direct ou au développement de fi-

23. Pour plus de précisions sur ces évolutions, voir Antoine ROGER, *Le capitalisme à travers champs*, op. cit., p. 303-324.

lières intégrées. Ce discours ne leur permet pas d'obtenir des aides ciblées, mais il suffit à bloquer le programme *Premier silo* et à empêcher l'adoption de nouvelles mesures favorables aux producteurs qui affrontent le négoce.

Si deux organisations en arrivent à se réclamer de parties différentes du champ entrepreneurial, rien n'autorise à considérer qu'il s'agit d'un résultat automatique. La renonciation à une représentation unifiée ne relève pas d'une nécessité historique, pas plus que la mise en exergue d'une division (affrontement avec le négoce / contournement du négoce) et la minoration d'une autre (activités spécialisées / activités diversifiées). Le cheminement observé procède du croisement évolutif et largement incontrôlé de forces à l'œuvre dans les champs : une modification du rapport de force au sein du ministère de l'Agriculture pousse à une recomposition dans la représentation des entrepreneurs agricoles – sans qu'aucun haut fonctionnaire ne la sollicite directement.

A l'arrivée, la LAPAR et Pro Agro en arrivent à se neutraliser : aucune n'obtient la mise en œuvre d'une politique qui favorise durablement les fractions du champ dont elle se réclame. L'affrontement n'en produit pas moins des effets significatifs sur la conduite de l'action publique. Les revendications croisées limitent le périmètre des questionnements à l'accompagnement des grandes exploitations. Chacun affirme la nécessité de soutenir les grands exploitants les plus avisés et présente comme inopportunes les aides apportées à ceux qui prétendent développer l'agriculture intensive par d'autres voies. Aucune discussion ne porte sur la mise place d'infrastructures utiles aux petits producteurs - ce qui confirme encore l'« importance des absences ».

Conclusion

L'exemple étudié montre que les divisions marquées dans un champ bureaucratique peuvent servir d'appui à des agents qui s'affrontent dans un champ entrepreneurial, les frontières posées par ces derniers favorisant en retour l'entretien de luttes entre hauts fonctionnaires. Les connexions opérées ne limitent en aucun cas

l'autonomie de chaque champ : un ensemble structuré de positions et de prises de position contribue indirectement à l'affirmation ou au renforcement d'agents qui participent à d'autres luttes, organisées selon leur propre logique.

En Roumanie, les relations entre les champs orientent l'action publique dans un sens favorable au capitalisme agricole. Rien n'autorise pourtant à considérer qu'elles se résument à une simple forme de lobbying. Le succès d'une démarche en direction de l'administration n'est pas conditionné à une perte d'autonomie du champ bureaucratique. Il s'explique avant tout par une coïncidence structurale. Des hauts fonctionnaires appuient une démarche engagée dans le champ entrepreneurial lorsqu'elle sert au règlement des luttes dans lesquelles ils sont eux-mêmes engagés et qui présentent des enjeux spécifiques.

Si les facteurs déterminants sont très lisibles dans notre cas d'étude et s'ils se dérobent davantage à l'attention sur d'autres terrains, tout laisse à penser qu'une organisation structurale complexe autorise dans de multiples occurrences des connexions entre champs bureaucratique et entrepreneurial. L'analyse du cas roumain peut ainsi former le point de départ d'un programme de recherche plus large qui consisterait en une comparaison structurale systématique.

V

**DÉCISION, MISE EN ŒUVRE,
CIRCULATION INTERNATIONALE :
DES PROCESSUS REVISITÉS À LA
LUMIÈRE DE LA SOCIOLOGIE DES
CHAMPS**

CHAPITRE 14

La décision saisie par la sociologie des champs. L'exemple des grands travaux culturels présidentiels

Thomas Hélie

La sociologie des décisions, élément central de l'analyse des politiques publiques¹, n'a produit à ce jour que peu de recherches mobilisant la théorie des champs. Le constat peut paraître singulier dans la mesure où l'un des classiques de la discipline – *Essence of decision*, de Graham Allison² – fournit de manière précoce les bases d'un rapprochement avec les travaux de Pierre Bourdieu. Dans son étude sur la crise des missiles de Cuba, parue en 1971, le chercheur américain propose en effet trois modèles d'analyse, dont l'un des plus utilisés, le «bureaucratic politics model» (BPM), met en évidence la permanence des luttes («*pulling and hauling*»³) qui émaillent le cours des décisions, ainsi que leur inscription dans les positions occupées par les protagonistes de l'espace décisionnel

1.* Je remercie Vincent Dubois, Alejandro Gorr et Florent Pouponneau pour leurs commentaires sur les versions antérieures de ce texte. Pour de récentes synthèses et mises en perspective des études de sociologie de la décision, voir par exemple Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, «Prise de décision», in Steve JACOB, Nathalie SCHIFFINO (dir.), *Politiques publiques. Fondements et perspectives pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 117-194 et Patrick HASSENTEUFEL, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2021, p. 161-187.

2. Graham T. ALLISON, *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971.

3. *Ibid.*, p. 144.

(« *where you stand depends on where you sit* »⁴). Le modèle d'Allison offre ainsi des pistes de convergence avec la théorie des champs, tout en élaborant des instruments opératoires pour saisir les décisions présidentielles, dont il sera plus particulièrement question dans cette contribution*.

Dans le champ universitaire français, rares sont les recherches qui – à l'image de la récente enquête dirigée par Grégory Daho, Florent Pouponneau et Johanna Siméant-Germanos sur l'intervention militaire de la France au Mali⁵ –, tentent de croiser les approches de Graham Allison et de Pierre Bourdieu. Dans les travaux anglo-saxons, le « BPM » a pour sa part fait l'objet de multiples controverses scientifiques articulées, schématiquement, autour de deux idées principales⁶ : la première pointe la sous-évaluation de l'influence présidentielle sur le processus décisionnel, critique qui ouvre la voie à de nombreuses recherches développant la notion de « leadership » présidentiel⁷, ou réhabilitant la théorie de l'acteur rationnel, sur la base d'une hybridation avec les approches cognitives⁸. La seconde critique du « BPM » renvoie, à l'inverse, à la nécessité de mieux évaluer l'influence de protagonistes localisés hors des champs politique et bureaucratique, perspective démontrant, dans

4. *Ibid.*, p. 176.

5. Grégory DAHO, Florent POUPONNEAU et Johanna SIMÉANT-GERMANOS (dir.), *Entrer en guerre. Lutttes politiques et bureaucratiques autour de l'intervention française au Mali*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2022.

6. Pour une mise en perspective plus complète du « BPM », voir Chris ALDEN, Ammon ARAN, *Foreign Policy Analysis. New approaches*, London & New York, Routledge, 2017, p. 45-62 et Christian LEQUESNE et Hugo MEIJER (dir.), *La politique étrangère. Approches disciplinaires*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2018, p. 41-91.

7. Stephen SKOWRONEK, *The Politics that Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993. George C. EDWARDS III et al., *Presidential leadership. Politics and policy making*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2020. Pour une application de cette approche en France, voir Bastien IRONDELLE, *La réforme des armées en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 177-231.

8. Alex MINTZ (ed.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.

certaines configurations, le poids des groupes d'intérêts⁹. En fin de compte, si les travaux issus de la critique du modèle d'Allison ont contribué au raffinement théorique de l'analyse décisionnelle et à la démultiplication des études de cas, ils ont simultanément produit une fragmentation analytique préjudiciable au travail du chercheur et de l'enseignant, désormais confrontés à un éventail pléthorique de modèles théoriques¹⁰.

L'objectif de cette contribution est de montrer l'intérêt de la sociologie des champs, aussi bien pour répondre aux critiques traditionnellement adressées à l'ouvrage pionnier de Graham Allison que pour fournir, de manière plus générale, un cadre théorique d'ensemble à l'analyse décisionnelle. Au-delà du questionnement sur l'influence variable du président (dans notre étude celui de la République française) sur les décisions, le concept de champ permet d'orienter l'analyse vers les *conditions sociales de production* de la prééminence présidentielle. Un tel déplacement de problématique implique de considérer les espaces décisionnels comme des champs de forces et des champs de luttes¹¹, au sein desquels les présidents disposent – tout particulièrement dans les régimes politiques français et américain –, d'un certain nombre d'atouts liés à leur position institutionnelle. Si certains de ces atouts, comme le pouvoir de nomination, leur confèrent un « poids structural »¹² sur la production de l'action publique, les présidents n'en sont pas moins tenus, en politique étrangère¹³ comme dans d'autres secteurs d'intervention,

9. Sur ce point, voir par exemple Hugo MEIJER, « Actors, coalitions and the making of foreign security policy: US strategic trade with the People's Republic of China », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 15, 2015, p. 433-475.

10. Sur cette double difficulté cf. Luis DA VINHA, Anthony DUTTON, *Three Approaches to Presidential Foreign Policy-Making in the Twenty-first Century*, New York, Peter Lang, 2021, p. 10-11.

11. Pierre BOURDIEU, *Microcosmes. Théorie des champs*, Paris, Éditions Raisons d'agir, 2022, p. 577-612.

12. *Ibid.*, p. 582.

13. Pour une analyse des contraintes bureaucratiques qui pèsent sur la décision présidentielle en politique étrangère, voir Florent POUPONNEAU, « Une approche non décisionniste de la décision. L'« entrée en guerre » et l'emprise

par les contraintes spécifiques des espaces décisionnels : comme tous les agents dominants, les présidents « voient leurs choix circonscrits par les choix innombrables des autres agents (dont ils doivent anticiper les réactions) »¹⁴. Sur ce plan, l'une des vertus majeures de la sociologie des champs tient à ce qu'elle donne à voir les logiques complexes du *processus de présidentialisation* de l'action publique, dans les luttes sociales qui font l'historicité des espaces décisionnels. Dans le même sens, en laissant ouverte la question de la nature des agents susceptibles de peser sur le processus décisionnel, et dont la localisation peut dépasser, comme le montrera la partie empirique de ce chapitre, les frontières des champs politique et administratif, la sociologie des champs répond à la seconde critique portant sur le caractère réducteur du « BPM » de Graham Allison.

De manière plus générale, l'intérêt du concept de champ tient à ce qu'il fournit un cadre théorique homogène autorisant, à partir d'un ensemble de propositions générales, la comparaison entre différentes formes de décisions. En première analyse, les espaces décisionnels peuvent ainsi être considérés comme des champs de forces et des champs de luttes opposant des agents qui, en fonction de leurs dispositions, des positions qu'ils occupent et des ressources dont ils disposent, prennent position pour tenter d'influer sur le cours des décisions. Dans cette perspective, le concept de champ permet de révéler les propriétés sociales des agents investis dans les espaces décisionnels, mais également d'étudier ce que les décisions font, pour reprendre l'analyse de Vincent Dubois¹⁵, aux équilibres provisoirement stabilisés des politiques sectorielles dans lesquelles elles se déploient. Ces premières considérations viennent utilement rappeler, à la suite notamment des travaux de Philip S. Gorski¹⁶ que,

des contraintes bureaucratiques », dans Grégory DAHO, Florent POUPONNEAU, Johanna SIMÉANT-GERMANOS (dir.), *Entrer en guerre, op. cit.*, p. 31-56.

14. Pierre BOURDIEU, *Microcosmes, op. cit.*, p. 582.

15. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, 2014, p. 14.

16. Philip S. GORSKI (ed.), *Bourdieu and Historical Analysis*, Durham-London, Duke University Press, 2013. (Les traductions des textes en anglais sont

loin de se focaliser sur les logiques de reproduction, la sociologie des champs fournit également « des outils conceptuels pour l'analyse des changements macro-sociaux et des crises historiques »¹⁷. En matière d'analyse décisionnelle, l'objectivation des formes du changement peut s'effectuer, comme le montrera la première partie de ce texte, sur deux plans au moins : la sociologie des champs permet, d'une part, de *topographier* les espaces décisionnels, en faisant apparaître les propriétés sociales des agents qui parviennent à imposer leurs visions et qui, pour ainsi dire, « portent » le changement. La logique agonistique du fonctionnement des champs – espaces animés, comme le rappellent Mathieu Hilgers et Eric Mangez, « par des luttes qui modifient constamment leurs rapports de force internes »¹⁸ – fournit d'autre part un point d'appui pour *historiciser* les processus décisionnels, à partir de l'importation de concepts qui, comme ceux de « stratégies » et de « trajectoires »¹⁹, ont montré leur valeur heuristique, singulièrement dans l'étude des champs de production culturelle.

Les apports de la théorie des champs seront illustrés, dans une seconde partie, par l'analyse des grands travaux culturels présidentiels, répertoire d'intervention publique qui a vu le jour, en France, dans le courant des années 1970, avec la création du Centre Pompidou à Paris. L'examen des conditions de production de ces grands projets à partir du concept de champ permet d'appréhender les formes de domination de l'institution présidentielle²⁰, en repla-

réalisées par l'auteur de ce chapitre).

17. Philip S. GORSKI, « Bourdieu as a theorist of change », in Philippe S. GORSKI (ed.), *op. cit.*, p. 2.

18. Mathieu HILGERS, Eric MANGEZ, « Introduction to Pierre Bourdieu's theory of social fields », in Mathieu HILGERS, Eric MANGEZ (ed.), *Bourdieu's Theory of Social Fields*, Routledge, 2015, p. 11.

19. Pour une vision synthétique de ces deux concepts, voir les articles de Francine Muel-Dreyfus et Gisèle Sapiro in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS Éditions, 2020, respectivement p. 852-854 et p. 813-816.

20. Bernard LACROIX, Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris Presses de Sciences Po, 1992. Brigitte

çant cette dernière dans l'ensemble des relations qui structurent le processus décisionnel et des mobilisations susceptibles de se former dans le cours même des projets. L'analyse des grands travaux culturels conduit plus largement à s'interroger sur les effets de la *présidentialisation* de l'action publique sur des secteurs qui, à la différence de la politique étrangère, ne relèvent pas des prérogatives officielles du chef de l'État. Dans un cas comme dans l'autre, la topographie et l'historicisation des espaces de production des grands travaux fournissent d'utiles clés d'interprétation, appelant à une plus large utilisation de la sociologie des champs dans l'analyse décisionnelle.

Le champ comme instrument analytique du changement

Les vertus de l'analyse décisionnelle par la sociologie des champs sont essentiellement de deux ordres: en portant l'attention sur les positions et les dispositions des agents, ce concept permet, d'une part, de *topographier* l'espace décisionnel et de révéler les propriétés spécifiques des protagonistes qui parviennent à imposer le changement. Sa dimension agonistique est utile, d'autre part, pour *historiciser* les processus décisionnels, en suivant notamment l'évolution des prises de position des agents mobilisés, au gré de leurs alliances et de leurs oppositions, et selon les contraintes spécifiques des espaces dans lesquels ils évoluent.

Topographier les espaces décisionnels

L'une des originalités majeures de la sociologie de Pierre Bourdieu tient à l'attention qu'elle prête, dans une perspective relationnelle, aux propriétés sociales des agents qui « font l'histoire » des champs. Dans l'analyse de l'action publique, une telle approche s'avère rare, alors qu'elle est particulièrement utile pour identifier les logiques de transformation des politiques sectorielles, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou, au contraire, d'une remise en cause de

GAÏTI, *De Gaulle, prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

leur autonomie, comme le montrent par exemple les études portant sur les politiques environnementales et les politiques culturelles.

Dans leur récente enquête sur les politiques de l'eau aux États-Unis, Franck Poupeau et ses collègues²¹ révèlent ainsi les effets de la formation progressive d'un « habitus écologique », dans les interdépendances d'espaces localisés d'action publique, comme l'État de l'Arizona, et les transformations du rôle de certaines agences fédérales. Produit de dispositions spécifiques acquises par les nouveaux professionnels du secteur et de réalignements de coalitions d'institutions diverses, cet habitus concourt à renforcer l'enjeu de la préservation des ressources hydriques et, plus largement, de l'environnement. Surtout, de telles transformations marquent, selon les auteurs, « la fin de la subordination de la gestion de l'eau à un champ économique hégémonique, et l'émergence d'un champ relativement autonome des politiques de l'eau »²². Inversement, dans ses recherches sur les politiques culturelles, Vincent Dubois montre ce que le rapprochement entre économie et culture au cours des années 1980 doit à une logique ambivalente de « professionnalisation » du secteur culturel, portée notamment par un groupe de hauts fonctionnaires – les « énarques de gauche » – qui occupent à cette époque des positions dominantes au ministère de la Culture. En promouvant la « réconciliation de l'économie et de la culture », ces hauts fonctionnaires tendent ainsi à « rendre obsolètes les références au militantisme culturel, entendent “moderniser” l'administration de la culture en la professionnalisant, se réapproprient le discours des entreprises privées que plusieurs d'entre eux rejoignent »²³. À l'inverse des conclusions émises pour les politiques de l'eau, cette logique d'économicisation participe au renforcement

21. Franck POUPEAU, Brian F. O'NEILL, Joan Cortinas MUNOZ, Murielle COEURDRAY, Eliza BENITES-GAMBIRAZIO, *The field of water policy. Power and scarcity in the American southwest*, London-New York, Routledge, 2020. (Version française à paraître sous le titre: *L'écologisation des politiques hydriques. Enquête sur la gestion de la sécheresse dans le Sud-Ouest des États-Unis*, Editions du Croquant)

22. Franck POUPEAU *et al.*, *The field of water policy*, *op. cit.*, p. 167.

23. Vincent DUBOIS, *La politique culturelle*, Paris, Belin, 2012, p. 368.

de l'hétéronomie des politiques culturelles, selon des degrés plus ou moins prononcés en fonction des secteurs qui les composent.

Une même méthode de recherche peut être utilisée pour analyser les inflexions, ruptures et tournants qui surviennent dans les espaces décisionnels, comme l'illustrent trois recherches portant sur des secteurs d'intervention publique aussi variés que les politiques du logement, les politiques économiques et les politiques migratoires. Publiée en 1990, la recherche séminale de Pierre Bourdieu et de Rosine Christin sur la politique du logement²⁴ démontre l'intérêt de la sociologie des champs – et de l'analyse des correspondances multiples – pour mettre au jour, au-delà des luttes structurant le cours ordinaire des politiques sectorielles, les propriétés sociales du groupe de « novateurs » qui parvient à imposer un mode de financement plus libéral du secteur, fondé sur l'aide à la personne au détriment de l'aide à la pierre. Dans le même sens, les récents travaux de Fabien Eloire sur le « tournant de la rigueur »²⁵, qui s'opère en France après la victoire de la gauche aux élections de 1981, font apparaître, à partir d'un croisement de la sociologie des champs et de la théorie néo-structurale, le type de capitaux dont disposent les « promoteurs du tournant » et la convergence progressive des prises de position vers l'impératif de rigueur économique, à la faveur d'un travail relationnel d'intermédiation révélé par l'analyse des réseaux sociaux. Enfin, l'enquête de Sylvain Laurens sur la « rupture » présumée des politiques migratoires françaises en 1974²⁶ invite à replacer les « tournants décisionnels » dans leur épaisseur sociale et leur profondeur historique : initialement légitimé par un argumentaire économique, l'appel à la « fermeture des frontières » de 1974 doit en réalité être réinterprété au regard des mutations du profil social

24. Pierre BOURDIEU, Rosine CHRISTIN, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 65-85.

25. Fabien ELOIRE, « Le “tournant de la rigueur” comme processus régulateur. Etude d'une décision de politique économique », *Revue française de sociologie*, 61-2, 2020, p. 207-241.

26. Sylvain LAURENS, « “1974” et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 82-2, 2008, p. 69-94.

des agents en charge de la mise en œuvre de la politique migratoire (les énarques de la direction de la Population et des Migrations au ministère des Affaires sociales), mais également du travail de persuasion qu'ils engagent pour faire de l'immigration un « problème à résoudre », et de la suspension des flux migratoires, une option politique à privilégier.

Par-delà leurs différences, l'un des points communs à ces trois recherches est de révéler l'intérêt d'une *topographie* sociale de l'espace décisionnel, pour comprendre les inflexions qui s'opèrent dans ces différents secteurs d'action publique. L'ensemble de ces travaux ouvre par ailleurs des pistes de réflexion fécondes, en montrant notamment de quelle manière les luttes s'objectivent dans le choix d'instruments divers – règles juridiques, techniques de financement, équipements collectifs et infrastructures, etc. –, qui constituent, comme le soulignent de manière suggestive Franck Poupeau et son équipe²⁷, autant de prises de position dans les espaces de production de l'action publique. Ainsi les dispositifs de financement font-ils l'objet de luttes permanentes²⁸, qui traduisent des visions concurrentes de l'action publique, comme le montre l'introduction de l'aide à la personne dans les politiques du logement ou, pour illustrer les logiques d'hétéronomie qui se diffusent dans le champ des politiques culturelles au cours des années 1980 et 1990, l'invention de la notion de « ressources propres » dans la politique des musées nationaux. Portée par des énarques de gauche favorables à l'autonomisation des musées – voire à la création, pour reprendre les propos de l'un d'entre eux, d'un véritable « marché des musées » –, cette évolution renforce l'hétéronomie du secteur en ouvrant la voie à une dépendance croissante aux financements privés (dons des mécènes, privatisation d'espaces, création de fonds de dotation, etc.) ; elle s'oppose ainsi aux positions de hauts fonctionnaires « patrimoniaux » qui, plus proches de la droite de l'échiquier poli-

27. Franck POUPEAU *et al.*, *The field of water policy*, *op. cit.*, chapitre 5, p. 138 et suivantes.

28. Sur ces enjeux, voir également Benjamin LEMOINE, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

tique, voient dans ces dispositifs une forme de « désolidarisation » de la politique muséale et du principe de *péréquation* financière en vertu duquel les plus grands musées peuvent – comme dans le secteur des monuments historiques – aider les plus petits²⁹.

Au-delà des dispositifs de financement, d'autres instruments, comme les infrastructures et les équipements collectifs, constituent des « sites » majeurs d'affrontements entre visions et principes de division concurrents de l'action publique. Sur ce point, l'enquête sur les politiques de l'eau aux États-Unis montre bien comment ces dernières « rompent avec les logiques d'offre traditionnelles (grands projets et infrastructures, etc.) qui ont présidé au développement de l'ouest des États-Unis » et « impulsent de nouveaux instruments (réutilisation de l'eau, stockage de l'eau, etc.) dont les usages peuvent varier en fonction des configurations socio-institutionnelles dans lesquelles ils sont mis en œuvre »³⁰. Dans le domaine culturel, sur lequel porte plus spécifiquement ce texte, les équipements collectifs constituent également un enjeu de luttes capital et l'on peut affirmer, sans trop forcer le trait, que les politiques culturelles sont, depuis la création du ministère de la Culture, des « luttes d'équipements »³¹. Ainsi les « maisons de la culture », portées dans les années 1960 par les responsables du ministère en charge des Affaires Culturelles, se sont-elles largement édifiées contre les « maisons des jeunes et de la culture », promues par le ministère de la Jeunesse et des Sports ; de la même manière,

29. Thomas HÉLIE, Frédéric POULARD, « Heurs et malheurs de la mutualisation. Réflexions sur le financement des la politique des musées », in Céline HUSSON-ROCHCONGAR (dir.), *Finances locales et mutations contemporaines de l'État*, Paris, Mare et Martin, à paraître.

30. Franck POUPEAU *et al.*, *The field of water policy*, *op. cit.*, p. 139.

31. Pour des illustrations de ce type de luttes, en France et à l'étranger, voir par exemple Thomas HELIE, « Deux générations d'équipement culturel ? De l'identité précaire du « troisième cercle » à l'émergence des scènes nationales », dans Loïc VADELORGE (dir.), *L'action culturelle dans les villes nouvelles*, La Documentation française, 2005, p. 77-104 et Thomas HELIE, « De l'effet Bilbao au tournant d'Helsinki ? Les projets culturels iconiques saisis par la politisation et l'innovation », dans Biljana MICKOV, Fabrice THURIOT (dir.), *Villes innovantes et transformations culturelles*, L'Harmattan, 2019, p. 73-91.

les centres culturels communaux créés par les élus locaux réunis en fédération nationale se construisent, à la même époque, en rupture avec la philosophie étatiste et « verticale » des maisons de la Culture³².

Au travers de ces luttes d'instruments (et d'équipements), ce sont bien des représentations concurrentes des politiques culturelles qui s'affrontent, portées par des agents aux profils et aux dispositions spécifiques, comme le montrera plus loin l'analyse des décisions prises dans le cadre de la politique des grands travaux présidentiels. Mais au-delà de cette plus-value « topographique », l'intérêt du concept de champ tient aussi à ce qu'il permet d'historiciser les luttes qui se déploient dans les espaces décisionnels.

Historiciser les processus décisionnels

La dimension agonistique du concept de champ est utile en ce qu'elle contribue à éclairer les prises de position successives des agents intervenant dans les espaces d'action publique, favorisant ainsi l'historicisation des processus décisionnels. Sur ce plan, de nombreuses recherches rappellent la diversité des oppositions qui rythment, à différentes échelles, le cours ordinaire des politiques publiques, qu'il s'agisse des luttes d'institutions entre les différentes strates de collectivités territoriales³³, entre administration budgétaire et ministères dits « dépensiers » ou encore, au niveau du champ bureaucratique européen³⁴. Dans la dynamique de ces luttes, cependant, les institutions n'offrent pas toutes les mêmes ressources aux agents qui agissent en leur nom, et l'analyse déci-

32. Vincent DUBOIS, « Local vs national : premières luttes pour la compétence politique légitime en matière culturelle », in Vincent DUBOIS, *et. al.*, *Le politique, l'artiste et le gestionnaire*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2017, p. 19-49.

33. Daniel GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1998.

34. Sylvain LAURENS, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2013. Sur la production des politiques de l'Union européenne au sein du « champ de l'eurocratie », cf. le chapitre de Didier Georgakakis dans cet ouvrage.

sionnelle doit dès lors prendre en considération les inégalités structurelles qui pèsent sur leurs relations.

S'agissant du pouvoir exécutif, par exemple, l'une des questions centrales dans les régimes présidentiels (ou semi-présidentiels) est celle des effets de la domination de la présidence dans les différents champs de l'action publique. Cette question se pose bien au-delà des affaires régaliennes traditionnellement étudiées par la sociologie des décisions, et ce tout particulièrement dans le contexte institutionnel français, marqué par un « déséquilibre présidentieliste »³⁵ tendant à renforcer la prééminence du président de la République sur les deux autres pôles centraux – Premier ministre³⁶ et ministre des Finances³⁷ – du pouvoir exécutif. La sociologie des champs peut ici s'avérer utile pour suivre, dans le cours des décisions, les rapports de force entre ces institutions et, sans réifier ces dernières, analyser leurs interactions à la lumière des luttes d'entourages³⁸ qui scandent le processus décisionnel.

Retraduite dans les termes de la sociologie des champs, la question qui se pose ici est bien celle de l'existence d'un éventuel « chef d'orchestre » dans les champs d'action publique, du fait notamment de l'ampleur des ressources dont dispose le président de la République. Ces ressources mobilisables peuvent être de natures diverses, d'ordre *matériel* (par exemple, la capacité à dégager des financements) ou *symbolique*, telles que la maîtrise de la temporalité de l'action publique – enjeu de pouvoir décisif³⁹ –, ou encore le pouvoir de nomination. Ce dernier constitue un atout majeur pour le président de la République et ses conseillers, qui permet –

35. Bastien FRANÇOIS, *Le régime politique de la Vème République*, Paris, La découverte, 2011.

36. Delphine DULONG, *Premier ministre*, Paris, CNRS Editions, 2021.

37. Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire*, Paris, Économica, 2006 ; Philippe BEZÈS, Florence DESCAMPS, Scott VIALLET-THÉVENIN, « Bercy: empire ou constellations de principautés », *Pouvoirs*, 2019, 1-168, p. 9-28.

38. Jean-Michel EYMERI, Xavier BIOY, Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po., 2015.

39. Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, p. 270.

comme le montre l'exemple précité de la réforme de la politique du logement et, plus précisément, les logiques de constitution des commissions – de *configurer* le processus décisionnel, en déterminant l'équilibre général des pouvoirs entre les différents agents qui y participent.

Disposer d'un pouvoir de configuration n'équivaut toutefois pas à une domination sans partage de l'espace de production des décisions et, pour filer la métaphore musicale, si le président de la République peut bien apparaître sous les traits d'un chef d'orchestre en amont du processus décisionnel, rien ne garantit que les « musiciens » (*i.e.* les agents efficaces de l'espace décisionnel) agiront avec la discipline d'un ensemble philharmonique, suivant scrupuleusement les partitions composées par le chef de l'État et son entourage. Des phénomènes de déperdition décisionnelle peuvent d'abord survenir dans les rouages de l'espace décisionnel, aussi bien au sein du champ bureaucratique⁴⁰ que dans le champ politique, en fonction de la manière dont les membres des états-majors ministériels interprètent leurs rôles. Par ailleurs, des groupes sociaux sont toujours susceptibles de se mobiliser dans le cours même des décisions, fussent-elles présidentielles, pour tenter d'en infléchir l'orientation.

Afin d'éclairer ces enjeux, certains concepts de la sociologie des champs peuvent être utilement importés dans l'analyse décisionnelle, au premier rang desquels celui de « stratégies ». Loin de l'appréhension portée par les théoriciens de l'analyse rationnelle, le concept de stratégie – initialement utilisé par Pierre Bourdieu dans un sens proche de celui « d'habitus » – a été par la suite remanié par des spécialistes des champs littéraire et intellectuel⁴¹. La di-

40. Sur ce point, voir par exemple Florent POUPONNEAU, *La politique française de non-prolifération nucléaire. De la division du travail diplomatique*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2015, p. 230. Voir également la contribution de l'auteur au présent ouvrage.

41. Voir par exemple Alain VIALA, *Naissance de l'écrivain. Sociologie de la littérature à l'âge classique*, Minuit, 1985 ; Alain VIALA « Des stratégies dans les Lettres », in Nicolas SCHAPIRA, Dinah RIBARD, *On ne peut pas tout réduire à des stratégies*, Paris, PUF, p. 183-200 ; Louis PINTO, *La théorie souveraine*, Paris,

mension heuristique du concept provient de sa capacité, comme le rappelle Gisèle Sapiro, à restituer empiriquement les conduites des agents, en faisant la part du poids des dispositions et des marges de manœuvre dont ces derniers disposent dans leurs prises de position⁴². L'intérêt de ce concept tient par ailleurs à ce qu'il permet de faire varier la focale d'analyse, en élargissant l'observation aux stratégies d'institutions ou de groupes mobilisés – comme l'illustrent les travaux portant sur celles que déploient des revues, des éditeurs ou des intellectuels⁴³ –, ou en la resserrant sur les trajectoires de certains agents aux propriétés spécifiques. Concernant le second point, la méthode de recherche appliquée par Alain Viala au champ littéraire en général (et à la trajectoire de Racine en particulier⁴⁴), qui vise à passer progressivement « d'une analyse en termes de position et prises de position à une étude de trajectoire »⁴⁵, constitue une source d'inspiration majeure pour l'analyse décisionnelle : « En mettant en relation cette trajectoire et les diverses postures [...] qui s'y manifestent », explique Alain Viala, « on dégagera la logique d'une stratégie littéraire. En effet, chaque posture [...] postule une manière de se situer par rapport aux destinataires. Leur succession dessine un parcours, avec un point de départ et un aboutissement, et une manière d'accomplir ce parcours. Une stratégie, au sens propre, est bien une façon de poursuivre un but, et une manière mise en œuvre pour l'atteindre »⁴⁶.

Selon cette acception, le concept de stratégie devient opératoire pour l'analyse décisionnelle, notamment parce qu'il permet de sai-

Éditions du Cerf, 2009 ; Gisèle SAPIRO, *La sociologie de la littérature*, Paris, La Découverte, 2014, p. 81-82.

42. Gisèle SAPIRO, *La sociologie de la littérature*, *op. cit.*, p. 81.

43. Anna BOSCHETTI, *Sartre et « Les Temps Modernes »*, Paris, Minuit, 1985. Gisèle SAPIRO, *Les contradictions de la globalisation éditoriale*, Paris, Nouveau monde éditions, 2009, p. 133-249. Louis PINTO, *Sociologie des intellectuels*, Paris, La découverte, 2021.

44. Alain VIALA, *Racine : la stratégie du caméléon*, Paris, Seghers, 1990.

45. Alain VIALA in Georges MOLINIÉ, Alain VIALA, *Approches de la réception*, Paris, PUF, 1993, p. 216.

46. *ibid.*, p. 216.

sur ce que les protagonistes font en pratique de leurs capitaux, dans les limites des contraintes de l'espace décisionnel, le poids des dispositions acquises antérieurement dans d'autres espaces d'action publique et l'état général – toujours fluctuant – de la balance des pouvoirs au sein des espaces décisionnels. En donnant au concept de stratégie une épaisseur sociale, la théorie des champs rompt ainsi avec les approches rationnelles contemporaines qui, dans leurs variantes enrichies d'apports cognitifs, réaffirment finalement le choix souverain des décideurs parmi les différentes options qui leur sont proposées⁴⁷. A l'inverse, l'approche bourdieusienne rappelle que les stratégies sont toujours pour partie des « choix sous contraintes », qui doivent être systématiquement rapportés aux dispositions des agents et aux positions (interdépendantes) qu'ils occupent dans les champs. De ce point de vue, les stratégies présidentielles sont, comme les autres, prises dans les rets de l'espace décisionnel.

Cependant, en raison du volume élevé de capitaux détenus par les agents évoluant aux « sommets de l'État », de leur maîtrise des enjeux et de leur sens du placement, ces stratégies revêtent fréquemment la forme de ce que Pierre Bourdieu qualifie de « double jeu » ou de « coup double »⁴⁸. A l'image des « stratégies d'auteurs » qui, au-delà des stratégies d'écriture, témoignent d'une recherche de reconnaissance sociale⁴⁹, les « stratégies de décideurs » apparaissent en effet comme une quête permanente d'influence, médiatisée par les enjeux – multiples et éminemment complexes – qui se présentent à eux dans le cours des décisions. Les marges de manœuvre dont disposent les agents n'apparaissent jamais aussi clairement que dans le cadre de ces « stratégies duplices », qui se déploient fréquemment à l'interface de différents champs, mais dont les effets demeurent toujours conditionnés à l'état des rapports de

47. Steven B. REDD, Alex MINTZ, "Policy perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making", *Policy Studies Journal*, 41-1, 2013, p. S17-S20.

48. Pierre BOURDIEU, *Manet. Une révolution symbolique*, Paris, Seuil-Raisons d'agir éditions, 2013, p. 509.

49. Gisèle SAPIRO, *La sociologie de la littérature, op. cit.*, p. 82.

forces prévalant dans les espaces décisionnels. Les grands travaux présidentiels constituent un bon site d'observation pour examiner ce type de stratégies et, plus largement, un terrain favorable à l'application de la sociologie des champs aux processus décisionnels.

Les grands travaux présidentiels comme objets décisionnels

Les grands travaux présidentiels constituent un objet de recherche fécond pour une analyse décisionnelle qui mobilise les acquis de la sociologie des champs. La fabrique de ces projets culturels donne en effet à voir la présidence de la République « en actes », dans ses relations et oppositions avec les autres institutions et groupes d'agents mobilisés dans le processus décisionnel. Sur ce plan, la topographie sociale des protagonistes de l'espace décisionnel est d'autant plus intéressante qu'elle traduit les effets spécifiques du pouvoir de nomination présidentiel et, par extension, le degré de rupture escompté en amont du lancement de ces opérations⁵⁰.

Les grands travaux constituent par ailleurs des facteurs de déstabilisation du cours ordinaire de fonctionnement des sous-champs d'action publique (politiques des musées, de la musique, des bibliothèques et de la lecture publique, etc.) dans lesquels ils s'insèrent. En brisant les routines bureaucratiques sectorielles, en accélérant considérablement le rythme d'exécution des procédures, les décisions présidentielles contribuent en effet à une *fluidification* de l'action publique⁵¹, un parallèle pouvant être ici établi avec

50. Une telle démarche, retenue par Louis Pinto pour étudier la genèse du Centre Pompidou, a montré l'ambivalence des positions occupées par les responsables en charge de sa réalisation. Composée du musicien contemporain Pierre Boulez, du conservateur de musées François Mathey, de l'historien de l'art suédois Pontus-Hulten, et du conservateur des bibliothèques Jean-Pierre Séguin, les membres de l'équipe de préfiguration apparaissent comme des personnalités « reconnues compétentes dans leur domaine et considérées souvent comme hérétiques ou marginales ». Voir Louis PINTO, « Déconstruire Beaubourg : art, politique et architecture », *Genèses*, 6, 1991, p. 109.

51. Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

les mutations des champs soumis à des épreuves sociohistoriques critiques⁵². Dans un tel contexte, le concept de stratégies apparaît particulièrement opératoire pour saisir, dans ses variations de focale, l'évolution des prises de position des agents dans ces espaces décisionnels incertains et mouvants. Les exemples des deux plus grands projets culturels des septennats de François Mitterrand – le Grand Louvre et la Bibliothèque nationale de France – serviront de fondements à cette analyse, à partir d'une enquête documentaire mobilisant différents fonds d'archives, dont ceux de la présidence de la République.

Le projet de Grand Louvre ou l'emprise de la conservation

Le projet de Grand Louvre, à la différence du Centre Pompidou évoqué plus haut, est dès l'origine caractérisé par une volonté de continuité (voire, de conformité) institutionnelle, qui vise prioritairement à préserver les intérêts des conservateurs de musée⁵³, principaux utilisateurs du lieu. Bien qu'il ne soit que très peu évoqué dans la littérature consacrée à cette opération, un projet muséal induit, dès le mois de mai 1981, une rupture plus franche, porté par le nouveau ministre de la Culture, Jack Lang, et les membres de son cabinet, au premier rang desquels l'architecte Christian Dupavillon et le haut fonctionnaire Claude Mollard, ancien secrétaire général du Centre Pompidou et de l'Union Centrale des Arts Décoratifs. Ce projet alternatif repose sur la création d'un grand « musée sans époque », occupant l'ensemble de la surface du palais du Louvre, et intégrant les œuvres du XIX^e siècle initialement destinées au musée d'Orsay, ce dernier accueillant en retour les collections du musée des Arts décoratifs. En s'inspirant fortement du mode opératoire retenu pour le Centre Pompidou, les conseillers de Jack Lang lancent très tôt un concours de programmation permettant de jeter les bases de ce projet de rupture et de contrer celui, plus convention-

52. Gisèle SAPIRO, *La guerre des écrivains. 1940-1953*, Paris, Fayard, 1999. Boris GOBILLE, *Le mai 68 des écrivains. Crise politique et avant-gardes littéraires*, Paris, CNRS Éditions, 2018.

53. Frédéric POULARD, Jean-Michel TOBELEM (dir.), *Les conservateurs de musée : atouts et faiblesses d'une profession*, Paris, La documentation française, 2015.

nel, préparé par la direction des musées de France: « il y en a marre des féodaux des musées! », écrit Claude Mollard à Christian Dupavillon au début de l'année 1982⁵⁴.

A l'encontre de ce projet, l'analyse des logiques sociales et politiques de recrutement des responsables du Grand Louvre (et du musée d'Orsay) révèle les tentatives du président de la République et de son entourage de neutraliser, de manière plus ou moins directe, les aspirations des « novateurs » du ministère de la Culture, au profit d'une approche visant à satisfaire les intérêts du monde de la conservation des musées, représenté notamment par Michel Laclotte, directeur du département des Peintures au musée du Louvre, et principal instigateur du musée d'Orsay. De manière assez singulière, en effet, les profils des responsables du Grand Louvre et du musée d'Orsay apparaissent bien plus ancrés dans les ministères Malraux (1959-1969) et Duhamel (1971-1973), que dans la nouvelle administration Lang, François Mitterrand puisant ici dans un vivier de hauts fonctionnaires plus proches de la droite que de la gauche de l'échiquier politique. Très tôt sanctuarisé par le président de la République, le musée d'Orsay est ainsi confié au conseiller d'État Jacques Rigaud, ancien directeur de cabinet de Jacques Duhamel, qui sera par la suite nommé au conseil d'administration de l'établissement public du Grand Louvre ; dans le cas du musée d'Orsay, la continuité avec le monde de la conservation trouve également une partie de son explication dans la relation – alors inconnue d'une large partie de son entourage – qu'entretient François Mitterrand avec l'une des principales ambassadrices du projet, la conservatrice Anne Pingeot, pour qui ce musée constitue, notamment par la place qu'il accorde aux sculptures, la « grande aventure de sa vie »⁵⁵.

Dans le même sens, le projet de Grand Louvre est confié à Émile Biasini, ancien directeur du Théâtre, de la Musique et de l'Action culturelle (1961-1966), qui recrute à son tour, pour constituer l'association de préfiguration du musée, des personnalités côtoyées au

54. Archives nationales (désormais noté A.N.), v19870301, article 3.

55. Anne PINGEOT, *Il savait que je gardais tout*, Entretiens avec Jean-Noël Jeanneney, Paris, Gallimard/France Culture, 2018.

cours de ses fonctions sous l'administration Malraux : c'est le cas par exemple de François Werhlin, ancien chef de cabinet (1963-1964) de Gaëtan Picon, directeur général des Arts et des Lettres d'André Malraux, ou de Max Querrien, ancien directeur de l'Architecture sous le même ministre, de 1963 à 1968 ; c'est surtout le cas de Pierre Quoniam, inspecteur général des musées depuis le début des années 1960, ancien directeur du musée du Louvre (1972-1978) et véritable cheville ouvrière du projet de Grand Louvre, chargé par Émile Biasini d'établir une liaison permanente entre l'établissement public constructeur, les architectes, les programmeurs et les conservateurs du musée du Louvre. Cette entreprise de légitimation du projet culmine au début de l'année 1984, à l'occasion d'un séminaire organisé à Arcachon au terme duquel les conservateurs en chef du Louvre approuvent collectivement le parti architectural proposé par l'architecte Ieoh Ming Pei, et notamment la construction de la désormais célèbre « Pyramide ». La vive polémique médiatique que déclenche cette dernière, qui n'est pourtant que le simple « geste final et visible d'une "architecture ensevelie" »⁵⁶, ne doit donc pas occulter l'une des principales conclusions qui ressort des propriétés sociales des responsables de l'opération : le centre de gravité de l'espace décisionnel du Grand Louvre se situe dans la *conservation* plutôt que dans la *novation*.

Si les grandes phases du déroulement de l'opération sont désormais bien documentées, en raison notamment de la riche littérature publiée sur le projet, l'analyse par les « stratégies », au sens défini plus haut, permet d'en proposer une lecture alternative, fondée sur l'évolution des rapports de force entre les principaux responsables de l'opération, au gré de leurs positions successives, en fonction de leurs dispositions et des contraintes spécifiques de l'espace décisionnel. L'étude des trajectoires d'Émile Biasini, président de l'établissement public constructeur du Grand Louvre et de son ministre de tutelle, Jack Lang, s'avère utile de ce point de vue. Ancien haut fonctionnaire de la France d'Outre-Mer, le premier peut s'appuyer sur un riche capital bureaucratique et une solide réputation

56. Note d'Émile Biasini, 17 janvier 1984. A.N., v.2000-0330, article 11.

de « bâtisseur », qui lui vaut notamment le qualificatif de « bulldozer » ; moins doté en ressources de ce type, le ministre Jack Lang peut puiser de son côté dans des dispositions acquises à l'interface de différents champs : universitaire, culturel et politique⁵⁷.

L'analyse croisée de ces deux trajectoires décisionnelles permet de révéler la capacité de ces protagonistes richement dotés à user de leurs ressources sous la forme de « double jeu » ou de « coup double », c'est à dire en s'appuyant sur des stratégies qui, tout en répondant aux contraintes techniques et éminemment complexes des opérations, s'apparentent dans le même temps à des luttes permanentes de placement et de remplacement dans l'espace décisionnel, au croisement de différents champs. Et c'est précisément en ce sens que la restitution de ces stratégies est importante, dans la mesure où, loin de prendre la forme univoque – selon une lecture purement « stratéguiste » – de luttes de pouvoir, elles produisent des effets bien réels sur le projet lui-même, parce qu'elles sont imbriquées dans les enjeux spécifiques de l'opération. L'une des singularités, dans le cas du Grand Louvre, tient de surcroît à ce que ces luttes s'objectivent « physiquement » dans l'espace du musée : en d'autres termes, les prises de position des protagonistes sont également des « guerres de position », dans le cadre desquelles l'un des enjeux est de prendre le contrôle du territoire de l'adversaire⁵⁸.

La trajectoire décisionnelle d'Émile Biasini dessine les contours d'une stratégie de *l'irréversibilité* : bras armé du chef de l'État, le haut fonctionnaire a l'avantage de disposer de la légitimité découlant de son investiture présidentielle et de ressources financières abondantes (qui doivent toutefois être validées par son ministre de tutelle, Jack Lang) ; en pratique, Émile Biasini demeure cependant soumis aux délais restreints d'exécution de l'opération, contrainte cardinale de l'espace décisionnel des grands travaux, tout en de-

57. Laurent MARTIN, *Jack Lang. Une vie entre culture et politique*, Paris, Éditions Complexe, 2008.

58. Ces luttes spatiales sont d'autant plus vives que le ministère des Finances est à l'époque implanté au sein du Louvre et que son état-major fait preuve de réticences à déménager dans le bâtiment, en construction, situé à Bercy.

vant s'assurer de l'adhésion constante des conservateurs du musée à l'opération. De son côté, le ministre de la Culture suit une stratégie paradoxale que l'on peut qualifier de *patrimoniale*, en ce sens qu'elle repose sur un fort investissement dans des enjeux tels que ceux de l'organisation des fouilles archéologiques ou de la réhabilitation de la Cour Carrée⁵⁹. Selon notre hypothèse, cette stratégie patrimoniale s'inscrit dans une logique de coup double en ce qu'elle permet au ministre, confronté aux échecs de la mise en œuvre de son projet muséal de rupture (et, plus tard, de l'introduction de l'art contemporain au Louvre⁶⁰), de se repositionner dans l'espace décisionnel, tout en arguant de l'intérêt supérieur du projet.

La stratégie patrimoniale de Jack Lang se heurte cependant, au cours de l'année 1983, à l'opposition du président de la République, qui invoque l'impératif d'irréversibilité, comme en atteste ce compte-rendu suggestif d'une réunion tenue à l'Élysée au mois de décembre 1983 :

«L'opération débute par les travaux dans la Cour Carrée. Le Président s'étonne du volume pris par cette tranche de travaux qui ne résulte pas d'une décision prise par lui, qui ne concerne pas son projet et ne doit pas avoir priorité sur la Cour Napoléon. [...] C'est ce projet confié à M. Pei qui constitue le programme du Président. La réalisation doit être engagée de façon irréversible pour 1986. L'opération Grand Louvre doit s'effectuer dans le respect des décisions prises et des enveloppes budgétaires définies ; - Jack Lang justifie les travaux dans la Cour Carrée par la préoccupation de créer l'irréversible ; - Le Président : "Cela ne constitue aucune gêne pour les Finances, aucun irréversible. Je ne l'avais pas programmé, je ne veux pas que cela se substitue au programme prévu" »⁶¹.

59. La Cour Carrée se situe à l'est du musée du Louvre ; la Cour Napoléon est l'espace central qui accueille la Pyramide.

60. Ariane LEMIEUX, «L'artiste et l'art contemporain au musée du Louvre des origines à nos jours», *Culture et musées* (en ligne), 27, 2016.

61. Compte-rendu de la réunion sur les grands travaux tenue à l'Élysée le 13

Au début de l'année 1984, en revanche, le dévoilement par l'architecte Ieoh Mingh Pei du projet de Pyramide, implantée au cœur du musée du Louvre, déclenche une très vive polémique médiatique, qui fournit au ministre de la Culture une opportunité de repositionnement dans l'espace décisionnel. Dans son ouvrage consacré aux *Batailles du Grand Louvre*⁶², Jack Lang revient avec précision sur la manière dont il s'emploie à désactiver la polémique, issue d'une mobilisation entretenue par une coalition d'historiens de l'art, de journalistes et d'architectes rassemblés autour de l'ancien ministre de la Culture Michel Guy ; dans un tel contexte, la stratégie patrimoniale se pare d'une nouvelle légitimité, que le ministre de la Culture s'empresse de signifier, à la fin du mois de janvier 1984, au président de la République :

« Au moment où des polémiques tendent à mettre en question le projet Pei, il me paraît politiquement important de mettre parallèlement l'accent sur la dimension historique du Grand Louvre. Ainsi pourrions-nous mieux préserver le front commun des archéologues, des conservateurs et des architectes des monuments historiques qui, tous, sont favorables à notre projet »⁶³.

Les prises de position successives du ministre de la Culture, qui finissent par convaincre le président de la République, aboutissent à l'inauguration de la Cour Carrée à la veille de la première cohabitation. Elles illustrent, plus profondément, la dialectique permanente dans laquelle sont pris les protagonistes de l'espace décisionnel, entre des contraintes structurales et, pour reprendre l'analyse de Pierre Bourdieu, un « *ars inveniendi*, qui permet d'inventer une

décembre 1983. A.N., 5AG4, 4354

62. Jack LANG, *Les Batailles du Grand Louvre*, Paris, Réunion des Musées Nationaux, 2012.

63. Note de Jack Lang à François Mitterrand, 30 janvier 1984. Archives de Jack Lang.

diversité de solutions acceptables à l'intérieur desquelles se détermine ce qui est à faire et à penser »⁶⁴.

Poussée à l'extrême par Jack Lang, cette stratégie patrimoniale sera toutefois rapidement rattrapée par les contraintes de l'espace décisionnel des grands travaux, comme le montre le vif contentieux qui éclate en 1985 autour d'une affaire, *a priori* anodine, de restauration des façades de la Cour Napoléon, qui va remonter jusqu'à l'Élysée pour arbitrage. Le conflit qui survient alors entre le ministre de la Culture et le président de l'établissement public du Grand Louvre tient à ce que le premier tente d'étendre sa stratégie *patrimoniale* à la Cour Napoléon, au moment même où le second, constatant la pacification des débats autour de la Pyramide (elle-même très largement issue du travail ministériel de désactivation de la polémique), pousse sa propre stratégie *d'irréversibilité*. Fondée sur l'accélération du calendrier du déménagement du ministère des Finances, cette dernière vise à implanter au plus vite, à la veille des élections législatives de mars 1986, une première œuvre d'art (« les Chasses de Maximilien ») consacrant de manière symbolique, avec l'assentiment des conservateurs du musée, la victoire de la Culture sur les Finances.

Les deux stratégies décisionnelles évoquées ici ne peuvent être déployées – comme le rappelle Gisèle Sapiro à propos de la trajectoire de l'écrivain François Mauriac dans le champ littéraire – que par des protagonistes disposant « d'un sens du placement qui [leur] permet, par un double jeu subtil, de “naviguer entre deux logiques” et d'en cumuler les profits respectifs »⁶⁵. Plus généralement, la restitution des « stratégies de décideurs » fournit une lecture originale des grands projets, en révélant notamment l'acuité des rapports de force générés dans le cours même du processus décisionnel⁶⁶, et

64. Pierre BOURDIEU, *Les règles de l'art*, *op. cit.*, p. 387.

65. Gisèle SAPIRO, *La guerre des écrivains. 1940-1953*, *op. cit.*, p. 219.

66. Loin d'un « moteur immobile », le président de la République – comme le « Roi-Soleil » sous l'Ancien Régime – est lui-même pris dans ces luttes générées par l'espace décisionnel. Sur ce point, voir Pierre BOURDIEU, « Le mort saisit le vif », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 32-33, 1980, p. 7.

qui ne surgissent pas nécessairement là où les chercheurs les attendent. Dans le cas du Grand Louvre, il est ainsi possible de soutenir la thèse, contre-intuitive, que la présidentialisation du projet s'effectue moins par décision présidentielle « verticale », que par canalisation des velléités ministérielles, qui tiennent elles-mêmes à la manière dont le ministre de la Culture (sur)investit son rôle. Plus profondément, l'analyse de ces deux trajectoires fait apparaître, en creux, les contours d'une troisième stratégie : celle du chef de l'État lui-même, qui *présidentialise* « ses » grands projets par équilibrage des tensions entre les responsables des opérations. De ce point de vue, la canalisation des luttes entre le ministère de la Culture et le maître d'ouvrage du Grand Louvre s'inscrit pleinement dans la métaphore de la « centrale électrique », développée par Norbert Elias dans la *Société de Cour* à propos du rôle du monarque : la vertu première d'un tel mode d'intervention, remarque-t-il, est « de permettre au souverain d'obtenir un maximum d'effet avec un minimum d'efforts personnels. En effet, les énergies jaillissent de manière automatique par le “mouvement perpétuel” de la compétition [...], la tâche du roi consistant simplement à les canaliser. Le mécanisme ressemble à une centrale électrique : il suffit que le responsable actionne un levier pour déclencher des énergies sans commune mesure avec l'effort déployé par lui »⁶⁷.

Des historiens mobilisés : le processus de création de la Bibliothèque François Mitterrand

Lancé au mois de mai 1988, au début du second septennat de François Mitterrand, le projet de nouvelle bibliothèque nationale offre quant à lui une toute autre perspective. À l'opposé du Grand Louvre, les conditions de lancement de ce projet attestent une profonde rupture avec l'institution pluriséculaire – la Bibliothèque nationale de la rue de Richelieu – qui lui préexiste. Cette logique de mise à distance institutionnelle apparaît dès la phase de préfiguration du projet, essentiellement sur trois plans : dans les notes de l'entourage du président de la République, d'abord et, plus particulièrement, des

67. Norbert ELIAS, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, p. 134.

polytechniciens Jacques Attali et Christian Sautter, respectivement conseiller spécial du président et secrétaire général adjoint de l'Élysée: alors que le premier, principal instigateur du projet, souhaite l'émergence d'une bibliothèque fondée sur les nouvelles technologies et la communication à distance, le second, échaudé par les difficultés de gestion liées au rapprochement du nouvel Opéra de la Bastille et de l'Opéra Garnier, plaide pour une véritable dissociation administrative des deux bibliothèques, en conférant à la plus récente un statut d'établissement public autonome.

La rupture institutionnelle se manifeste, ensuite, dans le profil social et les prises de position des professionnels des bibliothèques chargés de la définition du contenu de la nouvelle institution. L'un des points notables sur ce plan tient au fait que la majorité de ces professionnels défendent non pas les intérêts des bibliothèques savantes et patrimoniales, mais ceux des bibliothèques de lecture publique⁶⁸: cette orientation apparaît, d'une part, dans les prises de position de l'ancien directeur de la Bibliothèque publique d'information du Centre Pompidou, Michel Melot, coauteur du rapport servant de base au projet de nouvelle bibliothèque et fervent partisan, comme Jacques Attali, d'une « césure chronologique »; cette dernière permet en effet de déménager une partie seulement des collections d'ouvrages de la Bibliothèque nationale pour alimenter la nouvelle bibliothèque, tout en se prémunissant de l'influence du « lobby des historiens »⁶⁹, prestigieux usagers de l'ancienne bibliothèque nationale. Par ailleurs, la plupart des conservateurs recrutés par le délégué scientifique de l'établissement public constructeur – l'universitaire Jean Gattégno – sont issus du secteur des biblio-

68. La création de la nouvelle bibliothèque nationale réactive sur ce plan des oppositions anciennes. A la différence de l'Angleterre et des États-Unis, en effet, les bibliothèques françaises ont longtemps été marquées par une conception élitiste et savante, conduisant à une faible ouverture sociale de ces institutions. Voir Graham Keith BARNETT, *Histoire des bibliothèques publiques en France de la Révolution à 1939*, Paris, Promodis, éditions du Cercle de la Librairie, 1987, notamment p.405-406.

69. Ces propos sont rapportés par l'économiste Françoise Benhamou, conseillère de Jack Lang, dans une note manuscrite datée du 6 juillet 1989. A.N., v.2004-0184, article 44.

thèques territoriales, comme le montre, de manière symbolique, le profil de Gérard Grunberg, principal responsable du projet d'organisation de la nouvelle bibliothèque et ancien directeur de bibliothèques municipales.

L'ampleur de la rupture est parachevée, enfin, par la nomination, à la tête de l'établissement public constructeur de la nouvelle bibliothèque, de Dominique Jamet, écrivain et journaliste au *Quotidien de Paris*, journal marqué à droite de l'échiquier idéologique. Dérageant à la coutume selon laquelle la présidence des grands projets incombe à de hauts fonctionnaires « bâtisseurs », le choix de François Mitterrand, vigoureusement contesté par son entourage, a été fréquemment interprété comme une rétribution politique liée au ralliement de l'écrivain-journaliste, lors de la campagne électorale de 1988. Du point de vue de l'analyse décisionnelle, cette nomination renvoie surtout à une stratégie présidentielle de « double » équilibrage des tensions, qui ne va pas sans rappeler, en la complexifiant, celle retenue pour la mise en œuvre du Grand Louvre : au sommet du circuit décisionnel, se retrouve en effet le même « calibrage » informel des pouvoirs entre le ministre de la Culture, Jack Lang, et Émile Biasini, devenu secrétaire d'État aux Grands Travaux ; mais ce premier équilibrage des tensions est redoublé, à l'échelon inférieur, par la mise en concurrence de l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie, administrateur général de la Bibliothèque nationale⁷⁰, placé sous la tutelle de Jack Lang, avec Dominique Jamet, président de l'établissement public de la Bibliothèque de France, relevant pour sa part de la tutelle d'Émile Biasini.

Loin de reproduire le fonctionnement vertueux d'une centrale électrique, pour reprendre la métaphore éliásienne, la dynamique de cet espace « quadripolaire » va à l'inverse provoquer un véritable « court-circuit » décisionnel. Pour le comprendre, il convient de s'intéresser aux évolutions de la balance des pouvoirs au sein de l'espace décisionnel et, plus particulièrement, aux stratégies d'un

70. Emmanuel Le Roy Ladurie est nommé Administrateur général de la Bibliothèque nationale sous le gouvernement de cohabitation de Jacques Chirac (1986-1988).

groupe social mobilisé dans les champs intellectuel et universitaire – les historiens-*usagers* de la Bibliothèque nationale –, dont les prises de position tendent à éclipser, à l'inverse du Grand Louvre, celles des *utilisateurs* de l'institution (*i.e.* des conservateurs – qui sont en majorité des conservatrices – de la Bibliothèque nationale). L'analyse de ces mobilisations est complexe dans la mesure où les stratégies des historiens se déploient à l'interface de multiples champs (médiatique, universitaire, intellectuel, bureaucratique, politique, etc.) ; elle nécessite par conséquent de considérer ces différents champs comme autant de « calques », dont seule la superposition permet d'éclairer l'ensemble du processus décisionnel et, parallèlement, les luttes pour l'imposition d'une vision légitime de la « nouvelle » bibliothèque nationale.

La mobilisation des historiens se forme initialement autour de la défense de l'unité des collections de la Bibliothèque nationale ou, pour le dire autrement, contre le projet de césure chronologique fixé à l'année 1945. Au-delà des effets médiatiques et politiques d'une tribune très critique publiée dans le *Nouvel Observateur* par Jacques Julliard au mois de juin 1989⁷¹, historien-journaliste proche de la majorité au pouvoir, cette première phase de mobilisation laisse surtout transparaître, en toile de fond, deux projets de bibliothèque qui, sans jamais être clairement exposés, proposent des options plus conservatrices que celles contenues dans le projet présidentiel originel. Le premier se structure autour de la revue *Le Débat* et de son fondateur Pierre Nora⁷², qui revendique avec ses collègues

71. Jacques JULLIARD, « Monsieur le Président... », *Le Nouvel Observateur*, 22-28 juin 1989.

72. Fondée par l'historien Pierre Nora en 1980, la revue *Le Débat* entend occuper une position intermédiaire entre promotion de sujets d'actualités et de recherches en sciences humaines. Faisant dès sa création de l'engagement intellectuel un repoussoir, la revue, dont la publication s'interrompt en 2020, défend la posture de « l'intellectuel expert ». Le contenu de la revue permet toutefois de définir une ligne éditoriale tendanciellement libérale sur le plan économique et plus conservatrice sur le plan culturel. Sur ce point, voir notamment Julien DUVAL et al., *Le « décembre » des intellectuels français*, Paris, Liber-Raisons d'Agir, 1998, p. 46-52.

une position d'expertise⁷³ sur le sujet des bibliothèques ; sans jamais citer nommément son auteur, cette « posture experte » s'appuie en réalité sur le projet de « Bibliothèque des Lettres », forgé au début des années 1980 par l'historien François Furet, et centré sur les usagers considérés comme « légitimes », c'est-à-dire essentiellement le monde de l'enseignement et de la recherche. Le second projet suit une approche que l'on peut qualifier de *patrimoniale*, en ce sens qu'il repose sur une simple logique de duplication institutionnelle : celle d'une « Bibliothèque nationale-bis », proposée sous le gouvernement précédent par l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie et défendu, entre autres, par les historiens Marc Fumaroli et Patrice Higonnet. Par-delà leurs différences, et sans négliger la multitude et la complexité des enjeux relatifs à la création de la nouvelle bibliothèque, ces deux projets ont en commun de refuser toute forme d'ouverture de la nouvelle bibliothèque au « grand public », voire même, dans ses variantes les plus socialement sélectives – comme celle de Marc Fumaroli –, à l'ensemble des étudiants.

A l'encontre des pronostics des conseillers culturels de l'Élysée, les deux groupes d'historiens mobilisés ne désarmeront jamais, exerçant une pression continue sur le projet présidentiel, et ce jusqu'à l'ultime lettre collective, adressée par Pierre Nora au président de la République au mois de juin 1992. Ces universitaires mobilisés obtiennent des victoires décisives, parmi lesquelles, au mois d'août 1989, l'abandon de la césure chronologique (qui permet la réunification des collections de livres) et, à la fin de l'année suivante, le principe d'une claire séparation des publics, avec la création d'un rez-de-jardin strictement réservé aux chercheurs. Au-delà de la constance de leur engagement, la force de la mobilisation des historiens tient également à la diversité du répertoire des stratégies d'influence qu'ils déploient, entre tribunes, pétitions, colloques, sollicitations de réseaux de collègues étrangers et échanges informels, notamment lors des dîners privés organisés au domicile de l'Ad-

73. Sur la figure de l'intellectuel-expert, voir par exemple Thomas MEDVETZ, *Think tanks in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2014, ainsi que la contribution de cet auteur et le chapitre de Lili Soussoko dans cet ouvrage.

ministrateur général, Emmanuel Le Roy Ladurie⁷⁴. Mais les succès rencontrés par les historiens trouvent également une part de leur explication dans la structure de l'espace décisionnel et, plus précisément, dans l'homologie de positions qui rapproche tendancielle-ment – en dépit de leurs divergences politiques – Jack Lang et Emmanuel Le Roy Ladurie. Pour ces deux responsables, relégués dans l'espace décisionnel, l'abandon de la césure chronologique constitue une opportunité dont ils se saisissent conjointement pour se replacer, en organisant, dès le mois de janvier 1990, un colloque commun sur l'avenir des grandes bibliothèques nationales dans le monde, et ce sans en informer le secrétaire d'État aux Grands Travaux. Par ailleurs, le ministère de la Culture peut apparaître comme un point d'appui pour les historiens mobilisés, notamment parce que l'habitus académique s'y retrouve aussi bien dans la trajectoire de la directrice du Livre et de la Lecture – l'universitaire Evelyne Pisier – que dans celle du ministre de la Culture lui-même, ancien professeur de droit. A titre d'illustration, une note rédigée par Evelyne Pisier, le 31 mai 1990, exprime clairement l'idée selon laquelle la recherche doit être la « première servie »⁷⁵, l'objectif de démocratisation – c'est-à-dire d'ouverture sociale et d'élargissement des publics –, étant alors réorienté vers une double logique technologique (la communication à distance) et territoriale (la constitution dans certaines villes françaises d'un réseau de pôles associés à la nouvelle bibliothèque).

L'alliance entre le ministre de la Culture et l'Administrateur général de la Bibliothèque, entretenue par l'homologie de leurs positions dans l'espace décisionnel, ne va pas, toutefois, sans poser un certain nombre de difficultés. La reconstitution de la trajectoire de l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie dessine en effet les contours d'une véritable stratégie de *l'enlisement*, dont l'objectif premier consiste à ralentir le cours du projet pour revenir au plus près de son idée originelle de « Bibliothèque nationale-bis » tout en

74. Sur ce point, voir Emmanuel LE ROY LADURIE, Anita HOCQUARD, *De la BN à la BNF*, Paris, L'Harmattan, 2018.

75. Note d'Evelyne Pisier à Jack Lang, 31 mai 1990. A.N., v. 2004-0184, article 44.

escomptant, pour la mettre en œuvre, le retour d'un gouvernement de droite, à la suite des élections législatives de 1993. Une telle stratégie de neutralisation du projet est attestée par les archives privées de l'Administrateur général, dans lesquelles figurent des notes transmises à Jacques Toubon, maire du 13^{ème} arrondissement de Paris (et futur ministre de la Culture). Elle est également décelée, dans le cours du processus décisionnel lui-même, par une enquête informelle réalisée par l'une des conseillères du secrétaire d'État aux Grands Travaux, Marie-Hélène Contal, qui rappelle que le projet d'Emmanuel Le Roy Ladurie vise à modifier en profondeur le projet, en réservant les salles de lecture aux chercheurs et en transformant les tours de la bibliothèque en bureaux⁷⁶.

Afin de contrer cette montée en charge du projet conservateur, des historiens localisés dans d'autres pôles de l'espace décisionnel, vont tenter de réhabiliter la dimension novatrice du projet présidentiel, tout particulièrement en matière d'ouverture sociale des publics. Le contre-feu est alimenté, dès la fin de l'année 1991, par des historiens spécialistes des politiques et pratiques culturelles populaires, parmi lesquels Pascal Ory, conseiller d'Émile Biasini au secrétariat d'État aux Grands Travaux, qui rappelle par exemple dans les notes qu'il adresse à son ministre que, lorsque « sous le Front populaire, la politique de démocratisation de la lecture est définitivement relancée, c'est sous l'égide de l'administrateur général de la Bibliothèque nationale, qui entend faire de son établissement le centre du réseau modernisé de la lecture publique »⁷⁷. De la même manière, l'historien Roger Chartier, président du conseil scientifique de l'établissement public de la Bibliothèque de France et partisan d'une stricte équivalence des espaces de lecture destinés aux chercheurs et au public élargi, plaide auprès de Laure Adler, conseillère culturelle de François Mitterrand, pour l'institutionnalisation rapide d'un tel équilibre ; sinon, écrit-il, « le risque existe d'une dénaturation du projet tel qu'il a été annoncé par le président de la République, et que certains vou-

76. Note de Marie-Hélène Contal à Émile Biasini, 25 septembre 1991. A.N., v2000.0330, article 14.

77. Note de Pascal Ory, non datée. A.N., v2000.0330, article 29.

draient réduire à n'être que le transfert de la Bibliothèque nationale, un peu améliorée, dans un nouveau site⁷⁸. Sur ce plan, la défense de l'ouverture sociale de la nouvelle bibliothèque apparaît de nouveau comme un « coup double », car elle prolonge les réponses critiques que Roger Chartier adresse à la même période, dans les champs intellectuel et médiatique, à son collègue Marc Fumaroli. Professeur au Collège de France, défenseur d'une vision élitiste de la nouvelle bibliothèque nationale, ce dernier est en effet l'auteur d'un ouvrage très débattu – l'État *culturel*⁷⁹ – qui remet en cause l'interventionnisme et la propension au nivellement de la politique culturelle des années Lang. Au travers de cette logique de coups doubles, l'espace décisionnel de la nouvelle bibliothèque nationale se ramifie progressivement, exportant ses luttes dans de multiples champs.

Au terme de cette esquisse d'une analyse des décisions par les champs, l'apport du modèle théorique proposé par Pierre Bourdieu apparaît au moins double. Le premier, qui lui donne une portée heuristique plus large que les autres approches théoriques, tient à ce qu'il ne dissocie pas *structure* et *histoire*, ce qui permet d'analyser les décisions selon une approche à la fois *topologique* et *dynamique*. L'analyse positionnelle rappelle, dans le sillage des travaux de Graham Allison, que les décisions présidentielles ne se déploient pas dans des espaces « dépeuplés », et qu'elles doivent dès lors composer avec des agents œuvrant à la défense de leurs propres intérêts, des institutions « persévérant dans leur être » et des logiques d'action publique sédimentées. Certes, du fait de la distribution inégale du capital, les présidents de la République disposent d'une série d'atouts – pouvoir de nomination, capacité d'intervention budgétaire, maîtrise du temps, etc. – qui leur confèrent une influence majeure ; mais ces atouts doivent à leur tour être replacés dans la dynamique générale des luttes qui animent les espaces décisionnels, leur « efficacité sociale » dépendant très lar-

78. Note de Roger Chartier à Laure Adler, 1^{er} juillet 1991. A.N., 5AG4, LA 16.

79. Marc FUMAROLI, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Éditions de Fallois, 1991. Roger CHARTIER, « L'État et la culture. Pas d'œuvre sans pratique », *Le Monde*, 26 septembre 1991.

gement de la manière dont l'ensemble des agents investis dans ces espaces les recomposent en fonction de leurs propres positions, dispositions et de leurs stratégies.

Le second apport du concept de champ réside, précisément, dans le dévoilement des stratégies déployées par les agents au sein des espaces décisionnels. La reconstitution de ces dernières par l'enquête documentaire permet en effet au chercheur de pénétrer au cœur des processus décisionnels, en éclairant la manière dont les agents prennent position, selon leurs propres dispositions et les contraintes spécifiques de l'espace dans lequel ils évoluent. Les deux cas retenus dans ce chapitre sont particulièrement intéressants de ce point de vue, en ce qu'ils montrent comment des stratégies présidentielles similaires peuvent déboucher, une fois passées au tamis des luttes décisionnelles, sur des résultats inverses : à la maîtrise quasi-parfaite de l'équilibrage des tensions (exemple du Grand Louvre) s'oppose, dans le cas de la nouvelle Bibliothèque nationale, la perte de contrôle du circuit décisionnel, dont le président de la République prend lui-même conscience lorsqu'il adresse, au mois de février 1992, une lettre personnelle à son ministre de la Culture : « la crise n'est pas surmontable », écrit François Mitterrand, « car elle est dans les esprits »⁸⁰.

L'investigation d'autres domaines d'intervention permettrait de tester la robustesse de la sociologie des décisions par les champs et, plus particulièrement, sa capacité à saisir les conditions sociales de la domination présidentielle dans différents espaces d'action publique. Au-delà des politiques culturelles, l'étude précitée sur l'intervention militaire de la France au Mali – ainsi que les différents articles, mentionnés plus haut, portant sur les politiques économiques, du logement et des migrations –, fournissent une base solide pour opérer une progressive montée en généralité, et tenter d'asseoir la sociologie des champs comme une approche théorique légitime de l'analyse des décisions.

80. Lettre manuscrite de François Mitterrand adressée à Jack Lang, 6 février 1992. Archives de Jack Lang.

CHAPITRE 15

Analyser la mise en œuvre de l'action publique européenne avec la sociologie des champs. Quelques remarques sur la politique de cohésion de l'Union Européenne

Vincent Lebrou

La mise en œuvre de l'action publique a été initialement décrite comme un moment consacré à l'opérationnalisation de normes venues d'un centre décisionnel et dont il conviendrait d'évaluer l'efficacité¹. Ce découpage artificiel entre un « haut » qui décide et un « bas » qui applique, marquée par la force des catégories institutionnelles sur la perception de l'action publique², est particulièrement prononcé dès lors qu'il est question des politiques de l'Union européenne (UE), et notamment de la Politique de cohésion (PCUE)³ à laquelle nous nous intéressons ici. Sa mise en œuvre est appréhendée de longue date comme un processus descendant incitant à

1. Jeffrey L. PRESSMAN, Aaron B. WILDAWSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California press, 1973.

2. Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.

3. Il s'agit de la principale politique publique de l'UE. Elle vise à combler les écarts de développement économique et social entre régions européennes et repose sur trois principaux instruments financiers appelés à soutenir des projets déposés par des organisations locales ou nationales : le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion.

l'adaptation⁴, plus ou moins accomplie, d'acteurs à diverses normes et injonctions communautaires⁵. La mobilisation du concept de champ permet de dépasser ces oppositions peu questionnées, et en partie trompeuses, au profit d'une approche relationnelle. Dans cette optique, la mise en œuvre n'est pas vue comme l'application de normes venues d'en haut. Elle constitue davantage le produit de la mise en relation d'agents issus d'espaces distincts – champ bureaucratique, monde du consulting, etc. - dotés de propriétés elles-aussi diverses, et aux prises pour la définition des ressources légitimes à mobiliser en vue de l'opérationnalisation des programmes européens relevant de la PCUE.

La mise en œuvre comme champ de l'action publique européenne

Le fait d'appréhender l'intégration européenne comme espace de pouvoir impliquant des agents dont il conviendrait de réaliser la sociologie⁶ a abouti au cours des dernières années à un recours croissant à la notion de champ. En effet, à rebours des approches jusqu'à dominantes et désireuses d'analyser l'intégration européenne comme l'interaction entre niveaux de gouvernement ou blocs institutionnels en concurrence pour la captation des ressources européennes⁷, il s'agirait désormais de l'appréhender comme le produit d'«un ensemble d'univers de pratiques différenciées qui

4. Claudio RADAELLI, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5-1, 2002, p.105-136.

5. Gilles MASSARDIER, Hande TEK, « L'impact de la politique régionale européenne sur la gestion territoriale de l'État », *Revue internationale de politique comparée*, 13-2, 2005, p.25-43 ; Gary MARKS, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in Alan W. CAFRUNY, Glenda ROSENTHAL (dir.), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p.391-409.

6. Virginie GUIRAUDON, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche », *Cultures et conflits*, 38-39, Automne, 2000.

7. Beate KÖHLER-KOCH, Berthold RITTERBERGER, « Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies », *Journal of Common Market Studies*, 2006, 44, p.27-49.

structurent les luttes de position des agents qui les composent »⁸. Cette perspective permet d'ouvrir les multiples « boîtes noires » de l'Europe et ainsi d'échapper au piège des découpages institutionnels⁹. La sécurité¹⁰, l'élaboration de la politique étrangère¹¹, la place des juristes ou le personnel politique dans son ensemble¹², entre autres exemples, ont depuis été abordés à l'aune de la théorie des champs. L'objectif de ces travaux consiste à reconstituer « la réalité complexe et l'infinité d'arènes dont sont issus les agents du champ du pouvoir européen »¹³ (voir aussi la contribution de Didier Georgakakis dans cet ouvrage).

Deux angles morts subsistent néanmoins. L'approche en termes de champ reste néanmoins jusque-là centrée sur l'élaboration des normes communautaire. Ainsi, l'analyse du champ de l'Eurocratie se concentre essentiellement sur des agents aux positions hautes, les membres de la bureaucratie communautaire et leurs interlocuteurs dans d'autres espaces (lobbyistes, experts, etc.)¹⁴. Les échelons subalternes et la mise en œuvre sont peu investis et ce malgré les invitations à engager une telle analyse dans le cadre général de la sociologie de l'action publique¹⁵. C'est ce que l'on se propose de faire à propos de la PCUE. Le principal prisme mobilisé concernant

8. Virginie GUIRAUDON, « L'espace sociopolitique... », *op. cit.*

9. Didier GEORGAKAKIS, Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », in Johanna SIMEANT (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions, 2015, p. 197-217.

10. Didier BIGO, « Le "phagocytage" des questions de migration et de libre circulation en Europe par les enjeux de sécurité », *Migrations Société*, 2008, 2-116, p. 73-84.

11. Yves BUCHET de NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

12. Didier GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie. Sociologie du personnel politique de l'UE*, Paris, Economica, 2012.

13. *Ibidem.*

14. *Ibidem.*

15. Vincent DUBOIS, « The Fields of Public Policy », in Mathieu HILGERS, Eric MANGEZ (dir.), *Bourdieu's Theory of Social Fields: Concepts and Applications*, New York, Routledge, 2014, p. 199-220.

la question de sa mise en œuvre reste jusqu'à présent celui de la « traduction »¹⁶ qui interroge les pratiques à l'œuvre dans l'application des normes communautaires¹⁷. D'autres se sont également penchés sur les rapports de force politiques et institutionnels que l'apparition des fonds européens dans l'espace local est susceptible d'entraîner¹⁸.

Ces travaux souffrent d'un risque de cloisonnement, dans la mesure où ils tendent à concentrer sur une catégorie d'agents ou un type de territoires, que l'analyse relationnelle, consubstantielle au concept de champ, doit nous aider à dépasser. C'est dans cette perspective que l'on propose de mobiliser la notion de « champ faible », qui peut en l'occurrence servir à désigner les espaces hybrides situés au contact d'autres espaces historiquement constitués (nationaux et européens mais aussi politiques, administratifs, économiques, etc.)¹⁹. Les deux auteurs élaborent une telle notion à partir

16. Richard BALME, Andy SMITH, « Analyse des politiques publiques et intégration européenne. Apports et points aveugles », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.263-286.

17. Andy SMITH, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; Fanny SBARAGLIA, « Le Fonds social européen à l'épreuve des régions en voie de désindustrialisation. Le cas de la région Wallonne et du Midwest irlandais », *Politique européenne*, 2014 1-43, p. 245-253 ; Gwenaëlle PERRIER, « L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin. De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes », *Politix*, 2015 1-109, p.111-133 ; Pierre MATHIOT, « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux », *Politix*, 1998, 11-43, p.79-91.

18. Fanny BOUQUEREL, *Culture et politique régionale de l'Union européenne. Acteurs et dynamiques d'un cadre d'intervention inopérant: la région Sicile*, Thèse de science politique, Université Paris 8, décembre 2015 ; Thomas HELIE, « Cultiver l'Europe. Éléments pour une approche localisée de l'"européanisation" des politiques culturelles », *Politique européenne*, 2004 1-12, p.66-83 ; Olivier Nay, « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, 2001, 3-51, p.459-481.

19. Didier GEORGAKAKIS, Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », art. cit.

des travaux de Christian Topalov relatifs aux milieux de la réforme urbaine en France au 19^{ème} siècle. Ce dernier parle de « champ réformateur » marqué par la convergence d'un ensemble très divers d'agents « que l'on a coutume de caractériser par des propriétés fondées dans d'autres champs » (experts, philanthropes, hommes politiques, fonctionnaires, universitaires...) ²⁰. La PCUE mobilise en effet une galaxie d'agents aux fonctions et statuts variés, situés selon les cas au niveau local, national ou européen. Issus du conseil, de l'administration publique ou encore de la société civile, ils tissent des liens suffisamment réguliers pour former un champ, mais pas suffisamment stables pour utiliser cette notion au sens forte : un « champ faible », donc.

Cet angle mort se traduit par une « incapacité à « théoriser et à étudier l'imbrication des espaces d'action publique en Europe » et donc, dans le même mouvement, par un recours abusif à une analyse en termes de « niveaux » formels de gouvernance ²¹. Envisager la mise en œuvre de l'action publique en tant que champ, lui-même produit de la mise en relation d'autres espaces sociaux plus fortement institutionnalisés ²², incite en premier lieu à explorer plus avant cet enjeu cartographique consistant à mettre en évidence le profil des agents efficaces qui s'y rencontrent.

Dans notre cas, le recours à l'entretien s'est avéré utile pour défricher les liens qu'entretiennent les agents impliqués dans la mise en œuvre de la politique étudiée. En somme, il nous a semblé constituer une première entrée propice au repérage des positions et des rôles de chacun des agents investis dans la mise en œuvre de la PCUE ; le recours à l'entretien nous a permis à la fois de dresser un

20. Christian TOPALOV, « Le champ réformateur », in Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, Paris, éd. de l'EHESS, 1999, p. 461-474.

21. Richard BALME, Andy SMITH, « Analyse des politiques publiques et intégration européenne », art. cit.

22. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, 201-202, p. 11-25.

premier panorama de cet espace de la mise en œuvre tout en constituant un point d'entrée pour comprendre les « contraintes d'action, les conditions sociales qui favorisent ou inhibent l'action sociale »²³, soit ici l'ensemble des pratiques induites par la mise en œuvre de la PCUE. Leur mise en lumière par l'entretien a contribué en retour de saisir certains des éléments structurants de l'espace d'action publique dans lequel évoluent les agents étudiés.

Outre cette dimension descriptive et cartographique, une telle entreprise nous semble heuristique pour deux raisons supplémentaires. Elle insuffle une dimension dynamique en mettant en évidence les évolutions au sein de cet espace depuis la fin des années 1990 : les ressources et thématiques valorisées lors de la première « période de programmation »²⁴ sont-elles les mêmes qu'aujourd'hui ? Elle conduit ensuite à viser l'objectivation systématique des positions des agents impliqués dans la conduite de la principale politique européenne, ce qui éclaire les points de connexion avec d'autres espaces sociaux (celui du consulting, de l'insertion, le champ bureaucratique national, etc.). En empruntant cette double voie dynamique et relationnelle, on cherche à transposer une hypothèse de travail jusque-là peu explorée en ce qui concerne la mise en œuvre : s'il est désormais établi qu'une correspondance existe entre le contenu d'une politique (son orientation, son style) et la structure relationnelle de l'espace engagés dans sa production, qu'en est-il quand on se déplace pour aller vers la périphérie de l'espace bureaucratique européen ?

23. Gilles PINSON, Valérie SALA-PALA, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2007 5-57, p. 555-597.

24. La PCUE, comme les autres politiques européennes, est régie par le principe de programmation. Sa mise en œuvre est donc pensée sur la base de périodes fixe de 6 à 7 années. La période 2014-2020 vient se terminer et nous sommes désormais entrés dans la période 2021-2027.

Délimiter le champ de la mise en œuvre d'une politique européenne

La réalisation de 136 entretiens semi-directifs conduits avec des agents concernés par les diverses dimensions inhérentes à la mise en œuvre de la PCUE²⁵, que ce soit l'évaluation des projets, leur accompagnement ou encore le travail de communication, nous a permis d'engager les réflexions préalables à la mobilisation du concept de champ. Celles-ci sont relatives aux enjeux qui le traversent, à son degré d'autonomie et aux principes d'opposition qui le structurent²⁶. Ce travail nous a d'abord aidé à éclairer l'existence et le rôle des « artisans de l'ombre d'un projet souvent peu clair »²⁷. En nous amenant à intégrer dans un même questionnement des réalités parfois très éloignées les unes des autres, l'enquête qualitative a progressivement fait de cette complexité relationnelle un élément central de notre recherche. On a ainsi montré que la mise en œuvre d'une politique publique communautaire ne peut être appréhendée uniquement à travers une catégorie d'agents ou un échelon de pouvoir, mais qu'elle implique une variété importante de professionnels issus d'horizons divers dont on a progressivement reconstitué la configuration allant « du producteur au bénéficiaire »²⁸ de la PCUE.

Si le travail de terrain réalisé ne nous permet pas pour l'heure de proposer une restitution graphique du champ de la mise en œuvre

25. Ces 136 entretiens ont été réalisés dans trois régions françaises entre 2007 et 2014 dans le cadre de notre thèse de doctorat en science politique soutenue en 2015 à l'Université de Strasbourg. Nous avons rencontré des agents d'administrations locales – les « chargés de mission Europe », des consultants, des chargés de projet (ou « porteurs de projet » recevant les fonds européens) et des agents ministériels (ministère du Travail, ministère du Budget, Commission interministérielle de coordination des contrôles). Notre démarche a consisté à tenir compte de tous les agents investis d'une mission d'opérationnalisation de dispositifs destinés à assurer ou contrôler la bonne gestion des fonds communautaires.

26. Vincent DUBOIS, « The Fields... », art. cit.

27. Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'eurocratie*, op. cit.

28. Vincent DUBOIS, « The Fields... », art. cit.

de la PCUE – par exemple sous forme d'analyse des correspondances multiples -, il fait néanmoins ressortir trois principaux traits structurants, similaires à ceux que l'on peut retrouver au cœur du champ de l'Eurocratie (Georgakakis, 2012). On note d'abord l'importance d'agents n'ayant pas de lien très direct avec la politique étudiée ici et les questions européennes en général. On retrouve dans le cas de la mise en œuvre de la PCUE ces « intermittents » des questions européennes. C'est le cas par exemple du Directeur général de l'emploi et de la formation professionnelle au ministère du Travail qui occupe une position centrale dans le cadre de la PCUE. Ce poste a longtemps été occupé par Bertrand Martinot, haut fonctionnaire ayant réalisé l'essentiel de sa carrière au ministère du Travail, qui fait partie des personnes les plus régulièrement sollicitées pour son expertise sur l'utilisation du Fonds social européen²⁹. Cet exemple illustre l'importance des agents situés à l'intersection de plusieurs espaces, ici entre la PCUE et le champ bureaucratique national. On retrouve ensuite un clivage entre techniciens et agents politiques. D'un côté les adjoints des collectivités en charge des questions européennes et le plus souvent soucieux d'affirmer l'attractivité de leur institution en œuvrant à la captation des ressources européennes, face à eux, les chargés de mission Europe des collectivités, ces techniciens des fonds communautaires, soucieux de les maintenir à distance en raison notamment des craintes relatives à l'intervention des élus dans l'attribution des financements européens. Enfin, le travail de terrain a été utile pour mettre en évidence l'importance d'agents impliqués, directement ou non, dans l'audit et le contrôle financier. Il s'agit aussi bien de contrôleurs financiers présents dans une administration locale, de cabinets d'audit mandatés pour une mission précise, ou de chargés de mission chargés de mutualiser les données relatives aux projets européens – les chargés de mis-

29. Le Fonds social européen est avec le Fonds européen de développement régional le principal instrument financier disponible dans le cadre de la PCUE pour financer des projets dans le domaine de la formation et des politiques d'emploi.

sion « Presage », du nom du logiciel mobilisé pour récolter toutes les données³⁰.

Loin des tâches le plus souvent assignées aux professionnels de l'Europe au local érigés *a priori* en traducteurs des normes communautaires³¹, l'enquête menée a permis de saisir l'importance acquise par des agents pas toujours identifiés comme des professionnels de l'Europe. La mise en lumière progressive de liens non soupçonnés en début d'enquête a eu pour effet d'entraîner une redéfinition de notre objet désormais affranchi d'un découpage en termes de « niveaux de gouvernement ». En somme, le fait d'appréhender la mise en œuvre de la PCUE à l'aune de cette dimension spatiale permet de compléter l'analyse et de ne pas se limiter aux agents les plus évidents car souvent plus visibles sur le plan institutionnel – tout le monde n'a pas le titre de « chargé de mission Europe » par exemple : si les administrations territoriales regorgent de « chargés de mission Europe » spécialisés dans la traduction de normes communautaires, de plus en plus de contrôleurs et auditeurs financiers gravitent autour d'elles ou en leur sein. Ces derniers contribuent au quotidien à la redéfinition des ressources telles que celles valorisées dans la mise en œuvre de la PCUE³².

Au-delà de cette question de la réfraction des clivages mis en évidence au cœur du champ de l'Eurocratie, l'enquête menée apporte des éléments complémentaires qui attestent de la persistance de séparations entre la partie centrale de l'espace du pouvoir européen et ses marges. Parmi eux, on peut citer l'incertitude constante qui entoure l'accomplissement des tâches dévolues à un grand nombre

30. Vincent LEBROU, « Des managers qui s'ignorent : le rôle des référents informatiques dans la mise en forme et la valorisation des résultats de la politique européenne », in Valérie BOUSSARD, Marie-Anne DUJARIER, Ferruccio RICCIARDI (dir.), *Les travailleurs du management, Acteurs, dispositifs et politiques d'encadrement*, Toulouse, Octares, 2020, p. 175-193.

31. Pierre MATHIOT, « Les effets ... », art. cit.

32. Vincent LEBROU, « A la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2015 4-4, p. 101-126.

d'agents concernés par la PCUE, ou encore le sentiment d'être très régulièrement détournés des enjeux d'accompagnement des projets susceptibles d'être financés. L'extrait de cet entretien mené avec la directrice d'un service Financements européens d'un Conseil régional illustre non seulement (une partie de) la complexité des liens à étudier mais aussi la façon dont ils sont vécus :

ça se passe qu'on est tous fous. C'est très dur. Professionnellement c'est pas très drôle parce que bien sûr les contrôleurs sont là pour chercher ce qui ne va pas. On a eu un contrôle qualité gestion, on a eu un retour de la commission européenne, on a eu un contrôle d'opération mandaté par la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle en septembre, ah oui, on a eu un contrôle ad hoc issu d'aucune norme ni européenne ni française, on a eu pour finir et en beauté la Commission interministérielle de coordination des contrôles en octobre. On a eu janvier, avril, juillet, septembre, octobre (entretien avec Thérèse, Paris, octobre 2013)

Matière juridique et administrative souvent nouvelle pour les personnes interrogées, marquée par une forte instabilité réglementaire et la survenance régulière de nombreux contrôles, la question des fonds structurels européens ne se laisse ni saisir ni raconter facilement. Les enquêtés expriment dans cette perspective une forme d'incompréhension, souvent vécue sur le mode de la douleur, quand ils évoquent les nombreux contrôles dont ils font l'objet. Ces éléments semblent alors indiquer que bien qu'ils fassent partie intégrante du champ de l'Eurocratie, il est possible d'y développer le sentiment de ne pas faire partie du même monde que ceux qui édictent les règles relatives à l'utilisation et l'évaluation des fonds.

Dans la continuité de cette incompréhension, les personnes enquêtées expriment un sentiment de distance l'égard des instances situées au cœur de l'Eurocratie: «Bruxelles c'est loin», «on les voit jamais», «on ne comprend pas ce qu'ils veulent». Ces formules, récurrentes au cours de notre enquête, laissent entrevoir les difficultés relatives à l'établissement d'un lien entre agents en fonction de l'en-

droit depuis lequel ils interviennent. Sur ce point d'ailleurs, on note enfin que si le lien entre acteurs locaux et Commission européenne peut parfois s'établir, par le biais de commissions spécifiques ou de contrôles, une administration territoriale tissera beaucoup plus des relations avec des porteurs de projet, avec des référents nationaux, avec les services d'autres administrations locales. On constate ensuite le très faible nombre de circulations professionnelles à l'intérieur de cet espace : les agents consacrant tout ou partie de leur carrière aux fonds européens restent le plus souvent à l'échelon de gouvernement dans le cadre duquel ils se sont habitués à évoluer. Un chargé de mission Europe d'une administration territoriale crée son cabinet ou évoluera vers une autre institution locale mais ira très rarement vers le niveau national et encore moins vers le niveau communautaire.

La conduite d'entretiens semi-directifs a ainsi constitué une première étape utile à la description à grands traits de l'espace de mise en œuvre de la PCUE et des enjeux qui le structurent. Celui-ci ne se construit pas uniquement autour d'un potentiel clivage macro / micro reproduisant les découpages institutionnels et une répartition des pouvoirs entre une Commission qui édicte et un échelon local qui applique. Au contraire, les entretiens menés ont permis de mettre en évidence plusieurs éléments complémentaires. Ils ont notamment révélé la centralité de clivages construits autour des ressources légitimes au sein d'un tel espace : ce dernier, d'abord structuré autour d'enjeux de médiation-traduction des normes européennes³³ et de la mobilisation de ressources à dominante plutôt sectorielle³⁴, s'est progressivement restructuré autour des problématiques d'audit et de contrôle financier. Les reconfigurations à l'œuvre au sein des instances européennes à partir du scandale de la démission Santer³⁵ se répercutent depuis jusqu'aux marges du

33. Pierre MATHIOT, « Les effets... », art. cit.

34. Fanny BOUQUEREL, *Culture et politique régionale de l'UE. Stratégies et pratiques d'acteurs de Bruxelles à la Sicile*, Bruxelles, Peter Lang, coll. Action publique, 2021.

35. Didier GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) », *Cultures et*

champ de l'Eurocratie. En effet, alors que certains auteurs ont décrit une « explosion de l'audit »³⁶ incarnée par la multiplication des postes dédiés à ces enjeux au sein notamment de la Commission européenne, on note que cela s'est accompagné d'une valorisation de nouvelles ressources professionnelles relatives à ces mêmes problématiques de l'audit et du contrôle financier dans le cadre de la mise en œuvre de la principale politique européenne³⁷. Dans le même temps, une séparation persiste entre les différentes parties constitutives de ce champ de l'Eurocratie au sein duquel les circulations professionnelles restent guidées par les différences de profil valorisées selon les cas au cœur des institutions européennes ou à l'échelon local³⁸.

On note donc l'existence d'un effet de réfraction des enjeux structurants de la partie centrale du champ de l'Eurocratie jusqu'à ses marges. La restitution des liens qu'entretiennent les agents impliqués dans la mise en œuvre de la PCUE à la fois entre eux, mais aussi avec les instances européennes, permet de saisir ce que le processus de mise en œuvre recouvre et les orientations qu'il est susceptible d'emprunter. Or, celui-ci n'est pas le seul produit des évolutions socio-politiques constatées dans le fonctionnement de la gouvernance européenne. Il doit également beaucoup à la faiblesse de ce champ³⁹ de la mise en œuvre de la PCUE imbriqué dans d'autres espaces sociaux eux-mêmes traversés par des transformations allant dans le sens d'une plus grande sensibilité aux enjeux

Conflicts, 38-39, automne 2000.

36. John BACHTLER, Carlos MENDEZ, « Administrative Reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion Policy "audit explosion" », *Journal of European Public Policy*, 18-5, 2011, p. 746-765.

37. Vincent LEBROU, « A la périphérie... », art. cit.

38. Sébastien MICHON, *A l'école des eurocrates: la genèse de la vocation européenne*, Rennes, PUR, 2019.

39. Didier GEORGAKAKIS, Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », art. cit.

d'« efficience »⁴⁰ dans l'utilisation des fonds publics⁴¹. En somme, l'action publique européenne se définit aussi à travers les liens qu'elle entretient avec d'autres espaces sociaux dont l'état conditionne en retour ce qu'il est légitime de faire dans le champ de l'Eu-rocratie, que l'on se situe dans sa partie la plus centrale, ou à ses marges encore trop peu explorées.

40. Cécile VIGOUR, « Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et sociétés*, 2006, 63-64, p.425-455.

41. Vincent LEBROU, *L'Europe loin de Bruxelles. Acteurs et enjeux de la mise en œuvre de la Politique régionale de l'UE*, Thèse de science politique, Université de Strasbourg, 2015.

CHAPITRE 16

La circulation internationale et les champs de l'action publique dans les pays périphériques : le cas latino-américain

Paul Hathazy

Au cours des trois dernières décennies, de nombreux travaux, en particulier en science politique, ont rappelé que la production des politiques publiques est influencée, conditionnée ou inspirée par des modèles et des idées qui impliquent des relations entre différents champs nationaux, affectant aussi bien les communautés politiques du centre que celles de la périphérie¹. Cette circulation a pu s'accélérer et s'étendre au cours des dernières décennies², mais c'est depuis leur indépendance des empires espagnol et portugais que les modèles étrangers ont façonné les politiques nationales latino-américaines³. Traditionnellement délaissée par les perspectives portant sur les développements endogènes – de la modernisation à la théorie de la dépendance, en passant par l'institutionnalisme comparatif⁴ – l'analyse de cette circulation est particulièrement

1. Voir Osmany PORTO DE OLIVEIRA (dir.), *Handbook of policy transfer, diffusion and circulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.

2. Jamie PECK et Nikolas THEODORE, *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015.

3. Laurence WHITEHEAD, *Latin America. A new interpretation*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006, p. 31 ; Osmany PORTO DE OLIVEIRA, Cecilia OSSORIO GONNET, Sergio MONTERO et Cristiane DA SILVA, *Latin America and Policy Diffusion: From Import to Export*, London, Routledge, 2019, p. 1.

4. Voir, dans cet ouvrage, le chapitre d'Arthur Morenas.

importante s'agissant des champs d'action publique de la périphérie postcoloniale, non seulement en Amérique latine, où l'influence des sociétés impériales européennes et nord-américaines a été extraordinairement intense, mais également dans d'autres régions périphériques.

Alors que la science politique et ses préoccupations dominent la littérature contemporaine sur le transfert, la diffusion et la circulation des politiques, des traditions sociologiques spécifiques – durkheimienne, marxiste et wébérienne, et jusqu'au néo-institutionnalisme – ont abordé la question des échanges entre les arènes politiques nationales qui façonnent les structures sociales des institutions et les orientations politiques qui en résultent⁵. Dans cette littérature, la théorie bourdieusienne des champs occupe une place marginale⁶. Pourtant, comme je vais le soutenir, cette dernière peut intégrer les perspectives existantes dans une approche plus globale, en surmontant leurs défauts heuristiques.

Dans un premier temps, je défendrai cet argument à partir d'une discussion théorique, avant de l'aborder dans une analyse empirique. Je commencerai la discussion en me référant aux études en politiques publiques sur le transfert et la diffusion des politiques, en me concentrant sur leurs questions centrales et leurs approches caractéristiques. Je passerai ensuite brièvement en revue les approches sociologiques qui ont problématisé les interrelations entre les arènes politiques nationales, en mettant l'accent sur leurs priorités analytiques et leurs points aveugles. Cela préparera une troisième étape, où je plaiderai en faveur d'une sociologie des champs de la circulation des politiques, sensible à l'histoire et aux institutions, intégrant de manière cohérente ces idées sociologiques. Je

5. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1, 2014, p. 11-25, ici p. 14.

6. Dans les 470 pages du travail universitaire le plus récent sur la circulation des politiques (O. Porto de Oliveira, dir., *Handbook of policy transfer*, 2021, *op. cit.*), Pierre Bourdieu, la théorie des champs ou des concepts apparentés tels qu'*habitus* et *capital* ne sont cités que de manière tangentielle, tandis que « Bourdieu » ou la « théorie des champs » ne figurent même pas dans l'index.

proposerai alors d'analyser la circulation des politiques à travers les concepts d'« espaces sociaux des empires informels », de « champs nationaux d'action publique », de « stratégies politiques internationales », de « stratégies de reconversion », de « marchés de l'expertise gouvernementale » et d'« organisations en tant que champs ». L'analyse empirique est fondée sur mes études comparatives historiques des politiques de justice pénale en période de transition démocratique en Argentine et au Chili, pour montrer comment ce cadre d'analyse permet d'examiner précisément la dynamique transnationale de l'élaboration des politiques dans la périphérie latino-américaine⁷.

Analyser la circulation des politiques avec la théorie des champs

Analyse des politiques publiques, policy transfer et diffusion internationale des politiques : des acteurs et modèles désincarnés dans des arènes politiques décontextualisées

La littérature sur le transfert des politiques a émergé au sein de la science politique anglo-saxonne depuis les années 1990, à l'intersection de l'analyse des politiques publiques et des relations internationales. Elle a mis en évidence un aspect crucial de l'élaboration des politiques publiques, en particulier dans les périphéries mondiales : elles ne sont pas seulement déterminées par les « idiosyncrasies », la culture et les luttes locales, mais aussi par des « apports provenant de l'extérieur des frontières de l'État »⁸. Les premiers travaux descriptifs dans ce domaine ont, en particulier, donné lieu à des tentatives d'explication du transfert et de la diffusion des politiques publiques.

7. Texte traduit de l'anglais par Valentine Le Borgne de Boisriou, revue par Vincent Dubois. L'auteur remercie Vincent Dubois pour ses suggestions d'amélioration du chapitre et Brian O'Neill pour sa lecture attentive.

8. O. PORTO DE OLIVEIRA, C. OSSORIO GONNET, S. MONTERO et C. DA SILVA, *Latin America and Policy Diffusion: From Import to Export*, *op. cit.*, p. 17.

Les études sur le transfert de politiques publiques⁹ ont tenté de savoir pourquoi, par qui et comment les connaissances sur « les politiques, les dispositions administratives, les institutions et les idées d'un contexte politique (passé ou présent) sont utilisées pour le développement de politiques, de dispositions administratives, d'institutions et d'idées dans un autre système politique »¹⁰. Dans une perspective nettement cognitive et individualiste et une approche déshistoricisée, le transfert est expliqué par les motivations individuelles d'acteurs rationnels nationaux et internationaux qui décident dans un *continuum* allant d'actions libres et informées à des actions contraintes. Le transfert lui-même varie, allant de programmes complets de politiques publiques à de simples idées, et est conditionné par des déficits d'information, la complexité ou les incompatibilités des connaissances transférées ou encore par le manque de ressources. L'approche diffusionniste, connexe, initialement dérivée de la recherche sur la diffusion aux États-Unis¹¹, a dépassé la question des transferts individuels pour aborder leur reproduction dans les juridictions nationales. Elle s'est concentrée sur les descriptions de la réplication, l'attribuant à la détermination technocratique et à la concurrence entre les États. D'autres réflexions ont mis en évidence les « leçons apprises » et les adaptations aux conditions politiques locales. Ces travaux ont entre autres analysé les zones de circulation, la pluralité des acteurs impliqués, le conditionnement culturel, économique ou politique de la diffusion, et la sélection et l'adaptation des politiques publiques¹². Ils

9. David P. DOLOWITZ et David MARSH, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13-1, 2000, p.5-23 ; David BENSON et Andrew JORDAN, « What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited », *Political Studies Review*, 9-3, 2011, p.366-378.

10. D. P. DOLOWITZ et D. MARSH, « Learning from Abroad », art. cit, p. 5.

11. Jamie PECK et Nikolas THEODORE, *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015, p. 2.

12. Voir Osmany PORTO DE OLIVEIRA (dir.), *Handbook of policy transfer*, op. cit.

présentent cependant des biais caractéristiques que les approches sociologiques permettent d'identifier et de dépasser.

Les commentateurs s'accordent ainsi à dire qu'outre l'orientation normative et programmatique, les transferts de politiques sont « typiquement visualisés en termes désincarnés et a-sociaux, flottant dans des espaces analytiques abstraits, ou enfermés dans des taxonomies descriptives »¹³. De même, en ce qui concerne les agents, ces « pratiques d'apprentissage et de recherche ont tendance à être évaluées en termes de modèles universalistes de comportement rationnel ou de satisfaction, abstraits de leurs contextes sociaux et institutionnels respectifs » (*ibid.*). Ces travaux adoptent également une perspective temporelle à court terme. Enfin, ils conceptualisent peu le processus observé et, comme dans les études sur les réseaux de politiques publiques, l'« inflation de nouvelles notions *ad hoc* l'emporte sur l'effort de transposition des concepts génériques déjà éprouvés dans les sciences sociales »¹⁴. Différentes traditions sociologiques et, dans leur prolongement, la théorie des champs peuvent permettre d'éviter ces biais et d'intégrer les structures sociales et politiques, les caractéristiques agents et la temporalité à l'analyse de la circulation internationale des politiques publiques.

Les sociologies inter-sociales des institutions politiques : entre civilisations, porteurs d'idées, hégémonies et culture

Une analyse depuis la théorie des champs doit intégrer les apports des sociologies antérieures de la circulation des connaissances et des institutions politiques, mais elle doit également combler leurs vides. Elle doit intégrer les espaces de circulation transnationaux durkheimiens et maussiens et les échanges avec les frontières nationales morphologiques et symboliques qui conditionnent la circulation avec, comme le font les travaux wébériens, l'action des agents politiques et des porteurs d'idées dans les sphères politiques qui

13. Jamie PECK et Nikolas THEODORE, *Fast policy*, *op. cit.*, p. 14.

14. Vincent DUBOIS, « The fields of public policy », in Mathieu HILGERS et Eric MANGEZ (dir.), *Bourdieu's theory of social fields. Concepts and applications*, London, Routledge, 2015, p. 197-218, p. 200.

conditionnent la circulation dans une autonomie relative à l'égard des conditionnements économiques. Enfin, elle doit retenir les apports du néo-institutionnalisme sur le rôle des « communautés épistémiques » et des réseaux, tout en allant au-delà de leurs environnements symboliques et de leurs récits du désintéressement et de la neutralité.

L'école durkheimienne a problématisé la circulation transnationale des idées et des institutions en tant que processus « inter-sociaux », en tant que « relations entre sociétés qui sont explicatives de bien des phénomènes de la vie intérieure des sociétés »¹⁵. Rompant avec le nationalisme méthodologique, Mauss affirmait que les sociétés nationales sont « plongées dans un bain de civilisation » où « les sociétés vivent d'emprunt ; elles se définissent plutôt par le refus d'emprunt, que par la possibilité d'emprunts »¹⁶. En outre, à l'époque moderne, « les phénomènes internationaux sont [...] de plus en plus nombreux et importants, [avec] l'imitation de plus en plus consciente d'institutions et de régimes économiques et juridiques ; [qui] ont amené les grandes et petites nations, et même dès aujourd'hui les sociétés les plus arriérées du monde, à un état de perméation et de dépendance mutuelle croissante »¹⁷. Mais la civilisation - une « sorte de milieu moral dans lequel sont plongées un certain nombre de nations » - contenait des phénomènes sociaux montrant un « inégal coefficient d'expansion et d'internationalisation », en l'occurrence plus faible pour les « institutions politiques et juridiques » que pour « les mythes, les contes, la monnaie, le commerce, les beaux-arts, les techniques, les outils, les langues, les mots, les connaissances scientifiques, les formes et les idéaux littéraires »¹⁸. Les structures morphologiques et symboliques conditionnent les refus, tandis que la coercition (les guerres et le colonialisme), le contrôle (où « les grandes nations démocratiques [...] ont prétendu

15. MAUSS, MARCEL, « La nation », *L'Année sociologique*, 7, 1953, p. 5-68, ici p. 48.

16. *Ibid.*, p. 49

17. *Ibid.*, p. 46. C'est nous qui soulignons.

18. Émile DURKHEIM et Marcel MAUSS, « Note sur la notion de civilisation », *Année sociologique*, 12-4, 1913, p. 46-50, ici p. 49.

[...] veiller à l'application de leurs principes de vie politique dans le monde »¹⁹), ou les « imitations conscientes », sont propices à l'expansion institutionnelle et aux échanges. Même si cette tradition n'a pas été développée empiriquement au sein de la sociologie de l'espace national, elle a incité à une étude historique des aires de « civilisations », et a problématisé la question de la « double causalité », c'est-à-dire des « représentations » étrangères - dans ce cas, des représentations politiques - qui opèrent à travers la causalité des « milieux internes » nationaux²⁰. Une perspective plus complète doit aborder ces aspects, mais aussi passer des « organes » politiques impersonnels aux agents et aux arènes politiques concrètes, pour spécifier cette double causalité. Les études wébériennes ont abordé cette dimension avec plus de détail.

Dans cette tradition, les analyses historiques et comparatives de la diffusion des institutions occidentales s'inspirent de la sociologie wébérienne de la domination, des professionnels et des intellectuels et rapportent la circulation des idées et des institutions politiques à l'action de « porteurs d'idées » situés dans les sphères politiques nationales. Bendix²¹ a montré comment « plusieurs élites éduquées qui espéraient rattraper les développements produits à l'étranger par l'action de l'État et la mobilisation intellectuelle »²² ont contribué à transformer l'autorité monarchique en souveraineté populaire, en Europe et au Japon, entre le XVIe et le XXe siècles. Il se concentre sur les importations au sein des principaux États occidentaux ou sur les échanges avec la Chine et l'Inde. En revanche, si les travaux de Badie²³ ont également mis en lumière

19. MAUSS, MARCEL, « La nation », art. cit, p. 61.

20. Roger BASTIDE, « El durkheimismo y los problemas de los contactos culturales », *Revista Mexicana de Sociología*, 10-3, 1948, p. 297-314.

21. *Kings or people: power and the mandate to rule*, Berkeley Los Angeles London, University of California Press, 1980 ; « The Mandate to Rule: An Introduction », *Social Forces*, 55-2, 1976, p. 242.

22. R. BENDIX, *Kings or people*, op. cit, p. 5.

23. *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1993 ; Bertrand BADIE, « Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation », *Bulletin du CEDEJ*, 23, 1988, p. 109.

l'exportation, ils l'ont abordée dans les relations entre les métropoles européennes impériales et post-impériales et les post-colonies. En substance, les États occidentaux étaient en concurrence les uns avec les autres et leurs actions convergeaient avec celles des élites postcoloniales. Alors que les premiers visaient à maintenir la domination et la dépendance entre les États et les économies, les importateurs - les dirigeants modernisateurs issus d'empires non occidentaux ou les élites postcoloniales - cherchaient à construire une légitimité et une autorité indépendantes des anciennes métropoles et, en interne, à former des relations tribales ou non bureaucratiques, ce qui a donné lieu à des arènes politiques hybrides organisées autour de « l'endogène et de l'exogène »²⁴. Les acteurs des États exportateurs sont dépeints comme poursuivant, de manière homogène, la dépendance politico-économique. Cette attention portée aux effets économiques rapproche son travail de la théorie du système-monde, qui explique la consolidation mondiale de l'État-nation et la diffusion par vagues des idées hégémoniques occidentales²⁵, de même que leur contestation, par l'évolution de la division économique mondiale du travail et des luttes de classes nationales²⁶.

La théorie de la culture monde, inscrite dans le cadre d'un macro-institutionnalisme phénoménologique, étend au niveau inter-sociétal la prise en compte de l'action orientée par une écologie de symboles soutenue par des « consultants » pertinents ou des « autres rationalisés »²⁷. Par conséquent, les États non occidentaux et leurs politiques suivent des scénarios et des catégories séculaires, universels et rationalistes portant sur une nature contrôlable, une

24. B. BADIE, « Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation », art. cit, p. 111.

25. Giovanni ARRIGHI, *The long twentieth century: money, power, and the origins of our times*, London ; New York, Verso, 1994.

26. Immanuel WALLERSTEIN, *The politics of the world-economy*, Cambridge [Eng.], Cambridge University Press, 1984.

27. John W. MEYER, John BOLI, George M. THOMAS et Francisco RAMIREZ, « World Society and the Nation-State », *American Journal of Sociology*, 103-1, 1997, p. 144-181.

société organisée bureaucratiquement et des individus libres et rationnels qui se sont propagés mondialement, à partir de l'Occident, à l'époque moderne. Cette culture encadre une « communauté politique mondiale » qui constitue des préférences et conduit à des imitations conformes aux standards normatifs ou cognitifs partagés par les organisations internationales, les associations non gouvernementales ou les « communautés scientifiques et professionnelles ». Les incohérences entre les modèles ou entre ceux-ci et les cultures locales, ainsi que le manque de ressources, expliquent les divergences avec les pratiques locales (le « découplage »). Des travaux plus récents associent l'émulation et l'« expertise » à l'« apprentissage » et à la compétition²⁸. D'autres se concentrent sur les réseaux d'activistes partageant des principes communs²⁹ qui ont un impact sur les « préférences, les identités ou le contexte social »³⁰ des communautés politiques. Si cette perspective insiste sur les représentations et les échanges au niveau international, elle n'accorde qu'une attention limitée aux dimensions nationales de la morphologie sociale et du pouvoir politique, qui restent des « environnements sous-déterminés »³¹.

En résumé, une approche plus complète de la circulation des politiques par la théorie des champs doit aborder les dimensions objectives maussiennes de la circulation des idées et des représentations entre les politiques publiques au sein d'aires civilisationnelles historiquement constituées, ainsi que les frontières et les milieux nationaux qui conditionnent leur insertion dans les arènes

28. Frank DOBBIN, Beth SIMMONS et Geoffrey GARRETT, « The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? », *Annual Review of Sociology*, 33-1, 2007, p. 449-472; *The global diffusion of markets and democracy*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2008.

29. Kathryn SIKKINK, « Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules », in Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH (dir.), *Global Prescriptions: The production, exportation and importation of a new legal orthodoxy*, Ann-Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 35-64.

30. *Ibid.*, p. 39.

31. Laurence DUMOULIN et Sabine SAURUGGER, « Les policy transfer studies: Analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 3-48, 2010, p. 9-24, ici p. 12.

politiques nationales. Elle doit ensuite intégrer l'attention portée par Weber aux sphères politiques complexes et relativement autonomes, à l'agentivité, au pouvoir et aux luttes des professionnels de la politique parties prenantes de la domination politique par l'exportation *et* l'importation des scènes nationales. Enfin, elle doit tenir compte des inclinations idéelles et cognitives des communautés de politiques publiques et de leur participation à la circulation, en abordant les hiérarchies et les intérêts des porteurs d'idées dans des contextes nationaux et internationaux dont on restitue l'épaisseur sociale.

Éléments de la théorie des champs pour une sociologie inter-sociale de l'élaboration des politiques et de leur circulation

La théorie bourdieusienne des champs nous permet d'intégrer - dans une perspective logiquement cohérente et historicisée - les espaces transnationaux de circulation aux dynamiques causales nationales englobant les luttes qui conduisent à l'exportation, à l'importation et à l'établissement de filtres nationaux. Elle aide à rendre compte des connexions entre les arènes politiques à travers les réseaux et les dynamiques des organisations internationales, allant au-delà de leur propre représentation en tant qu'experts ou activistes, tout en expliquant leurs orientations cognitives et politiques.

Tout d'abord, dans une telle approche, nous pouvons analyser les dimensions géo-historiques et institutionnelles du « milieu de milieux »³² civilisationnel dans sa dimension politique. Pour déterminer « une aire de civilisation », Mauss propose un travail historique et ethnographique « de traçage de cartes d'occurrences particulières, en retraçant les routes de pénétration et les moyens de propagation de divers modes et institutions communs [au sein] de sociétés issues d'une même souche [...] ou liées par des contacts anciens, amicaux ou non [...] entre des "sociétés établies" ou même ce que nous appelons un État »³³. Pour retracer où et comment ces

32. MAUSS, MARCEL, « La nation », art. cit, p. 48.

33. Marcel MAUSS et Nathan SCHLANGER, *Techniques, technology and*

institutions politiques se sont historiquement diffusées, où et comment elles ont interagi avec celles d'autres sociétés étatiques établies, nous pouvons, à la suite de George Steinmetz, situer cette circulation dans les géohistoires des « espaces sociaux impériaux »³⁴.

Dans ces espaces, les institutions politiques et les ressources des puissances impériales ont été introduites et ont circulé. Ils sont composés d'un « arrangement de relations sociales entre des acteurs qui se disputent les mêmes ressources (le capital économique et culturel) et occupent des positions sociales différentes, mais ils sont dépourvus d'un extérieur par rapport auquel se définir et ils ne sont pas régis par une forme spécifique de capital symbolique »³⁵. Les espaces sociaux impériaux ont contenu des champs politiques métropolitains ou des États-nations « qui s'étendaient jusque dans les territoires d'outre-mer » et des champs politiques coloniaux relativement autonomes au sein du même espace impérial³⁶, qu'il s'agisse d'États coloniaux ou « d'États indigènes indirectement gouvernés »³⁷. Je propose d'ajouter une distinction supplémentaire entre les *espaces sociaux des empires formels* et les *espaces sociaux des empires informels*. Dans les espaces sociaux des empires formels, les institutions politiques, les idées et les ressources - ainsi que d'autres types de capitaux économiques et culturels - ont circulé à travers les champs politiques métropolitains et coloniaux, qui les incorporaient, mais les réfractaient également. Dans les espaces sociaux correspondant à ce que Steinmetz a désigné comme des « empires informels et non territoriaux », « le contrôle international

civilisation, New York, Durkheim Press/Berghahn Books, 2006, p. 68.

34. George STEINMETZ, « Social Fields, Subfields and Social Spaces at the Scale of Empires: Explaining the Colonial State and Colonial Sociology », *The Sociological Review*, 64-2_suppl, 2016, p. 98-123.

35. George STEINMETZ, « The Sociology of Empires, Colonies, and Postcolonialism », *Annual Review of Sociology*, 40-1, 2014, p. 77-103, ici p. 101.

36. G. STEINMETZ, « Social Fields, Subfields and Social Spaces at the Scale of Empires », art. cit, p. 98.

37. G. STEINMETZ, « The Sociology of Empires, Colonies, and Postcolonialism », art. cit, p. 80.

est exercé par des moyens militaires, économiques et autres»³⁸. Ils ont dominé le 20e siècle. Nous pouvons donc penser à des espaces sociaux d'empire informels englobant des nations impériales et des États-nations non impériaux avec des champs politiques autonomes, mais où les institutions politiques et le savoir-faire, les discours et les ressources politiquement pertinentes de la nation impériale circulent et façonnent les champs périphériques. Cette circulation, son « emprunt » et son « refus » sont à la fois favorisés et conditionnés par ces champs politiques nationaux interconnectés. Les espaces sociaux des empires formels et des empires informels ont coexisté et les modèles politiques ont circulé au sein de ces espaces et entre eux. Par exemple, dans les années 1910, les principes démocratiques ont circulé dans l'espace de l'empire formel nord-américain, de la métropole aux champs coloniaux des Caraïbes, mais aussi dans l'espace des empires informels nord et sud-américain. Les politiques ont également circulé entre différents espaces des empires informels, comme lorsque les États-Unis se sont tournés vers la promotion de la connaissance, en copiant les politiques de l'empire informel allemand envers l'Amérique du Sud³⁹.

Au cours des 200 dernières années, les grandes nations impériales se sont progressivement transformées en États-nations, coexistant formellement avec des États-nations périphériques post-coloniaux devenus autonomes vis-à-vis des anciens espaces impériaux. Ces États post-coloniaux ont conservé le langage, les doctrines de souveraineté, les modalités d'organisation des représentations, les traditions juridiques, bureaucratiques et académiques de leur ancien espace impérial, mais ils ont également introduit des éléments analogues des « sociétés impériales » contemporaines, faisant partie de leurs *espaces sociaux des empires informels*. La construction de l'État et de la nation en Amérique latine s'est déroulée dans les espaces d'empires informels, ce que Charle a nommé les « sociétés

38. *Ibid.*, p. 82.

39. Ricardo SALVATORE, *Disciplinary conquest: U.S. scholars in South America, 1900-1945*, Durham ; London, Duke University Press, 2016.

impériales»⁴⁰, une notion qui combine l'empire formel et informel et leurs espaces sociaux respectifs. Les sociétés impériales d'Europe (le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne), puis des États-Unis et du Japon «ont exercé une double domination, territoriale, comme les empires classiques sur les colonies et les minorités nationales [et] une domination culturelle, parce que leur culture nationale avait des ambitions universalistes»⁴¹, étendant leurs capitaux économiques et culturels dans ce que j'appelle les *espaces sociaux des empires informels*. Bourdieu a quant à lui souligné les «impérialismes de l'universel» de la Révolution française et de la démocratie américaine⁴².

Les espaces sociaux des empires informels se sont consolidés en parallèle à la formation de l'État-nation, ce qui a produit la «nationalisation» des champs sociaux et de leurs élites, sous la forme des champs bureaucratiques et, progressivement, politiques, académiques et économiques nationaux⁴³. Mais les capitaux culturels et scientifiques des sociétés impériales ont circulé dans les champs nationaux émergents, constituant l'internationalisation constante des champs nationaux. À cet égard, l'Amérique latine fait preuve d'une «tendance forte et récurrente à l'imitation de modèles étrangers admirés, et à rivaliser pour définir le variant devant être importé, [ce qui] distingue l'Amérique latine, par exemple de l'Amérique du Nord (qui se considère en avance sur tous les autres) ou de l'Asie de l'Est (qui réalise des emprunts sélectifs à l'Occident pour le

40. Christophe CHARLE, «The crisis of “imperial societies”», in Roland LARDINOIS et Meenakshi THAPAN (dir.), *Reading Pierre Bourdieu in a dual context: essays from India and France*, London; New York, Routledge, 2006, p.55-76.

41. *Ibid.*, p. 60

42. Pierre BOURDIEU, «Deux impérialismes de l'universel», in Christine FAURÉ et Tom BISHOP (dir.), *L'Amérique des Français*, Paris, Editions François Bourin, 1992, p. 149-155.

43. Gisèle SAPIRO, «Field Theory from a Transnational Perspective», in Thomas MEDVETZ et Jeffrey J. SALLAZ (dir.), *The Oxford handbook of Pierre Bourdieu*, New York, NY, Oxford University Press, 2018, p 161-182, ici p. 165-167.

surpasser) »⁴⁴. On pourrait cartographier les changements dans les relations entre les champs politiques et bureaucratiques des pays européens, des États-Unis et d'Amérique latine comme des modifications des frontières entre les champs nationaux au sein des espaces sociaux des empires informels, plus vastes et interconnectés. Gorski a suggéré une distinction entre les changements affectant le *degré* de perméabilité et ceux affectant la *direction* de la perméabilité des frontières des champs. Les changements affectant le degré de perméabilité constituent un « changement dans la facilité ou la fluidité avec laquelle les acteurs et les ressources passent d'un champ à un autre »⁴⁵. Par exemple, l'augmentation de la diffusion des institutions politiques entre les champs bureaucratiques nationaux du centre occidental et de la périphérie latino-américaine. Les changements de direction sont « des changements dans les flux nets d'un champ ou d'un sous-champ à un autre » (*ibid.*). On peut établir un équilibre entre les références réciproques aux initiatives bureaucratiques des uns et des autres à une période donnée. Une autre modalité de changement de direction, directement liée aux champs politiques des sociétés impériales et non impériales, serait constituée par les changements dans l'intensité de l'importation des sociétés impériales concurrentes par rapport à une région ou un pays traversés par une pluralité d'espaces des empires informels. On pourrait retracer une réduction de l'intensité des importations en Amérique du Sud issues d'Europe, en particulier du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, et une augmentation de l'importation des modèles nord-américains, après le début du siècle et, en particulier, après la Seconde Guerre mondiale, par exemple en ce qui concerne les finances publiques et les banques centrales, la formation militaire, les modèles pénitentiaires, les politiques de santé ou la criminologie.

44. Lawrence WHITEHEAD, *Latin America. A new interpretation, op. cit.*, p. 232.

45. Phillip GORSKI, « Conclusion: Maps, Methods and Mechanisms », in *Bourdieu and historical analysis*, Durham [N.C.], Duke University Press, 2013, p.332.

Mais pour expliquer pourquoi et comment les politiques et les ressources circulent en reliant les champs bureaucratiques et politiques nationaux, nous devons aller au-delà de la description des circulations dans les espaces des empires informels. Pour établir comment les « causes externes » opèrent à travers les mécanismes causaux du « milieu interne » national, nous devons recourir aux concepts de champs politique et bureaucratique nationaux, de champs de l'action publique et de stratégies internationales. En particulier, Bourdieu conçoit les champs politiques nationaux comme des espaces hiérarchiques et *doxiques* où les producteurs de biens politiques - « problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts et événements » - rivalisent pour la représentation légitime des groupes dotés de différents types de capitaux politiques - du contrôle des partis à l'expérience et aux ressources bureaucratiques, en passant par les références scientifiques ou la renommée personnelle⁴⁶. Les champs politiques sont directement liés aux champs bureaucratiques, où le méta-capital de l'État est en jeu et permet à ses détenteurs de réguler légitimement les autres champs sociaux⁴⁷. Les agents des champs politiques et bureaucratiques sont impliqués dans les « champs de l'action publique » que Vincent Dubois définit comme les espaces où les agents des champs politique, mais aussi bureaucratique, économique, culturel, etc., coopèrent et rivalisent pour réguler légitimement une aire délimitée de l'espace et des pratiques sociales⁴⁸. Dans cette optique, les politiques résultent de la convergence entre les dynamiques internes de différents champs sociaux⁴⁹.

46. Pierre BOURDIEU, « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 4.

47. Pierre BOURDIEU, « Esprit d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », in *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, p. 101-133.

48. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », art. cit.

49. Voir dans ce volume, l'introduction générale et le chapitre de Victor Demenge et Melaine Robert.

De façon plutôt paradoxale, et en privilégiant la « causalité interne », pour analyser le transfert et la circulation internationaux des politiques, il faut d'abord situer les agents exportateurs et importateurs dans leurs champs politiques nationaux respectifs et, plus spécifiquement, dans les « champs de l'action publique » pour reprendre l'expression de Vincent Dubois. Mais pour comprendre la circulation internationale des politiques à travers ces imports exports, nous devons relier les trajectoires, les positions et les luttes des agents dans les champs nationaux d'action publique avec les « stratégies internationales »⁵⁰ qui ont lieu dans un « marché international de l'expertise de gouvernement »⁵¹. Les stratégies internationales se réfèrent à « la façon dont les opérateurs nationaux cherchent à tirer profit d'un capital étranger – en termes de titres universitaires, de contacts, et plus généralement de légitimité ou de notoriété internationale – pour accroître leur influence dans leur champ national »⁵². Pour analyser l'exportation et l'importation de l'expertise de gouvernement liée à des politiques spécifiques, nous devons donc observer comment les stratégies internationales s'inscrivent dans les luttes au sein des champs interdépendants. Nous pouvons considérer les *stratégies politiques internationales* comme les moyens par lesquels les acteurs nationaux utilisent les capitaux et les ressources étrangers pour acquérir, accroître ou reconvertir leur autorité politique au sein des champs nationaux d'action publique.

Plus précisément, une telle analyse implique, du côté de l'exportateur, de localiser les acteurs non seulement dans les positions centrales des champs professionnels et politiques, comme le font

50. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et de « Chicago Boys »*, Paris, Liber, 2002.

51. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, « Hegemonic battles, professional rivalries and the international division of labor in the market for the import and export of state-governing expertise », *International Political Sociology*, 5, 2011, p. 276-293.

52. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais*, *op. cit.*, p. 7.

Dezalay et Garth, mais également au sein de l'ensemble des sites de production des politiques, ce qui comprend à la fois des secteurs et sous-secteurs bureaucratiques locaux et nationaux, et un vaste ensemble allant des partis, des syndicats, des fondations, et des secteurs spécialisés de la presse, jusqu'aux *think tanks* et aux consultants. Cela nécessite une reconstruction, pour chaque politique exportée, du système d'agents à partir des différents champs impliqués dans le problème public concerné. Parfois, des fractions convergentes sont toutes situées dans les sous-secteurs du champ bureaucratique général, y compris les secteurs dominés de la bureaucratie des services de « politique étrangère », mais aussi certaines sphères de fondations philanthropiques ou des *think tanks* aux ramifications internationales. On peut également intégrer les stratégies des fractions (concurrentes) au sein des organisations internationales. L'exportation de politiques peut constituer une stratégie de reconversion pour des acteurs bureaucratiques provinciaux, étatiques ou locaux dominés, visant à « nationaliser » leur autorité politique sur des questions spécifiques par le biais de circuits internationaux, ou encore une reconversion, au sein du champ de l'action publique, d'une position bureaucratique à une position dans le secteur semi-privé du conseil national ou même international. De même, une *stratégie d'importation* se comprend en référence aux positions, dispositions et stratégies des agents dans les champs d'importation. Les ressources internationales peuvent être utilisées par des agents des fractions bureaucratiques, professionnelles ou politiques du champ d'action publique importateur, pour faire renforcer leurs capitaux ou les reconvertir d'une question à une autre (de la politique militaire à la politique du maintien de l'ordre), pour passer de l'espace local à l'espace national, ou encore pour se reconvertir, par exemple lorsque des juristes réformistes deviennent juges de la Cour suprême ou des économistes ministres.

En prenant en compte les structures spécifiques des champs d'action publique, nous pouvons également explorer l'hypothèse de Dezalay et Garth selon laquelle « les résultats d'exportations particulières d'expertise étatique dépendent de la mesure dans laquelle il existe des homologies structurelles dans les champs étatiques

[et politiques] respectifs des importateurs et des exportateurs »⁵³. Cependant, au-delà des questions d'homologie structurelle, nous pouvons également analyser la manière dont les stratégies internationales modifient la structure des champs d'action publique importateurs. Dans certains cas, ces stratégies modifient le champ récepteur, le rendant plus homologue en créant de nouvelles positions et en augmentant les possibilités d'une « importation réussie ». Par exemple, une grande partie de la « promotion de la démocratie » des États-Unis à destination de l'Amérique latine et l'Europe de l'Est, dans les années 1980 et 1990, a initialement consisté non seulement à la diffusion d'« idées », mais aussi, directement, à financer la création de positions homologues dans le champ d'action publique importateur. Ces nouvelles positions, généralement situées dans la « société civile », ont modifié la structure des champs d'action publique post-autoritaires⁵⁴. Dans certains cas, il s'agissait d'agents politiques dominants du Nord et d'autorités démocratiques émergentes du Sud, qui ont utilisé « leur pouvoir d'agir simultanément dans différents champs »⁵⁵ pour remodeler les champs politique, bureaucratique, journalistique et universitaire⁵⁶ des deux côtés. Par exemple, dans les années 1980, l'exécutif nord américain a renforcé les secteurs du Congrès au sein des fondations politiques et des sections de l'USAID, ainsi que dans les « études de transition » au sein de la science politique américaine et des études latino-américanistes, et les perspectives « constructivistes » en relations internationales⁵⁷. De même, les élites démocratiques d'Amérique latine ont favorisé certaines factions au sein du pouvoir judiciaire, de la

53. *Ibid.*, p. 14.

54. Laurence WHITEHEAD (dir.), *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1996, p. 20 ; Nicolas GUILHOT, *The democracy makers : human rights and international order*, New York: Columbia University Press, 2005.

55. Pierre BOURDIEU, « La représentation politique », art. cit, p. 4.

56. Nicholas GUILHOT, *The democracy makers*, op. cit, p. 25-29.

57. *Ibid.*

police, des services de renseignement, des partis, etc., et ont créé ou relancé des cursus en science politique⁵⁸.

Cela nous amène au rôle des réseaux et des organisations internationaux. Tout d'abord, l'implication dans les réseaux internationaux requiert des dispositions et des capitaux spécifiques, des inclinations vers l'international, fondées sur des compétences linguistiques et une éducation d'élite ou issues de migrations⁵⁹. Ces capitaux et dispositions sont en retour renforcés par l'appartenance aux réseaux sociaux internationaux⁶⁰. Combinés à la position au sein du champ d'action publique, ils peuvent expliquer la propension à s'engager dans des importations. Ils permettent des reconversions entre les domaines d'action publique du pays concerné, l'émigration vers le pays exportateur, ou le départ pour une organisation internationale. Enfin, nous devons considérer les organisations internationales non pas comme des plaques tournantes neutres promouvant des idées et des connexions désintéressées, mais comme des champs en soi⁶¹. Ce sont non seulement des espaces bureaucratiques hiérarchisés⁶², mais aussi des espaces de luttes pour les juridictions et les orientations politiques, et des lieux de production de la doxa⁶³. Les luttes qui s'y déroulent doivent être reliées à celles qui ont lieu dans les champs nationaux d'action publique, en rapportant les stratégies d'exportation et d'importation aux straté-

58. Fernando BARRIENTOS DEL MONTE, « La ciencia política en América Latina. Una breve historia », *Convergencia*, 20-61, 2013, p. 105-133.

59. Gisèle SAPIRO, « Field Theory from a Transnational Perspective », in Thomas MEDVETZ et Jeffrey J. SALLAZ, dir., *The Oxford Handbook of Pierre Bourdieu*, New York, 2018, NY: Oxford University Press, p. 161-182.

60. Felix BÜHLMANN, Thomas DAVID et André MACH, « Cosmopolitan Capital and the Internationalization of the Field of Business Elites: Evidence from the Swiss Case », *Cultural Sociology*, 7-2, 2013, p. 211-229.

61. Mustafa EMIRBAYER et Victoria JHONSON, « Bourdieu and organizational analysis », *Theory and Society*, 37, 2008, p. 1-44.

62. Michael BARNETT et Martha FINNEMORE, *Rules for the world. International organizations in world politics*, London, Cornell University Press, 2004.

63. Olivier NAY, « What drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS », *Governance*, 24-4, 2011, p. 689-712.

gies des fractions de bureaucrates réformistes pour faire progresser leurs positions⁶⁴. La collaboration entre les responsables de programmes des organisations internationales et le « consultant national » routinise les rôles d'exportateur-importateur-ré-exportateur analysés par Dezalay et Garth⁶⁵.

Nous avons vu les usages possibles pour expliquer la circulation des politiques des concepts d'espaces sociaux impériaux informels, de stratégies politiques internationales sur les marchés de l'expertise gouvernementale dans des champs d'action publique nationaux interdépendants, d'organisations internationales en tant que champs et de capitaux culturels et sociaux. Dans la section suivante, je montrerai comment ces concepts se sont révélés pertinents pour comprendre le contenu et le développement des politiques de justice pénale qui ont influencé la transformation des secteurs pénaux de l'État dans l'Argentine et le Chili post-autoritaires, permettant de résoudre les lacunes des perspectives alternatives.

La réforme de la procédure pénale en Amérique latine: du réseau d'activistes aux champs interdépendants

Dans mes travaux antérieurs, j'ai rendu compte à partir de la théorie des champs de la transformation des bureaucraties policières, pénales et pénitentiaires en Argentine et au Chili sous les régimes autoritaires et post-autoritaires, entre les années 1970 et 2000⁶⁶. Les concepts examinés ci-dessus m'ont permis d'expliquer en premier

64. Olivier NAY et Franck PETITEVILLE, «Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales», *Critique internationale*, 53-4, 2011, p.9-20 ; O. NAY, «What drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS», art. cit.

65. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, «Hegemonic battles, professional rivalries...», art. cit.

66. Paul HATHAZY, «Democratizing Leviathan: politics, experts and bureaucrats in the transformation of the penal state in Argentina and Chile», Thèse de doctorat, Département de Sociologie, University of California Berkeley, Berkeley, CA, 2013.

lieu le contenu commun mais très spécifique des politiques proposées et combattues, puis l'émergence de la question dans chaque pays et la grande différence de leurs niveaux d'institutionnalisation, en surmontant les lacunes analytiques et explicatives de la théorie de la culture mondiale et de la théorie des réseaux épistémiques et militants. Je montrerai ainsi comment les concepts de la théorie des champs ont été déployés pour résoudre ces énigmes, en me concentrant sur les politiques de réforme des tribunaux pénaux.

Plusieurs enjeux ont émergé dans le sillage immédiat de la transition vers la démocratie dans les deux pays (en 1983 en Argentine et 1990 au Chili) avec des propositions de fond similaires : des réformes de la police orientées vers un renforcement de la responsabilité et du contrôle par les citoyens, selon les modèles nord-américains de police communautaire et la littérature sur les relations civilo-militaires⁶⁷ ; une réforme des prisons favorisant la réinsertion et les droits de l'homme⁶⁸ et – c'est peut-être la question la plus importante – des réformes de la justice pénale. Les résultats des luttes internes dans ces différents champs ont modifié de différentes manières le secteur pénal national de l'État après la transition⁶⁹.

La réforme de la politique de justice pénale consistait à remplacer le modèle inquisitoire (dans lequel la procédure pénale, essentiellement écrite, ne permet qu'une interaction limitée du défendeur avec des juges tout-puissants, qui contrôlent l'enquête et les méthodes de travail) par un modèle accusatoire, essentiellement fondé sur des procédures orales et caractérisé par des audiences initiales et finales, le contrôle de l'enquête par des procureurs puissants, et la séparation de l'administration et de la gestion des tribunaux. Cette politique comprenait également la construction de coalitions

67. Paul HATHAZY, «Fighting for police reform: Politics, Bureaucrats and Experts in the transformation of the police in postauthoritarian Argentina and Chile», *Comparative Sociology*, 12-4, 2012, p.505-547.

68. Paul HATHAZY, «Remaking the prisons of the market democracies: new experts, old guards and politics in the carceral fields of Argentina and Chile», *Crime, Law and Social Change*, 65-3, 2016, p. 163-193.

69. Paul HATHAZY, «Democratizing Leviathan», *op. cit* chap. 5.

destinée à faciliter l'adoption et la mise en œuvre des réformes. Les groupes professionnels et les élites politiques de chaque pays ont considéré cette politique comme un effet naturel de la démocratisation des régimes. Cependant, d'autres pays où ne se jouait aucune transition démocratique, comme le Costa Rica et la Colombie, ont été également engagés dans des processus similaires. En effet, entre 1991 et 2007, 14 pays de la région ont adopté de telles politiques⁷⁰. Il était évidemment nécessaire de regarder au-delà des frontières nationales pour comprendre cette politique comme un modèle circulant dans la région. Cependant, il était également nécessaire de se pencher sur chaque cas national, car l'institutionnalisation de ce modèle a largement différé d'un pays à l'autre.

La perspective de la théorie de la culture mondiale – qui insiste sur l'expansion des principes juridiques modernes dans le domaine judiciaire⁷¹ – ne peut expliquer ni les contenus politiques qui circulent dans la région – à savoir, la doctrine allemande en matière de procédure pénale et les modèles nord-américains de gestion des tribunaux et des poursuites⁷² – ni leurs différentes importations nationales (le Chili a intégré le modèle accusatoire, disposant d'un bureau du procureur indépendant et orienté vers la gestion, tandis que l'Argentine a évolué vers un « code mixte » caractérisé par la limitation de l'oralité, la domination des juges et la faiblesse des procureurs). Une étude similaire sur le « réseau d'activistes-experts » qui a promu la réforme dans différents pays d'Amérique latine a tenté d'expliquer ses contenus en faisant appel aux connaissances des experts impliqués⁷³. Selon cette perspective, les politiques des

70. *Ibid.*

71. John W. MEYER et Ellen HEGER BOYLE, « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », in Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH (dir.), *Global prescriptions: the production, exportation, and importation of a new legal orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.

72. Paul HATHAZY, « Punitivism with a human face: criminal justice reformers' international and regional strategies and penal-state making in Argentina, Chile and beyond », *Kriminologisches Journal*, 4-16, 2016, p. ici p. 2.

73. Máximo LANGER, « Revolution in Latin American Criminal Procedure:

années 1990 se sont inspirées d'un « code mixte » que la province de Cordoba, en Argentine, a adopté dans les années 1930, en suivant les modèles et la doctrine italiens des années 1910 et 1920, caractérisés par des procédures orales et des procureurs disposant d'un pouvoir d'enquête sur les délits mineurs. Dans les années 1960 et 1970, des juristes, également liés à l'Université de Cordoba, ont ajouté des contenus issus de procédures pénales allemandes et ont rédigé un « Code modèle pour l'Amérique latine », qui a inspiré les politiques des années 1990 dans de nombreux pays⁷⁴. Cependant, ceci n'expliquait pas les techniques américaines de gestion des tribunaux et la création de coalitions. Ainsi, cette approche n'a expliqué ni l'émergence ni le résultat des luttes pour la définition de l'action publique. Le récit héroïque montrant des « experts-actives » orientés vers les valeurs et soutenus par des « acteurs politiques » exploitant des « fenêtres d'opportunités » dans les années 1990 et par des « agences internationales de développement ou des banques internationales » (*ibid.*, 637) a contourné la question des conditions sociales qui ont façonné les inclinaisons intellectuelles et politiques de ces experts. Cette approche n'a pas non plus expliqué les actions des agents politiques et bureaucratiques du Nord et du Sud, n'abordant pas non plus les différences nationales dans l'institutionnalisation du modèle.

Les champs nationaux de l'action publique et l'élaboration des réformes de la justice pénale régionale

En premier lieu, une analyse sociologique depuis la perspective de la théorie des champs m'a permis de rompre avec le récit prescriptif et idéaliste des producteurs de politiques, ainsi que d'expliquer la problématisation publique, le contenu et les résultats nationaux de la réforme de la justice pénale. Pour rendre compte des contenus des politiques qui circulaient dans les années 1990, j'ai replacé leurs producteurs dans leurs champs nationaux respectifs, au Sud et au

Diffusion of Legal Ideas from the Periphery», *The American Journal of Comparative Law*, 55-4, 2007, p.617-676.

74. *Ibid.*

Nord, et j'ai tenu compte de leur situation au sein des espaces de circulation des connaissances et des ressources propres aux empires informels, plus vastes et interconnectés.

Pour expliquer l'élaboration du produit originel, j'ai reconstruit les dynamiques antérieures au sein du champ argentin d'action publique, d'où le « modèle Cordoba » est issu et d'où il a été projeté au travers de stratégies de politique internationale, tout en situant également ce champ dans les espaces plus vastes des empires informels qui l'affectent. Dezalay et Garth⁷⁵ font remonter le récent processus de réforme des tribunaux pénaux dans l'Argentine post-autoritaire aux stratégies des spécialistes des Droits de l'homme proches du président Alfonsín alors récemment élu (1983-1989). L'analyse sur un plus long terme a cependant révélé que ces spécialistes des Droits de l'homme des années 1980 réactivaient une posture plus ancienne du champ juridique, celle des *réformateurs-auteurs de codes* de procédures criminelles qui, après son apparition dans les années 1940, allait être réactualisée par de nouvelles générations d'agents dans le champ juridique.

Le Code de 1938 est le résultat de la convergence des luttes dans le champ juridique national et dans le champ politique. Dans le champ juridique, lors de la rédaction du Code, Alfredo Velez Mariconde et Sebastian Soler - professeurs de droit à l'Université Nationale de Córdoba - ont institué, dans le domaine juridique provincial, la figure de l'« auteur » des codes de procédure pénale. Cet « impossible possible »⁷⁶ associait les polarités contraires du champ juridique : le pur théoricien, et le praticien expérimenté, le connaisseur du terrain politique et judiciaire, celui qui légifère⁷⁷. L'auteur original du Code, Soler, était un immigré au capital social limité qui avait investi dans les années 1920 dans un capital intellectuel très

75. Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *Argentina: law at the periphery and law in dependencies: political and economic crisis and the instrumentalization and fragmentation of law*, Chicago, Ill., American Bar Foundation, 1998

76. Pierre BOURDIEU, *Les Règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 2002, p. 84-92.

77. Pierre BOURDIEU, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 3-19.

rentable, les techniques allemandes d'analyse du droit pénal. Soler a importé des techniques de « construction systématique du droit pénal allemand - l'un des principaux produits d'exportation au cours du 20^e siècle »⁷⁸ au sein de l'empire informel allemand, par l'intermédiaire d'un exilé espagnol, le professeur de droit pénal L. Jimenez de Asua, lié à l'Austro-Hongrois Franz von Liszt, également universitaire-politicien. Il les a mis en place contre l'approche criminologique et médicale positiviste concurrente, exportée depuis l'Italie vers les colonies et les post-colonies par les criminologues éminents, et hégémonique au sein des doctrines du droit pénal argentin qui « avaient dé-judiciarisé la science pénale »⁷⁹. Le code qui en a résulté associe la doctrine juridique italienne (qui intègre des contenus aussi bien libéraux que fascistes) aux méthodes allemandes d'analyse juridique. La lutte menée dans le champ juridique a convergé avec les luttes politiques opposant les provinciaux libéraux au gouvernement national, ce dernier étant inspiré par le fascisme et l'autoritarisme européens des années 1930, ce qui conduira le gouverneur libéral à soutenir le Code⁸⁰.

Ce Code est rapidement devenu un « modèle » et s'est finalement enrichi, dans les champs juridiques argentins, des luttes de ces universitaires-activistes contre d'autres groupes qui l'ont conduit à une diffusion nationale et internationale précoce dans la région. Les universitaires de Cordoba avaient pour objectif d'instituer leur modèle dans d'autres provinces et, plus tard, de l'internationaliser, pour prendre l'ascendant sur les groupes intellectuels de Buenos Aires liés au parti péroniste. Ces stratégies comprenaient la rédaction d'un Code modèle pour l'Amérique latine, dans les années 1970 - en utilisant les réseaux d'exilés espagnols de l'Université Nationale du Mexique - mais aussi l'envoi des membres les plus jeunes en Allemagne. L'élú fut Julio Maier, originaire de Cordoba, qui avait des

78. Daniel CESANO, *Élites, redes intelectuales y recepción en la cultura jurídica de Córdoba (1900-1950)*, Córdoba, El Copista, 2011, p. 71.

79. Daniel CESANO, *Élites, redes intelectuales y recepción en la cultura jurídica de Córdoba (1900-1950)*, op. cit., p. 76.

80. Paul HATHAZY, « Democratizing Leviathan », op. cit., p. 122.

origines familiales allemandes et un capital social limité pour pratiquer le droit ou entrer dans la magistrature. Il est devenu l'héritier le plus reconnu de Velez Mariconde, grâce à une deuxième importation d'outils juridiques allemands, notamment de nouvelles lois et doctrines. Il est arrivé en Allemagne en 1965 pour y étudier, juste après la « petite réforme de la procédure pénale » de 1964, ce résultat de 20 ans de lutte de juristes, de juges et de politiciens contre le contenu nazi de la législation allemande, qui accordait plus de pouvoir au défendeur (et à son avocat) contre l'État⁸¹. Dès lors, la seconde importation de la doctrine allemande a révélé l'ascendant de la connaissance juridique nord américaine jusqu'en Allemagne, dans l'espace social étendu de l'empire informel nord américain après la Seconde Guerre mondiale. L'importation en Argentine de ces formes juridiques allemandes a inspiré le « Code modèle pour l'Amérique latine » du début des années 1980.

Dès lors, pour rendre compte des autres contenus – la conception gestionnaire des tribunaux et les techniques de construction de coalitions - de la réforme des années 1990, j'ai analysé les luttes concordantes au sein des champs bureaucratiques et politiques exportateurs des États-Unis qui ont conduit à leur intégration dans la politique d'aide étrangère américaine. Dans le champ politique nord américain, l'ascension de Reagan à la présidence et celle du Parti Républicain dans les cercles de la politique étrangère a réorienté la politique vers l'assistance et l'intervention militaires, mais aussi vers la « promotion de la démocratie »⁸². Au sein de l'espace des bureaucraties nord américaines consacrées à l'étranger au début des années 1980, les officiers de moyen rang de l'USAID de l'ère Carter spécialisés dans les programmes de Droits de l'homme, voyant leur expérience bureaucratique soudainement dévaluée, l'ont reconverti en recadrant leurs programmes d'assistance juri-

81. Gerhard MUELLER, «Lessons of comparative criminal procedure», *The American University Law Review*, 15, 1966, p.342-362, ici p. 345.

82. Nicolas GUILHOT, «Les professionnels de la démocratie», *Actes de la recherche en sciences sociales*,139, 2001, p.53-65, ici p. 212.

dique sous cette bannière « démocratique »⁸³, et les ont regroupés sous le nom de « Programmes d'administration de la justice » (AOJ). Les AOJ étaient « l'initiative d'un groupe informel »⁸⁴ en désaccord avec le militarisme de la politique d'aide.

Pour construire une nouvelle position au sein de la promotion de la démocratie, le « groupe informel » de l'USAID a construit une nouvelle expertise codifiée en rénovant les programmes administratifs et les expériences antérieurs et en incorporant ceux des alliés au sein du système judiciaire fédéral nord américain. Au sein de l'USAID, ce groupe informel s'est engagé dans une « réévaluation », publiée en interne, des « échecs des programmes de droit et de développement » des années 1960 et 1970. Il a proposé comme nouveau principe « l'aide apportée aux gouvernements pour améliorer les systèmes judiciaires selon leurs propres termes, plutôt que d'exporter des modèles juridiques nord-américains » et de « soutenir les institutions locales, plutôt que de créer des institutions locales »⁸⁵. Cette position revalorisait le savoir-faire d'éventuels homologues latino-américains. Une deuxième source de la nouvelle expertise de l'USAID était constituée par les approches managériales et les techniques d'intervention pour la création de coalitions, développées au sein du gouvernement fédéral nord américain, depuis la fin des années 1960, autour de la question de la réforme des tribunaux au niveau des États. Ces techniques comprenaient le parrainage d'associations de citoyens et les sondages d'opinion, la création d'unités administratives au sein des tribunaux, l'organisation de meetings et de congrès, ainsi que des campagnes de promotion du changement juridique⁸⁶. De nombreuses initiatives se sont concentrées au sein du National Center for State Courts (NCSC), créé en 1971, les bureaucrates du NCSC pouvant alors les déployer à l'étranger en tra-

83. Thomas CAROTHERS, *In the name of democracy. US Policy towards Latin America in the Reagan years*, Berkeley - Los Angeles, University of California Press, 1991, p. 209.

84. *Ibid.*, p. 221.

85. *Ibid.*, p. 210.

86. Nancy MARION, *A History of Federal Crime Control Initiatives, 1960-1993*, London, Praeger Press, 1994, p. 104.

vallant pour l'USAID. W. Davis, un avocat qui avait fait l'expérience des *Peace Corps* de Kennedy, au Chili, dans les années 1960, et qui avait travaillé sur les réformes des tribunaux d'État dans les années 1970, a collaboré au développement de la composante administrative des tribunaux⁸⁷.

Dans les premiers temps de l'administration Clinton, les agents de niveau intermédiaire qui avaient participé aux programmes initiaux en Amérique centrale étaient parvenus à des postes plus élevés dans l'administration et avaient systématisé leurs expériences dans une « nouvelle expertise » qui avait orienté les programmes régionaux au cours des années 1990. Ce groupe bureaucratique sur la défensive, mais en ascension, au sein de l'USAID a développé la nouvelle expertise sur la réforme de la justice en Amérique latine par une série d'exportations et de réimportations⁸⁸ qui ont commencé au milieu des années 1980. Au début des années 1990, ils ont codifié un « nouveau cadre stratégique » dont les options dépendaient de « l'environnement local » : soutien au leadership politique du pays hôte (par la création de circonscriptions et de coalitions favorables à la réforme), suivi d'une « réforme structurelle », qui comprenait l'administration et la gestion, et d'une « construction des institutions »⁸⁹. Ce cadre a remplacé l'« approche technique » par ce qu'on a appelé une « approche d'économie politique », selon laquelle les agents de l'USAID « doivent penser politiquement plutôt que bureaucratiquement »⁹⁰ et associer le savoir-faire politique local des agents de l'USAID à l'expertise technique des juristes-gestionnaires du National Center for State Courts. La nouvelle politique codi-

87. William E. DAVIS, « Implementation of Court Reform in Kentucky », in AMERICAN BAR ASSOCIATION (dir.), *Court reform in seven states*, Williamson, American Bar Association, 1980, p.

88. Yves DEZALAY et B. G. GARTH, « Hegemonic battles, professional rivalries and the international division of labor in the market for the import and export of state-governing expertise », art. cit.

89. Gary HANSEN et Harry BLAIR, *Strategic approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs*, Washington DC, USAID Center for Development Evaluation, 1994.

90. *Ibid.*, p. 51.

fiée a permis aux fractions en reconversion au sein de l'USAID de regagner des positions au sein de cette organisation et de la communauté de la politique étrangère. Leur stratégie convergeait avec celle des agents du NCSC pour s'internationaliser et augmenter leurs ressources au sein de la justice fédérale nord américaine, et avec celles des Républicains et, plus tard, des Démocrates, dans le champ politique fédéral.

Stratégies internationales, importations différentielles et circulations ultérieures

Au-delà de l'explication des composantes du programme de réforme qui a circulé dans la région dans les années 1990 et 2000, l'analyse des positions et des intérêts des agents experts, bureaucratiques et politiques dans les champs de l'action publique de du Sud (l'Argentine et le Chili) et des États-Unis m'a permis d'expliquer leurs investissements dans des stratégies qui ont conduit à l'émergence de la question dans les pays du Sud et à la circulation du modèle avec différentes implantations institutionnelles. Le succès de leurs stratégies politiques internationales a déterminé différents résultats de réformes, ainsi que l'accès à de nouvelles positions des agents importateurs et exportateurs.

Les premiers contacts avec l'USAID et le département d'État américain, en 1985, ont permis aux juristes réformateurs argentins d'acquérir une autorité en matière de politique publique et d'associer rapidement leurs connaissances juridiques locales fondées sur le « Code modal pour l'Amérique latine » (très apprécié aux USA) au savoir-faire états-unien en matière de gestion des tribunaux. La construction de coalitions que cela a permis a conduit à créer très rapidement un grand programme de réforme financé par la Banque Mondiale. On peut comprendre pourquoi, parmi ces réformateurs, Alberto Binder, un jeune praticien privé proche de Maier – alors juge fédéral – mais dénué de diplômes et de contacts juridiques internationaux, a particulièrement investi la gestion des tribunaux états-unien. Cela lui a permis d'obtenir des postes au sein de la coalition réformatrice sur la base de capitaux internationaux et non seulement sur la foi de diplômes et de savoirs juridiques. Il est devenu

responsable de la rédaction de la loi sur l'Unité d'Administration des Tribunaux et de la stratégie de « coalition », principalement par le biais d'un comité de travail du ministère de la Justice et d'une commission parlementaire. Cependant, leurs capitaux internationaux ont été éclipsés par les capitaux politiques de leurs adversaires. Au sein de la commission du congrès, ils ont une fois de plus affrontés leurs concurrents historiques de Buenos Aires, dirigés par Ricardo Levene Junior, qui mobilisaient leurs propres alliés du parti péroniste. Le président Alfonsín les a soutenus pour accroître le pouvoir des tribunaux sur les forces de police « militarisées » et corrompues et pour répondre aux critiques de l'opposition péroniste au Congrès portant sur les problèmes de criminalité. Néanmoins, les alliés politiques de Maier et de Binder perdent le pouvoir après leur défaite aux élections présidentielles de 1989, et le plan de réforme est rejeté cette même année. En 1991, le gouvernement péroniste entrant adopte un « code mixte » à la suite des juristes péronistes, qui donnait les pleins pouvoirs aux juges – désignés par le gouvernement, sans la composante de gestion des tribunaux, ni de ministère public indépendant et puissant.

Malgré le « refus » de leur modèle, Maier et Binder ont reconverti leur autorité de différentes manières. Maier est passé d'un tribunal fédéral de bas niveau, obtenu dans les années 1970 après son retour d'Allemagne, au poste de Juge en chef de la Ville Autonome de Buenos Aires dans les années 1990. Binder, disposant d'un moindre capital juridique, a créé un centre de recherche -INECIP- pour capitaliser ses recherches et son expérience acquise au sein de l'espace ministériel et il a réexporté son savoir-faire au niveau régional, y compris au Chili, en travaillant parfois comme consultant pour l'USAID. Tous deux ont été, pendant une décennie, les « experts-activistes » latino-américains les plus reconnus.

Au Chili, les premiers agents engagés dans les stratégies d'importation au cours des années 1990 étaient également les plus dominants dans les cercles politiques de la justice de la période d'après-transition consacrés aux questions de justice transitionnelle. Les importateurs initiaux étaient des juristes de l'Université Diego Portales, proches du parti démocrate chrétien, qui avaient

travaillé sur les questions de transition démocratique dans un centre de recherche financé par l'USAID au milieu des années 1980, le CPU. Le groupe, dirigé par le jeune Juan Enrique Vargas - ancien secrétaire de la Commission Nationale pour la Vérité - a contacté Binder, et a évolué des questions de transition démocratique à la réforme de la justice pénale, grâce à un nouveau financement et à l'expertise de l'USAID. Entre 1992 et 1994, ils se sont engagés dans des études techniques de simulation, de gestion des tribunaux et d'écriture de codes, ainsi que dans la « construction de coalitions », au sein des cercles universitaires, judiciaires, et plus tard politiques. Ce faisant, ils se sont alliés au *think tank* de droite *Paz Ciudadana*, un vivier d'économistes qui partageait leur position dominée dans les cercles de la politique judiciaire. En 1994, après l'inauguration du second mandat présidentiel, la nouvelle ministre de la Justice, Soledad Alvear, désireuse d'accumuler un capital politique au sein de l'alliance *Concertación*, a soutenu le projet et mobilisé toutes ses ressources pour faire adopter la loi de réforme de la procédure pénale, en 2000. La politique qui s'en est suivi était très proche du modèle USAID, créant de nouvelles organisations, caractérisées par la puissance des procureurs, le contrôle des juges et la spécialisation de l'administration judiciaire et de la défense publique.

Les juristes de Diego Portales-CPU sont devenus consultants de l'USAID à la fin des années 1990. Ils ont ensuite projeté leur autorité politique au niveau régional, devenant en 2000 Directeur général, Secrétaire académique et Directeurs de recherche du Centre d'études de la justice des Amériques (CEJA, un nouvel organe faisant partie de l'Organisation des États Américains dont le siège a été installé au Chili). Les *Portales Boys* sont devenus les activistes-experts les plus reconnus des années 2000, au Chili et à l'étranger. *Paz Ciudadana* est devenu le *think tank* le plus puissant sur les questions de sécurité et de justice⁹¹.

Enfin, les stratégies internationales des agents américains leur ont permis d'accroître leur pouvoir dans le champ de la réforme de

91. Marcela RAMOS et Juan A. GUZMAN DE LUIGI, *La Guerra y la Paz Ciudadana*, Santiago de Chile, LOM, 2000.

la justice pénale à l'étranger. Les agents de l'USAID AOJ ont développé, au début des années 1990, un réseau régional de « réformateurs » autochtones d'Amérique latine, et au cours de cette décennie, ils ont étendu son budget et sa portée à l'Europe de l'Est. Ils ont également institutionnalisé leur politique au sein du CEJA, qui est devenu un organisme régional prolongeant la politique nord américaine, à partir d'un financement multilatéral de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque mondiale. Le National Center for State Courts a affirmé son rôle international et, à la fin des années 1990, il obtenait 25 % de ses revenus de contrats d'assistance étrangère. Enfin, les agents de l'USAID et du NCSC ont poursuivi leurs carrières bureaucratiques, mais d'autres ont créé leurs propres cabinets de conseil privés ou se sont intégrés à des cabinets déjà établis. William Davis, qui avait reconverti son autorité politique en évoluant du niveau bureaucratique de l'État au niveau fédéral, s'est à nouveau reconverti et a investi son autorité dans le secteur de la consultance privée en matière de justice pénale. En 1990, il a créé DPK Consulting⁹², acquérant ainsi une part de l'énorme marché du conseil privé pour l'aide au développement nord américain, dont participent également des sociétés de conseil plus importantes, comme Management Systems International ou Chemonics International.

Au-delà de ces cas, les stratégies politiques internationales et les stratégies de reconversion d'acteurs dans les champs d'action publique du Sud et du Nord permettent de comprendre la continuation intra-périphérique de la circulation centre-périphérie et la création d'un marché régional de l'expertise de gouvernement d'État en matière de tribunaux pénaux, de prévention du crime, et de réforme des polices et des prisons. Ce marché implique également des organisations internationales régionales, de l'Organisation des États Américains à la Banque Interaméricaine de Développement. Cette circulation continue d'alimenter, par le biais de l'« américanisation » des champs pénaux latino-américains, l'ex-

92. William E. DAVIS, « 20 years in the making: The principles and practical strategies for Justice Sector Reform ». San Francisco, DPK Consulting, 2014.

pansion du pouvoir pénal dans les champs bureaucratiques nationaux d'Amérique latine au cours des trois dernières décennies⁹³ et ce, étant donné son autonomie relative, dans les administrations néolibérales pro-marché comme dans les gouvernements de centre-gauche pro-sociaux. C'est le cas par la reproduction et l'adaptation des modèles nord américains en matière de maintien de l'ordre, de politiques de lutte contre la drogue, de conception des prisons et de légitimation de l'expansion de l'État pénal, qui s'opère par le biais de stratégies internationales (dés)intéressées et convergentes des réformateurs latino-américains « locaux » et des bureaucrates des organisations régionales.

En somme, l'attention portée aux espaces des empires informels des sociétés impériales européennes et nord américaines, ainsi qu'aux trajectoires et aux stratégies professionnelles et politiques des exportateurs du centre et des importateurs de la périphérie permet d'expliquer le contenu initial du modèle, ainsi que les intérêts « idéels » des réformateurs dans leur lutte interdépendante pour la réforme de la justice, reconvertissant leurs expériences et leurs contacts en autorité en matière de justice, de politiques publiques et d'expertise. Leurs trajectoires expliquent également les types de capitaux internationaux et nationaux qu'ils ont pu mobiliser. En outre, en reliant les stratégies des importateurs de la périphérie à celles du champ d'action publique exportateur, nous avons pu comprendre la construction internationale du « contenu des politiques »⁹⁴. La structure des champs d'action publique récepteurs, ici seulement esquissée, a laissé entrevoir le système d'intérêts qui impulse l'importation et l'exportation, le conditionnement des « refus » qui expliquent les différences nationales et la poursuite du processus au niveau régional.

*

93. Paul HATHAZY et Markus-Michael MÜLLER, « The rebirth of the prison in Latin America: determinants, regimes and social effects », *Crime, Law and Social Change*, 65-3, 2016, p. 113-135.

94. V. DUBOIS, « The fields of public policy », art. cit.

En conclusion, une analyse fondée sur les concepts génériques de la théorie des champs incite d'abord à une approche réflexive et critique de la circulation internationale des politiques qui remet en question le sens commun et les récits d'experts. Ensuite, elle reprend les mécanismes subjectifs et objectifs qui impulsent les transferts et conditionnent les refus, en dépassant la faiblesse des analyses en termes d'action rationnelle ou de déterminisme culturel, tout en réintroduisant la complexité des agents et des intérêts politiques et celle de leurs contextes d'action. La variété des espaces relationnels – allant des champs d'action publique locaux/nationaux aux espaces sociaux impériaux – permet différentes échelles et temporalités d'enquête, ainsi qu'un mode de pensée pleinement comparatif. En même temps, une telle analyse intègre les principales sociologies inter-sociales de la circulation des politiques, englobant les dynamiques symboliques et matérielles, les espaces relationnels objectifs montrant différents degrés d'institutionnalisation, affectés par des luttes de pouvoir ainsi que par des effets de légitimité. Pour tout cela, l'analyse des champs doit voyager depuis les marges vers le cœur des études sur la circulation des politiques, en espérant encourager une plus grande attention à la circulation internationale dans les études sur l'action publique dans la périphérie mondiale. Cette analyse permet en effet d'examiner de manière cohérente la double causalité — triple avec les organisations internationales —, de plus en plus pertinente, des facteurs politiques étrangers et des dynamiques politiques nationales dans leurs arènes politiques internationalisées.

VI
LES CONFIGURATIONS
INTERNATIONALES ET LEURS
EFFETS SUR L'ACTION PUBLIQUE

CHAPITRE 17

Ce que le champ de l'eurocratie nous dit des politiques européennes

Didier Georgakakis

Dans un ouvrage collectif ancien, on s'est attaché à proposer une alternative à la lecture quasi exclusivement institutionnaliste dont les institutions de l'Union européenne faisaient l'objet¹. Au contraire de se représenter les institutions comme un ensemble, selon les cas, de flux ou de concurrences entre des monolithes désincarnés (États membres *vs* Institutions européennes, Conseil *vs* Commission *vs* Parlement, et toutes les combinaisons associant l'ensemble des institutions et organismes, y compris Cour de justice et Banque Centrale Européenne), on s'était collectivement attaché à dresser une cartographie des agents sociaux qui font les politiques européennes au sein de « l'espace décisionnel central » que représente les institutions européennes. Qui sont les Commissaires, les fonctionnaires et les députés européens, les diplomates et les fonctionnaires nationaux qui représentent les États membres, les banquiers centraux, les experts ? Peut-on les représenter *relationnellement* en tant qu'acteurs individuels et collectifs incarnés, c'est-à-dire autrement qu'au regard de leur seule affiliation organisationnelle et position hiérarchique et, ce faisant, dresser une topographie de l'espace social que forment les institutions européennes ?

Au moment où ce travail a commencé, cette tentative d'identification n'existait qu'à la marge de la littérature, souvent selon

1. Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'eurocratie: une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.

des indicateurs standardisés (âge, sexe, nationalité, et au mieux études), ou sous la forme d'études plus ponctuelles des attitudes et des préférences², domaine qui allait fortement se développer par la suite³. En poursuivant ainsi le sillon tracé quelques années plus tôt sur les professionnels de l'Europe⁴, l'analyse prosopographique des *top positions* invitait à insister sur le fait que les institutions européennes représentaient un milieu social tout autant qu'un espace politico-institutionnel ; il s'agissait aussi de s'interroger de façon nouvelle sur les conditions de l'autorité en son sein et sur les effets de différenciation et de clôture qui résultaient de la formation d'une forme de capital spécifique à ce champ. Dans un contexte où le concept de champ commençait à pointer de diverses manières dans le domaine⁵, il s'agissait enfin de spécifier et surtout

2. Liesbet HOOGHE, *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*, Cambridge University Press, 2001.

3. Antonis A. ELLINAS et Ezra N. SULEIMAN, *Bureaucratic autonomy and the European Commission: Europe's custodians*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2012 ; Hussein KASSIM, John PETERSON, Michael W. BAUER, Sara CONNOLLY, Renaud DEHOUSSE, Liesbet HOOGHE et Andrew THOMPSON, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2013.

4. Delphine DULONG et Didier GEORGAKAKIS, *L'Europe en formations(s)*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1998 ; Didier GEORGAKAKIS, *Les métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisations de l'Union européenne [actes du colloque, Strasbourg, Parlement européen, janvier 1999]*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

5. Néo-institutionnalisme américain conceptuellement proche, mais empiriquement fondé sur une analyse finalement très juridique des institutions, Alec STONE SWEET, Wayne SANDHOLTZ et Neil FLIGSTEIN (dir.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2001 ; réflexion encore plus proche sur le « champ politique », Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures & conflits*, 38-39, 2000 ; Niilo KAUPPI, *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union.*, Oxford, Manchester University Press, 2018 ; Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ, « Sociologie politique de l'Europe du droit », *Revue française de science politique*, 60-2, 2010, p. 223-226 ; Antonin COHEN et Antoine VAUCHEZ, « Les juristes et l'ordre politique européen », *Critique internationale*, 26-1, 2005, p. 97-99 ; champ du pouvoir, Antonin COHEN, « Bourdieu Hits Brussels: The Genesis and Structure of the European Field of Power », *International Political Sociology*, 5-3, 2011,

de construire plus précisément (tant théoriquement qu'empiriquement) l'espace institutionnel de l'UE comme un champ bureaucratique, c'est-à-dire comme une machine permanente à fabriquer les compromis nécessaires à l'émergence, au fonctionnement et finalement à l'existence de politiques communes sur le plan européen. Cette dimension de machine diplomatico-administrative à former des politiques communes est tout à fait essentielle dans le cas de ce non-État qu'est l'UE et fait du champ un outil d'analyse incontournable⁶. Le terme de « champ de l'eurocratie » renvoyait à cette dimension, même si ce fut dit de façon beaucoup plus explicite dans la version anglaise⁷.

Si la caractérisation des individus qui le composent nous est apparue comme une méthode utile, l'analyse du champ de l'eurocratie n'a aussi jamais cantonné son ambition à une « sociologie des acteurs » réduite à la description de profils et de ressources ; elle était surtout destinée à identifier des structures de pouvoir et d'opposition historiquement et sociologiquement constituées. Établir une cartographie du champ revenait à dessiner une topographie globale du champ de bataille que représentent les institutions européennes, avec ses pentes et ses reliefs, ses tensions sociologiques et jeux de force internes, pour mieux comprendre à la fois les dynamiques de la sociologie politique de ses institutions, mais aussi celles qui pèsent dans la fabrique des politiques publiques et de leur compromis. Bien que cette seconde ambition ait heureusement été poursuivie sur des plans sectoriels par d'autres, je n'ai jamais pu la mener à bien ou même indiquer autrement que dans des cours et séminaire de recherche, ce que cette perspective d'ensemble pouvait apporter à l'analyse des politiques européennes. J'ai récemment opéré un retour réflexif sur l'intérêt du recours au concept de champ bureaucratique du point de vue du processus de

p.335-339.

6. Sur ce point voir plus bas et Didier GEORGAKAKIS, «Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne, Parties 1 et 2», *Revue française d'administration publique*, 180, 2022.

7. Didier GEORGAKAKIS et Jay ROWELL (dir.), *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*, London, Palgrave Macmillan UK, 2013.

l'intégration européenne et de l'analyse de l'administration et de ses évolutions⁸. Je voudrais compléter ici ce retour réflexif en en tirant plus spécifiquement ici quelques conséquences sur ce que le champ de l'eurocratie nous dit des politiques européennes.

Pour ce faire, cet article procédera en cinq temps, chacun situé à mi-chemin entre réflexion théorique, retour réflexif sur des expériences et des terrains de recherche, pistes exploratoires ou prescriptions méthodologiques ou pédagogiques. On rappellera, pour commencer, en quoi la conceptualisation en termes de champ bureaucratique nous semble féconde pour comprendre les institutions européennes, et ce en particulier du point de vue la conception relationnelle et socialement ancrée du pouvoir qu'elle entraîne, ainsi que de la cartographie socio-institutionnelle qu'elle invite à dresser. On indiquera ensuite comment opérationnaliser cette cartographie et passer de la vision transversale du champ de l'eurocratie à la construction des sous-champs de politiques publiques. À l'aide de deux expériences de recherche sur des terrains différents — la politique du personnel des institutions européennes et le changement de paradigme des politiques économiques et budgétaires européennes —, on montrera comment s'établissent les conditions structurales qui orientent ces politiques et leurs changements. Celles-ci sont à chercher dans les tensions entre les différents pôles qui structurent les rapports de force au sein du champ de l'eurocratie, en regroupant et distinguant ses agents en fonction du type de capitaux qui fonde leur position et les prises de position associées : capital d'intermittent *vs* capital de permanent, capital juriste *vs* capital économiste. On conclura enfin par quelques remarques sur la dimension transnationale de ce champ.

8. D. GEORGAKAKIS, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne, Parties 1 et 2 », art. cité ; Didier GEORGAKAKIS, *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*, Cham, Springer International Publishing, 2017.

Les institutions européennes comme champ bureaucratique

Le concept de champ bureaucratique n'a pas été conçu par Bourdieu pour penser l'Union européenne⁹. C'est le moins qu'on puisse dire. Quand bien même son travail sur l'État et ses transformations aurait pu l'amener à interroger ce processus, l'Union européenne apparaît exclusivement dans ses écrits politiques et sa critique du néo-libéralisme, et non comme un objet d'étude sociologiquement construit. Bien que l'Union européenne soit très loin de former un État, ne serait-ce que parce qu'elle est pour le moment très éloignée d'une monopolisation avancée de la violence physique légitime et de la fiscalité, la notion de champ bureaucratique apparaît particulièrement heuristique dans le cas de l'UE, à la fois en raison du principe qui fonde cette notion et de qu'elle permet de construire et de donner à voir *in concreto*.

Il y a d'abord une question quasi ontologique. La construction des institutions européennes comme champ bureaucratique invite d'emblée à faire le départ tant avec le concept de champ politique qu'avec celui de champ du pouvoir. Pour différentes raisons, le capital électoral n'est pas dominant dans ce champ. Dans sa forme routinière, ce dernier est avant tout constitué de délégués et mandataires divers (représentants des organisations européennes et parfois internationales, des États membres et selon les politiques des États tiers des intérêts économiques et sociaux extrêmement divers). Les membres de la fraction la plus politique du champ que représentent les commissaires et les députés européens tirent leur autorité bien moins de l'investiture des citoyens que d'autres ressources (capital social, expertise, capacité managériale et permanence dans le champ). Même si les choses évoluent, les citoyens sont rarement centraux dans les raisonnements et, du fait de la part dominante des politiques du marché unique, surtout construits

9. Pour éviter la multiplication des citations, on se permet de renvoyer à l'introduction de Vincent Dubois et à notre article, Didier GEORGAKAKIS, « Champ bureaucratique », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS éditions, 2020, p. 131-133.

(pensés et sondés) comme consommateurs (parfois travailleurs dans le cadre des politiques de mobilités) davantage que comme électeurs. Enfin, si dans les conjonctures plus politisées les chefs d'État et de gouvernement ou les ministres de l'eurogroupe peuvent temporairement reprendre la main, c'est leur capital diplomatique (la représentation d'un pays plus ou moins important) et non leur capital politique et électoral qui compte, sauf en de très rares et surtout éphémères exceptions.

L'hypothèse d'un « champ du pouvoir européen », soit un espace alliant les dominants des différents champs européens, nous semble quant à elle, difficile à tenir. Sur le plan de l'UE, les dominants voyagent entre espace international et national. L'Europe est pour eux un lieu de passage, alors qu'elle forme davantage un espace structuré et structurant pour les agents aux positions intermédiaires. Surtout la transnationalisation des champs ne va pas toujours dans le sens d'une européanisation et encore moins d'un processus de clôture relative équivalent à ce que les champs politiques nationaux ont pu connaître fin 19^{ème} et début 20^{ème}. Même si l'Union européenne est un point de contact entre dominants, elle est encore rarement le point à partir duquel ils construisent leur jeu propre. Davantage que comme un champ du pouvoir ou un champ politique, son institutionnalisation s'est faite sous la forme d'un champ bureaucratique, lieu de traduction en normes et catégories communes des *inputs* en provenance d'autres champs.

Le premier avantage de la notion de champ de l'eurocratie est ainsi, et à l'instar d'autres littératures¹⁰, de prendre quelque distance avec le *wishful thinking* relatif de la politisation du champ pour insister sur son ancrage comme machinerie transnationale à fabriquer du compromis. Cela ne signifie pas pour autant que cet espace n'est qu'un rouage agi de l'extérieur et qu'on y entre et qu'on en sort comme on veut. Ce champ bureaucratique est au contraire un espace de traduction et de construction des intérêts structuré

10. Edward C. PAGE, *People Who Run Europe*, Oxford University Press, 1996 ; Renaud DEHOUSSE, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005 ; Peter L. LINDSETH, *Power and Legitimacy*, Oxford University Press, 2010.

par 70 ans d'histoire. Son autonomisation relative (toujours en jeu comme pour d'autres champs) a permis que se forment des règles, des stratégies et des pratiques récurrentes, et une forme de « culture du compromis » maintes fois décrite. Sans évidemment évacuer la nature des jeux politiques qui s'y déroulent, ceci a des conséquences sur les formes d'autorité légitime au sein du champ. De ce point de vue, les agents se sont professionnalisés. Ils ont construit pour certains des positions stables, qu'elles soient garanties par le statut de fonctionnaire permanent pour les uns, ou pour d'autres faites de passages entre institutions (membres de cabinet, assistants parlementaires, etc.) et groupes d'intérêts européens (lobbys, *think tank*, médias, etc.). Collectivement ces agents ont construit une forme de capital symbolique, beaucoup plus proche d'une autorité administrative, visionnaire ou managériale selon les périodes, mais toujours fondée sur le service du compromis ou d'une vision de l'intérêt général européen à plus ou moins court ou long terme selon les époques et les politiques. L'UE au cours de son histoire a enfin créé un ensemble d'instruments (structuré par un budget faible, mais un droit fort) qui a des effets non seulement sur les pays européens, historiquement de plus en plus nombreux, mais plus largement dans le monde entier, sans quoi, pour ne prendre que cet exemple les Gafa n'investiraient pas ce qu'ils investissent pour être présents dans le champ¹¹.

Ces (importants) éléments de base étant posés, que nous dit cette grille d'analyse sur ce champ spécifique et en quoi apporte-t-elle une valeur ajoutée par rapport à d'autres modèles d'analyse des politiques publiques¹²? Il y a d'abord un enjeu de méthode générale. Comme l'explique Bourdieu dans son travail sur la politique du logement, la construction d'un champ, et tout particulièrement du champ bureaucratique, vise à construire un espace *théorique* des positions et des prises des positions. Il vise ce faisant à

11. Sur cet aspect voir les travaux de thèse en cours de Sophie Bordier.

12. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1-2, 2014, p. 11-25.

réduire la complexité des différentes commissions et lieux neutres dans lesquels se fabriquent informellement les compromis administratifs et finalement les consensus qui sont ensuite enregistrés par les arènes politiques formelles. Or, si un espace institutionnel est particulièrement complexe, c'est bien celui des institutions de l'Union européenne. Il faut de ce point de vue se représenter les institutions européennes comme quelque chose d'assez différent de la belle architecture des manuels de droit européen et leurs figures géométriques (le triangle) ou néo-classiques (par exemple, les piliers du temple européen au moment de Maastricht). Il est composé d'une infinité de bureaux, de centaines de services et de milliers de groupes d'experts, commissions de concertation qui associent fonctionnaires européens, fonctionnaires nationaux et diplomates, représentant des intérêts privés et sociaux, etc. Si l'on ajoute à cela que ces arènes officielles se doublent d'au moins autant de relations informelles (un élément tout particulièrement décisif des politiques européennes¹³), qu'elles relèvent de structures hybrides et pas toujours transparentes, on comprend qu'il soit plus difficile de lui appliquer une analyse de *process tracing*¹⁴.

C'est d'autant plus le cas que ce processus d'interaction permanente est aussi à l'œuvre dans les prises de position préalables au sein de appareils gouvernementaux des États membres, qui sont tout sauf des monolithes, comme du reste au sein des pouvoirs économiques, tout particulièrement des fédérations, mais aussi des multinationales. Bref, la politique européenne, ce n'est pas seulement un processus de négociation sur une ou deux scènes centrales (ce qui n'empêche pas certains trilogues d'être décisifs), c'est un processus de construction à tous les étages, ce qui rend au passage particulièrement coûteux de revenir en arrière compte tenu de la densité des investissements de forme que présente l'arrêt (néanmoins toujours relatif) d'une position puis surtout d'un compro-

13. Thomas CHRISTIANSEN (dir.), *Informal governance in the European union*, Cheltenham, Elgar, 2004.

14. Pour un bilan de ces méthodes, voir Philippe BEZÈS, Bruno PALIER et Yves SUREL, « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, 68-6, 2018, p. 961-965.

mis très largement collectif. La cartographie ne dit pas tout de ce qui se passe, mais elle invite à pointer d'emblée la distribution des forces et donc la pente probable des politiques. Elle donne à voir, en d'autres termes, une structure de jeu, qui permet de « prendre du champ » et donc de ne pas verser dans la régression à l'infini de l'étude des interactions singulières. Pour l'analyse comme du reste pour l'action, elle situe d'emblée les investissements et l'état du jeu dans leur dimension relationnelle et donne ce faisant une vision des possibles différente tant d'un utilitarisme sommaire que d'une conjecture sur la socialisation culturelle, pour reprendre une dichotomie très présente dans le débat scolastique.

De ce dernier point de vue, il n'est pas dit que l'analyse proposée ici soit ontologiquement comme épistémologiquement complètement différente d'un néo-institutionnalisme, mais elle en change fondamentalement les indicateurs centraux. À l'instar des néo-institutionnalismes, le champ est en effet construit comme un espace social de traduction d'un ensemble d'inputs. Mais le champ est un espace socialement et historiquement tout autant qu'institutionnellement construit. Il voit simultanément s'opposer et coopérer des individus et des collectifs qui ne se réduisent pas à des organisations, même si celles-ci comptent. Indépendamment même de l'antériorité de Bourdieu (qui fait que sous certains aspects le néo-institutionnalisme américain procède plus de Bourdieu que le contraire¹⁵), l'analyse en termes de champ présente enfin l'avantage

15. Bourdieu est notamment une référence assez centrale chez DiMaggio, et plus encore pour Fligstein qui cherche à s'en distinguer en donnant une orientation plus stratégiste à sa conceptualisation du champ. Paul DIMAGGIO et Walter W. POWELL, «Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations», *Politix*, 10-40, 1997, p. 113-154 ; Daniel N. KLUTTZ et Neil FLIGSTEIN, «Varieties of Sociological Field Theory», in Seth ABRUTYN (dir.), *Handbook of Contemporary Sociological Theory*, Cham, Springer International Publishing, 2016, p. 185-204 ; Pour une discussion plus générale, cf. tout particulièrement David L. SWARTZ, *Symbolic Power, Politics, and Intellectuals: The Political Sociology of Pierre Bourdieu*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 2013 ; David L. SWARTZ, «Drawing from Bourdieu - Neil Fligstein and Doug McAdam, A Theory of Fields (Oxford/New York, Oxford University Press, 2012)», *European Journal of Sociology*, 55-3, 2014, p. 393-405.

d'échapper aux distinctions assez scolastiques entre des aspects rationnels, historiques et culturels opérées dans les clivages étatsuniens, comme à celles opérées plus tard dans la théorie des trois I entre intérêt, institutions et idées. Au contraire d'une exclusion, l'analyse du champ bureaucratique vise à une intégration des modèles (y compris ceux-ci) et tire sa force de la tentative de se situer au point géométral des perspectives selon une formule souvent utilisée par Bourdieu. Le néo-institutionnalisme historique est présent, dans la structuration historique de l'espace, et ce à la fois dans sa dimension objective (droit, budget, structures administratives héritées de l'histoire), mais aussi intériorisée (histoires personnelles et collectives, mémoire du champ). Le néo-institutionnalisme sociologique est sans surprise bien présent également, mais la dimension culturelle n'est pas réifiée et on la rapporte ici aux stratégies de pouvoir qui découlent de la position dans le champ. Le néo-institutionnalisme rationnel invite enfin à prendre en compte l'objectivité des ressources et des organisations et le fait que les agents jouent indubitablement des coups, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils les pensent ou les font advenir en dehors de tout et surtout les réussissent indépendamment des deux autres dimensions¹⁶.

Bref, utiliser le concept de champ pour analyser les politiques européennes, ce n'est pas tout réapprendre de l'analyse des politiques publiques, c'est surtout agencer et structurer différemment les éléments qui la composent. Il en va de même du focus sur les « acteurs clefs » de l'espace ou comme on le verra d'une politique particulière. Si l'on a bien souvent et pour des raisons de traduction opté pour le terme « d'acteur », leur statut d'agents sociaux a d'autres implications, en tant qu'ils sont simultanément le produit d'une position dans le champ et agissant¹⁷. Bien des ponts sont ici encore possibles avec les analyses en termes d'élites programma-

16. D. GEORGAKAKIS, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne, Parties 1 et 2 », art. cit.

17. Pour une synthèse sur la notion d'agent, on renvoie à la notice de Laurent PERREAU, « Agent(s) », in Gisèle SAPIRO (dir.), *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS éditions, 2020, p. 10-12.

tiques¹⁸ à condition de construire *relationnellement* la position de ces élites et de leurs subalternes dans un champ plus vaste que celui de l'organisation. L'analyse propose une liste claire d'indicateurs destinés à cerner l'autorité différentielle des agents dans le temps, et qu'on peut résumer en trois grandes catégories¹⁹. L'autorité différentielle des agents se situe à la croisée de ressources personnelles et collectives (qui, pour ses dernières, s'incarnent dans le chevalet « France », « Commission européenne » ou autre derrière lequel il siège et parle dans une négociation). Les premières englobent ainsi le capital familial hérité (fils/fille de), le capital scolaire (valeur du titre, lieu d'obtention, inscription disciplinaire et/ou pluridisciplinaire), multiculturel (dont le capital linguistique), social (réseaux d'école, réseaux politiques), l'expérience et la reconnaissance d'une compétence professionnelle (propre au champ ou non) et les savoir-faire et le réseau de relations acquis dans le champ. Le capital collectif dépend de ce et de ceux qu'on représente, un État (membre ou pas), une institution, une entreprise (européenne ou pas) ou un secteur d'activité, un groupe social, autant de groupes au demeurant très inégalement structurés sur le plan européen et représentés auprès de l'UE. Dans la mesure où elles sont reconnues par les agents du champ, les deux espèces de ressources se cumulent dans un capital symbolique propre à exercer des effets de charisme locaux (surtout ici au sens du charisme de fonction, et d'attraction propre à favoriser les ralliements dans le « jeu du compromis »²⁰.

Cette conception prend évidemment en compte que les batailles pour le pouvoir sur le champ font changer la valeur des capitaux et la forme du capital symbolique légitime. Ces batailles ont par exemple conduit à ce que le fondement spécifiquement européen

18. William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, VOL. 1-2, 2012, p. 89-115.

19. Didier GEORGAKAKIS et Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », in Johanna SIMÉANT (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS, 2015, p. 197-220.

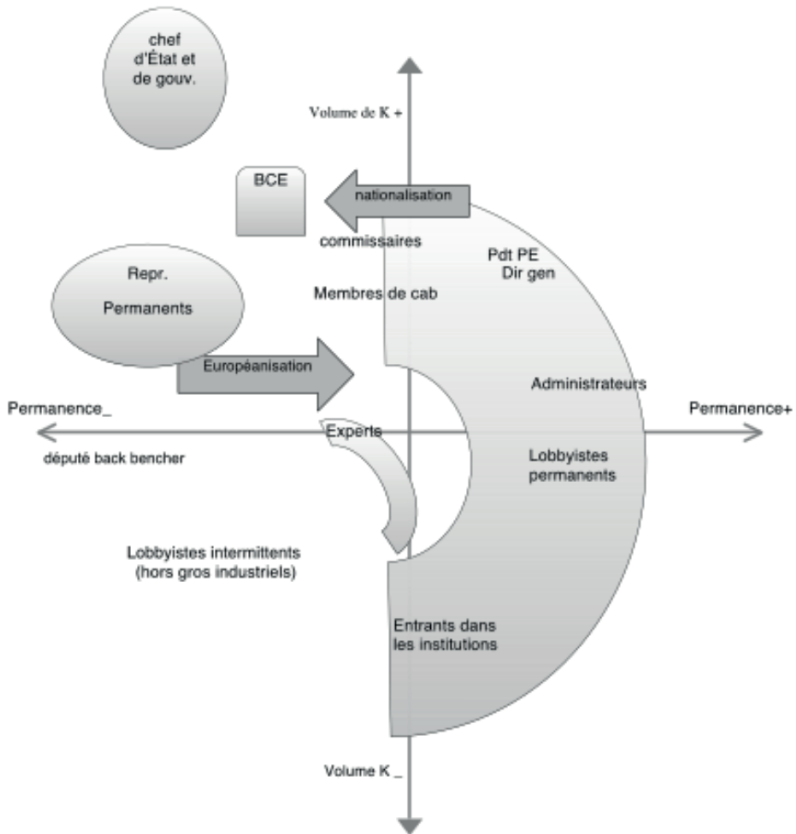
20. Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

du capital des fonctionnaires européens s'est vu dévalué au profit de valeurs managériales globales²¹. Surtout en s'appuyant sur la double dimension du champ comme champ de lutte et de champ de force, elle permet de faire émerger des tensions structurales qui partagent les acteurs et vont au-delà des seules oppositions nationales et institutionnelles. Dans le champ de l'eurocratie, on a ainsi mis en lumière trois grandes tensions qui, comme on le verra plus loin, déterminent une pente ou matrice des batailles qui se jouent sur les politiques publiques et les propriétés légitimes pour en exercer le leadership. Tout en appartenant à des collectifs institutionnels et nationaux différents, les commissaires, diplomates, fonctionnaires internationaux, européens et nationaux, représentants d'intérêts sociaux et économiques et de la société civile, experts, qui composent le champ forment une agence collective traversée de tensions qui opposent d'un côté une autorité d'intermittent ou de nomade du champ et, de l'autre, une autorité fondée sur la permanence dans le champ, qui favorise sinon des natifs au moins des résidents de long terme. Les agents qui s'approchent du premier pôle tirent davantage leur légitimité de leur ancrage dans l'espace qu'ils représentent, les seconds de leur domesticité dans le champ, avec tout ce que cela suppose de connaissance intime et quasi corporelle des rouages du champ et de capital social spécifique. Une autre structure d'opposition importante distingue une forme de légitimité liée à connaissance du marché et de l'économie, et une autre, plus juridique ou liée au capital d'État, qui tient à la préention reconnue à dire l'intérêt général. Quelle que soit leur nationalité et leur position organisationnelle, les agents sont donc localisables dans le champ en fonction des capitaux dont ils disposent (fort, faible, intermittence permanence, marché, intérêt général) ont tendanciellement conduit à avoir une vision du champ, de l'Europe et du monde différente²².

21. Didier GEORGAKAKIS, *Au service de l'Europe: Crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne*, Éditions de la Sorbonne, 2019.

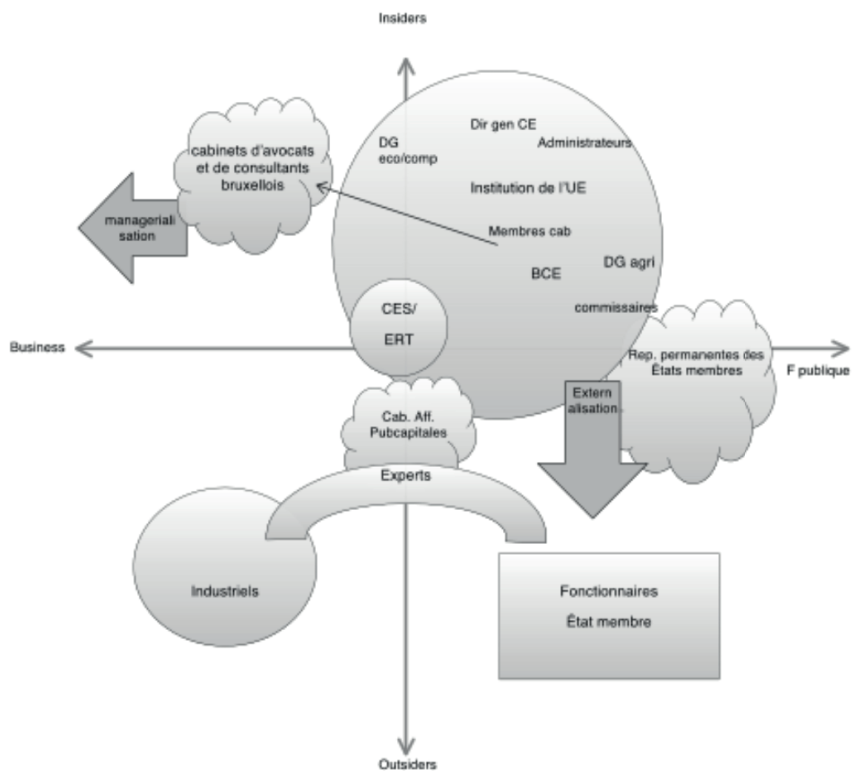
22. D. GEORGAKAKIS et A. VAUCHEZ, «Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe», art. cité ; Didier GEORGAKAKIS, *Au service de l'Europe: Crises et*

Figure 1. - Représentation du champ sous la forme de la distribution du volume global de capital et de l'opposition entre capitaux liés à la permanence dans le champ



transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2019 ; D. GEORGAKAKIS, «Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne, Parties 1 et 2 », art. cit.

Figure 2. – Représentation du champ sous la forme des deux structures d'opposition insiders/outsiders et fonction publique/monde du business



Back to Policy ou le champ de l'eurocratie en action

Comment dès lors opérationnaliser ce modèle général pour des politiques singulières ? Il faut d'abord éviter certains malentendus. En particulier, personne n'a jamais dit qu'il fallait construire une relation directe entre *habitus* des acteurs et action en matière de politique publique. La force de l'*habitus* est ici comme ailleurs, et sans doute encore davantage compte tenu de la nature très collective des processus de production, à rapporter à des propriétés de l'espace ou du sous-espace. Confondre typologie et champ en construisant une opposition *a priori* entre acteurs européens et acteurs nationaux est typique de la ruse de la raison institutionnelle, ou du retour du refoulé, mais peu opérants dans le champ : un ambassadeur qui représente son pays doté de 20 ans de carrière à (ou en lien avec) Bruxelles dispose de capitaux qui ne sont pas seulement nationaux. Troisième élément, ce n'est pas là encore parce que le champ invite à la rupture préalable avec des présupposés institutionnalistes ou culturalistes que, dans un mouvement de double herméneutique, il ne faille pas rapatrier des éléments institutionnels et/ou culturels (mais ils sont donc posés dans une structure différente). Pour éviter de redire ce qu'on a inventorié plus largement²³, on se contentera ici de souligner ici que l'analyse invite à *construire le sous-espace* de l'instrument spécifique de la politique, ou de la règle en négociation. Pour le dire autrement, si les tensions et les transformations structurales en jeu dans le champ de l'eurocratie pèsent, elles le font sous une forme traduite dans le champ de bataille *singulier* de la politique publique analysée²⁴, et qu'il faut donc construire analytiquement.

Ceci nous semble avoir deux conséquences. La première est... qu'il ne faut méthodologiquement pas suivre la manière dont on a procédé pour construire le champ de l'eurocratie. Dans un

23. D. GEORGAKAKIS, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne, Parties 1 et 2 », art. cit.

24. Julien LOUIS, « "Il faut tuer l'accord". Une domination bureaucratique : la non-transposition en directive de l'accord-cadre européen du secteur de la coiffure », *Communication à la ST 19 « Le champ de l'Eurocratie en action », Congrès de l'AFSP, Montpellier, 10-12 juillet 2017.*

état de la connaissance très faible du profil des « eurocrates », on a en effet fait porter les coups de sondes prosopographiques sur des groupes de positions et de postes institutionnellement prédéfinis. L'analyse du processus des politiques publiques implique au contraire de partir des batailles en jeu²⁵ et donc de construire le champ à partir de ses batailles et des acteurs clefs qui y sont impliqués. Rien n'empêche au demeurant d'inclure ce que j'appellerais des agents invisibles ou fantômes, c'est-à-dire non présents directement, mais qui pèsent sur le jeu, par référence historique ou parce que les protagonistes développent un art divinatoire sur ce que serait leur volonté, ce qui est tout particulièrement le cas d'élites gouvernementales majeures qui ne sont pas présentes dans les négociations, mais dont les acteurs ont en tête qu'elles pourraient y faire obstacle. Quoiqu'il en soit, il faut s'en remettre à la classique méthode de la « boule de neige », qu'on l'applique aux entretiens d'information initiaux ou aux prises de position repérées dans la presse spécialisée ou les réseaux sociaux. En d'autres termes, procéder par un va-et-vient entre induction empirique et déduction théorique pour construire par cercles concentriques le champ dans lequel se déroule la bataille du compromis, pour faire un oxymore.

Cela résout d'emblée la sempiternelle question des frontières du champ : comptent dans le champ ce et ceux/celles qui y exercent un effet. Cela signifie simultanément qu'en fonction des secteurs on peut avoir des configurations extrêmement différentes, quasi mondiales lorsque les organisations internationales ou les pays tiers exercent une forte attraction²⁶ ou, à l'inverse, plus fermées sur

25. Sur ce point cf. aussi Yves DEZALAY, Didier BIGO et Antonin COHEN, « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu: Entretien avec Yves DEZALAY ; propos recueillis par Didier BIGO et Antonin COHEN », *Cultures & conflits*, 98, 2015, p. 15-52.

26. Voir les travaux de Bigo sur les politiques de sécurité européenne et la place qu'y occupent les extérieurs comme les Américains, les Australiens, et désormais les Britanniques, Didier BIGO, « Adjusting a Bourdieusian Approach to the Study of Transnational Fields. Transversal Practices and State (Trans)formations Related to Intelligence and Surveillance », in Christian SCHMIDT-WELLENBURG et Stefan BERNHARD (dir.), *Charting Transnational Fields. Methodology for a Political Sociology of Knowledge*, London, Routledge, 2020,

certains pays européens²⁷, ou englobant des régions (des acteurs « infraétatiques » selon la terminologie usuelle) comme dans le cas des politiques de cohésion, mais aussi d'autres. Cela résout dans un même mouvement la relation aux polarités du champ, qui peuvent être les mêmes que celles qui structurent le champ de l'eurocratie dans son entier ou différentes en fonction du secteur. Même si le sous-champ est lié au champ global, il est ainsi doté de sa propre structure (qui fait que les nationalités y sont inégalement représentées et qu'elles y pèsent très différemment), de sa propre histoire européenne pour ainsi dire (au point d'intersection des histoires nationales du secteur et de celle du sous-champ) ; il est peuplé par des groupes qui lui sont en partie spécifiques (les ingénieurs des politiques énergétiques ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux du spatial ou de l'agriculture, etc.). Il n'est pas rare du même coup que la tension pôle financier ou politique *vs* pôle technique se superpose à d'autres, et ce n'est pas un problème, au contraire. En collant aux spécificités du terrain, on évite simplement un artefact.

De ce point de vue, on remarquera à la suite des auteurs nombreux qui ont relevé la diversité des politiques européennes qu'il est possible de situer les politiques sectorielles sur la matrice du champ de l'eurocratie. On peut en effet différencier des politiques plus ou moins puissantes dans le champ (la concurrence) ou plus ou moins faibles (l'enseignement supérieur), plus ou moins intégrées, et donc plus ou moins dominées par les permanents du champ (le marché intérieur) plus ou moins au contraire encastrées dans des intérêts nationaux ou locaux et portées par la fraction intermittente du champ (défense), etc. Rien d'étonnant du même coup si leurs structures sont différentes, ce qui ne doit cependant pas conduire à négliger que quelle que soit leur différence avec la structure du champ de l'eurocratie, elles sont néanmoins structurées d'une façon au moins en partie homologue.

p. 55-78.

27. Sur la défense et le monopole qu'y exerçaient les trois grands pays, voir Frédéric MÉRAND, *European Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Cela signifie qu'il faut également prendre en compte les dispositions institutionnelles différentes et les procédures plus ou moins singulières qui caractérisent telle ou telle politique publique et la façon dont elles affectent la distribution du pouvoir. La diversité de ces procédures est indubitablement l'une des difficultés de l'Union européenne et probablement l'un des facteurs de la régression analytique sur les dispositions institutionnelles et juridiques. Il n'en demeure pas moins qu'on ne peut les ignorer tant elles ont des effets bien réels sur la distribution du pouvoir des acteurs concrets. Un chef d'unité à la DG concurrence n'a pas le même poids dans son sous-espace qu'un chef d'unité en charge des politiques universitaires, tant les compétences formelles et les procédures sont ici différentes. Pour aller plus dans le détail, un chef d'unité aura aussi un poids différent en fonction des modalités d'exécution de la politique, ce qu'on appelle la comitologie et qui donne des marges de manœuvre très différente à la Commission selon qu'on est en procédure dite de consultation (ou il n'y a donc qu'à consulter) ou d'examen qui suppose une approbation des représentants des États membres siégeant dans le comité concerné.

À cela s'ajoute, enfin la plus ou moins forte politisation de la politique analysée. Ici encore et pour faire vite, la politisation n'est sans doute pas le mode dominant dans le champ de l'eurocratie, ou alors sous des formes compatibles avec la politique du compromis. Il n'en demeure pas moins qu'il existe plusieurs formes de politisation. Un secteur peut faire l'objet d'une attention particulière et donc d'une mobilisation plus grande des élites politiques ou administratives nationales, par exemple l'agriculture pour la France ou l'industrie automobile pour l'Allemagne. Dans ce cas, la politisation redistribue les cartes et « monte » le niveau d'intervention du personnel impliqué comme l'a bien montré Y. Buchet de Neuilly dans le cas de la diplomatie européenne²⁸. À cela s'ajoutent les mobi-

28. Yves BUCHET DE NEUILLY, « Mais où se trouve 'l'intérêt national' ? Les diplomates français dans les arènes du Conseil de l'UE », in Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p.437-459.

lisations sociales qui dans de rares cas²⁹, renforcent le poids des arènes plus politiques, comme le parlement ou le Conseil, et donc modifient les équilibres des conjonctures plus routinières. Bref, ce n'est pas parce qu'on fait émerger des structures qu'on n'identifie pas des variations sectorielles ou conjoncturelles, bien au contraire. La sociologie des champs n'est en aucun incompatible avec la sociologie des mobilisations ou des coalitions. Ou pour le dire plus radicalement encore, ce n'est pas parce que le jeu est structuré qu'il n'y a pas de jeu. Toute la question est ainsi celle de l'articulation de ces différents paramètres (historique, socio-morphologique, institutionnel, politique). On se propose ici d'en rendre compte à l'aide de deux cas qu'on a eu l'occasion de travailler ces dernières années.

Inversion des tensions routinières et perturbation de la révision statutaire

La révision statutaire qui a marqué le statut de la fonction publique européenne entre 2011 et 2013 peut de prime abord apparaître anecdotique ; elle ne l'est en fait pas. D'abord, et bien que très localisée dans le temps et l'espace, elle est le produit d'une bataille qui s'inscrit dans la lutte plus vaste pour la définition de l'autorité légitime de la fonction publique européenne, soit un enjeu cardinal au sein du champ de l'eurocratie. Cette définition engage plus généralement celle de l'Europe politique et de sa position entre la forme « étatique » (fut-elle embryonnaire) et celle des « organisations internationales ». Cette étude de cas montre surtout pour ce qui nous occupe ici que la notion de sous-champ (ici celui des politiques du personnel de l'Union européenne) offre un cadre cohérent permettant d'articuler différents pans d'analyse (historique, politique, social, économique). Simultanément, elle révèle la manière dont les

29. Willy BEAUVALLLET, « The European Parliament and the Politicisation of the European Space – the Case of the Two Port Packages », in Michel MANGENOT et Jay ROWELL (dir.), *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2010, p. 164-181 ; Amandine CRESPIY, « Contre « Bolkestein »: Le Parlement européen entre idéologie et stratégie institutionnelle », *Revue française de science politique*, 60-5, 2010, p. 975-996.

tensions structurales du champ (ici de l'eurocratie) pèsent sur un sous-champ d'action publique.

Histoire du champ et séquence des réformes

Commençons par présenter le cas et surtout par le situer dans la trajectoire longue de la structuration du sous-champ des politiques du personnel de l'Union européenne. Sans entrer dans le détail de ce dossier³⁰, la question du statut des personnels des institutions européennes est un serpent de mer qui démarre dès la création des premières institutions et se fixe tout particulièrement au moment de celles de la CECA en 1952 autour de la problématique suivante : faut-il que les nouvelles institutions (« de la future fédération européenne », comme le disent certains juristes) soient portées par des fonctionnaires alignés sur le modèle d'une fonction publique d'État ou faut-il à l'inverse les doter à titre principal d'un personnel plus flexible de contractuels, à l'image des organisations internationales qui se développent au lendemain de la seconde guerre mondiale ? La question a longtemps paru tranchée tant la fonction publique européenne s'est objectivée dans un droit, une jurisprudence nourrie et, l'un dans l'autre, une doctrine qui en faisait au départ un équivalent d'une fonction publique d'État. Cette forte institutionnalisation n'a évidemment pas empêché les évolutions et les remises en cause partielles en différentes occasions (création de nouvelles institutions européennes en 1958, fusion des exécutifs des communautés européennes en 1965). Mais celles-ci se sont jouées dans un sous-champ de la politique du personnel qui s'est institutionnalisé en même temps que la fonction publique, et a progressivement monopolisé la fabrication des compromis sur ces questions, et tout particulièrement celle du statut.

Pour en décrire abstraitement le noyau, ce sous-champ théorique agrège différentes arènes et organisations : la Commission qui a l'initiative des règlements et en son sein plus particulièrement la

30. Pour une vue d'ensemble, Didier GEORGAKAKIS, « Compter la fonction publique européenne. Pistes et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du personnel des institutions européennes », *Histoire & mesure*, XXXV-2, 2020, p. 105-132.

Direction générale (DG) du personnel, le groupe statut du Conseil de l'UE (soit des ministres) qui est ici assez central compte tenu de son rôle dans le budget et où siègent les représentants des états membres (souvent des budgétaires, mais parfois des diplomates), la commission budget du Parlement européen, mais aussi les arènes de concertations et de consultations interne des syndicats et les représentants de ces derniers. Dans son état routinier, les acteurs principaux sont donc tous fonctionnaires, des États membres ou des institutions européennes, mais à l'instar de ce qui passe dans le champ de l'eurocratie, le principe d'opposition structurant ne recoupe pas nécessairement cette ligne de partage institutionnelle. Les représentants de certains pays sont traditionnellement proches de ceux des institutions européennes comme les Belges et les Italiens qui y ont de gros bataillons, d'autres plus à distance pour défendre leur propre modèle d'administration ou promouvoir un cadre austéritaire selon les conjonctures (comme les Britanniques ou les Néerlandais), les Français et les Allemands occupant des positions intermédiaires. Les fonctionnaires européens sont directement intéressés, mais sont moins là pour faire valoir leur intérêt (à l'exception des syndicats), que pour construire un compromis durable. En phase politisée, les tensions se réfractent dans une montée en grade du personnel concerné qui touche le Commissaire en charge, les ambassadeurs et représentants permanents des États et certaines chancelleries.

Du point de vue de l'histoire récente, les équilibres internes à ce sous-champ ont été considérablement perturbés à la suite de la démission du Collège (l'instance politique où siège les commissaires européens) de la Commission dirigée par Jacques Santer en 1999. Celle-ci a été largement interprétée comme le produit de fautes de management (*mismanagement*) auxquelles les institutions européennes se sont vues dans l'obligation de remédier. La période qui marque les années 2000 à 2004 voit ainsi se transformer fondamentalement les équilibres routiniers. Les syndicats qui représentent les intérêts du personnel se divisent ; les représentants des États membres au groupe statut mettent une pression plus forte que précédemment. À la Commission, le Britannique Neil Kinnock, c'est-à-

dire l'homme qui a permis l'accès de Blair à la tête du nouveau parti travailliste, est porteur d'un message de réforme. Il souhaite moderniser sous des formes qui ne relèvent plus du compromis franco-allemand-belgo-italien centré sur le droit administratif qui a longtemps prévalu, mais de l'esprit des réformes néo-managériales qui ont transformé les services publics britanniques, hollandais et nordiques (et qui pour ces derniers entre en jeu avec l'élargissement de 1995). À la différence de son prédécesseur, premier Commissaire finlandais, qui a échoué dans une première tentative de réforme en 1997, il a une longue carrière politique, est membre d'un des trois grands pays de l'UE, vice-président de la Commission. Il s'inscrit dans une dynamique sociale-libérale qui a le vent en poupe à l'époque et la réforme est largement poussée par de nombreux États membres.

Dans la conjoncture assez délétère qui suit la démission de la Commission Santer, les syndicats voient leur force de frappe diminuer. Le compromis dicté par le jeu de forces au sein du champ conduit à une forme de partage négocié avec le syndicat majoritaire de l'époque. D'un côté, la réforme du statut comprend des ajustements importants (nouvelle grille de la fonction publique, importation de nouvelles notions sur la performance), d'un autre elle préserve des éléments clés de la définition de la fonction publique européenne comme le primat de la fonction publique statutaire et l'unicité du statut de la Fonction publique (et non le concassage en différents statuts selon les institutions d'appartenance). Elle préserve aussi le niveau de salaire pour ceux qui sont en poste. L'un dans l'autre, la réforme est, à l'époque, perçue comme un compromis relativement favorable, très loin des anticipations les plus noires. D'un autre côté, et ceci fut sans doute moins perçu par la vision juridique et comptable du syndicat dominant, la réforme introduit massivement de nouvelles règles de management (planning stratégique et budgétaire, refonte et décentralisation du management financier, responsabilité pénale des managers) et progressivement de ressources humaines (décentralisation, changement du système d'évaluation et de promotion), qui se font toujours sentir aujourd'hui et ont transformé en profondeur les institutions.

Le processus de révision de 2013 et l'inversion des positions

La révision se situe dans la suite de cette histoire et intervient comme un ajustement à cette première réforme, pour faire face notamment au poids des retraites (réparti par moitié entre la caisse des fonctionnaires et celle des États membres). Elle représente ce faisant un cas d'analyse, qui est à situer dans notre travail au long cours sur la fonction publique européenne. L'enquête a ici consisté à suivre la révision dans la littérature grise et les médias spécialisés du champ (à l'époque *European voice* remplacé depuis par *Politico*, *Euractiv*, l'Agence Europe, etc.), à réaliser l'observation ethnographique des mobilisations syndicales et des interviews sur le moment avec quelques acteurs du champ, complétés par la suite. Quel que soit le protocole, il s'est à chaque fois agi de s'interroger sur les propriétés des acteurs, sur ce qui fonde leur légitimité relative au sein du sous-champ, de les mettre en relation avec leurs prises de position sur le dossier, et finalement de situer la dynamique des stratégies déployées, des mobilisations et des alliances au regard la topographie du sous-champ.

Qu'est-ce que cette perspective permet de comprendre ou de montrer qu'une autre analyse (choix rationnel, néo-institutionnalisme plus classique) n'aurait pas montré? Pour le comprendre, il faut rappeler au préalable la trajectoire finalement assez improbable de la négociation. Alors que tout paraissait prévu pour que cette négociation se déroule sous les meilleurs auspices, et donc sans heurts, celle-ci a au contraire donné lieu à une mobilisation assez intense, mais surtout à la politisation du processus qui fait que la révision, après moult péripéties a dû être tranchée au plus haut niveau des chancelleries, ce que n'anticipaient pas la plupart des acteurs sur le moment, et tout particulièrement pas ceux du secteur concerné à la Commission.

Tout avait en effet été prévu pour que cette révision ne fasse pas de vague. Précisément, le terme de « révision » était là pour ne pas rouvrir la boîte de pandore de la « réforme » de 2004 qui, de mémoire de champ, avait été particulièrement intense (et avait par la suite conduit à cliver les fonctionnaires selon qu'ils étaient entrés avant ou après la réforme). Du côté des acteurs en charge à la Com-

mission, on avait très largement anticipé sur des réformes jugées nécessaires, y compris en proposant des coupes allant très au-delà de l'ordinaire (comme celle consistant à exclure les secrétaires du statut de la fonction publique). Certes, la pression des États membres sur la fonction publique européenne ne s'était pas estompée avec la réforme de 2004 : en 2007, notamment la présidence tournante finlandaise avait demandé une réduction de 20 % du personnel qui avait eu pour effet un train de mesures nouvelles comme la conversion de la « Direction Générale Admin » en « DG Human Resources » (cette nouvelle dénomination étant symptomatique du changement de paradigme) qui fut elle-même accompagnée sur le fond de toute une série d'outils de mesure et de pilotage des effectifs et des carrières de la fonction publique. La pression politique en Grande-Bretagne est forte entre 2011 et 2013 qui sont les années où le premier ministre David Cameron fait un intense usage de la politique européenne « ferme » (retrait du traité budgétaire, menace de veto sur le budget), qui se traduit par sa promesse d'un référendum en janvier 2013. En même temps, le fait de jeter la fonction publique européenne en pâture à la presse Murdoch tient plus de la constance que de l'exception.

Le changement tient moins à des éléments (et encore moins des chocs) extérieurs, qu'à la redistribution des forces sur les deux axes du sous-champ de la politique du personnel, tant celui qui oppose permanence/intermittence que celui qui oppose le pôle juridique au pôle business. Traditionnellement, à peu de chose près, les experts de la Commission fondent plutôt leur position sur le capital juridique, et ce d'autant plus que la défense du statut est considérée comme une des prérogatives de la « gardienne des traités » que représente la Commission. Avant la réforme, la mobilité des personnels était assez faible ce qui contribuait à des formes de capitalisation de l'expertise, dont l'intérêt stratégique a été démontré depuis bien longtemps³¹. Alors que les représentants des États membres

31. Michelle CINI, *The European Commission: leadership, organisation, and culture in the EU administration*, Manchester ; New York : New York, Manchester University Press, 1996 ; Cécile ROBERT, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilan et perspectives de recherche »,

sont sujets à un fort *turn over*, les acteurs de la Commission étaient plutôt des permanents, maîtrisant la connaissance des dossiers, des réseaux interinstitutionnels, extérieurs, etc.

Ici la configuration est très largement différente. La directrice générale est grecque dans une conjoncture de fortes tensions économiques et de forte dévaluation du crédit symbolique national, un élément qui n'est pas sans importance sur un dossier où il s'agit de faire... des économies. Bien qu'ayant plus de trente ans de Commission, juriste, ayant fait ses armes à la puissante direction générale de la concurrence de la Commission et dotée d'une carrière de 10 ans au sein de de la DG Admin devenue Human Resources (HR) dont elle prend la tête deux ans plus tôt, les agents du champ rappellent surtout son entrée à la Commission à la DG traduction, secteur dominé, ou, privilège de femme, qu'elle est surtout la femme d'un directeur général de la Commission. Elle investit peu dans la révision qui est défendue par son directeur général adjoint. Portugais, ce dernier dispose d'un atout maître en tant qu'ancien membre de cabinet du président, lui-même portugais, de la Commission, M. Barroso, ce qui établit très différemment sa position dans le champ. Si on analyse les acteurs de la négociation, soit à l'étage en dessous de la directrice générale et de son directeur général adjoint, la commission propose ici deux administrateurs intermédiaires qui sont en début de carrière à la DG HR. Sans mésestimer leurs compétences, ils se situent beaucoup plus au pôle des intermittents du secteur. Dotés d'une faible longévité dans le secteur même s'ils ont depuis perduré en son sein, ils n'ont pas connu la forte tension du groupe statut en 2004, avec tous les effets potentiels de sous-estimation des enjeux et de la tension du rapport de force qui peuvent en découler. Au lieu d'être situés comme à l'ordinaire au pôle juridique, ils le sont davantage au pôle économiste. Ces deux administrateurs proviennent en réalité de la DG concurrence et, là encore, sans spéculer sur les modèles de fonction publique que cela implique, cette légitimité (potentiellement forte ailleurs) est assez exotérique ou hétérodoxe dans ce sous-champ.

Politique européenne, 32-3, 2010, p. 7-38.

Si, à l'inverse, on analyse les représentants des États membres qui ont voix au chapitre à l'intérieur du groupe statut on s'aperçoit que l'un des acteurs qui prend la tête de la coalition pour une réforme drastique est un hollandais qui, avec quelques autres, a connu les négociations de 2004. Permanent du secteur historiquement mis en minorité, il considère que celle-ci est restée très en deçà de la vision qu'ils défendent d'une « fonction publique moderne », c'est-à-dire de leur point de vue conforme aux canons du Nouveau Management Public devenu dominant dans leur pays. De ce point de vue structural, différents éléments sont de nature à interroger. Premièrement les structures du sous-champ dans cette conjoncture sont le symétrique inversé de ce qu'il dessine ordinairement, ce qui a toutes les chances de multiplier les situations de véritables « contre-pieds » par rapport aux stratégies routinisées des acteurs lors de ces négociations. Le système des alliances routinières fondées sur l'appartenance institutionnelle, mais aussi sur la proximité sociale et de vision du monde se trouve là encore bouleversé. Les représentants des syndicats, tout en négociant avec la Commission européenne, se fondaient jusqu'à présent sur un principe de quasi-convivence sociale et juridique quant aux attendus des réformes. La possibilité pratique de cette convivance est ici structurellement perturbée, tant les représentants de la Commission et ceux des syndicats se situent désormais à des pôles différents (nouveaux et économistes pour les premiers, anciens sur un pôle juridique pour les seconds). Seul un syndicat nouveau venu s'oppose structurellement aux anciens syndicats et va du reste complètement subvertir les règles du champ en tentant une alliance avec les représentants des États membres. Bref, cette structure du jeu explique la forte probabilité d'incompréhension entre les deux camps et, simultanément, l'absence d'affinités électives propres à faire converger les différentes positions des acteurs.

Ce contexte structural est décisif pour comprendre « ce qui se passe » et notamment les divergences dont témoignent les stratégies déployées. En croyant bien faire et couper court aux polémiques, la fraction RH de la Commission avait largement anticipé sur les aspects les plus économistes de la révision, mais, comme

prise par sa rationalité, sans voir qu'elle se coupait de son allié naturel que représentent traditionnellement les syndicats. Il en a découlé « un dialogue de sourds » comme le rapportent des syndicalistes, et une tension qui a conduit les syndicats à mobiliser le personnel à plusieurs reprises, avec un relatif succès notamment sur la question du statut des secrétaires sur laquelle se concentre une bonne partie des débats. S'il existe un clivage interne à la Commission entre les responsabilités managériales d'un côté et la représentation du personnel de l'autre, l'arène que représente le comité de statut est pour sa part dominée par des permanents du sous-champ qui, dans la continuité de leurs coups précédents, ont décidé « de finir le travail » de la réforme Kinnock initiée 10 ans plus tôt. À l'effet de jalousie structurale qui fait que les représentants des fonctions publiques nationales se plaignent des privilèges de leur équivalente européenne, s'ajoute, au moins pour les leaders du pôle rigoriste, le moteur de la revanche. Bref, là où le jeu rationnel aurait dû les conduire à tirer profit des avancées proposées par la Commission elle-même, on assiste compte tenu de ces circonstances à une radicalisation du point de vue des plus investis dans cette question. De l'avis d'interviewés, le représentant britannique pour le coup assez jeune et relativement intermittent dans cette fonction n'a pas besoin d'être le fer de lance extérieur dans la mesure où cette fonction stratégique est prise par son collègue hollandais, son aîné et permanent du secteur.

On voit ici comment l'analyse topographique n'exclut en rien l'analyse de la mobilisation et des alliances. Au contraire, elle permet de mieux comprendre pour quelle raison le consensus qui aurait pu prendre à cette échelle explose et entraîne, dans la dynamique de la mobilisation, une interpellation de l'autorité politique, qui politise et partant dévalue les acteurs routiniers. C'est dans ce contexte que les ambassadeurs représentants des États membres sont saisis et simultanément que le Commissaire est conduit à engager son capital politique dans la bataille. Le processus dévie de sa route la plus probable et prévisible, c'est-à-dire aussi rationnelle, qui pousse, ce qui est son droit, mais un fait assez rare dans les processus de production des compromis européens, le commissaire à menacer de

retirer la proposition de la Commission. La menace est forte sur le plan symbolique et elle fait peser ici un risque très fort sur les conditions de l'exercice budgétaire et de toute une série de négociations en cours au même moment. Étant donné que les représentants des États membres les plus radicaux ont eu tout le temps de solidifier leur ligne de conduite du fait de la permanence de leur position, il leur est difficile de changer. Ce sont donc les représentants des États dont la position est intermédiaire qui vont permettre une modification de l'équilibre par le haut. Tout particulièrement, le conseiller de l'époque du Président François Hollande est un ancien représentant permanent adjoint de la France à Bruxelles qui fut en lien avec l'actuel commissaire (lui aussi socialiste). La position plus souple de la France au plus haut niveau fait bouger la position plus hésitante du couple franco-allemand à l'échelon inférieur et permet de parvenir au compromis. Compte tenu de leurs prises de position antérieures, les représentants des pays de la ligne la plus dure font une déclaration en expliquant pourquoi ils ne votent pas le consensus et appellent les institutions européennes à laisser ce chantier relativement ouvert pour la prochaine fois, ce qui signifie au passage, qu'en tant que permanents du secteur, ils misent sur une temporalité longue du processus de réforme.

À la fin, c'est à dire aussi en connaissant la fin, on pourra évidemment prétendre que le consensus final correspond en définitive au rapport de force institutionnel et interétatique assez classique sur le sujet. Ce serait toutefois une forme d'illusion rétrospective. Si la politisation a recréé les lignes de clivage sectorielles plus routinières des États membres, les choses se dessinaient au départ tout autrement, ce qui montre là encore toute la fragilité des modèles qui réifient les intérêts nationaux. Surtout, et plus dans le détail, des revendications syndicales au départ peu audibles (comme le statut des secrétaires inscrit dans la pente du rétrécissement des fonctions publiques permanentes aux seuls au cadres) le sont devenues à partir du moment où se sentant dans une position délicate, la hiérarchie de la commission a décidé de renouer les liens avec les syndicats. Finalement, rien de tout ça ne s'est joué d'une façon

complètement mécanique et surtout prévisible pour les acteurs en place pourtant rompus aux logiques du jeu institutionnel.

L'improbable subversion du paradigme austéritaire et le champ de la gouvernance économique européenne

Mon travail sur la construction du champ de la politique économique européenne avec Frédéric Lebaron³² est un autre exemple des usages d'une topographie, mais cette fois pour traiter des enjeux plus généraux des conditions de possibilités de tournants paradigmatiques. On ne reviendra pas ici sur les aspects méthodologiques liés à la réalisation d'une ACM, qui ont été développés et commentés par F. Lebaron³³. L'analyse statistique des acteurs du champ que nous avons esquissée présente par ailleurs de nombreux trous par rapport au projet originel³⁴. Néanmoins, la cartographie des personnels dirigeant l'économie européenne à la Commission

32. Frédéric LEBARON et Didier GEORGAKAKIS, «The field of European economic governance and austerity policies: Exploratory elements (2002–2012)», *Political Anthropological Research on International Social Sciences*, 2-1, 2021, p. 47-82.

33. Frédéric LEBARON, «Les élites européennes comme champ(s): Réflexions sur les usages de la prosopographie et de l'analyse géométrique des données à partir de trois expériences de recherche collective sur des objets transnationaux», *Cultures & conflits*, 102, 2016, p. 121-147.

34. En particulier, nous n'avons pas intégré la sociologie des sherpas des chefs d'État et de gouvernement dont Emmanuel Mourlon-Drol a pu montrer l'ancrage dans des capitaux d'économistes d'orientation libérale économiquement ni ceux du directeur du Trésor et plus généralement des membres du comité économique et financier qui prépare l'eurogroupe. Emmanuel MOURLON-DRUOL et Federico ROMERO, «Less than a Permanent Secretariat, More Than an ad-hoc Preparatory Group: A Prosopography of the G7s Personal Representatives, 1975-1991», in *Summitry at the Dawn of the Global Era: Historical Enquiries into the Rise of the European Council and the G7*, London, Routledge, 2014, p. 64-91. Sur les réseaux d'économistes dans la politique européenne cf l'ouvrage séminal de Glenda G. ROSENTHAL, *The men behind the decisions: cases in European policy-making*, Lexington, Mass, Lexington Books, 1975. Enfin et surtout, leur positionnement en tant qu'économistes et leur orientation (néo-classique, néo-keynesien, éventuellement hétérodoxe) n'a pas fait l'objet d'un traitement systématique.

européenne et à la banque centrale et leur comparaison permet un éclairage nouveau sur la politique économique européenne et la question du changement de paradigme qui était très largement en jeu à partir de la crise de 2008³⁵ puis plus tard dans le « règlement » de la question grecque.

Un des premiers résultats notables de cette cartographie a en effet consisté à montrer de façon relativement contre-intuitive que le pôle majoritaire du champ de la gouvernance économique se situait beaucoup moins du côté des « économistes » et encore moins des « économistes purs » que du côté d'agents plutôt dotés en capital juridique ou politique. En clair, les agents les plus centraux ont pris du pouvoir dans leur organisation au cours d'une carrière relativement longue et proche du cœur politique de l'UE (formation droit/science-po, membre de cabinet, porte-parolat). La capacité de placement et de déplacement institutionnels qu'autorise cette ressource juridico-politique leur a permis d'accéder aux postes les plus nobles que représentent les postes à responsabilité sur les questions économiques, véritable cœur du réacteur de l'Union européenne. Bien évidemment cette remarque indique une tendance, qui vaut tout particulièrement pour la Commission, même si elle s'applique aussi à un ensemble de dirigeants de la banque centrale. Il reste qu'elle est assez décisive : elle montre que les agents les plus centraux ne sont pas nécessairement mus par une vision consolidée de la rationalité économique (qui dans la conjoncture aurait pu conduire à suivre les exemples américain ou britannique). Ce qui fonde leur position fait par contre qu'ils ont des dispositions à défendre le consensus politique qui leur a permis ou leur permet d'être ce qu'ils sont. De la même manière, mais de façon symétrique,

35. Pour l'anecdote, le colloque qui a permis l'édition du *Champ de l'eurocratie* s'est déroulé le lendemain de l'élection de Barack Obama. Nos collègues américains et britanniques présents étaient notamment persuadés que ce choc politique extérieur allait créer les conditions d'un changement de paradigme. Dans le train du retour et sociologiquement plus réservés sur cette anticipation, nous avons Frédéric et moi décidé de poser la question en esquissant une construction du champ de la gouvernance économique européenne.

les économistes sont, indépendamment même du paradigme dans lequel ils ont été formés, dans une position structurale finalement plus indépendante à l'égard du centre du champ et plus libre de se livrer à des comparaisons ou des importations de ce qui se pratique dans d'autres régions du monde (et tout particulièrement aux États-Unis).

Cette structure des relations permet de mieux comprendre les effets d'inertie qui s'exercent sur le possible changement de paradigme qui aurait pu ou dû advenir suite aux crises de 2008 et 2012. Depuis une vingtaine d'années, sur la base des travaux de Robert Putnam³⁶ ou en France du travail de Jobert et Théret sur le tournant néolibéral³⁷, l'idée que les propriétés ou les préférences politiques des acteurs étaient nécessairement déterminantes a été très largement battue en bêche. Les acteurs qui sont arrivés au pouvoir en 1981 au nom d'une politique keynésienne sont les mêmes qui ont servi le tournant de la rigueur deux ans plus tard. Toutefois, plusieurs travaux, comme ceux de François Denord³⁸ et par la suite de Brigitte Gaïti³⁹ montrent bien que le tournant néo-libéral était en réalité déjà à l'œuvre dans toute une série de sous-secteurs de l'État et qu'il a suffi de la conversion de quelques élites pour que cette opération largement avancée depuis les années soixante-dix se parachève par la reconnaissance du tournant. Les travaux sur les élites programmatiques montrent également les compromis qui existent entre les dispositions, les situations organisationnelles, mais aussi les agendas portés par des leaders sectoriels⁴⁰. L'apport

36. Robert D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976.

37. Bruno JOBERT et Bruno THÉRET (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Harmattan, 1994.

38. François DENORD, *Le néo-libéralisme à la française: histoire d'une idéologie politique*, 2e éd. revue et Actualisée., Marseille, Agone, 2016.

39. Brigitte GAÏTI, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un "tournant néo-libéral" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1-2, 2014, p. 58-71.

40. W. GENIEYS et P. HASSENTEUFEL, « Qui gouverne les politiques publiques ? », art. cit.

spécifique de notre étude à ce débat général consiste à repérer la structure des relations entre des acteurs de niveau moyen (ce qui ne les empêche pas d'avoir le contrôle des moyens) et les acteurs politiques, et de donner à voir des tensions sociologiques susceptibles d'être opérantes dans la fabrication des politiques. De ce point de vue, l'analyse explique l'absence de changement de paradigme annoncé par le fait que les économistes purs qui pourraient donc avoir tendance à suivre le modèle américain d'une forte relance, sont relativement minoritaires et marginalisés dans le champ par rapport à un ensemble de hauts fonctionnaires ou de responsables des grandes organisations qui sont avant tout des grands commis de l'État (national ou supranational) et font donc davantage respecter le consensus européen, construit par la somme de l'infinité des compromis antérieurs qu'il contient, plutôt qu'il pousse à des révolutions. Ici, ce ne sont donc pas les dispositions des acteurs, mais le système d'interdépendances dans lequel ils sont pris collectivement (et partant ce qui fonde l'autorité relative des uns et des autres) qui est l'opérateur de cette absence de transformation.

Dans le même article⁴¹ on note toutefois que la configuration est différente entre le moment de la crise de 2008 et le moment 2015: s'agissant des rapports entre le président de la BCE, le commissaire aux affaires économiques et le président de la Commission, le trio Truchet/Oli Rehn/Barroso n'est pas complètement interchangeable avec celui composé par Mario Draghi/Moscovici/Junker. Ici encore, ce n'est pas la seule force de ces acteurs, mais des effets de structure qui rendent pensable ce qui l'était moins, et permettent à des acteurs-relais de tenter d'autres possibles, dans les limites de ce qui leur semble jouable politiquement⁴². Par comparaison avec la précédente, la Commission en tant qu'institution a défendu des positions plus hétérodoxes par rapport à la majorité politique dégagée ou le consensus des États membres solidifié dans

41. F. LEBARON et D. GEORGAKAKIS, «The field of European economic governance and austerity policies», art. cit.

42. C'est aussi ce que confirme le travail de Frédéric Mérand sur la Commission Junker. Frédéric MÉRAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

l'eurogroupe. Pour le dire autrement, le dialogue commission/BCE et certaines marges de manœuvre nouvelles se jouent dans une structure du jeu qui est celle d'un rapprochement d'un ensemble de positions objectives entre agents sociaux, et pas seulement des rapports politico-institutionnels classiques.

L'analyse de l'intervention du ministre des Finances grec Yanis Varoufakis dans le champ de la gouvernance économique à laquelle nous nous sommes livrés dans un autre article⁴³ montre des processus assez similaires. Bien sûr, d'un point de vue rationnel on peut dire que la fin était connue d'avance compte-tenu du rapport de forces entre le gouvernement Siriza et l'ensemble des gouvernements siégeant dans l'Eurogroupe. Mais cette analyse rationnelle a tendance à minorer la dynamique de la négociation, qui aurait pu conduire à la sortie de la Grèce. Le fait que Varoufakis soit présenté comme un expert de la théorie des jeux a aussi, du moins au départ, donné à penser qu'une autre issue que la soumission était possible. Le choc de cultures qui a pris un tour dramatique sans précédent a du reste ouvert des marges peu attendues. Il a notamment permis au Premier ministre Alexis Tsipras de faire de Varoufakis un fusible utile au moment le plus périlleux, et simultanément, permis à Varoufakis de tenter de convertir sa résistance en autorité charismatique alternative sur le plan européen au moment de la création du mouvement pour la démocratie en Europe DIEM 25 au nom de la transparence et de la démocratisation du fonctionnement de l'UE.

Dans notre recherche, nous montrons que la dramaturgie de cette négociation fut déterminante. L'analyse en termes de champ pointe ainsi la discordance entre les propriétés de Varoufakis et celles qui dominent le champ de la gouvernance économique européenne. Varoufakis est un universitaire qui enseigne aux USA, pays dans lequel il a un certain succès. Ses propriétés d'économiste et de quasi-américain l'éloignent du centre de gravité composé de juristes européens. Ce décalage est aussi un décalage dans les moda-

43. Didier GEORGAKAKIS et Frédéric LEBARON, «Yanis (Varoufakis), the Minotaur, and the Field of Eurocracy», *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 43-3, 2018, p. 216-247.

lités légitimes de reconnaissance dans et par le champ. Varoufakis joue une stratégie prophétique, médiatique, fondée sur sa personne (moto et blouson de cuir), soit des dispositions charismatiques, alors qu'à l'inverse la sphère européenne s'articule autour du charisme de fonction, neutre, impersonnel, où la reconnaissance est liée à la confiance, la stabilité, et la capacité à fluidifier les rouages. En bref, toutes les conditions sont réunies pour que l'américain globalisé Varoufakis regarde de haut les européens grisâtres. La hiérarchie symbolique l'autorise à agir et tenter ce que personne n'avait tenté. Mais simultanément, il néglige qu'il est perçu tout autrement par ses pairs européens, soit comme le représentant d'un petit pays en très grande difficulté, ce qui génère évidemment toutes les incompréhensions sur sa «prétention». C'est sans doute ici que se cristallisent les oppositions, et ce d'autant plus que le jeu prétendument rationnel de Varoufakis le conduit à faire des économies d'échelle en réduisant le champ de l'eurocratie à sa fraction la plus politique, l'eurogroupe, puis en son sein à un duel agonistique avec Wolfgang Schäuble, le ministre des Finances allemand, sans voir et même en foulant aux pieds le cœur bureaucratique qui aurait pourtant pu lui permettre d'ouvrir des brèches substantielles, sans qu'il soit question d'une bien improbable révolution.

La méthodologie développée avec Frédéric Lebaron consiste ici à superposer deux cartes. La carte de la fraction du champ de l'eurocratie en charge de la gouvernance économique, d'une part, et d'autre part, celle des acteurs cités dans le livre de Varoufakis⁴⁴. Cette superposition permet de voir tout le décalage qui existe entre les acteurs qu'il rencontre et dont il cherche le soutien, et ceux qui sont en réalité centraux, mais moins visibles dans le champ (comme le puissant chef de cabinet du président de la Commission) parce qu'inscrit dans sa fraction administrative. Beaucoup d'entre eux nous l'ont confirmé lors d'interviews *ex post*, comme dans l'ouvrage

44. Giánīs VAROUFÁKIS, Cécile DUTHEIL DE LA ROCHÈRE et Abel GERSCHENFELD, *Conversations entre adultes: dans les coulisses secrètes de l'Europe*, Paris, Éditions les Liens qui libèrent, 2017.

de Mérand⁴⁵ : Varoufakis les a ignorés, voire il s'est montré méprisant à leur égard. Au lieu de préparer les compromis « techniques » avec les acteurs de l'administration (ce que rendait toutefois compliqué la temporalité), il est entré dans un jeu ouvertement politique et donc intergouvernemental relevant du bras de fer avec le ministre des Finances. Or, une lecture en termes de champ invite à penser ce dernier autrement que comme un responsable politique qu'on pouvait déstabiliser dans l'espace public. Indépendamment même du fait que l'espace public compte peu ou en de très rares exceptions, la centralité de Schäuble dans le champ se fonde sur d'autres ressources que celle d'être allemand. Quasi-permanent du champ, il est un point de référence, qui ne lésine pas pour marquer sa francophilie et plus largement incarner dans le champ des propriétés beaucoup plus ancrées et cardinales (intérêt de l'Europe, positions fermes, mais en deçà de celles des droites radicales ou des mobilisations de contribuables des pays du nord) très différentes de la perception politique spontanée d'un extrémiste de l'austérité que Varoufakis a reproduite. Dans son retour réflexif, Varoufakis donne du reste plus d'un signe de sa compréhension après coup : il dit n'avoir saisi que trop tard le rôle central du secrétaire de l'eurogroupe et du reste ouvre son livre sur l'opposition insider/outsider, qu'il construit toutefois plus à partir de sa réflexion du Minotaure global que du labyrinthe que représente le champ de l'eurocratie. Pour conclure, il n'est pas dit qu'en jouant de toutes les ressources offertes par la lecture du champ, Varoufakis aurait pu renverser la machine, mais il est probable que des marges de manœuvre se sont refermées, jusqu'à l'aveu de défaite d'une possible alternative politique qu'à symbolisé sa démission. Par une ruse de la raison du champ, sa fraction politique a, après avoir fermé la porte politique du changement de paradigme dans la dramaturgie du moment de politisation, toutefois délégué à la fraction administrative le soin de décider les arrangements et les flexibilités nécessaires, ce qui permet de comprendre au passage l'investissement volontaire des

45. Frédéric MÉRAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

fonctionnaires de la Commission en Grèce⁴⁶ ou les ajustements futurs dont bénéficieront l'Espagne ou le Portugal⁴⁷.

Pour conclure, on espère avoir montré que la théorie du champ, et tout particulièrement du champ bureaucratique comme champ de production des politiques publiques, représentait une grille de lecture particulièrement adéquate pour rendre raison des processus à l'œuvre dans cette machine à fabriquer des politiques communes que constitue le cœur institutionnel de l'Union européenne. Elle relève d'un principe d'économie, évitant de se perdre dans le labyrinthe que forme la somme des lieux formels et informels de la décision européenne en posant d'emblée les effets de structure à l'œuvre dans des processus de politiques publiques. Elle déplace la focale vers les conditions sociologiques, et non plus seulement organisationnelles et procédurales, des mécanismes de pouvoir et de domination en jeu dans les processus de production des politiques européennes. Elle pointe la part symbolique du capital d'autorité spécifique et des conditions de possibilité objective des agents au cœur de compromis européens souvent réputés « miraculeux ». Historique sans être historiciste, l'analyse en termes de champ permet, une fois la structure posée, d'intégrer nombres d'autres modèles d'analyses des politiques publiques et au demeurant de naviguer entre les niveaux macro et micro sans incohérence, sans oublier que le champ (n'est) (qu')un lieu de traduction de processus et d'intérêts tout à la fois plus globaux ou plus locaux. On regrettera évidemment qu'en se focalisant sur les institutions au cœur de la décision européenne on rende aveugles deux pans extrêmement importants de l'analyse qu'il faudrait idéalement produire : soit celle des transformations des champs sociaux qui résultent de ces politiques et les informent en retour⁴⁸, et ici celle extrêmement compli-

46. Marylou HAMM, « Mettre en œuvre l'austérité ? Les fonctionnaires européens entre modèles d'expertise et résistances de terrain », in *Communication aux journées du GrUE, juin*, Paris, AFSP, 2019.

47. F. MÉRAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, op. cit.

48. Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre

quée empiriquement des relations transversales et intriquées, par hypothèse de plus en plus en fonction du processus de l'*intégration* européenne, existant entre les champs nationaux et les champs transnationaux plus ou moins formés. C'est de fait un chantier collectif et pour lequel il faut multiplier les études de cas⁴⁹. On espère néanmoins qu'au-delà de la question européenne et de son effet *a priori* rebutant pour le lectorat académique comme plus largement, ce texte fait émerger un ensemble de points transposables ou généralisables, comme par exemple, la surdétermination de la structure du jeu par rapport au poids des dispositions individuelles, la réfraction des structures du champ global dans les sous-champs, les effets de mobilisations et de conjoncture et les marges de fluidité conjoncturelle ou situationnelle de la valeur des capitaux, les « erreurs de calcul » et désajustement entre les anticipations formées hors champ et les structures objectives du champ, etc. Cela montrerait que la politique européenne n'est pas un domaine complètement clos et que le concept de champ, en plus de toutes ses vertus analytiques, peut plus largement servir à s'émanciper des barrières de la spécialisation en réintroduisant un nécessaire dialogue entre les objets et sous disciplines des sciences sociales du politique.

espaces sociaux», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1-2, 2014, p. 11-25.

49. Antoine ROGER, *Le capitalisme à travers champs: étudier les structures politiques de l'accumulation*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2020.

CHAPITRE 18

Ce que le champ international fait aux politiques étrangères

Florent Pouponneau

Si les microcosmes nationaux où se produisent les politiques étrangères de l'État ont leur propre histoire, leur propre structure et leurs propres dynamiques, ils ne sont en rien autosuffisants puisqu'ils sont soumis à des contraintes extérieures diversifiées. L'importation des outils de la sociologie des champs dans l'analyse des relations internationales a déjà permis de cerner les « effets de structure » d'une pluralité d'espaces de positions transnationaux s'exerçant sur les préférences et les actions des agents et agences de l'État¹. Mais, les champs transnationaux prenant place dans un espace où les États sont déjà là², identifier complètement les contraintes structurales

1. Didier BIGO, *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Yves BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; Didier GEORGAKAKIS (dir.), *Le champ de l'Eurocratie*, Paris, Economica, 2012 ; Didier BIGO, « Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power », *International Political Sociology*, 5-3, 2011, p. 225-58 ; Rebecca ADLER-NISSEN (dir.), *Bourdieu in International Relations*, Londres, Routledge, 2013 ; Rebecca ADLER-NISSEN, « Symbolic Power in European Diplomacy: the Struggle between National Foreign Services and the EU's External Action Service », *Review of International Studies*, 40-4, 2014, p. 657-681 ; Merje KUUS, *Geopolitics and Expertise*, Malden, Wiley Blackwell, 2014 ; Didier BIGO et Laurent BONELLI, « "Nous ne sommes pas un Big Brother !" Autorité et stratégies de légitimation des services de renseignement dans la captation et l'usage des données numériques », *Cultures & Conflicts*, 114-115, 2019, p. 199-226 ; Christian SCHMIDT-WELLENBURG et Stefan BERNHARD (dir.), *Charting Transnational Fields*, Londres, Routledge, 2020.

2. Michel DOBRY, « Éléments de réponse. Principes et implications d'une perspective relationnelle », in M. AÏT-AOUDIA et A. ROGER (dir.), *La logique du désordre*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 329.

internationales qui orientent les politiques étrangères implique, en complément, de construire une configuration extranationale plus globale. Il faut aussi, comme Bourdieu le suggère lui-même, rendre compte des hiérarchies et des luttes entre États en concevant des champs internationaux – politique, économique, culturel... – et différentes espèces de capitaux nationaux ou étatiques, c'est-à-dire un ensemble de ressources collectives, matérielles et symboliques, que les agents tirent de leur appartenance à un État donné (des moyens financiers et militaires, culturels et linguistiques, de l'expertise et des capacités bureaucratiques, des réseaux, une reconnaissance et un prestige, etc.)³. Ce point de vue sur la structuration de l'espace international permet de comprendre qu'être représentant d'un « grand État » plutôt que d'un « petit État » change les choses dans les champs transnationaux où se fabrique la politique internationale. Il permet aussi de rendre compte des politiques étrangères qui, dès lors qu'elles sont considérées comme politiquement sensibles, tendent à se jouer aux sommets des États plutôt que dans des champs transnationaux.

Penser en termes de champ international – un espace d'espaces (ou un « milieu de milieux »⁴) théorique dans lequel les États et leurs interactions sont globalement pris – c'est concevoir que la position de l'État dans la structure de la distribution des différentes espèces de pouvoir de cet espace mondial façonne ce qu'il est et ce qu'il fait. En d'autres termes, il s'agit d'admettre que l'État et ceux qui l'incarnent agissent pour partie en fonction des contraintes inscrites dans la position qu'ils occupent dans le champ international et des représentations qu'ils peuvent s'en faire. Car en effet,

3. Pascale CASANOVA, *La République mondiale des lettres*, Paris Seuil, 1999 ; Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, p. 341-350 ; Frédéric MÉRAND, *European Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; Julian GO, « Global fields and imperial forms: Field theory and the British and American Empires », *Sociological Theory*, 26-3, 2008, p. 201-229 ; Didier GEORGAKAKIS et Antoine VAUCHEZ, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », in J. SIMÉANT (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS Éditions, 2015, p. 197-217 ; Vincent POULIOT, *L'ordre hiérarchique international*, Paris, Presses de sciences Po, 2017 (2016).

4. Marcel MAUSS, « La nation », *Œuvres*, tome III, Paris, Minuit, 1974, p. 608.

« rien n'est plus international en un sens que l'État national : il ne se construit qu'en relation avec d'autres États et souvent contre eux »⁵. Si, depuis longtemps, des internationalistes se sont efforcés de penser comment la structure du « système international » façonne les identités et les pratiques des États, on entend montrer comment l'usage du concept de champ permet d'éviter des erreurs, d'affiner des hypothèses et de mieux opérationnaliser l'analyse des contraintes structurales exercées par l'espace international. L'esquisse d'une théorie des champs internationaux génère énormément de questions et de problèmes. On se borne dans ce chapitre à en examiner brièvement qu'une partie, parmi les plus décisifs, en cherchant à sortir l'analyse de la politique internationale du dualisme agent-structure qui empêche de voir que, comme les autres structures du monde social, la structure de l'espace international est construite par des agents qui sont conditionnés par elle⁶. Pour ce faire, on considère que les structures sociales nationales et internationales dans lesquels s'inscrivent les jeux sociaux observés se cernent à partir de leurs effets sur les dispositions, les calculs et les pratiques des agents. Les différentes propositions formulées s'appuient sur des épisodes de la politique étrangère de la France qui ont pour ligne conductrice le souci de tenir un « rang » et de préserver une liberté d'action face à la puissance américaine dominante dans le champ politique international (ou le champ international de la sécurité collective), le lieu où se déploient les luttes sans terme pour le pouvoir de réguler les affaires politiques mondiales touchant à l'organisation sociale et à l'usage de la violence. Le concept de champ permet d'abord de concevoir autrement qu'on le fait habituellement ce dont sont faites les positions des États dans l'espace politique international. La sociologie des champs aide ensuite à

5. Pascale CASANOVA, *La République mondiale des lettres*, *op. cit.*, p. 58.

6. Alexander WENDT, « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory », *International Organization*, 41-3, 1987, p. 335-370; David DESSLER, « What's at Stake in the Agent-Structure Debate? », *International Organization*, 43-3, 1989, p. 441-473; Walter CARLSNAES, « The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis », *International Studies Quarterly*, 36-3, 1992, p. 245-270.

saisir de quelle manière et par quels mécanismes les effets de position identifiés pèsent sur les producteurs de la politique étrangère. Enfin, en permettant d'intégrer dans un cadre théorique cohérent les « grandes » logiques entre États et les « petites » luttes bureaucratiques et politiques nationales, la sociologie des champs saisit les formes phénoménales que peuvent prendre, à l'intérieur et entre les États, les contraintes issues de la structure du champ politique international.

Construire l'espace des positions et des rapports de force entre États

Le concept de champ international n'a pas été jusqu'à maintenant véritablement investi par les sciences sociales de l'international ou la sociologie de l'action publique⁷. Pour souligner ses apports, c'est-à-dire cerner le type de contraintes sociales et les régularités de la politique internationale révélés par l'analyse de la hiérarchie et des luttes entre États, il s'avère donc utile de se tourner, un temps, vers la théorie du système international de Waltz qui a des relations de parenté fortes avec la sociologie des champs de Bourdieu⁸. Chez les deux auteurs, faire une analyse de la structure de l'espace politique international à un certain moment, c'est simplement regarder la distribution inégale des capacités d'agir ou des capitaux entre ses unités, des forces accumulées au cours de luttes antérieures. Et chez les deux auteurs, la structure des relations objectives entre les États ainsi construite est constituée en facteur explicatif de la politique internationale, en considérant que les po-

7. Sur l'hypothèse d'un champ du pouvoir global, différente de la nôtre: Frédéric LEBARON, « Central bankers in the contemporary global field of power: a 'social space' approach », *The Sociological Review*, 56 (1), 2008, p. 121-144 ; Iver B. NEUMANN et Daniel H. NEXON, « Hegemonic-Order Theory: A Field-Theoretic Account », *European Journal of International Relations*, 24-3, 2018, p. 662-686; Andreas SCHMITZ et Daniel WITTE, « National, international, transnational and global fields – theoretical clarifications and methodological implications », in C. SCHMIDT-WELLENBURG et S. BERNHARD (dir.), *Charting transnational fields*, *op. cit.*, p. 79-97.

8. Michel DOBRY, « Ce dont sont faites les logiques de situation », in P. Favre et alii (dir.), *L'atelier du politiste*, Paris, La Découverte, 2007, p. 119-148.

sitions occupées dans l'espace international tendent à façonner les politiques publiques et à déterminer les rôles qui peuvent être tenus dans la division du travail politique⁹. Les États se révèlent en effet plus ou moins actifs dans la gestion des crises et des conflits internationaux et un petit nombre d'entre eux sont en lutte pour s'approprier des droits, des privilèges et des « sphères d'influence » en la matière¹⁰. Les États les mieux dotés en ressources pertinentes dans le champ, ceux qui occupent les positions dominantes, sont enclins à travailler au maintien du *statu quo* ; tandis que ceux moins bien dotés et donc moins bien placés sont enclins à se lancer dans des stratégies de subversion de la hiérarchie en place. L'approche en termes de champ ou de système politique international explique ainsi la tendance des États efficients à la *Realpolitik*, c'est-à-dire la tendance des États qui comptent à conserver ou à étendre leur pouvoir, y compris par l'usage de la force ou des alliances avec des « régimes infréquentables », pour préserver leur autonomie et exister dans la régulation des affaires politiques mondiales (en remodelant des frontières et des alliances, en se lançant dans des initiatives audacieuses, en protégeant des investissements économiques, en s'assurant l'accès à des ressources jugées stratégiques, en maintenant une industrie militaire nationale, en imposant ses normes et ses expertises comme légitimes ou encore en promouvant les organisations multilatérales dans lesquelles ils pèsent le plus). On comprend alors que la vie politique internationale soit, sous tant d'aspects, si ordonnée et si régulière.

Cette conception de l'espace international en termes de distribution de ressources a un double avantage par rapport aux approches concurrentes. D'une part, elle distingue analytiquement la structure sociale de ses unités en interaction, ce qui est le seul

9. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979, p. 197-210 ; Pierre BOURDIEU, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 3-24.

10. David AMBROSETTI, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009 ; Mlada BUKOVANSKI *et alii*, *Special Responsibilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

moyen de penser ses effets de contrainte sur les propriétés des agents et les dynamiques de leurs interactions¹¹. D'autre part, elle évite l'idéalisme du constructivisme en Relations internationales¹² en considérant les représentations ou les significations subjectives non comme des forces en soi causalement premières, mais comme les produits des structures sociales. Néanmoins, Bourdieu et Waltz se distinguent dans leur manière de positionner les États les uns par rapport aux autres, et la sociologie de Bourdieu est assurément plus féconde, en ce qu'elle aide à faire de la politique étrangère un produit et un révélateur de la position occupée dans le champ international.

Le concept de champ permet d'abord de mieux accéder aux conditions et aux limites des transformations de l'espace politique international. Pour Waltz, comme nombre d'internationalistes, l'effondrement de l'URSS a signifié le passage d'un système bipolaire à un système unipolaire puisqu'aucun État, pas même la Chine, n'a encore remplacé, en termes de répartition de la puissance, le vide laissé par l'URSS. Un tel raisonnement arithmétique réifie la structure de l'espace international, ce qui empêche de saisir qu'elle soit affectée par les pratiques, et conduit à l'abandon du mode de pensée relationnel qui caractérise la méthode d'analyse structurale¹³. Pour Bourdieu, la structure d'un champ social se dégage en partant des pratiques, en traquant les contraintes qui pèsent sur les luttes

11. Ce que nous n'ont pas vu les tentatives antérieures de penser le système international (celles de Raymond Aron ou de Morton Kaplan par exemple), et ce que ne comprennent pas nombre de critiques de Waltz.

12. Alexander WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

13. Dès lors que l'on considère qu'un tout social fait système, car il est autre chose que l'agrégation ou la somme de ses parties, son mode d'organisation est irréductible à une opération de soustraction ou d'addition. Dans un espace de relations, toute altération dans la position d'une unité produisant des effets sur cet espace cause un changement pour toutes les autres, donc la position d'un État peut changer, non pas parce qu'il change lui-même, mais parce que l'espace de relations dans lequel il est pris a changé. Cf. Ernest NAGEL, «Wholes, Sums, and Organic Unities», *Philosophical Studies*, 3-2, 1952, p. 17-32.

entre agents, en se demandant ce qui est en jeu, ce qu'il faut avoir dans ce champ pour y réussir ou s'y imposer¹⁴. Dans cette perspective, la fameuse « balance des pouvoirs » entre les États « n'est pas un problème de statique, mais de dynamique », ce n'est pas une configuration figée, mais le maintien ou le développement, à travers un ensemble de pratiques, d'un certain rapport de forces pour limiter la puissance et l'ambition des plus forts¹⁵. Un système bipolaire historique donné est alors un espace international structuré par une opposition entre deux États (plutôt qu'un espace marqué par l'existence de deux « pôles » de même « poids »), tandis qu'un système unipolaire historique donné est conçu comme un espace international structuré par un État qui tend à imposer ses objectifs et ses exigences, malgré les résistances, les contestations ou les revendications de dominés¹⁶ (plutôt qu'un espace marqué par l'absence d'« équilibre de la puissance »).

Ensuite, alors que Waltz se focalise sur la répartition des ressources économiques et militaires, les outils de la sociologie des champs donnent les moyens de saisir la dimension symbolique des luttes et des hiérarchies dans lesquelles se noue la division du travail politique entre les États¹⁷. Toute une littérature sur les hiérarchies internationales développe déjà l'argument selon lequel les « responsabilités spéciales » des États reposent sur une distribution inégale de ressources matérielles et symboliques (le statut de

14. Pierre BOURDIEU, *Sociologie générale. Volume 2*, Paris, Raison d'agir/Seuil, 2016, p. 442-443.

15. Michel FOUCAULT, *Sécurité, Territoire, Population*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004, p. 304-305.

16. Robert PAPE, « Soft Balancing against the United States », *International Security*, 30 (1), 2005, p. 7-45; Stephen M. WALT, *Taming American Power*, Londres et New York, Norton & Company, 2005.

17. Pour Bourdieu, la division sociale du travail est un travail de division reposant sur des stratégies symboliques qui visent à imposer des visions des divisions du monde social pour maintenir ou pour transformer la distribution des positions dans l'espace social, cf. Pierre BOURDIEU, « Espace social et genèse des « classes » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984, p. 3-14.

« puissance qui compte »)¹⁸. Mais en juxtaposant plutôt que combinant les hiérarchies au sein de l'espace politique international, ces travaux renoncent, de fait, à rapporter les pratiques observées aux positions occupées dans *un* espace structuré de positions (l'hypothèse d'une homologie structurale entre les positions et les prises de position à l'intérieur d'un champ requiert l'existence de deux, et seulement deux, espaces causalement reliés, l'espace des positions et l'espace des prises de position). Avec le concept de capital politique étatique – défini comme le stock d'opérations de crédit détenu par l'État fondant la reconnaissance de responsabilités spéciales ou d'une autorité dans la conduite des affaires politiques mondiales – les forces matérielles et symboliques des États forment une même structure sociale.

Dans le prolongement, la sociologie des champs, qui distingue les types de capitaux étatiques au lieu d'agréger la puissance comme le fait Waltz, rend possible une caractérisation plus fine, car multidimensionnelle, de la position de l'État. Si, dans la réalité historique, toutes les ressources comptent pour faire d'un État une puissance qui compte dans le champ politique international (le capital culturel, économique, linguistique, militaire, politique, scientifique...), dans l'analyse, il peut être utile de ne retenir que les principes de hiérarchisation dominants en convertissant des espèces de capital en d'autres¹⁹. On propose ainsi d'en retenir trois : le capital économique (commercial et financier, qui s'objective par

18. T.V. PAUL, Deborah W. LARSON, William C. WOHLWORTH, *Status in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 2014; Janice BIALLY MATTERN et Ayşe ZARAKOL, « Hierarchies in World Politics », *International Organization* 70-3, 2016, p. 623-654.

19. Pour ne donner qu'un exemple, les différences que produit dans le champ politique international le capital scientifique d'un État, qui pourrait s'objectiver par le classement des universités, le nombre de brevets déposés et de prix Nobel reçus ou encore le budget des laboratoires de recherche, se retrouvent dans les trois espèces de capital distinguées (militaire, économique et politique), en se traduisant par des innovations institutionnelles, technologiques et industrielles qui confèrent, entre autres, une force de dissuasion crédible, des avantages comparatifs à des entreprises, de l'expertise et des modèles d'action publique.

le montant du budget de l'État, la part du contrôle des ressources énergétiques mondiales, la surface maritime en zone économique exclusive ou encore la part de la monnaie dans les réserves de change mondiales) ; le capital militaire (ou de force physique, objectivable par le montant des dépenses militaires, le volume des effectifs et des équipements, la taille du réseau des bases militaires, la capacité autonome de renseignement, l'aptitude à projeter un corps expéditionnaire ou encore la possession d'une force de dissuasion nucléaire crédible) ; et le capital politique (une forme symbolique de capitaux non symboliques qui se mesure notamment par les positions de pouvoir occupées dans les organisations internationales, les mandats accumulés dans les négociations internationales, les compétences ou les « sphères d'influence » reconnues, les soutiens dont bénéficient les initiatives, le nombre d'alliances et de relations de clientèle nouées ou encore le nombre d'ambassades étrangères installées ou de visites d'État reçues dans la capitale).

La sociologie des champs invite enfin à sortir de l'opposition binaire entre les « grands États » et ceux qui ne le sont pas en pensant les positions dans le champ politique international dans un *continuum* : tous les États dominés et tous les États dominants ne sont pas dans une situation similaire. En effet, les positions occupées dans le champ politique international se distribuent 1) en fonction du *volume de capital étatique* que les agents possèdent, les trois espèces de capital confondues ; 2) en fonction de la *structure du capital* étatique possédé, c'est-à-dire selon le poids relatif des capitaux économique, militaire et politique dans sa composition ; et 3) selon *l'évolution dans le temps* du volume et de la structure de leur capital étatique. Autrement dit, les stratégies des agents dépendent du volume et de la structure de leur capital, et de la manière dont leur capital a évolué dans le temps. Deux États dotés d'un capital global équivalent peuvent ainsi différer, tant dans leur position que dans leur prise de position, parce que l'un détient beaucoup de capital économique et peu de capital politique, alors que l'autre a peu de

capital économique et beaucoup de capital politique, ou alors parce que l'un connaît une trajectoire ascendante et l'autre descendante²⁰.

Cette nouvelle conception de la structure de l'espace politique international permet par exemple d'analyser ce que le fait d'incarner une « ancienne grande puissance » et une « puissance moyenne » produit comme contraintes pour les producteurs de la politique étrangère française. On dégage alors des conditions de possibilité à l'intervention militaire au Mali début 2013, lorsque des groupes armés qualifiés de terroristes mènent une offensive jugée décisive sur le territoire malien. Être représentants d'un ancien pays colonial, c'est avoir des ressources pour intervenir. Des ressources militaires d'abord, grâce notamment aux investissements durables réalisés et au savoir-faire dans la région ; des ressources politiques ensuite, les autres États reconnaissant à la France une « sphère d'influence » en Afrique de l'Ouest. Mais la trajectoire de la France incite également à l'intervention, non seulement parce qu'il est entendu que personne d'autre n'interviendra à sa place, mais aussi parce que « noblesse oblige » : intervenir, c'est accorder la politique étrangère de la France aux exigences de son rang, et donc maintenir son capital politique étatique. Par ailleurs, la position de la France éclaire la « rusticité » de l'armée française, c'est-à-dire son aptitude à faire beaucoup avec peu de moyens, et sa propension à prendre des risques lors de l'entrée en guerre²¹. Il a été montré que les membres de la classe moyenne au sein de l'espace social national contemporain pouvaient, grâce à leur prétention et à leur ascétisme, obtenir plus que ce qu'ils devraient avoir au regard de leurs seules ressources objectives²². Par analogie, on peut supposer que l'interventionnisme militaire de la France, au fondement d'une prétention à être une « puissance qui compte » en dépit de ressources matérielles limi-

20. On transpose à l'international ce qui a été pensé dans un cadre national : Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1981, p. 59.

21. Florent POUPONNEAU, « Faire la guerre au-dessus de ses moyens. Les enseignements structurels de l'intervention », in G. DAHO, F. POUPONNEAU et J. SIMÉANT-GERMANOS (dir.), *Entrer en guerre au Mali*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2022, p. 207-230.

22. Pierre BOURDIEU, *La distinction*, Paris, Minuit, 1979, p. 383.

tées²³, ne peut aboutir qu'au prix de renoncements, de privations et de sacrifices supplantant l'absence de ressources et permettant de faire la guerre petitement et d'agir au-dessus de ses moyens. Il reste que les forces du champ international, qui résultent des luttes en son sein et des relations de pouvoir qu'elles établissent, ne sont jamais la cause directe des politiques étrangères.

Des représentations et des calculs façonnés par le champ international

Considérer que toute relation entre deux États est une relation à trois, les deux entités et l'espace social dans lequel elles sont insérées²⁴, et, de ce fait, s'attacher aux relations d'homologie entre les positions occupées dans l'espace international et les pratiques étatiques, fournit incontestablement des explications supplémentaires par rapport aux interprétations de la politique internationale basées sur les régimes politiques des États, les rapports de force entre et au sein des champs nationaux, les forces propres des interactions ou encore l'emprise des organisations multilatérales et des champs transnationaux. Par exemple, en rapprochant des pays que tout sépare en apparence, cette approche aide à comprendre que l'URSS et les États-Unis, qui occupaient des positions identiques dans l'espace politique international, ont déployé des politiques internationales fortement similaires durant la Guerre froide malgré leurs systèmes politiques diamétralement opposés. Ce point de vue permet aussi de se délivrer des préjugés culturalistes attachés à la politique française. La récurrence des différends entre la France et les États-Unis – pourtant deux démocraties alliées – qui s'observe dans de multiples domaines depuis les années 1950, y compris au sein des institutions multilatérales, quels que soient les dirigeants et les conjonctures politiques du moment, se voit reliée à la position particulière des États-Unis et de la France dans l'espace interna-

23. Bertrand BADIE, « *French Power-Seeking and Overachievement* » in Thomas J. VOLGY et alii (dir.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p.97-113.

24. Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, op. cit., p. 181.

tional plutôt qu'à un « esprit » ou à une « fierté nationale » propre aux élites françaises. Par ailleurs, la politique étrangère « inconsistante » et « capricieuse » des administrations américaines dans l'après-Guerre froide se voit rattachée non pas à la seule personnalité du Président du moment, mais au fait, qu'au terme d'un processus de concentration des ressources, les États-Unis occupent la place dominante dans le système politique international. L'absence de rivaux suffisamment forts pour constituer une menace claire et « rééquilibrer » ses comportements réduit l'emprise des contraintes structurales internationales au profit des aléas de la politique intérieure²⁵.

L'analyse des propriétés du système ou du champ politique international ne fait toutefois que décrire et expliquer un système de contraintes et de ressources dans lequel les États et ceux qui prétendent produire ses politiques sont globalement pris. Les forces sociales identifiées n'exercent leurs effets qu'en étant réfractées par les logiques locales qu'elles rencontrent. La nécessité de ce changement d'échelle a été notamment soulignée par l'approche dite du *Neoclassical Realism*, d'une manière qui n'est toutefois pas complètement satisfaisante. Cette approche appréhende en effet la politique étrangère comme une réponse plus ou moins « appropriée » ou « adéquate » aux pressions de l'espace international²⁶, alors que l'« intérêt national » n'est pas un impératif objectif ou une agrégation de préférences individuelles mais un construit politique²⁷. En outre, elle laisse largement dans l'ombre une question centrale : la

25. Kenneth N. WALTZ, « Structural Realism After the Cold War », *International Security*, 25-1, 2000, p. 5-41.

26. Gideon ROSE, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, 51-1, 1998, p. 144-172; Steven E. LOBELL, Norrin M. RIPSAN et Jeffrey W. TALIAFERRO (dir.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009 ; Norrin M. RIPSAN, Jeffrey W. TALIAFERRO et Steven E. LOBELL, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

27. Benjamin O. FORDHAM, « The Limits of Neoclassical Realism : Additive and Interactive Approaches to Explaining Foreign Policy Preferences », in Steven E. LOBELL *et alii.* (dir.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 251-279.

manière dont les logiques propres à l'espace international affectent concrètement à la fois les institutions et les jeux bureaucratiques et politiques au principe de la politique étrangère de l'État.

La sociologie des champs aide à spécifier les mécanismes concrets qui relient l'espace international aux politiques étrangères. Le risque en la matière est de succomber, comme Waltz²⁸, au « réalisme de la structure »²⁹ en passant directement de la structure de l'espace international aux conduites de l'État. Ce piège du structuralisme survient toutes les fois où l'on fait de l'abstraction construite par le chercheur une entité réelle non observable qui a des effets observables dans la réalité, c'est-à-dire toutes les fois où l'on voit dans la structure sociale une chose qui « produit », « agit » ou encore « s'interpose ». Comment quelque chose qui n'existe pas, ou alors seulement sur le papier, pourrait avoir des effets dans la réalité empirique (et laisser des traces)?³⁰. Le concept de structure ne doit pas faire écran : il n'y a à l'œuvre que des pratiques (qui reproduisent ou transforment sans cesse la structure des relations objectives entre des positions). Selon Bourdieu, pour échapper au « réalisme de la structure », il suffit de réintroduire le mode de génération des pratiques au principe de la production de l'ordre social observé en analysant, à l'aide du concept d'habitus, la relation dialectique qui existe, en deçà de la conscience, entre la structure objective et la structure incorporée par les agents.

Dans cette perspective, la structure du champ international, comme les autres structures du monde social, se retrouve progressivement incorporée dans un système de dispositions à agir, à penser, à juger qui sont durables et transférables. En d'autres termes, les agents de la politique internationale développent, au fil de leurs expériences, un « sens pratique » du fonctionnement du champ international les conduisant à faire avec le monde tel qu'il est struc-

28. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 73-77 et p. 90

29. Jean PIAGET, *Le structuralisme*, Paris, PUF, 1968, p. 124-125.

30. Colin WIGHT, *Agents, Structures and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 97; Voir aussi : Paul VEYNE, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1996 (1971), p. 151-153.

turé. Ils développent un sens de leur place, du jeu et des limites – de l'impossible et du possible, du probable et du certain – lié à la position de l'État qu'ils représentent et incarnent, ce qui les amène généralement à se fixer des attentes raisonnables, à poursuivre des objectifs réalistes et à produire des actions ajustées aux chances objectives inscrites dans la situation³¹. Le concept d'*habitus* introduit ainsi une médiation entre les structures matérielles et symboliques du monde social et les pratiques des agents. La relation d'homologie entre l'espace des positions sociales et l'espace des prises de position se fait par l'intermédiaire d'un espace des dispositions incorporées. Les conduites ne s'expliquent alors pas simplement par la position occupée par l'État et ceux qui le peuplent dans l'espace international, elles sont le résultat d'une rencontre entre un état particulier du champ politique international (« l'histoire objective ») et des systèmes de disposition (« l'histoire incorporée »). Ces deux états historiques peuvent être décalés et produire des effets autonomes (phénomène d'hystérésis où l'*habitus* ne répond pas à la situation telle qu'elle est mais à la situation dans laquelle il a été formé). Penser ainsi les effets de socialisation engendrés par la politique internationale permet, par exemple, d'envisager que les schèmes de perception et d'action des producteurs de la politique étrangère aient été travaillés par la fin de la Guerre froide en tenant compte de l'inertie des *habitus* liée à l'histoire des agents. Certains clivages observables parmi les diplomates français sur l'attitude à adopter vis-à-vis des États-Unis notamment sont, de ce point de vue, liés à des effets de génération.

L'hypothèse de calculs socialement situés et structurés, développée par M. Dobry³², offre une autre manière de concevoir le champ international comme un déterminant des politiques étrangères des États. Avec cette seconde perspective, on s'intéresse aux activités de calculs des producteurs des politiques de l'État – des agents dotés d'*habitus* qui ont intériorisé les contraintes du champ internatio-

31. Vincent POULIOT, *L'ordre hiérarchique international*, *op. cit.*, chapitre 3.

32. Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3e édition, 2009 (1986) ; « Ce dont sont faites les logiques de situation », art. cit.

nal – et aux propriétés de la situation qui les façonnent, en pensant certains éléments constitutifs de cette situation en termes de structure du champ international. Plus précisément, il s'agit de déterminer comment les agents calculent, lorsqu'ils calculent, en examinant sur quoi ils s'appuient concrètement pour définir leurs coups. Cela revient à identifier les repères (les « grandes puissances » et leur nombre, la reconnaissance d'une sphère d'influence, le poids d'un précédent ou une ligne rouge fixée par un tiers, des alliances internationales), les évaluations (des forces militaires en présence ou des dépendances économiques, des inégales chances de réussite entre gouvernements, des coûts ou des rétributions de l'action collective), les indices (des déclarations sur les intentions politiques ou des manœuvres militaires d'un État dominant par exemple, ou l'évolution de la dynamique des échanges de coups) ou encore les règles (celles formelles et informelles des négociations au sein des grandes arènes multilatérales entre autres) qui aident les agents à s'orienter dans la situation internationale dans lequel ils sont pris et à estimer, à un moment donné, que tel coup est jouable et judicieux, ou à l'inverse trop risqué. Ensuite, pour en rendre raison, on s'efforce de rattacher une partie des éléments visibles de la logique de situation qui s'impose, de façon récurrente, aux anticipations, aux estimations, aux calculs et aux fins des agents à la structure du champ international. Cette opération de recherche est facilitée par le fait que, dans leur travail quotidien, les agents de la politique internationale tendent à réifier les États (en faisant par exemple référence à leurs homologues étrangers non pas par leur nom personnel mais par celui du pays au nom duquel ils parlent).

Compatible avec la théorie de la pratique de Bourdieu, qui envisage une disposition au calcul inégalement distribuée et acceptée socialement³³, cette approche en termes de rationalité structurée

33. Pierre BOURDIEU, *Anthropologie économique*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2017, p. 50. Si Bourdieu tend à mettre l'accent sur le caractère non conscient des stratégies, sur les « choix » réalisés en dehors de tout calcul, il n'exclut nullement que dans certaines situations ou dans certains espaces sociaux l'on prenne le temps de réfléchir sur la conduite à tenir et que les actions soient le résultat de calculs stratégiques explicites : Pierre BOURDIEU, *Esquisse d'une*

a un avantage empirique par rapport à la solution mettant en avant les seules dispositions. L'habitus, un construit du chercheur non directement observable, s'avère difficile à inférer des pratiques : ces dernières étant le produit d'une rencontre entre des dispositions intériorisées et une situation particulière, il faut pouvoir repérer des régularités dans une multiplicité de contextes. Les calculs au principe des actions s'observent quant à eux dans des archives, des entretiens ou des mémoires des agents, et ce d'autant plus facilement que les univers sociaux où se fabrique la politique internationale encouragent la propension au calcul et à l'« esprit de calcul ». Les agents diplomatiques et militaires, dont l'habitus prédispose à une vision stratégiste du monde social, passent ainsi beaucoup de temps à calculer et à mettre en scène leurs calculs (des calculs de leurs adversaires, des forces en présence, de la valeur des territoires à partager, des coûts financiers des engagements, des gains et des risques de la coopération, du nombre de voix, de ce qu'il est possible de faire vis-à-vis d'un État dominant et jusqu'à quel point on peut s'éloigner, etc.).

Cela ne signifie pas que l'analyse empirique des activités de calcul soit aisée. En effet, cette approche ne signifie en rien un retour aux théories de l'acteur rationnel (toujours dominantes dans l'étude des relations internationales). Si les producteurs de la politique étrangère acquièrent un sens pratique des calculs appropriés³⁴, il existe aussi des calculs désajustés aux exigences du champ international (les dispositions au calcul ne sont pas des dispositions au calcul juste). Les agents peuvent chercher à tout envisager, supposer et sous-peser, sauf ce qui se produit effectivement, et il se peut que rien ou presque ne se passe comme prévu (en raison d'erreurs, d'informations incomplètes et contradictoires ou encore de biais cognitifs). Or, si on rêve pour retracer les calculs de bénéficier dans tous les cas des enregistrements des discussions

théorie de la pratique, Paris, Seuil, 2000 (1972), p. 100 ; *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 89.

34. Yves BUCHET DE NEUILLY, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », *Cultures & Conflits*, 75, 2009, p. 75-98.

entre « décideurs », comme pour la crise des missiles de Cuba, dans l'analyse des politiques étrangères, on a le plus souvent à disposition des récits de ce qui est advenu, des rationalisations *a posteriori* de la définition de la situation et de l'évaluation des différentes options possibles qui nient les déconvenues afin de réduire les coûts de l'(in)action. Autre difficulté, les activités de calcul des agents sont plurielles au sein d'un même État. En effet, l'État n'est pas pris uniformément dans un champ de force et de lutte : les interactions stratégiques qui se nouent entre les États représentant des enjeux de pouvoir différenciés, elles tendent à modifier ou préserver une position dans le champ politique international à l'avantage ou au désavantage de groupes d'agents particuliers à l'intérieur de l'État. Ainsi, si le champ politique international est le même pour tous, ses contraintes sont perçues et vécues différemment par les agents de l'État en fonction de leurs trajectoires et de leurs positions nationales.

On le voit, rendre opérationnelle une recherche sur les effets récurrents du champ international implique d'opérer un double mouvement à première vue contradictoire : suivre au plus près les agents d'un côté, et accepter, de l'autre, une prise de distance avec l'empirie via un détour par l'abstraction. Il faut en effet garder à l'esprit que la structure sociale que l'on cherche à construire n'entend pas être réaliste, c'est-à-dire refléter la réalité tel un miroir. Si on saisit la structure du champ politique international en suivant les dispositions, les calculs et les jeux d'échelles³⁵ des agents de la politique internationale qu'elle façonne, la démonstration infère la structure autrement que par ce qu'elle produit. La structure du champ international, en tant que construction du chercheur qui simplifie la réalité, ne se trouve pas dans les faits, mais en faisant preuve d'imagination sociologique. Il convient, pour reprendre les mots de Bachelard, d'aller « du rationnel au réel et non point, à l'in-

35. Bernard LEPETIT, « Architecture, géographie, histoire : usages de l'échelle », *Genèses*, 13, 1993, p. 118-138 ; Jacques REVEL (dir.), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard/ Seuil, 1996.

verse, de la réalité au général»³⁶. A partir d'une connaissance préalable de l'espace international, l'enquête empirique sert à établir la pertinence d'une série de propriétés du champ international et à retenir les « abstractions heureuses », celles qui donnent à voir et qui expliquent le mieux les régularités dans l'histoire³⁷. Cette démarche implique de prendre des risques interprétatifs et d'accepter de revenir souvent en arrière. C'est à ce prix que l'on peut articuler deux points de vue sur l'État souvent opposés car pensés comme incompatibles – l'État comme pluralité d'espaces de position dans lesquels des agents et des agences sont pris, l'État comme personne singulière occupant une position dans un espace de compétition fortement hiérarchisé et inégalitaire – et, ce faisant, saisir l'enchevêtrement des contraintes structurales nationales et internationales qui confère à la politique étrangère les spécificités de sa conduite.

Le champ international comme arbitre

Le capital bureaucratique et politique des agents de l'État en charge des relations extérieures repose en partie sur la capacité à entretenir des alliances transnationales et à se saisir d'initiatives étrangères pour consolider ou améliorer des positions de pouvoir dans les champs nationaux. Par suite, un premier moyen privilégié de saisir concrètement ce que le champ politique international fait aux politiques étrangères des États consiste à considérer que les luttes nationales au principe de ces politiques sont arbitrées par des sanctions externes, négatives ou positives³⁸. Dans cette perspective, le champ politique international oriente les politiques des États, et les États eux-mêmes (les propriétés de ses agents, les terri-

36. Gaston BACHELARD, *Le nouvel esprit scientifique*, Paris, PUF, 1978 (1934), p.8.

37. François SIMIAND, « Méthode historique et science sociale », *Annales*, 15-1, 1960 (1903), p. 91 ; Imre LAKATOS, *Histoire et méthodologie des sciences*, Paris, PUF, 1994 (1970) ; Pierre BOURDIEU, *Sociologie générale. Volume 1*, Paris, Raison d'agir/Seuil, 2015, p. 508-523.

38. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 92 ; Pierre BOURDIEU, *Manet, une révolution symbolique*, Paris, Seuil/Raisons d'agir, 2013, p.392.

toires administratifs, les routines organisationnelles, les rapports de force entre les champs et entre les institutions...), en contraignant l'accès ou l'ouverture à l'international et, de ce fait, les représentations et les calculs des agents concernés sur ce qu'il est judicieux de faire dans les champs nationaux impliqués. Il s'agit alors d'étudier les appuis mutuels que les responsables politiques, les services bureaucratiques ou encore les groupes d'intérêt sont susceptibles de s'appor-ter au-delà des frontières nationales³⁹, en prenant en compte le fait que ces alliances transnationales prennent place dans un espace international structuré et structurant. On considère ainsi que le ou les États les mieux dotés en ressources sont les plus à même d'imposer leurs politiques en modifiant les rapports de force au sein des autres États à travers notamment un partage d'informations efficace, l'exercice de pressions politiques, économiques et militaires difficiles à ignorer, des initiatives au sein d'arènes internationales qui forcent à prendre position, un soutien aux élites en place ou encore l'ingérence dans les élections, voire l'organisation de coups d'État où l'invasion du territoire. Par ailleurs, la compétition internationale et la mise en comparaison du comportement d'un État dominant, construit comme une référence en raison des moyens et des effets considérables qu'il mobilise et produit, peut constituer une ressource pour certains agents de l'État pour appuyer une réorientation de la politique gouvernementale sur le registre de la nécessité objective⁴⁰.

Cette approche permet de rapporter les changements la politique française dite de « non-prolifération nucléaire » à un change-

39. Johan GALTUNG, « A Structural Theory of Imperialism », *Journal of Peace Research*, 8-2, 1971, p. 81-117; Graham T. ALLISON et Morton H. HALPERIN, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 24, 1972, p. 40-79; Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games », *International organization*, 42-3, 1988, p. 427-460; Margaret E. KECK et Kathryn SIKKINK, *Activists beyond Borders*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1998 ; Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.

40. On s'inspire ici d'une hypothèse de V. Dubois qui, à l'aide du concept wébérien d'« affinité élective », pense la circulation internationale d'idées en dehors de tout mécanisme de diffusion: Vincent DUBOIS, « When elective

ment de la position de la France dans le champ politique international. Si des dynamiques nationales poussant au changement de politique existaient déjà auparavant, l'effondrement de l'URSS provoque une transformation de la division internationale du travail politique qui génère de nouvelles contraintes sur les représentations et les calculs des agents français impliqués et, ce faisant, lève une série d'obstacles qui empêchaient jusqu'alors un basculement des pratiques de plus grande ampleur. La politique de non-prolifération s'impose au sein de l'État français en devenant une ressource pour des hauts fonctionnaires et des responsables politiques pour se distinguer, et distinguer leur pays, dans des luttes de pouvoir nationales et internationales. La transformation du champ international n'exerce toutefois pas ses effets à travers un choix ou un calcul stratégique décisif. C'est en engendrant une série de micro-basculements façonnés par des contraintes nationales propres que les forces du champ international conduisent des agents occupant des positions différentes à accorder du crédit à une norme internationale jusque-là négociée, disqualifiée ou ignorée⁴¹.

Dans le champ politique international des années 1960, les deux États dominants, les États-Unis et l'URSS, se sont progressivement entendus pour mettre en place une série de dispositifs multilatéraux au nom de la lutte contre la non-prolifération nucléaire. Dans ce contexte, les responsables français impliqués tendent à laisser ces deux pays supporter les coûts d'une action jugée contraire aux intérêts de la France (à son programme nucléaire militaire et à ses exportations). Au milieu des années 1970, sous l'effet d'une initiative américaine, le gouvernement français accepte pour la première fois de suivre des règles communes concernant l'exportation de biens nucléaires, par peur de représailles et après avoir obtenu des garanties et des contreparties de la part des États-Unis. La manœuvre diplomatique américaine laisse des traces dans les

affinities foster Europeanization: How the EU active welfare state model and national policies for controlling the unemployed reinforced each other (1997–2005) », *Public Policy Studies*, 7-2, 2020, p. 9-32.

41. Florent POUPONNEAU, *La politique française de non-prolifération nucléaire*, Bruxelles, Peter Lang, 2015.

champs nationaux impliqués. Elle contribue à orienter les perceptions et les calculs d'un groupe de diplomates du Quai d'Orsay qui jugent désormais possible de s'autonomiser du Commissariat à l'énergie atomique, qui dominait jusque-là la définition de la politique nucléaire extérieure, en imposant la prolifération nucléaire comme un problème. Ces diplomates s'appuient entre autres sur des pressions américaines visant l'abandon de certaines exportations françaises pour contester l'expertise du Commissariat à l'énergie atomique et modifier les procédures de décision internes dans un sens favorable à leurs intérêts propres. Dans leur lutte pour étendre leur pouvoir bureaucratique, ces diplomates bénéficient aussi du soutien du chef de l'État, Valéry Giscard d'Estaing. Celui-ci entend marquer sa différence par rapport à ses prédécesseurs, même s'il est politiquement coûteux pour lui de se rapprocher trop ostensiblement des pratiques américaines du fait de l'importance d'un parti gaulliste soucieux de maintenir la « politique de grandeur » de la France. Cette réorientation bureaucratique et politique, source de flottements et de tensions, modifie *de facto* l'orientation de la politique étrangère de la France.

Après la disparition de l'URSS, les États-Unis, devenus l'État dominant en mesure de définir les questions politiques internationales qui importent, tendent à vouloir traiter seuls la question de la non-prolifération nucléaire. Cette nouvelle configuration du champ politique international transforme la politique étrangère de la France. Les dirigeants français tentent désormais de contrebalancer ou de modérer les conduites du gouvernement américain, jugées excessives, notamment sur le programme nucléaire irakien, en promouvant le multilatéralisme, en renforçant leur expertise et en prenant une série d'initiatives diplomatiques. Dans un contexte de réduction des effectifs et du budget de l'institution liée à l'arrêt des essais nucléaires, des agents du Commissariat à l'énergie atomique, jusque-là indifférents, voire réticents, se trouvent alors pris au jeu de la politique de non-prolifération en découvrant, au cours de leur action d'évaluation de la réalité du programme irakien, de bonnes raisons de se convertir, en termes de carrière et de ressources financières. Ensuite, au début des années 2000, sous l'effet notam-

ment d'initiatives américaines (accueil de stagiaires et organisation de séjours par exemple), il existe, au sein et en dehors de l'administration centrale de l'État, un univers restreint de spécialistes qui se présente comme une « communauté non-prolifération ». Ce groupe d'agents, unis autour de dispositions et d'intérêts communs, converge vers la conception états-unienne de la non-prolifération à l'égard de l'Iran et revendique avec succès une parole d'autorité à travers la reconnaissance d'un monopole de l'expertise en la matière. Il tend à l'emporter dans les controverses internes sur la réalité du programme nucléaire iranien, les dangers que posent ou non un Iran doté de la bombe, ou encore les effets des négociations et des sanctions, en pouvant compter sur des informations et des manœuvres diplomatiques venues des États-Unis. Toutefois, on va le voir, la place exceptionnelle que les États-Unis occupent dans le champ politique international façonne la division internationale du travail politique indépendamment des préférences et des calculs des « décideurs » français.

Par ses sanctions immanentes, la structure du champ international opère également une sélection des lignes d'action internationales ouvertes aux agents, c'est-à-dire une réduction de la variété des conduites internationales jugées possibles. En ce sens, un deuxième moyen privilégié de saisir empiriquement ce que le champ politique international fait aux politiques des États consiste à concevoir ce dernier comme une sorte de plaque de réfraction s'interposant entre les buts et les actions de l'État (ou de ceux qui agissent en son nom) et les résultats, la plupart du temps non intentionnels, de ces actions. Il s'agit donc ici d'être attentif au fait que la logique propre du champ international contraint directement les pratiques des agents, indépendamment de leurs représentations, intentions ou calculs, et que les agents sont sensibles aux coûts de leurs actions⁴². La démarche consiste à analyser, dans la lignée de travaux classiques sur les conséquences non anticipées de l'ac-

42. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 76-77 et p. 90-91.

tion sociale⁴³, l'écart entre les objectifs initialement poursuivis par ceux qui prétendent produire la politique étrangère de leur État et les résultats que leurs actions et leurs interactions produisent, en considérant que ces effets non-intentionnels résultent, pour une part au moins, de contraintes rattachables à la structure du champ international. Cette perspective amène par exemple à considérer que si les agents d'un État dominé peuvent avoir un usage plus ou moins habile de leurs ressources, tirer parti des événements et saisir les opportunités de la situation pour exister dans la division internationale du travail politique, leur espace des possibles s'avère toutefois structurellement délimité, ce qui tend, au cours même de l'échange de coups, à façonner les calculs, les stratégies et les fins poursuivies. Il est « des jeux avec lesquels ou contre lesquels le meilleur joueur ne peut rien »⁴⁴. La place exceptionnelle des États-Unis dans le champ politique international contemporain se manifeste notamment par le fait que ce pays, en raison de ses capacités d'action sans commune mesure, tend à apparaître comme le seul ayant des chances raisonnables d'intervenir efficacement dans la régulation des affaires politiques les plus importantes (les États-Unis comme « gendarme du monde », étant entendu qu'une chance raisonnable ne signifie pas nécessairement une grande chance)⁴⁵.

On comprend alors que la domination américaine persiste depuis la fin de la Guerre froide malgré des actions de résistance, ou mieux, qu'elle s'impose dans les efforts même pour la dépasser. Ainsi, depuis l'effondrement de l'URSS, il apparaît que les producteurs de la politique étrangère française ont intériorisé le fait qu'ils devaient rééquilibrer la puissance dominante en ne laissant pas, quand c'est possible, le gouvernement américain réguler seul les affaires politiques mondiales. En même temps, ces agents doivent

43. Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963 (1959) ; Robert K. MERTON, « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, 1-6, 1936, p. 894-904 ; Raymond BOUDON, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 2e édition, 1979 (1977).

44. Pierre BOURDIEU, « Les stratégies matrimoniales dans le système de reproduction », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 27-4, 1972, p. 1123.

45. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 206-207.

souvent, faute de mieux, s'accommoder de la domination américaine (avec ses sanctions extraterritoriales, ses interventions militaires unilatérales, ses politiques commerciales agressives, ses dénonciations d'accords, ses déclarations humiliantes) en raison des coûts et des limites de leurs stratégies de subversion. Ils tendent ainsi à se plier aux convenances de l'État dominant non pas parce qu'ils acquiescent et reconnaissent le bien-fondé de la conduite du fort, mais parce qu'ils calculent qu'il leur est trop difficile de faire autrement. Des stratégies de subversion, pensées comme telles par les agents, ont ainsi des effets de reproduction des hiérarchies établies. Dans le champ politique international comme ailleurs, le capital (politique étatique) va au capital (politique étatique): plus un État est doté en ressources, plus ses concurrents sont dépendants de ses ressources et de ses politiques, plus ils suivent des pratiques conformes à ses intérêts, et plus ils renforcent son crédit politique et son statut de « grande puissance ».

Par exemple, début 2003, le gouvernement français s'engage, aux côtés de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, dans une initiative diplomatique visant à obtenir de l'Iran une suspension de ses activités nucléaires jugées sensibles du point de vue de la prolifération nucléaire. Cette initiative ne tend pas uniquement vers la recherche d'une solution au « problème iranien ». Comme l'atteste une série de discours, c'est aussi une politique distinctive qui vise à faire voir et à faire croire que la France est une puissance qui compte dans la gestion des affaires politiques mondiales. Cette opération de classement s'inscrit dans un état des relations transatlantiques qui conduit les agents diplomatiques français à envisager qu'il est à la fois utile et possible d'agir sans les États-Unis. La guerre en Irak est un épisode vécu et mis en scène comme une rupture avec l'administration américaine qui impose de contenir les « excès » de la puissance dominante. L'histoire diplomatique américano-iranienne, quant à elle, offre des opportunités, en conférant des moyens de pression économique sur le gouvernement iranien et en donnant l'impression d'un espace de jeu laissé libre par l'administration américaine. Il apparaît toutefois très vite que les offres de coopération pouvant être faites aux autorités iraniennes s'avèrent

réduites sans l'implication des États-Unis et la levée d'une partie de leurs sanctions contre l'Iran (par exemple, la vente d'avions Airbus n'est pas possible car ils contiennent des pièces américaines sous embargo). Un soutien du gouvernement américain est alors discrètement négocié. Ce soutien s'avère limité et couteux en termes de choix politiques. Les gouvernements européens doivent désormais prendre garde à ce que leurs engagements envers l'Iran restent dans certaines limites, afin d'éviter d'être désavoués ouvertement par les États-Unis. Ils ont en outre dû s'engager à saisir le Conseil de sécurité en cas de reprise des activités nucléaires par l'Iran. L'idée d'une insertion des États-Unis dans les marchandages engagés avec l'Iran, rattachable à la structuration du champ politique international, car liée à une répartition inégale des capacités d'agir entre États, fait l'objet d'appropriations contrastées au sein de l'administration française, en représentant des pertes pour une partie des diplomates français et des gains pour une autre partie dans les rapports de force qui les opposent. Et, que les agents le veuillent ou non, cette idée façonne leurs calculs et représentations sur ce qu'il est possible de faire.

Autre exemple, celui de la mise en échec d'un projet d'intervention militaire en Syrie. Fin août 2013, les autorités françaises accusent le gouvernement syrien d'avoir commis un « massacre chimique » près de Damas et elles se disent prêtes, avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, à le « punir » par des frappes aériennes. Cet engagement à user de la violence armée, en dehors du Conseil de sécurité des Nations unies, est une énième occasion de grandir la France et ses représentants. Mais, là encore, des dynamiques internationales hors de contrôle, car liés à des mécanismes structurels, remettent à leur place les représentants français. Au dernier moment, le président américain annonce au président français le report des frappes. Les dirigeants français renoncent immédiatement à leur intervention militaire, ils ont intériorisé le fait que leur pays a insuffisamment de ressources politiques pour assumer seul ce genre d'intervention et en maîtriser les effets. Par la suite, des négociations bilatérales entre les États-Unis et la Russie les évincent et les contraignent à constater qu'on ne leur reconnaît pas le pouvoir

de gérer le dossier syrien. Lorsqu'ils ont cherché à s'orienter dans la situation internationale dans laquelle ils étaient pris et à estimer les coups jouables, les agents français ont évalué leurs chances objectives et les pratiques raisonnables associées à la position de la France en fonction notamment de la perception qu'il se faisaient de la perception par les autres de leur capital politique étatique. La lutte pour l'accumulation de ce capital symbolique étant « une concurrence pour un pouvoir qui ne peut être obtenu que d'autres concurrents pour le même pouvoir, un pouvoir sur les autres qui tient son existence des autres, de leur regard, de leur perception et de leur appréciation »⁴⁶, le retrait américain fait coup double : il augmente les coûts politiques de l'action et en réduit voire supprime les gains escomptés. Cette dépendance n'est pas la simple résultante d'une erreur de calcul sur la détermination des États-Unis à agir militairement, elle est également rattachable à la position de la France dans le champ politique international. Au moment où survient l'« attaque chimique », en raison des effets limités des multiples coups déjà tentés, la solution des frappes aériennes apparaît pour les agents français comme l'une des seules options faisables et efficaces encore à disposition pour continuer à agir. Face aux coûts politiques d'une initiative donnant à voir la « petitesse » de la France plutôt que sa « grandeur », le gouvernement français s'efforce d'éviter le discrédit en rationalisant les événements et en se résignant à des pratiques plus « raisonnables », c'est-à-dire en acceptant l'idée que l'évolution du dossier syrien ne dépend pas de leur action. Cette réorientation de la politique étrangère n'est pas une simple « adaptation » aux contraintes objectives du champ politique international. Le changement est d'autant plus rapide qu'il satisfait voire arrange des agents bureaucratiques, notamment des diplomates spécialisés dans les négociations onusiennes qui se (dé)servent en (dé)servant le Conseil de sécurité.

* * *

46. Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, p. 284

Ce chapitre a voulu montrer que pour rendre complètement intelligibles la politique internationale et les actes d'État qui s'y rattachent, il fallait poser l'existence d'un champ politique international. À travers les espaces des possibles qu'elle offre, la logique propre de ce champ mondial contribue, même en dehors de toute interaction directe, à former les champs nationaux et les politiques étrangères des États. C'est ainsi qu'on ne peut comprendre ce que fait un État pour participer au pouvoir à l'extérieur de ses frontières nationales qu'en se référant à la position qu'il occupe dans le champ politique international ou, dit autrement, à la distribution inégale du capital étatique qui façonne les relations internationales. Pour accéder à cette structure sociale, il suffit de suivre les dispositions, les calculs et les pratiques des agents qu'elle façonne en entrant en résonance avec des logiques nationales. Les enquêtes de terrain mobilisées dans ce chapitre se rapportent à la conduite de la politique étrangère, un cas privilégié pour interroger les effets de structure de l'international, du fait de l'imbrication particulièrement forte et visible des logiques nationales et internationales qu'elle implique. Mais le cadre d'analyse proposé vaut *a priori* pour tous les domaines d'intervention de l'État (sauf à envisager des politiques publiques complètement fermées aux influences extérieures). Il vaut même pour des institutions internationales non étatiques (les organisations multilatérales, l'Union européenne, les ONG, les entreprises...) qui se trouvent aussi encadrées dans le champ politique international.

Rendre compte de la manière dont les agents réagissent aux forces du champ international, expliquer pourquoi telle action est apparue, à un moment précis, sous cette forme-là, implique, on l'a vu, de s'intéresser aux logiques de fonctionnement propres à la configuration nationale au sein de laquelle se fabrique la politique de l'État étudiée. Autrement dit, les stratégies des États ne répondent pas mécaniquement à une règle de « rééquilibrage » imposée par le contexte international, mais plutôt à une multiplicité de jeux subtils, enchevêtrés et ouverts, relativement autonomes les uns des autres. Toutefois, le champ politique international, en tant que « conditionneur externe », oriente le développement des idées,

des calculs et des stratégies des agents et des agences de l'État qu'il englobe. Il crée ou supprime donc certaines possibilités en fonction de la position que l'État occupe en son sein, et explique que les actions intentionnelles ont souvent des conséquences non intentionnelles. Prêter ainsi attention au fait que les États n'agissent pas comme des individus conduit à rester prudent et à interroger ce qui est vraiment transposable lorsqu'on mobilise la notion de champ dans l'analyse de la politique internationale (on peut parler de « capital national » mais pas d'« habitus national » ou de « stratégie nationale »).

L'imbrication des contraintes nationales et internationales est telle que l'identification de la part des contraintes structurales internationales dans les préférences, les calculs et les pratiques des producteurs des politiques des États peut apparaître hors de portée. La comparaison est l'outil privilégié pour isoler, parmi les innombrables déterminations sociales à l'œuvre, les effets rattachables à la structure durable et stable du champ politique international. En effet, en capturant plusieurs configurations du champ international et/ou en faisant varier les contextes nationaux, la comparaison permet de dégager des invariants transhistoriques et/ou transnationaux. Il faut également accepter que toutes les politiques de l'État (et tous leurs aspects) ne se valent pas. Dire que le champ international façonne les conduites des États ne signifie pas que la totalité des actions porte l'empreinte de ses contraintes. L'emprise du champ international variant selon les situations empiriques, certains objets sont plus riches d'enseignements structurels que d'autres. C'est ainsi qu'on a fait le choix, dans nos enquêtes sur des politiques étrangères françaises liées à la sécurité collective, de s'attacher prioritairement aux moments où l'intensité des relations transatlantiques est la plus haute, en raison de la place particulière que les États-Unis occupent dans le champ politique international.

On espère que ce chapitre programmatique reposant sur des travaux personnels passés et en cours incitera d'autres chercheurs à questionner ce que l'État doit à sa position dans le champ politique international, mais aussi, dans le prolongement, à analyser d'autres champs internationaux, l'enchevêtrement de leurs effets et ce qui

se joue dans leurs relations⁴⁷. Car on s'attend à ce que cet usage du concept de champ serve à enrichir non seulement l'analyse des relations internationales mais aussi, en retour, la sociologie politique pratiquée à l'échelle nationale en permettant de mieux identifier des problèmes sur lesquels elle bute. Ainsi, à l'international, il y a assurément d'autres ressorts de la domination que la méconnaissance, le consentement ou l'adhésion.

47. Yves BUCHET DE NEUILLY, « La gestion internationale routinière des crises. Sectorisation des relations internationales et mondialisation de l'institution étatique » in M. AÏT-AOUDIA et A. ROGER (dir.), *La logique du désordre*, op. cit., p.221-236 ; Natália FROZEL BARROS, *Un océan d'incertitudes*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2019 ; Sylvain ANTICHAN et Cyril MAGNON-PUJO, « Les espaces sociaux du gouvernement international de la violence », *Critique internationale*, 92, 2021, p. 9-22.

CONCLUSION

Vincent Dubois

« Qui fait les politiques publiques ? » est aujourd'hui la reformulation courante de la grande question classique de la science politique : « Qui gouverne ? ». Prolongeant ces interrogations au-delà de la nécessaire mais non suffisante identification des acteurs et milieux du pouvoir, ce livre les a intégrées à une analyse dynamique dans laquelle sociographie et objectivation des systèmes relationnels permettent de comprendre les formes de l'action publique. La question est alors la suivante : *comment la structure des systèmes de relations au fondement des politiques contribue-t-elle à définir leurs contenus et leurs orientations ?* Pour y répondre, nous avons plus précisément mobilisé le cadre théorique de la sociologie des champs telle que formulée par Pierre Bourdieu. Contrastant avec son usage important dans d'innombrables domaines des sciences sociales depuis une quarantaine d'années, cette perspective est jusqu'à présent demeurée totalement ignorée de l'analyse des politiques publiques classique, évoquée souvent superficiellement dans des travaux d'autres orientations, en dehors de quelques recherches ponctuelles et éclatées tant disciplinairement que thématiquement. Ce livre est ainsi le premier travail collectif visant à explorer de façon systématique, indissociablement théorique, méthodologique et empirique, la contribution de la théorie des champs à l'analyse sociologique de l'action publique.

Au-delà d'une base théorique commune qui serait simplement dupliquée d'un cas à l'autre, au risque de la répétition, la diversité des terrains, des questions, mais aussi des manières de mobiliser la sociologie des champs dans les contributions réunies ici montre l'étendue de ses apports possibles en la matière. Symétriquement, au-delà de l'effet kaléidoscopique produit par la succession d'études sur des cas ou des problèmes différents, la réunion de ces différents travaux et le dialogue établi entre eux permet d'affermir

et d'affirmer plus nettement une posture et une série d'opérations de recherche et, au-delà, de proposer de façon cumulative un ensemble de résultats.

Sans pouvoir les exposer tous, on résumera ici quelques-uns des principaux apports qui se dégagent de la lecture croisée des différents chapitres. Le premier est d'ordre méthodologique. La réflexion sur la sélection des agents efficaces [1, 3 et 9]¹ et sur l'objectivation de leurs propriétés agissantes [1, 4, 5] vaut pour la sociologie des champs mais aussi plus largement pour déterminer qui compte et ce qui compte chez ceux qui comptent dans les processus sociaux de production d'une politique. Les différentes manières de mobiliser les analyses de correspondances multiples et leurs variantes [1, 3, 4, 5, 9] ainsi que leur combinaison avec d'autres formes d'objectivation, en l'occurrence l'analyse de réseaux [2, 4]² offrent des points d'appui précieux pour des travaux ultérieurs, et cela pas seulement au plan technique. De manière sans doute moins attendue, la sociologie des champs s'avère utile pour construire sociologiquement la comparaison des politiques, à partir des liens entre structuration sociale et formes institutionnelles de l'État [7], ou les spécificités des « petits pays » ou pays périphériques [5, 16].

Les contributions rassemblées dans ce livre permettent en second lieu de sociologiser un ensemble de questions posées par l'analyse de l'action publique. C'est le cas tout d'abord de toute une série de notions, comme celles d'agenda [11], d'expertise [9], d'instruments, construits comme prises de position [3], ou encore d'idées, ici redéfinies comme *doxa* [4], représentations, catégories et croyances, rapportées à l'espace de leur production, leur circulation et leurs usages [1, 5, 6, 9, 16]. C'est le cas également de la question du « changement », centrale dans l'analyse des politiques publiques. Alors que ses contempteurs y dénoncent une pensée

1. Les chiffres entre crochets renvoient aux numéros des principaux chapitres concernés.

2. Voir aussi François DENORD et Paul-André ROSENAL, « Comment lier l'économique et le social ? Une analyse structurale des lieux d'expertise sous le régime de Vichy », *Gouvernement et action publique*, 2-2, 2013, p. 183-219.

fixiste ne voyant que la reproduction systématique de structures immuables, la sociologie des champs s'avère au contraire précieuse pour saisir les dynamiques de l'action publique. Celles notamment des processus décisionnels, indissociables des mouvements au sein de l'espace des décideurs [14], celles du va-et-vient entre des orientations qui changent au gré de la structure des groupes habilités à les définir [2], ou celles des « moments critiques » qui révèlent les effets du temps court des situations et conjonctures en les rapportant au temps long des transformations structurelles [1]. Les formes de stabilité [13], de rémanence ou de permanence inattendue [12], de persistance de solutions pourtant pensées comme temporaires [3] sont autant de cas particuliers du possible, dont l'analyse permet précisément d'identifier les conditions.

Enfin, la sociologie des champs invite à revisiter les distinctions mobilisées de façon routinière dans l'analyse, comme celle qui oppose *a priori* des niveaux d'action publique (local, national, supra- ou inter- national). Ces distinctions ont bien une consistance, ne serait-ce que parce qu'elles sont objectivées dans des règles et des institutions ; un sens, puisqu'elles forment des catégories de pensées usuelles ; et des effets, puisqu'elles renvoient notamment à des relations hiérarchiques. Cependant, et ce serait là un point à prolonger, tirer toutes les conséquences des principes d'une analyse relationnelle doit inviter à construire ces niveaux politico-administratifs comme des variables permettant de situer agents et institutions dans un espace, au lieu d'en faire le point de départ à la construction des objets de la recherche. Les analyses des causalités multiples au fondement de la circulation des politiques et de leur réappropriation [16], des jeux enchevêtrés entre État(s) et champ international [18], des reconfigurations des pouvoirs locaux entraînées par la mise en œuvre de programmes européens et qui en redéfinissent en retour les contenus [15], des structures du jeu au sein de l'UE où les bases de calcul sont conjointement « nationales » et « européennes », et où la propension à privilégier l'une plutôt que l'autre distingue les agents [17], sont autant de pistes que cet ouvrage propose en ce sens. Il est cependant bien loin de les épuiser toutes.

Tout comme il est particulièrement difficile de ne pas penser en termes de « niveaux », c'est à dire d'éviter de reproduire dans l'analyse des catégories institutionnelles préconstituées, il est très difficile de se départir des césures habituelles entre les « étapes » d'une politique publique — malgré l'importance des critiques, elles aussi routinisées, des simplifications du modèle séquentiel. Ainsi la distinction « élaboration » / « mise en œuvre » reproduit-elle dans l'ordre des pratiques et des processus la césure entre « centre » (ou « haut ») et « périphérie » (ou « bas ») établie dans l'ordre des institutions et des positions. Or précisément, la cartographie qui dessine un espace polarisé mais continu de positions et de relations doit être réalisée de la même manière pour reconstituer l'espace des pratiques, elles-aussi définies relationnellement, et réparties selon des polarités qui n'empêchent pas une certaine continuité. C'est ainsi dans la relation entre un cabinet d'expertise et des dirigeants d'exécutifs qu'on peut saisir la différenciation ou l'imbrication des activités de conseil et de la prise de décision. De même, le rapport très variable entre « l'élaboration » et la « mise en œuvre » conçues comme deux polarités dans une continuité (de) pratique(s) est-il fonction de la distance et des rapports sociaux établis entre les agents qui en sont investis [15]. Cela devrait conduire, plus encore qu'on a pu le faire dans cet ouvrage, à une cartographie globale des positions et des pratiques faisant davantage de place aux positions intermédiaires ou subalternes, et aux activités quotidiennes d'organisation, de traitement des dossiers, d'opérationnalisation des dispositifs qui leurs sont généralement associées. De ce point de vue, l'entrée par le champ bureaucratique [6, 7, 8] est sans doute l'une des plus directement opératoire, dans la mesure où elle permet très concrètement de rendre compte d'un espace relativement unifié de positions (des hauts-fonctionnaires politiques aux *street-level bureaucrats*) et de pratiques (de la préparation des décisions gouvernementales à l'administration des usagers).

Rien de tout cela n'équivaut à faire des positions occupées et des dispositions qui leurs sont associées les facteurs d'une stricte et univoque détermination causale. Certes, aux positions, construites à partir du volume et de la structure des capitaux détenus corres-

pondent tendanciellement des dispositions et des prises de positions. Mais ce serait céder à l'objectivisme de considérer qu'elles sont agissantes en elles-mêmes, car encore une fois, tout comme les prises de positions, chacune est définie relationnellement, c'est-à-dire par rapport aux autres. Dans un espace aussi complexe que le champ de l'eurocratie (la remarque peut sans doute être étendue à d'autres espaces de production des politiques), la réfraction des structures du champ global dans les sous-champs, l'instabilité de la valeur des capitaux, l'horizon double ou triple des calculs et anticipations (institutions de l'UE, champs bureaucratique des États membres, champ économique) conduisent ainsi à la surdétermination de la structure du jeu par rapport au poids des positions et dispositions individuelles [17]. La question est donc de savoir comment jouent ces positions et dispositions, en fonction des dynamiques d'une structure relationnelle à laquelle elles sont plus ou moins ajustées. Les capitaux académiques [5, 9, 12], techniques et internationaux [4], médiatiques [11], économiques [13] etc., jouent ainsi un rôle dans les stratégies de ceux qui les détiennent, et *in fine* dans l'orientation des politiques qu'ils contribuent à définir, mais ce rôle varie en fonction des propriétés du champ dans lequel ils agissent, au moment où ils agissent. De même, si on se rappelle que le pouvoir est le produit d'une relation et non un attribut, ce qui fonde l'exercice d'un pouvoir dans la définition d'une politique (par exemple celle du Président de la République en France) est à chercher dans les caractéristiques des relations entre les protagonistes telles qu'elles s'établissent au cours de ce processus de définition [14].

Plusieurs chapitres, et notamment ceux qui composent la quatrième partie, étudient non pas un champ en particulier, mais la manière dont une politique procède des relations entre plusieurs champs. Ici encore, l'analyse échappe à tout déterminisme univoque, pour révéler plutôt des influences qui s'exercent indirectement. Les contraintes et ressources du champ journalistique n'agissent sur l'action publique qu'en fonction des logiques propres aux champs politique et bureaucratique et des positions en leur sein [11], de même qu'en sens contraire, les contraintes et res-

sources des champs politique et bureaucratique ne produisent pleinement leur effet qu'en étant saisies dans la logique des concurrences internes au champ académique [12]. Et c'est selon a) les rapports de force instaurés au sein du champ entrepreneurial, b) ceux internes au champ bureaucratique et enfin c) dans les rapports entre ces deux champs et leurs fractions en concurrence que se définissent les modèles économiques légitimes véhiculés dans la politique agricole roumaine [13]. On a donc affaire à des déterminations croisées et des causalités circulaires, car si le champ fait la politique, la politique fait aussi le champ. Les grands travaux présidentiels procèdent des rapports de force au sein de la configuration décisionnelle qui s'établit autour d'eux et, en retour, leur réalisation a contribué à redistribuer les pouvoirs dans la définition des politiques culturelles françaises [14]. La structure du « champ du pouvoir scolaire » a orienté le contenu des réformes pédagogiques, mais doit ses transformations à une alternance politique qui a partiellement redistribué les cartes en son sein [1].

Une piste n'a été que partiellement suivie dans cet ouvrage [13], qui en constituerait un des prolongements possibles : celle qui consiste à analyser une orientation de politique publique comme le résultat d'une pluralité de champs différents (au-delà des champs politique et bureaucratique et du champ sectoriel concerné, les champs adventices de l'expertise, du journalisme par exemple). Cette modalité de construction de l'espace relationnel déterminant l'action publique apparaît tout particulièrement pertinente pour rendre compte de la diversité des positions engagées dans l'orientation d'une politique, mais aussi des forces et des logiques collectives qui la conditionnent. Elle correspond à l'hypothèse d'une « concordance des champs », soit la combinaison non coordonnée mais fortement agissante de tendances constituées selon les logiques propres aux différents espaces concernés. L'intensification des politiques de lutte contre la « fraude sociale » en France, par exemple, tient à un fort investissement du thème qui trouve sa source dans des concurrences internes au champ politique, se fonde sur des changements qu'il contribue à accélérer au sein du champ bureaucratique, est accompagné par un traitement

CONCLUSION

journalistique orienté en fonction de la compétition entre titres de presse, enfin théorisé et légitimé par le succès des modélisations microéconomiques d'orientation utilitariste. Chacun de ces phénomènes, propre à un champ particulier, a contribué à l'évolution de l'action publique vers des contrôles plus rigoureux et sévères, et c'est leur coïncidence qui donne sa force à cette orientation³. De telles analyses, complémentaires à celles présentées dans ce livre, permettent de faire de la sociologie de l'action publique une orientation intégrant tout un ensemble de sous-disciplines (sociologie politique, étude des médias, de l'administration, etc.), loin des cloisonnements habituels, et à même de rendre compte de la complexité de la réalité étudiée. C'est aussi à cette entreprise que ce travail collectif entend contribuer.

3. Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021 ; pour une présentation d'ensemble de cette hypothèse, voir Vincent DUBOIS, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202-1, 2014, p. 11-25 ; pour une analyse d'inspiration proche sur un autre objet, voir Matthieu ANSALONI et Andy SMITH, « Une agence au service d'une stratégie ministérielle. La crise du Mediator et la concordance des champs », *Gouvernement et action publique*, 7-1, 2018, p. 33-55.

INDEX

Agenda
Agents efficaces
Analyse des correspondances multiples
Amérique latine
Autonomie
Brésil
Budget
Canada
Capital

- bureaucratique
- culturel (scolaire)
- économique
- international
- médiatique
- politique
- social
- spécifique
- symbolique

Champ bureaucratique
Champ entrepreneurial
Champ de l'Eurocratie
Champ faible
Champ international
Champ interstitiel
Champ journalistique
Champ politique
Champ du pouvoir

Champ scientifique
Charisme
Circulation internationale (*Policy transfer*)
Classes sociales / stratification sociale
Commission européenne
Compromis
Concordance des champs (coïncidence structurale)
Configuration
Crise
Décision
Dispositions
Domination
Doxa
Droit
Economie – science économique
Élites
État
États-Unis
Expertise / Think tanks
Fédéral (système politique et État -)
Fonctionnaire (fonction publique)
 - européen(ne)
France
Frontière (du champ)
Groupes d'intérêt
Gouvernement
Habitus
Hétéronomie
Homologie
Illusio

Institutions, institutionnalisation
Instruments d'action publique (équipements)
Légitimation
Local (infraétatique)
Management (Nouveau Management Public)
Méthode d'enquête
Ministre
Mise en œuvre
Néo-institutionnalisme
Nomos
Normes
Organisations internationales
Parlement
 - européen
Pérou
Politique
 - agricole
 - culturelle
 - économique
 - étrangère
 - européenne
 - de l'histoire
 - hydrique
 - du logement
 - de lutte contre la radicalisation
 - pénale
 - des télécommunications
 - de salubrité alimentaire
 - scolaire
 - de sécurité

Pologne
Position
Pouvoir symbolique
Président de la République
Prise de position
Privé (secteur), privatisation
Professions
Propriétés efficientes
Prosopographie
Réforme
Réseau
Roumanie
Sous-champ
Stratégie
Suisse
Syndicats
Trajectoire
Union européenne
Variables

AUTEURS

Valentin Behr, chargé de recherches au CNRS, CESSP, Paris.

Pierre Clément, maître de conférences en sociologie à l'Université de Rouen.

Joan Cortinas Muñoz, maître de conférences en sociologie à l'Université de Bordeaux, Centre Émile Durkheim.

Stephan Davidshofer, enseignant et conseiller académique au Global Studies Institute de l'Université de Genève, Suisse.

Victor Demenge, doctorant en science politique à l'Université de Strasbourg, SAGE.

Vincent Dubois, professeur de sociologie et science politique à Sciences Po Strasbourg, SAGE.

Caroline Dufour, Professeure associée au Department of Politics, York University, Canada.

Didier Georgakakis, professeur de science politique à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne, CESSP.

Jonas Hagmann, chercheur en relations internationales à l'Université de Genève, Suisse.

Paul Hathazy, chercheur au CONICET, Universidad Nacional de Córdoba, Argentine.

Thomas Hélie, maître de conférences en science politique à l'Université de Reims (CRDT) et LaSSP, Toulouse.

Elisa Klüger, chercheuse postdoctorale au CEBRAP, São Paulo, Brésil.

Vincent Lebrou, maître de conférences en science politique à l'Université de Franche-Comté, associé à SAGE, Strasbourg.

Thomas Medvetz, professeur associé en sociologie à l'University of California, San Diego, USA.

Arthur Morenas, doctorant en science politique à l'Université de Strasbourg, SAGE.

Jérémy Nollet, maître de conférences en science politique à Sciences Po Toulouse, LaSSP.

Brian F. O'Neill, doctorant en sociologie à l'University of Illinois, Urbana-Champaign (USA) et à l'Université Sorbonne nouvelle Paris 3.

Franck Poupeau, directeur de recherche au CNRS, CREDA, Paris.

Florent Pouponneau, maître de conférences en science politique à Sciences Po Strasbourg, SAGE.

Melaine Robert, doctorant en science politique à l'Université de Strasbourg, SAGE.

Antoine Roger, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim.

Lili Soussoko, doctorante en science politique à l'Université de Strasbourg, SAGE.

Amal Tawfik, chercheur à la Haute école de santé Vaud (HESAV, HES-SO), Suisse.