DE L'INDIVIDU, DE LA HORDE ET DE L'ÉTAT : DE L'INTERPRÉTATION DE LA RÈGLE À LA CONTESTATION DE L'AUTORITÉ (Partie 3/3)

David Bièvre

▶ **To cite this version:**

David Bièvre. DE L'INDIVIDU, DE LA HORDE ET DE L'ÉTAT : DE L'INTERPRÉTATION DE LA RÈGLE À LA CONTESTATION DE L'AUTORITÉ (Partie 3/3). Les Notes du CREOGN, 2022, N°68. hal-03610646

HAL Id: hal-03610646
https://hal.science/hal-03610646

Submitted on 16 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES NOTES DU CREOGN

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Numéro 68 – Février 2022

Colonel David BIÈVRE

CREOGN
CENTRE DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

DE L'INDIVIDU, DE LA HORDE ET DE L'ÉTAT : DE L'INTERPRÉTATION DE LA RÈGLE À LA CONTESTATION DE L'AUTORITÉ (Partie 3/3)

Quoi de commun entre la sécurité routière, la crise sanitaire, les décisions de justice ou bien encore les taux d'abstention aux élections ? L'ensemble de ces thématiques pose la question de la norme sociale et du rapport à la règle puis, dans son prolongement, conteste l'autorité de l'État, de ses institutions et, enfin, celle de ses serviteurs. Les libertés individuelles érigées par certains comme argument ultime éteignant *de facto* toute forme de débat pourraient en réalité être les symptômes d'une pathologie révélant un lien social en déliquescence. En effet, la défense jusqu'au-boutiste de certaines positions servant des intérêts particuliers corrode les fondations des sociétés et, paradoxalement, d'abord celles qui, par leurs formes juridiques, ont pour objectif de garantir cette libre expression ; la démocratie en est ainsi fragilisée. Afin de contribuer à éclairer cette question, un bref voyage sociologique interrogeant la relation des individus à la norme sociale et son rapport à la société est proposé dans un triptyque.

Troisième partie : de l'action publique et de l'évaluation des normes

Sous l'angle des libertés individuelles, argumentaire souvent mobilisé, nous avons dans la première partie traité du rapport individuel à la norme, de l'interprétation de la règle et de la question de la déviance. Nous avons opposé, dans une deuxième partie, ce développement aux principes fondateurs d'un collectif, permettant à la horde de se transformer en société, car susceptible de réduire le champ des libertés individuelles par substitution de normes collectives. Dans cette dernière partie, nous allons concentrer notre attention sur l'action publique, créatrice des normes aujourd'hui contestées.

I) Les politiques publiques, d'abord un choix de victimes et de clientèles

Pour Thoenig (2019), la politique publique est un concept qui vise les implications d'une autorité publique et la légitimité qui en résulte pour investir un champ particulier de l'organisation de la société. Il distingue trois formes de politiques publiques : une politique publique organisatrice pour laquelle il s'agit de diffuser un contenu accompagné de prestations et produisant des résultats, une politique publique modélisatrice où le rôle de la politique est de proposer des méthodologies et des modèles et, enfin, une politique publique interactionnelle qui s'inscrit dans des interactions et jeux d'acteurs pour en régler la distribution. Les politiques publiques sont essentiellement constituées d'un contenu, de prestations et d'effets escomptés, précise Thoenig. Il rappelle la perspective d'analyse des sciences sociales qui dépassent les questions juridiques pour s'intéresser aux mécanismes de l'action ou du renoncement. Ainsi, une politique publique se caractérise par l'agir ou par la

décision de ne pas agir de celui qui en a l'initiative, l'autorité gouvernementale. Elle procède à une segmentation du public visé, notamment sur le plan social (P. Duran, 2019 ; Thoenig, 2019). Maillard et Kübler (2015) s'appuient sur la définition de Thoenig pour préciser qu'une politique publique ne peut être mise en œuvre que par une autorité publique qui dispose du droit lui permettant, le cas échéant, d'engager la violence pour conserver sa légitimité d'action, élément que l'on retrouve traduit en puissance publique. Une politique publique est constituée alors d'un programme qui mobilise de façon non exclusive des mesures concrètes de contrainte, d'incitation et/ou de redistribution. Elle est ainsi formée d'actions cohérentes visant à servir les buts gouvernementaux. Il faut donc des textes, des ressources et une mobilisation des acteurs publics autour des objectifs fixés.

Pour Laswell, enfin (cité par Duran, 2019 ; Lascoumes, Le Galès, et Singly, 2018 ; Maillard et Kübler, 2015), les politiques publiques sont des choix de victimes et de clientèles : il s'agit d'identifier un problème public et d'en organiser la régulation en fixant des règles (ou normes) qui s'imposent à une partie des acteurs tout en préservant la liberté de manœuvre, au moins partiellement, d'autres. Laswell vise ainsi à promouvoir une confusion entre l'expert et le politique pour légitimer l'action de ce dernier. Dans le prolongement, Lascoumes et *al.* observent que les politiques publiques se sont peu à peu effacées pour laisser place à l'action publique en raison des interactions nées de l'émergence de nombreux acteurs dans et hors de la sphère publique mais qui l'influencent considérablement ou, *a minima,* qui l'orientent tels, justement, les experts et spécialistes.

II) La norme, facteur de stabilisation des sociétés

Les problèmes publics sont « *le résultat d'un processus conflictuel de construction sociale* »[1] mobilisant de nombreux acteurs défendant des intérêts divergents ou incompatibles ; l'action de l'État est alors exigée à titre d'arbitrage, c'est-à-dire en vue d'une régulation (Hassenteufel 2010). « *Pour beaucoup d'observateurs et d'observatrices, une politique publique est d'abord un ensemble de décisions formalisées* », rappelle Pierre Lascoumes[2].

Hassenteufel (2010) observe que les acteurs contribuant à la transformation d'une question sociale en question politique jouent un rôle déterminant dans la formulation du problème public. Ainsi, la sphère politique n'agit pas « hors-sol » en toute indépendance mais est orientée, influencée par les porteurs de la question. D'abord, rappelle Hassenteufel, les sciences politiques se sont concentrées sur l'aspect des rationalités des décisions publiques ; toutefois, l'étude des processus de sélection d'une question a vite ouvert la voie à une analyse élargie par la mise à l'agenda. Dans cette perspective, l'apport des acteurs dans le « *cadrage de l'action publique* »[3] est fondamental, s'agissant d'ouvrir l'analyse à « l'amont et à l'aval » d'une mise à l'agenda. Hassenteufel rappelle qu'en amont d'une sélection, il y a concurrence des problèmes et pour ce motif de survie dans l'espace politique, il est impératif d'identifier les dynamiques de construction, à savoir celles relatives à la mobilisation, à la médiatisation et à la politisation. Il réaffirme la rupture qu'il convient de réserver à une conception objectiviste de la mise à l'agenda d'un problème en raison du rôle exorbitant confié aux acteurs « *qui effectuent ce travail de construction* »[4] et justifie une vision plus « *constructiviste* ».

Pour Commaille (2019), dans une approche sociologique, les normes sont analysées soit en règles de fonctionnement – *i.e.* en modalités de régulation du social –, soit en qualité d'instruments juridiques, soit en ressources inspirant les moyens de contourner la règle. Commaille saisit l'exemple de l'action publique en matière de préservation de l'environnement pour illustrer la nécessité pour cette dernière d'entretenir « *des relations complexes avec la rationalité scientifique et technique portée par les experts* »[5]. La sociologie politique de l'action publique doit, dès lors, considérer trois aspects : la question de la régulation, la question du gouvernement (l'État manager se substitue à l'État juriste, la gouvernance est plus sollicitée) et la question de la légitimité (car indissociable de la notion de responsabilité).

L'approche institutionnaliste considère les politiques publiques comme un moyen de régulation des comportements individuels et collectifs qui permet d'organiser les relations sociales. Et c'est en ce sens que

1 MAILLARD, Jacques de, KÜBLER, Daniel. *Analyser les politiques publiques*. Saint-Martin-d'Hères: Presses universitaires de Grenoble, 2e éd., 2015, p. 219.

2 LASCOUMES, Pierre. « Normes ». *Dictionnaire des politiques publiques*: 405-10, 2019, p. 405.

3 HASSENTEUFEL, Patrick. Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics. *Informations sociales* n° 157(1): 50-58, 2010, p. 51.

4 *Idem.*, p. 53.

5 COMMAILLE, Jacques. Sociologie de l'action publique. *Dictionnaire des politiques publiques*: 576-84, 2019, p. 580.

cette régulation s'organise à travers la mise sous normes des interactions. Pour l'approche juridique, l'action publique est un ensemble formalisé dont la loi est la représentation ultime. Lascoumes exprime alors que l'action publique se définit dans cette perspective comme un ensemble de règles formalisées sur le plan juridique et qui intègre à la fois les structures chargées de les mettre en œuvre ainsi que leurs moyens budgétaires et leurs prérogatives.

Mais cette approche a fait l'objet de contestations en termes d'évaluation de l'effectivité, notamment dans une perspective sociologique en raison de stratégies individuelles différenciées dans l'échec des politiques publiques : les acteurs ciblés n'ont pas connaissance des normes des politiques et ne peuvent, dès lors, les intégrer dans leur processus décisionnel ; les acteurs ciblés en ont connaissance mais développent soit des résistances, soit des procédures d'évitement, voire de contournement de la règle ; les acteurs ciblés en ont connaissance mais développent des stratégies de modification des conditions de mise en œuvre afin d'assurer une plus grande compatibilité avec leurs propres objectifs. Les travaux de Dodier (1985) réalisés en matière d'évaluation du risque dans l'environnement du travail montrent que les bénéficiaires d'une nouvelle norme peuvent développer des stratégies afin d'en réduire la portée pour se libérer des contraintes, vécues en l'espèce comme des obstacles à la libre exposition de leur compétences, à l'expression d'une identité professionnelle et/ou « *à la manifestation de leur existence* »[6].

Lascoumes et *al.* (2018) s'appuient sur la sociologie des organisations pour présenter les normes produites par les politiques publiques, comme des facteurs de « *stabilisation de l'action collective* »[7]. La norme porterait ainsi en elle les prérogatives de la force publique et s'affirmerait comme un vecteur d'apaisement des conflits nés des interactions des individus du même système social. Mais la règle serait aussi vue comme une source de pouvoir destinée à réduire les incertitudes (Crozier et Fiedberg, 1977 éd. 2014) en réduisant les marges de liberté des acteurs.

S'agissant d'une analyse des normes à travers les interactions des différents acteurs, Lascoumes et *al.* soulignent le caractère fondamental de l'action symbolique qu'elles véhiculent, tel « *l'apprentissage du rapport à l'autorité* »[8] et qui rend ces dernières aussi importantes que le caractère coercitif des règles ainsi définies. Dans la continuité, l'autorité créatrice de la norme juridique, dans sa contestation du bien-fondé de la règle, peut être perçue comme un *outsider* tel que le décrit Becker (2020), ce qui vient tempérer ou réduire l'application de la norme tout en maintenant l'action symbolique par une lecture distincte de se soumettre ou de transgresser.

III) La norme et la construction d'un sens collectif

Si l'action publique est productrice de normes, ces dernières peuvent s'évaluer selon plusieurs grilles de lectures différentes (Lascoumes, 2019) : on peut ainsi distinguer une approche par la rigueur du corpus juridique qui accompagne et parfois définit les buts et moyens de la politique mise en œuvre, ensuite une approche plus centrée sur les individus dans les effets sur leur système de représentation ainsi que sur leurs comportements, une approche sur la question du sens de l'action normative, tant parmi les acteurs de sa mise en œuvre que des publics visés et, enfin, par le prisme des théories de la régulation publique.

L'approche par le corpus juridique constitue une analyse traditionnelle de l'action publique qui se caractérise par une vision strictement descendante. La définition des objectifs et des buts, la distribution des moyens mais aussi l'organisation d'une forme de régulation institutionnelle entre acteurs en charge de l'application d'une décision et acteurs bénéficiaires, figurent parmi les éléments qui alimentent une abondante recherche. Ainsi, la question de l'effectivité d'une décision interroge et trouve généralement une explication parmi les trois facteurs suivants : l'ignorance du contenu de la politique mise en œuvre, la résistance au changement qu'elle suscite ou bien la réorientation de la politique pour couvrir des intérêts particuliers.

La perspective centrée sur les individus conduit à observer les acteurs dans leur globalité ; ainsi, l'apport de la sociologie des organisations apparaît structurant pour les analyses des résistances ou de la recherche d'autonomie (Crozier et Friedberg, 2014).

6 DODIER, Nicolas. La construction pratique des conditions de travail : préservation de la santé et vie quotidienne des ouvriers dans les ateliers. *Sciences Sociales et Santé,* 3(2): 5-39, 1985, p. 35.

7 LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, SINGLY, François de. *Sociologie de l'action publique*. Malakoff: Armand Colin, 2018, p. 94.

8 *Idem,* p. 95.

Par la suite, la sociologie de l'action publique a ouvert une autre perspective avec l'étude des représentations : en l'espèce, les normes sont appréciées en fonction de leur capacité à réguler l'action collective et à réduire les effets des interactions individuelles. Le postulat des approches précédentes empêchait de s'interroger sur la rationalité des politiques ou actions publiques engagées. La question du sens devient alors fondamentale. Comment les individus donnent-ils du sens à l'action produite ? Pierre Lascoumes (2019) identifie trois types de normes secondaires, c'est-à-dire des normes produites par les acteurs dans leur construction de sens : des normes d'interprétation, des normes d'adaptation et des normes de convergences. Les travaux en la matière coopèrent pour montrer que le système d'interactions collectives se trouve orienté non par une vision coercitive des normes mais plutôt par une approche pédagogique, *i.e.* d'adaptation au périmètre que définit le corpus renouvelé (Pérez-Diaz, 2000, 2003).

Les institutions, dans un système social en interaction avec d'autres systèmes comme les secteurs économique, associatif, culturel, etc. perdraient peu à peu leur légitimité à organiser la régulation de la société et seraient en ce sens de plus en plus contestés. Les sous-systèmes ou systèmes parallèles seraient dans une dynamique d'autonomie et d'indépendance qui, à l'inverse, conforterait leur capacité à s'auto-réguler.

Kilskar, Danielsen et Johnsen (2018) ont interrogé la question du sens dans des situations critiques pour la sécurité et ont décrit la relation qu'entretient celle-ci avec la résilience. En effet, « *la création de sens crée le contexte de la résilience* »[9]. Ils notent l'influence de l'expérience, de la formation et la capacité individuelle d'une remise en question, à l'aune des normes de groupe existantes. Ainsi, l'action publique, la création des normes et la question du sens entretiennent une relation si étroite que la régulation sociale pourrait créer elle-même les conditions de sa contestation.

*

Les merveilleux travaux de Berger et Luckmann[10] ou de Paul Watzlawick, par exemple, sur l'invention de la réalité, font partie des nombreux sujets qui auraient pu être mobilisés pour éclairer la question de la norme et de son application ; les clés d'entrée dans cette problématique proposées par les sciences humaines, qu'il s'agisse de sociologie, d'histoire ou de sciences politiques, sont autant de disciplines précieuses pour comprendre les soubresauts d'une société en profonde mutation. Difficile en effet de traduire dans le format imposé toutes les perspectives offertes par ces disciplines. Mais imaginons avoir réussi à alimenter le débat !

Bibliographie

Commaille, Jacques. 2019. « Sociologie de l'action publique ». *Dictionnaire des politiques publiques*: 576-84.

Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 2014. *L'acteur et le système les contraintes de l'action collective*. Paris: Éd. du Seuil.

Dodier, Nicolas. 1985. « La construction pratique des conditions de travail : préservation de la santé et vie quotidienne des ouvriers dans les ateliers ». *Sciences Sociales et Santé* 3(2): 5-39.

Duran, P. 2019. « Genèse de l'analyse des politiques publiques ». *Dictionnaire des politiques publiques*: 279-89.

Hassenteufel, Patrick. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* n° 157(1): 50-58.

Kilskar, S.S., Danielsen, B.E., Johnsen, S.O. 2018. « Sensemaking and resilience in safety-critical situations: A literature review ». In Taylor & Francis Group, London: Haugen et *al*. (Eds).

Lascoumes, Pierre. 2019. « Normes ». *Dictionnaire des politiques publiques*: 405-10.

Lascoumes, Pierre, Patrick Le Galès, François de Singly. 2018. *Sociologie de l'action publique*. Malakoff: Armand Colin.

Maillard, Jacques de, et Daniel Kübler. 2015. *Analyser les politiques publiques*. 2e éd. Saint-Martin-d'Hères: Presses universitaires de Grenoble.

Pérez-Diaz, Claudine. 2000. « Comportements des conducteurs et modèles du risque ». Déviance et société 24(2): 187-208.. 2003. « Théorie de la décision et risques routiers ». Cahiers internationaux de sociologie 114(1): 143-60.

Thoenig, Jean Claude. 2019. « Politique publique ». *Dictionnaire des politiques publiques*: 462-68.

Le Colonel David Bièvre *est Sous-directeur adjoint de l'immobilier et du logement (DGGN/DSF).*
Docteur en Sciences de gestion – Université Paris Dauphine (thème : la conduite du changement dans les administrations publiques – 2005)
Doctorant en Sociologie – Université de Lille (CLERSé) (thème : rationalités et facteurs de contingence en sécurité routière – en cours)

Le contenu de cette publication doit être considéré comme propre à son auteur et ne saurait engager la responsabilité du CREOGN.

9 KILSKAR, S.S., DANIELSEN, B.E., JOHNSEN, S.O. Johnsen. « Sensemaking and resilience in safety-critical situations: A literature review ». In Taylor & Francis Group, London: Haugen et *al*. (Eds), 2018, p. 8.

10 BERGER, Peter, LUCKMANN, Thomas. *La Construction sociale de la réalité.* Armand Colin, 3e éd., 2018.