

Action publique et régulation

I. Comment l'État-providence contribue-t-il à la cohésion sociale ?

Se demander ce que peut faire l'État pour favoriser la cohésion sociale, c'est d'abord s'interroger sur les moyens qu'il peut mobiliser pour lutter contre les inégalités, la pauvreté, l'exclusion et les discriminations, en montrant notamment que les réponses apportées diffèrent selon les lieux et les époques. Mais c'est aussi s'interroger sur la capacité de l'État-providence à pouvoir enrayer ces processus, ce qui conduit à évoquer certains enjeux auxquels il est de nos jours confronté, et qui imposent des inflexions à son action.

Les modalités d'intervention de l'État pour assurer la cohésion sociale

1.

La notion de cohésion sociale peut être définie de façon succincte en s'appuyant par exemple sur la notion de solidarité sociale développée par Emile Durkheim, mais aussi sur les travaux de Robert Castel, lequel distingue trois zones de cohésion sociale : la zone d'intégration (travail stable et insertion relationnelle solide), celle de vulnérabilité sociale (précarité du travail et fragilité des supports de proximité) et enfin celle de désaffiliation (absence de participation à toute activité productive et isolement relationnel).

2.

L'idée de droits sociaux a progressivement émergé, non sans débats, avec la prise de conscience progressive au cours du XIXe siècle de ce qui deviendra la « question sociale ». Robert Castel étudie en particulier la façon dont les révolutionnaires français ont fondé socialement la nécessité d'une assistance envers certaines catégories de citoyens qui n'étaient pas en mesure de travailler, mais souligne aussi l'opposition précoce des détracteurs de l'intervention publique à « l'extension démesurée des droits sociaux », et plus généralement à « l'État providence ». Le développement de l'État social après la Seconde Guerre mondiale a permis aux individus de se voir reconnaître des droits sociaux indépendants des seules forces du marché, et notamment de leur situation sur le marché du travail.

Les limites et inflexions de l'action publique en matière de cohésion sociale

3.

La difficulté persistante à faire reculer la pauvreté et à enrayer les processus d'exclusion conduit à remettre en question les politiques sociales menées. Serge Paugam insiste pour sa part sur la disqualification sociale dont font l'objet ceux qui doivent avoir recours aux services sociaux.

Outre les résultats insuffisants des dispositifs existants, les transformations de l'économie mais aussi de la société (diversification des modèles familiaux avec progression des familles monoparentales, vieillissement de la population, etc.) imposent une adaptation de l'action publique à ce nouveau contexte. Au-delà des différences dans les réformes menées à partir des années 1990 par les pays européens notamment, les analystes distinguent des tendances communes : la volonté de limiter l'augmentation des dépenses sociales et la

place de l'État, ainsi que celle de développer une protection sociale plus favorable à l'emploi (notamment en luttant contre les effets désincitatifs).

4.

L'analyse de ces transformations de l'action publique doit s'en tenir à leurs effets sur le lien social, c'est-à-dire montrer en quoi les inflexions en cours, les nouveaux dispositifs mis en place aident ou non à la production de la cohésion sociale. À titre d'exemple, l'évolution en ciseaux des dépenses et des recettes a conduit en France à un recul de la logique d'assurance au profit d'un ciblage des prestations sur les plus démunis, au risque de remettre en cause certains fondements de la cohésion sociale (tensions possibles entre « assurés » et « assistés », stigmatisation de ces derniers, désincitation à la reprise d'un emploi, etc.). Le développement du Workfare State, nouvelle orthodoxie venant des États-Unis et adoptée par le New Labour de Tony Blair qui consiste à passer d'un système passif à un système actif pour l'emploi peut illustrer l'orientation des politiques publiques vers des mesures d'activation.

En France Pierre Rosanvallon a contribué à lancer le débat sur cette question en 1995 en publiant *La Nouvelle question sociale*. La récente instauration du revenu de solidarité active, en remplacement du RMI, témoigne de cette orientation vers une activation des politiques sociales dans le cadre de la France. Les limites de ces nouveaux dispositifs peuvent être évoquées, tant au regard de leurs résultats en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, que de la philosophie des « droits et obligations » qui les inspire.

II. Comment un phénomène social devient un problème public ?

L'analyse des politiques publiques, et plus précisément de leur construction, se situe au carrefour de différentes disciplines scientifiques, dont deux concernent plus particulièrement l'enseignement des sciences économiques et sociales, à savoir la science politique et la sociologie.

Rompre avec les représentations communes

5.

Comprendre le processus de construction des politiques publiques nécessite de rompre avec les représentations communes ou officielles qui les envisagent en général comme le résultat d'un volontarisme politique, d'ailleurs revendiqué a posteriori par les responsables politiques. Il faut ainsi éviter de tomber dans le piège des illusions finaliste (le sens de l'action publique pourrait être déduit de l'objectif allégué par les gouvernants), fonctionnaliste (l'intervention publique serait une réponse nécessaire à un problème préexistant), ou encore naturaliste (le problème aurait une essence originelle).

En réalité, la « décision » politique à l'origine de l'action publique n'est souvent que l'officialisation d'un processus multiforme que les responsables politiques sont bien loin de maîtriser. La sociologie politique montre ainsi que les politiques publiques sont le produit d'interactions entre différents acteurs, et que le prétendu problème à résoudre est parfois inventé après coup de façon à justifier ladite intervention. La sociologie préfère ainsi parler d'action publique plutôt que de « politique publique », notion privilégiée par la science politique davantage tournée vers les cercles du pouvoir.

Du problème social au problème politique

6.

Les faits sociaux doivent être distingués des problèmes publics, de même que ces derniers sont à différencier des problèmes politiques. Un fait social ne devient un problème public que s'il devient un sujet d'attention et fait l'objet d'une catégorisation, c'est-à-dire dès lors qu'il est considéré comme problématique par une partie de la société. Un problème public n'existe pas en soi, mais résulte d'un travail collectif de construction, et de confrontation de différentes positions. C'est ainsi que la question de l'alcool au volant est devenue un problème public à partir du moment où l'on a commencé à présenter le conducteur « buveur » comme une menace pour la société, alors que pendant des décennies le problème de la sécurité routière s'était principalement posé en termes de sécurité technique. Le problème public ne devient politique qu'à partir du moment où sa solution nécessite une intervention des autorités publiques.

7.

La mise sur agenda correspond au moment où les pouvoirs publics prennent un problème en considération et le mettent en forme en vue d'une action publique (ou d'une abstention). L'inscription sur l'agenda apparaît alors comme une mise au format politique : l'enjeu du problème y est requalifié de façon à pouvoir donner lieu à une éventuelle action publique. En témoigne l'exemple du PACS, où la revendication des couples homosexuels - la reconnaissance légale de leur union - a dû être requalifiée de façon à la rendre acceptable, en la différenciant du mariage.

8.

Selon les politistes, tout problème social est susceptible a priori de devenir un problème politique et donc de donner lieu à une action publique, la question étant alors de savoir ce qui peut déclencher cette intervention. Les recherches montrent qu'il n'y a pas de relations directes entre l'intensité d'un problème et l'inscription dudit problème sur l'agenda du décideur, mais que l'accès à l'agenda politique est lié à une transformation de la perception que l'on en a.

Comprendre pourquoi un problème plutôt qu'un autre est sélectionné par les autorités publiques, dans la profusion des problèmes mis en avant par les acteurs sociaux, suppose de s'intéresser non pas tant à ses propriétés intrinsèques qu'à la façon dont il est mis en visibilité par différents acteurs. Il est alors nécessaire de prendre en compte trois dynamiques qui vont souvent se combiner et faciliter la publicisation d'une question : une logique de mobilisation collective (des groupes plus ou moins organisés cherchant, en recourant à un répertoire d'actions varié, à attirer l'attention de l'opinion publique, des médias et des acteurs politiques) ; une logique de médiatisation (souvent liée à la dynamique de mobilisation, mais qui peut aussi dépendre des logiques du champ médiatique, comme la stratégie éditoriale, par exemple) ; enfin une logique de politisation (certains acteurs politiques pouvant tirer avantage de la mise sur agenda de telle ou telle question, notamment en période de campagne électorale).

Conflit et coopération

9.

La sélection et la construction des problèmes publics sont un enjeu de conflit et un objet de coopération entre les différents acteurs sociaux.

Si les « entrepreneurs de cause » attirent particulièrement l'attention par leur rôle de leaders et de porte-parole, l'analyse de la construction des politiques publiques suppose de prendre en considération la multiplicité des acteurs présents dans l'arène publique, les ressources dont ils disposent, ainsi que les positions divergentes qui s'y confrontent. Au sein de cet espace concurrentiel interagissent des acteurs favorables ou, au contraire, opposés à la mise en politique de la question, mais aussi des acteurs qui rivalisent pour imposer leur représentation de l'enjeu. La mobilisation des « Enfants de Don Quichotte » témoigne ainsi de cette stratégie de différenciation à l'égard de mobilisations antérieures ou concomitantes en faveur du problème chronique des sans-logis. Elle a réussi à imposer une conception du problème plus politique que caritative et à développer des revendications originales qui ont abouti, en l'espace de quelques semaines, à une réforme des conditions d'hébergement des sans-abri et du droit au logement que d'autres associations réclamaient depuis longtemps.

La nécessité de rompre avec une vision des politiques publiques trop exclusivement centrée sur la prééminence de l'État ne doit pas néanmoins conduire à sous-estimer le rôle de ce dernier. Il arrive souvent que les pouvoirs publics instrumentalisent l'événement, ou créent de toutes pièces des interlocuteurs appropriés. Au début des années 1960, l'État français a ainsi mis en place des dispositifs de soutien qui ont favorisé l'émergence du mouvement consumériste, ou, plus récemment, a contribué à la création du conseil des musulmans de France, instance de dialogue avec les autorités politiques nationales.

Correction possible :

1. Que recouvre la notion de cohésion sociale ?
2. Que sont les droits sociaux ? Quand cette notion est-elle apparue ?
3. Quelles sont les limites de la lutte contre l'exclusion sociale ?
4. Comment évoluent les mesures permettant une meilleure cohésion sociale ?
5. Comment se construisent les politiques publiques dans la réalité ?
6. Comment un fait social devient-il un problème public ?
7. En quoi consiste l'agenda politique ?
8. Pour quelles raisons un problème social est-il inscrit à l'agenda politique ?
9. Quels acteurs agissent dans la construction de problèmes publics ?