

**9^{ème} Congrès de l'AFSP
Toulouse, 5-7 septembre 2007**

« Atelier n°20 : Penser l'articulation entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'action collective »

DUPUY Claire (Cevipof / Sciences Po Paris – Université de Milan Bicocca),
claire.dupuy@gmail.com

HALPERN Charlotte (FNSP - PACTE / IEP de Grenoble)
charlotte.halpern@sciences-po.org

Articuler l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'action collective.

Il est de plus en plus fréquent que les objets d'étude privilégiés par les sociologies de l'action collective et de l'action publique soient empiriquement mêlés. Pour nombre de spécialistes de politiques publiques, il est devenu difficile de faire l'impasse sur l'immixtion, à toutes les étapes de "leur" politique publique, de groupes intéressés directement concernés. Ces simples citoyens, riverains et militants d'une cause peuvent ainsi s'engager dans une action collective¹ et intéresser d'autres acteurs et intérêts à leur cause (Offerlé, 1998 : 44) afin de publiciser un problème, de contester les solutions privilégiées par les pouvoirs publics, de proposer des alternatives et de participer à la mise en œuvre de l'action publique. Dans certains cas, les activités de protestation ont débouché sur des conflits politiques et sociaux ayant bloqué l'avancée du processus décisionnel ou la mise en œuvre de la politique publique concernée. Mais au-delà de ces situations de crise², qui ont particulièrement retenu l'attention des chercheurs, l'activité gouvernementale ordinaire dans les Etats européens offre des opportunités d'accès supplémentaires au processus décisionnel pour des groupes autrefois peu entendus au niveau national, ainsi que des possibilités d'alliances accrues entre opposants et acteurs institutionnalisés (Balme et al., 2002). Ce phénomène de perte de centralité de l'Etat nourrit ainsi l'évolution de l'analyse des politiques publiques, en incitant les chercheurs à s'intéresser davantage à l'évolution des relations entre l'Etat et la société civile.

De même, une évolution est aussi en cours au sein de la sociologie de l'action collective afin de rendre compte du nombre croissant d'actions collectives visant à influencer l'activité

¹ L'action collective, définie ici comme « l'ensemble des comportements d'engagement, de mobilisation, de représentation et de négociation par lesquels sont constitués les intérêts sociaux, et par lesquels s'exerce leur influence politique » (Balme et al., 2002 : 27).

² Nous reprenons ici les termes de Pierre Favre, qui présente l'activité gouvernementale sous forme de fer à cheval, le premier pôle étant celui de l'activité gouvernementale ordinaire, et le second, celui de l'activité gouvernementale en temps de crise (2005: 288).

gouvernementale et ses produits³. Nous nous concentrons sur l'étude de la protestation, en tant que "ressource politique des sans pouvoir" (Lipsky, 1965). Ainsi définie, la sociologie de l'action collective a récemment développé ou réinvesti des outils d'analyse permettant de rendre compte de la banalisation de la protestation comme forme de participation politique à part entière (Della Porta, Diani, 1999 : 167). Le recours de plus en plus fréquent, et par un nombre toujours croissant de citoyens à des activités de protestation (Tilly, Tarrow, 2007 : 1-24), s'inscrit dans un contexte d'affaiblissement des formes de participation politique prévues par les différents systèmes de représentation politique (Manin, 1996 : 259-264), et de renforcement des formes de légitimation de l'action publique par les *outputs*, c'est-à-dire les politiques publiques mesurées à l'aune de leur efficacité (Scharpf, 2000). Le recours à la protestation constitue ainsi un outil d'expression complémentaire du vote, permettant aux citoyens de prendre la parole sur les choix des gouvernants en s'appuyant sur des groupes issus de la société civile (Grunberg, Mayer, 2003 : 221). C'est pourquoi la question des impacts de ces mobilisations sur l'action publique est devenue un centre d'intérêt croissant de la sociologie de l'action collective.

Du côté de l'analyse des politiques publiques comme de la sociologie de l'action collective, les deux phénomènes qui viennent d'être brièvement décrits ont ainsi accéléré la construction ou la relecture d'outils analytiques et la proposition d'agendas de recherche visant à rendre compte du brouillage des frontières observé empiriquement. Deux interrogations sont particulièrement explorées: d'une part, l'impact de ces mobilisations centrées sur les *policy outcomes* sur l'action publique et ses formes de production ; et d'autre part, l'impact de la banalisation de ce type de mobilisations sur les dynamiques de l'action collective. Elles s'inscrivent aussi dans une réflexion critique sur la nature de ces groupes, soit pour s'interroger sur les fondements de leur légitimité à participer au processus décisionnel (représentativité politique ou expertise), soit pour déplorer l'existence de freins internes (intérêts particularistes, absence de solidarité) à la constitution d'un mouvement social.

Ainsi, bien que ces deux sous-disciplines de la science politique soient quelquefois présentées comme disjointes du fait de leurs objets, elles partagent un certain nombre de questions de recherche. L'objet de cet atelier est de lancer une réflexion sur les outils analytiques permettant d'y apporter des éléments de réponse. Nous nous appuyons sur la lecture critique d'un corpus circonscrit (mais néanmoins vaste !) de travaux des deux sous-disciplines qui se confrontent au brouillage des frontières de leurs objets, soit que leur objet d'étude les y conduise, soit que ce constat oriente dès l'origine leur questionnement. Notre démarche est de nous intéresser aux réponses que ces travaux apportent aux interrogations centrales de cet atelier : comment les interactions entre les objets de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie de l'action collective sont-elles pensées ? Quels sont les apports heuristiques, au regard de la compréhension de ces interactions, des outils analytiques utilisés ?

A partir de cette lecture critique, nous avons identifié trois dimensions qui sont autant d'enjeux pour la compréhension du brouillage des frontières qui nous occupe ici. Certains de ces enjeux ont déjà été identifiés comme tels dans la littérature, d'autres l'ont été de manière moins directe. De notre point de vue, leur combinaison fournit des pistes fructueuses d'analyse. Le premier de ces enjeux renvoie à la distinction traditionnellement opérée entre acteurs

³ Nous faisons ici référence aux revendications des groupes sociaux portant sur les politiques publiques, que Charles Tilly et Sydney Tarrow distinguent des revendications identitaires (*identity claims*) et statutaires (*standing claims*) (2007). Nous nous concentrons ici sur les premières.

institutionnels et non institutionnels. Nous nous attacherons à tirer les conséquences sur le plan des outils analytiques de la multiplication, de la diversité et de l'interdépendance des acteurs publics et non-publics. Le deuxième enjeu tient à l'analyse qui est faite du contexte politique et institutionnel, et à la manière dont ce dernier influence les dynamiques de l'action collective. La notion de structure d'opportunité politique sera ici discutée. Le dernier enjeu concerne l'analyse des effets des actions collectives sur les politiques publiques. Sur ce point, nous montrerons que la prise en compte du temps long est un élément déterminant de la mesure des impacts des mobilisations sur l'action publique.

1. Multiplication, diversification et interdépendance des acteurs publics et non-publics.

Depuis une vingtaine d'années, les acteurs et les intérêts participant à la production de l'action publique se sont multipliés et diversifiés. Nous allons explorer quels en sont les effets pour les outils d'analyse du brouillage des frontières entre les objets de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie de l'action collective. La multiplication et la diversification des acteurs s'expliquent, sur une échelle verticale, par des transferts de compétences politiques, administratives et financières à des échelons sub-nationaux déjà existants ou créés à cette occasion (en France, en Espagne, en Italie, et au Royaume-Uni notamment), et par le processus d'intégration européenne. Les collectivités territoriales ont ainsi acquis des compétences dans un nombre croissant de domaines de politique publique, et la Commission Européenne, en faisant de ces échelons infranationaux des interlocuteurs incontournables de la politique régionale européenne et plus particulièrement de sa politique de cohésion économique et sociale, a renforcé ce processus de recomposition de l'équilibre des pouvoirs au sein des Etats membres. De plus, les dynamiques de la compétition électorale incitent fortement les collectivités à intervenir, aussi bien dans les situations de conflits locaux que dans la gestion des demandes « ordinaires » des acteurs privés ou issus de la société civile, quitte à les susciter dans le cadre d'interventions hors compétences (Vitale et al., 2006). Les acteurs participant à l'élaboration de l'action publique se sont donc aussi diversifiés sur une échelle horizontale.

Avec le renforcement des échelons de gouvernement sub-nationaux, les groupes issus de la société civile gagnent ainsi des opportunités supplémentaires de participer à la fabrique de l'action publique. Dans ce contexte, la question de l'intégration des intérêts par les collectivités territoriales se pose. Elle renvoie plus généralement à celle de l'émergence au niveau local d'un espace d'interdépendance et d'action collective entre les participants aux processus de l'action publique (adapté de Balme, 1997 : 180). Certains ont ainsi posé la question de la territorialisation des formes d'action publiques et de leur modalité d'élaboration⁴. Les réponses apportées sont nuancées, puisqu'on constate que les dynamiques d'intégration des intérêts dans les territoires varient considérablement en fonction de la capacité des acteurs locaux à fédérer les intérêts et les ressources locales, c'est-à-dire à s'emparer des opportunités ouvertes par les processus de décentralisation et de l'intégration européenne pour modifier petit à petit leurs relations avec l'Etat et ses représentants. Dans certains cas, l'institutionnalisation progressive des modes de faire définis à l'occasion de la mise en œuvre de politiques issues de transferts de compétences, ou de

⁴ Sur les difficultés liées à la définition de cette notion, voir Faure (2004) et Faure, Négrier (2007).

programmes européens, a donné lieu à des innovations et à des ajustements originaux qui varient d'un territoire et d'un secteur à l'autre (Muller, Rouault, 1997).

Du point de vue de l'action publique, l'enjeu sous-jacent à cette multiplication et diversification des acteurs ne réside pas tant dans la question de l'autonomie des différents échelons de gouvernement impliqués, que dans celui de la coordination, de la coopération et de la représentation de ces derniers (Gaudin, 1999 : 109-111). On constate à ce sujet que le renforcement des collectivités territoriales est à l'origine de conflits en termes de légitimité politique entre les différents échelons de gouvernement, entre l'Etat et les collectivités aussi bien qu'entre les collectivités elles-mêmes. En particulier, les conflits entre l'Etat et les échelons sub-nationaux pour l'élaboration des choix politiques nationaux peuvent être vifs. En effet, une part croissante des investissements publics étant assumée par les échelons de gouvernement infranationaux, ceux-ci revendiquent la mise en place de canaux d'accès qui systématiseraient leur participation à l'élaboration des politiques publiques nationales. Cette demande se cristallise en particulier lors de la négociation des contrats de plan Etat-région, et des mesures concernant la création ou la modernisation d'équipements collectifs ou d'infrastructure de transport (Loughlin, 2007 : 182-202).

C'est de ces constats de multiplication et de diversification des acteurs parties prenantes de la production de l'action publique que sont issues les analyses sur la gouvernance à niveaux multiples, visant à caractériser le système politique européen en cours d'émergence (Marks et al., 1996). L'intérêt de cette notion est de pointer un enjeu essentiel pour cet atelier, à savoir l'interdépendance entre les acteurs⁵.

En effet, la conséquence de ces deux phénomènes est, comme le souligne Olivier Fillieule, de rendre inadéquates les distinctions dichotomiques entre les *insiders* et les *outsiders*, entre les challengers et les élites, et plus généralement entre la société civile et l'Etat pour penser les relations entre les acteurs publics et les acteurs collectifs non-publics (Fillieule, 2003 : 306). Le cadre d'analyse dominant des interactions entre acteurs publics et acteurs collectifs non-publics est ainsi remis en question. Il repose sur un modèle du type : action (des mobilisations) – réaction (plus ou moins forte, de différents ordres, de l'Etat, conçu comme un acteur homogène). Dans ce modèle, chaque groupe d'acteurs se voit *a priori* attribuer un rôle : les acteurs collectifs non-publics sont nécessairement des *challengers* et l'Etat est nécessairement le destinataire des revendications ou des demandes portant sur des politiques publiques. Cependant, non seulement que l'Etat n'est pas le seul destinataire de l'action collective, mais des acteurs publics peuvent aussi s'allier à des mobilisations pour exprimer des demandes destinées à un autre acteur public. La perspective développée par Charles Tilly et Sydney Tarrow dans leur ouvrage de 2007 sur la *contentious politics* fournit un cadre de compréhension à ces observations. On peut en effet comprendre de leur analyse qu'il y a interaction entre des acteurs publics et des acteurs collectifs dès lors qu'au moins un acteur public est impliqué dans la mobilisation, en tant que destinataire des demandes ou des revendications, en tant qu'émetteur de ces demandes ou en tant que tiers impliqué par d'autres acteurs, publics ou collectifs non-publics. De ce point de vue ainsi, aucune

⁵ Dans cette perspective, la gouvernance multi-niveaux se traduit en effet par un pouvoir de décision partagé entre plusieurs niveaux et non monopolisé par les gouvernements nationaux ; par une prise de décision collective qui implique une perte de pouvoir significative pour ces mêmes gouvernements ; et enfin par l'interconnexion entre les arènes politiques nationales, infra- et supranationales.

assignation de rôle n'est décidée *a priori* par le cadre même de l'analyse, mais c'est à cette dernière, par l'examen de la mobilisation, de les étudier.

Dans cette perspective, l'enjeu est de disposer d'outils analytiques permettant de rendre compte à la fois du brouillage des frontières entre les différents acteurs et de leur interdépendance. Certains travaux, que leur objet de recherche confrontait à la question, ont déjà fourni des descriptions empiriques de ces phénomènes. C'est par exemple le cas de l'ouvrage de Jacques Lolive sur *Les contestations du TGV Méditerranée* (1999). Ce dernier insiste sur les multiples scènes où se jouent les contestations au projet initial de l'Etat et de la SNCF. Son analyse permet en particulier d'identifier, pendant la première phase du conflit, les positions et les stratégies des grands élus et des élus ruraux des territoires concernés par le tracé de la ligne à grande vitesse, ainsi que les stratégies d'alliances de chacun d'eux avec la SNCF et les administrations centrales, pour les premiers, et les associations créées pour contester le tracé, pour les seconds. Toutefois, il nous semble que la réflexion sur les outils analytiques permettant de penser l'interdépendance des acteurs publics et non-publics, et non pas uniquement de la décrire, pourrait être poussée plus avant. Plusieurs pistes stimulantes ont été développées.

Dans son ouvrage *Environmental Protest and the State in France*, Graeme Hayes propose d'introduire une distinction entre les acteurs issus de la société civile non-inclus dans le processus décisionnel (*policy outsiders*) et les acteurs légitimes de ce processus (*policy insiders*) afin d'identifier les mécanismes à travers lesquels s'opère cette intégration (2002 : 55)⁶ : « *Policy insiders are recognised by the State and typically integrated into policy-making at the agenda-setting or elaboration stages, insiders such as industrial pressure groups and lobbying organisations are valuable by dint of their specialised knowledge and policy delivery capacity* » (Ibid.). On touche ici au cœur des problèmes méthodologiques posés par une approche qui tend à concilier une grille d'analyse de politique publique, centrée sur les « *policy insiders* » et de sociologie de l'action collective, centrée sur les « *policy outsiders* ». Et en ce sens, étudier les mécanismes par lesquels des groupes de *policy outsiders* deviennent des *policy insiders* apporte des éléments de compréhension présentant un intérêt heuristique certain. S'appuyant sur une étude comparée de mobilisations environnementales autour de trois grands projets, Graeme Hayes identifie un de ces mécanismes. A l'occasion d'une fragilisation des rapports de force internes à un réseau de politique publique et au cours du processus de redéfinition des normes qui s'en suit, des acteurs précédemment considérés comme marginaux peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insider* (Hayes, 2002 : 57). Ce processus d'institutionnalisation repose soit sur la légitimité de l'action collective engagée, du fait de sa représentativité politique ou de sa capacité d'expertise, soit sur la capacité d'élaboration d'une alternative au projet incriminé qui rassemble une majorité des acteurs intéressés au projet, soit la capacité à développer une définition alternative du problème public auquel le projet était censé apporter une solution. Cette dernière hypothèse, que les cas étudiés par Graeme Hayes ne lui permettent pas de corroborer, constitue néanmoins une piste féconde pour l'analyse des effets des mobilisations sur les politiques publiques et la formation de l'action publique sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie.

⁶ Olivier Fillieule a développé une analyse similaire (2003).

Une deuxième piste est développée par Charles Tilly et Sydney Tarrow (2007). Ils proposent ainsi de considérer les mobilisations comme des processus⁷, qu'il est possible de décomposer en mécanismes⁸. L'identification de ces mécanismes, conçus comme les unités d'analyse premières, et de leur combinaison offre ainsi l'avantage de permettre la comparaison de plusieurs mobilisations. Parmi ces mécanismes, on trouve par exemple la coordination de l'action de groupes différents, qui advient lorsque des groupes différents se mobilisent en faveur du même objectif. On peut penser à deux associations situées dans des villes différentes, mobilisées chacune de leur côté contre la construction d'une autoroute reliant leurs deux villes. Il y aurait action coordonnée dès lors que les associations se seraient mises d'accord, par exemple, pour manifester le même jour leur hostilité au projet (Tarrow, Tilly, 2007 : 31). On trouve aussi le mécanisme de certification, qui a lieu lorsqu'une autorité publique fait un signal indiquant sa volonté de se réorganiser et de soutenir les revendications et l'existence d'un acteur. Tarrow et Tilly citent l'exemple du vote favorable à la création de l'Etat d'Israël des Etats-Unis et de l'Union soviétique aux Nations Unies après que sa création ait été proclamée en 1948.

En dehors de cette perspective d'analyse, que peu de travaux ont déjà utilisée, deux autres types d'outils analytiques ont été développés pour penser les interdépendances entre les acteurs publics et les acteurs collectifs non-publics. Le premier correspond à des notions qui décrivent le site, c'est-à-dire le lieu abstrait, où se rencontrent et sont mis en relations des acteurs au statut divers. C'est par exemple le cas de la notion de réseau, qui a été amplement investie par les spécialistes des politiques publiques (Marsh, Rhodes, 1992 ; Le Galès, Thatcher, 1995) pour expliciter et évaluer la portée des phénomènes décrits précédemment : effritement des frontières entre secteur public et secteur privé, entre acteurs institutionnels et non-institutionnels, entre moyens d'action conventionnels et non-conventionnels dans un contexte de perte de centralité des Etats européens. Toutefois, cette dernière n'est pas pertinente pour l'analyse de certains domaines d'action publique, comme ceux des transports ou de l'énergie par exemple, qui se caractérisent par une forme très aboutie d'intégration des intérêts (Héritier et al, 1996).

La notion de forum constitue un deuxième exemple de lieu abstrait de rencontre entre des acteurs aux statuts divers (Jobert, 1994). Son intérêt est de décrire comment des idées, des représentations du problème, des solutions circulent, en étant reformulées, entre différents sites, fonctionnant selon des règles qui leur sont propres et avec des enjeux qui sont spécifiques. Quatre forums ont été identifiés : le forum scientifique des spécialistes, le forum de la communication politique, le forum des communautés de politiques publiques et le forum des professionnels (Fouilleux, 2000). Laurie Boussaguet, dans sa communication, montre qu'en fonction des politiques publiques considérées, le nombre et la nature des forums peut toutefois varier. Dans le cas des politiques de lutte contre la pédophilie, elle propose de retenir le forum scientifique, le forum associatif, qui est « *au croisement entre le forum des professionnels (...) et le forum des communautés de politiques publiques* » (Boussaguet, 2007 : 24) et le forum politique « *qui englobe tout à la fois les aspects politiques du forum de la rhétorique politique et les caractéristiques décisionnelles du forum des communautés de politiques publiques* » (*ibid.*) et d'y ajouter le forum des profanes, qui fait l'objet de sa communication.

⁷ Les processus sont définis comme étant “*regular combinations and sequences of mechanisms that produce similar (generally more complex and contingent) transformations of those elements*” (Tilly, Tarrow, 2007 : 29).

⁸ Ils définissent les mécanismes comme « *a delimited class of events that alter relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations*” (Tilly, Tarrow, 2007 : 29).

Le second type d'outil rassemble des notions dont l'objet est déterminé par la question de recherche. C'est le cas de la notion de problème public développée par Chloé Vlassopoulou (2000), des processus de réversibilité et d'irréversibilité que Yannick Barthe utilise dans ces travaux (2005), ou encore de la notion de processus de décision telle qu'elle est définie par Charlotte Halpern (2006a). Ce qui rassemble ces notions, dont les contenus analytiques sont très divers, c'est l'attention que l'analyse accorde au temps long, et à tout un ensemble d'acteurs qui n'ont pas nécessairement été dominants, mais qui sont intervenus dans le processus étudié à un moment ou à un autre. Dans ses travaux consacrés aux politiques de lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce, Chloé Vlassopoulou centre ainsi l'analyse sur la définition des problèmes publics (2000). Cet objet de recherche situé au croisement entre *policies* et *politics* incite en effet à situer l'analyse très en amont de l'activité gouvernementale et à s'interroger sur les mécanismes de qualification d'une même situation - la pollution atmosphérique urbaine - comme étant problématique dans deux contextes institutionnels et politiques distincts.

Les outils analytiques développés pour saisir le brouillage empirique entre les objets de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des mobilisations permettent ainsi de penser la multiplication, la diversification et l'interdépendance des acteurs participant à l'action publique. La surreprésentation de travaux consacrés à la politique de l'environnement, qui se caractérise par un degré élevé de brouillage entre acteurs institutionnels et non institutionnels, explique peut-être l'attention portée au rôle des acteurs tandis que la question de l'évolution des arrangements institutionnels restait marginale. La seconde partie, centrée sur la prise en compte des effets structurants du contexte politique et institutionnel sur les dynamiques de l'action collective, aura pour objet de répondre à cette interrogation.

2. La prise en compte des effets structurants du contexte politique et institutionnel sur les dynamiques de l'action collective.

Malgré le nombre croissant de mobilisations centrées sur les produits de l'action ou *policy outcomes*, peu de travaux de sociologie de l'action collective leur ont été consacrés. Ce faible intérêt s'explique en partie par le type de cause autour desquelles ces mobilisations ont été développées. Pour Mario Diani, ces mobilisations centrées sur les *policy outcomes* ont une visée particulariste avant d'être universaliste, et leur recrudescence alimente un phénomène de « *protest without a movement* » (1999). Mesurées à l'aune de l'idéal-type que constituent les mouvements sociaux des années 1970, ces mobilisations font piètre figure et leur analyse semble être peu stimulante du point de vue de la sociologie de l'action collective. La mobilisation ne constitue en effet que l'une des dimensions constitutives d'un mouvement social⁹, et dans le rapport de force qui caractérise les relations entre l'Etat et la société civile dans les sociétés contemporaines, la protestation se résumerait à l'existence d'un terreau contestataire permanent et mobilisable de façon sporadique, ou « *protest movement society* » (Tarrow, Meyer : 1998). Cette forme d'engagement a pour corollaire un faible degré de formalisation organisationnelle et une faible capacité à construire une identité collective qui transcende les intérêts particuliers et territorialisés. Ces deux lacunes placent ainsi ces groupes dans une situation de vulnérabilité face

⁹ « *Social movements as (1) informal networks, based (2) on shared beliefs and solidarity, which mobilize about (3) conflictual issues, through (4) the frequent use of various forms of protest* » (Della Porta, Diani, 1999 : 16).

aux stratégies de cooptation, d'instrumentalisation ou de fragmentation mises en œuvre par les pouvoirs publics pour contrer leurs offensives. On pourrait d'ailleurs pousser la critique énoncée par Mario Diani jusqu'à s'interroger sur la légitimité de ces groupes à être pleinement intégrés au processus décisionnel alors que le nombre de personnes affiliées de façon permanente reste faible et que leur représentativité n'est pas assurée (Vitale et al., 2006).

Du fait des doutes exprimés par certains chercheurs quant à l'intérêt de ces mobilisations pour la sociologie de l'action collective, la majorité des travaux consacrés à l'analyse des effets produits sur les politiques publiques ont concerné d'autres types de mobilisations, comme celles s'inscrivant dans le cadre d'un mouvement social plus large et n'ayant pas directement pour objet d'agir sur les politiques publiques et les formes de production de l'action publique. Ce faisant, ils se sont principalement interrogés, d'une part, sur les effets différenciés des dynamiques de l'action collective (type d'organisation, de ressources, choix et combinaison des répertoires d'action, dimension identitaire, etc.) sur les *policy outcomes* ; et d'autre part sur les effets structurants du contexte politique et institutionnel dans lequel s'inscrivaient ces mobilisations sur les dynamiques de l'action collective¹⁰. A la suite des travaux de Lipsky (1965), ces auteurs ont en effet considéré que les mobilisations centrées sur les *policy outcomes* manquaient de ressources internes suffisantes pour provoquer des changements politiques et sociaux sans support externe. Ils ont alors centré leur analyse sur les caractéristiques propres des systèmes politiques et institutionnels concernés, et plus particulièrement de l'environnement politique (Schumaker, 1975 ; McAdam, 1982) dans lesquels s'inscrivaient les mobilisations, pour expliquer le développement plus ou moins rapide d'acteurs non-institutionnalisés et leurs effets structurants sur les produits de la mobilisation (Della Porta, Diani, 1999 : 9-10)¹¹.

La notion de *structure d'opportunité politique* est au cœur de ces travaux. Cette notion intègre les éléments propres à la structure du contexte politique et institutionnel. Elle a été initialement développée par Peter Eisinger dans un article consacré à l'étude de la relation entre le degré d'accès au processus décisionnel dans plusieurs villes américaines et le développement des émeutes survenues dans les années 1960 (1973). Herbert Kitschelt en propose la définition suivante : « *specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilisation, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others* » (1986 : 58)¹². Cette notion précise la nature des contraintes et des opportunités que présente la structure de l'Etat et du système politique pour le développement des mouvements sociaux, notamment en termes d'alliances avec des acteurs politiques. L'accent est mis en particulier sur la structure des alliances avec d'autres acteurs politiques et sociaux, la configuration des pouvoirs à gauche de l'échiquier politique, et la présence ou l'absence de partis de gauche dans le gouvernement pour expliquer l'évolution des dynamiques de l'action collective (Kriesi et al., 1995).

Si la notion de structure des opportunités politiques présente un intérêt évident, un détour par la sociologie urbaine permet de souligner certains problèmes que son utilisation suscite. Il est rendu intéressant par le fait que l'évolution des relations entre les groupes issus de la société

¹⁰ Un autre champ d'étude s'est développé autour des travaux de Gamson (1990) pour analyser cette double question du point de vue du recours à des formes d'action directes et violentes. Cette question n'étant pas centrale du point de vue de l'objet considéré dans cet article, elle n'est pas développée.

¹¹ Ces travaux ont par exemple porté sur une comparaison entre différents contextes historiques (Tilly, 1986), entre cycles de mobilisation (Tarrow, 1989) et entre systèmes politiques (Kriesi et al., 1995).

¹² Voir également les travaux de Doug McAdam (1982) et Sidney Tarrow (1983).

civile, les pouvoirs publics et la population locale a été particulièrement étudiée en milieu urbain, où les mobilisations centrées sur les effets des politiques publiques ont historiquement été prédominantes (Pickvance, 1995 : 198-199). Dans l'approche développée par Manuel Castells (1977, 1983), seuls des éléments de contexte permettent d'expliquer le succès de certaines mobilisations urbaines, dans la mesure où ces éléments influencent les dynamiques de l'action collective. A la suite de ces travaux, certains auteurs ont renversé la perspective adoptée, dans la mesure où ils ont considérés que les mobilisations urbaines ne devenaient des mouvements sociaux urbains qu'à partir du moment où elles transformaient la structure urbaine (IJURR, 2006 : 189-223). Ils ont alors centré l'analyse sur les effets produits par les mobilisations urbaines pour en expliquer les variations en fonction du contexte politique et institutionnel (IJURR, 2006 : 189-223).

Le problème que posent ces recherches est qu'en privilégiant une entrée par le territoire, ces travaux ont peu mis l'accent sur les dynamiques de l'action collective. En particulier, ils minorent dans leurs analyses le fait que le caractère fragmenté et territorialisé de la majorité des mobilisations urbaines, qui les rend dépendants de leur cause et peu disposés à nouer des alliances (Ibid.), limite tout autant la marge de manœuvre de ces groupes que la structure politique. Plus généralement, ces travaux permettent de souligner les limites d'une analyse des mobilisations centrées sur les *policy outcomes* qui négligerait l'analyse des formes d'action collective ou qui méconnaîtrait la question de leurs effets sur l'action publique.

Ce détour par la sociologie urbaine permet de souligner les limites d'une analyse des mobilisations centrées sur les *policy outcomes* qui négligerait l'analyse des formes d'action collective. En revanche, son apport consiste à mettre en évidence les limites d'une analyse qui méconnaîtrait la question des effets de ces mobilisations sur l'action publique, et plus largement en termes de changement social. Ainsi, il semblerait que la notion de structure d'opportunité politique a conduit la sociologie de l'action collective dans une impasse à partir du moment où elle a été considérée comme une seule variable indépendante et non comme une variable intermédiaire. Il faut cependant noter que dans leurs travaux consacrés aux mobilisations du Townsend aux Etats-Unis, Edwin Amenta, Bruce Carruthers et Yvonne Zylan ont proposé une alternative visant à éviter cet écueil (1992).

Sans entrer dans les débats qui agitent les spécialistes des mouvements sociaux (della Porta, Diani, 2006 : 226-239) et des groupes d'intérêt (Grossman, Saurruger, 2006 : 92-105)¹³ sur le caractère heuristique de la notion de structure d'opportunité politique et des variables qui la composent, deux remarques peuvent être formulées du point de vue de l'objet considéré dans cet article. La première porte sur la prise en compte des effets propres au territoire, et la seconde sur les difficultés liées à la prise en compte des effets propres au secteur¹⁴.

¹³ Compte-tenu de notre objet, nous n'avons pas inclus les travaux de la sociologie des groupes d'intérêt dans notre analyse. Notons cependant que l'approche développée par la sociologie de l'action collective s'inscrit dans la lignée des travaux de Mancur Olson, et plus particulièrement de sa démarche d'analyse de la relation entre dynamiques de l'action collective et systèmes politique et institutionnel qu'il présente dans la dernière partie de son ouvrage *Logics of collective action* (1963). Son intérêt reste principalement centré sur les facteurs explicatifs de la constitution des intérêts et de la rationalité des acteurs.

¹⁴ Nous laissons ici de côté la critique énoncée par Alberto Melucci (1988) sur le déterminisme structurel qu'implique une analyse en termes de structure d'opportunité politique n'offre pas de marge de manœuvre suffisante pour intégrer l'impact exercé par le poids des alliances, les stratégies des acteurs et des événements contingents comme le fait qu'un avion s'écrase sur une commune par exemple.

Les tentatives visant à prendre en compte la dimension territoriale des dynamiques de l'action collective ont en premier lieu nourri la réflexion engagée sur la nature des groupes engagés dans des mobilisations centrées sur les *policy outcomes*. En revanche, ils présentent un intérêt plus limité du point de vue de la prise en compte des différents échelons territoriaux constitutifs d'un système de gouvernance à niveaux multiples. Prenant acte de la multiplication des mobilisations centrées sur les politiques publiques locales, certains auteurs se sont interrogés sur les relations entretenues par ces groupes avec les pouvoirs publics locaux¹⁵. Pour ce faire, ils ont transposé l'agenda de recherche qui s'était développé autour de la notion de structure d'opportunité politique au niveau local pour identifier les dynamiques de l'action collective (Della Porta, Andretta, 2002)¹⁶. Cette démarche a ainsi permis de dépasser une analyse de ces mobilisations en termes de NIMBY pour s'attacher à préciser la nature de ces groupes engagés dans des mobilisations ayant pour objet de protéger leur cadre de vie contre une agression imposée de l'extérieur au nom de l'intérêt général ou du marché¹⁷. En revanche, cette démarche ne permet pas de saisir de manière plus complète la structure d'opportunité politique des mobilisations dans un contexte d'interdépendance des échelons de gouvernement. Ainsi, elle méconnaît les effets combinés de l'imbrication des différents échelons territoriaux où s'organise la mobilisation dans le cadre d'une même campagne de protestation.

L'exemple de l'étude consacrée par Gianni Piazza et Donatella Della Porta aux mobilisations contre le projet de train à grande vitesse entre Lyon et Turin permet de rendre compte de cet écueil (2006). Leur analyse est en effet centrée sur les effets du rapport au territoire sur les dynamiques de l'action collective. Ainsi, les caractéristiques de la structure d'opportunité politique dans le Val di Susa, et plus particulièrement la forte dimension identitaire de ces mobilisations qui reposent sur un rapport au territoire spécifique, expliquent le processus de montée en généralité autour d'une cause universaliste. Celle-ci permet d'intéresser des acteurs à leur cause des acteurs présents à l'échelon régional, comme par exemple des élus locaux, des collectivités territoriales ou encore des associations environnementales. Les travaux consacrés en Catalogne à l'émergence d'une « nouvelle culture du territoire » ont aussi contribué à mettre en évidence un processus similaire (Alfama i Guillén et al., 2007).

En revanche, la dimension nationale, voir dans ce cas, européenne de ces grands projets d'infrastructure, et son caractère structurant pour la mobilisation de l'ensemble des groupes et des intérêts concernés par ce projet ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie. Quelques recherches explorent toutefois la structure des opportunités des groupes en incluant ses dimensions territoriales et en montrant de quelle manière la diversité des échelons de gouvernement participe à la définition des opportunités et des contraintes à l'action collective. Dans son travail sur les mobilisations contre le développement des aéroports, Charlotte Halpern

¹⁵ Voir notamment l'ouvrage collectif dirigé par Donatella Della Porta sur démocratie participative et politiques publiques locales (2005). Notons à cette occasion que les réflexions les plus stimulantes pour les questions abordées dans cet article viennent de la science politique italienne, que ce soit de l'analyse des politiques publiques avec les travaux de Bobbio par exemple, soit de la sociologie de l'action collective avec les travaux de Donatella Della Porta. Il est d'ailleurs dommage que la grande majorité de ces travaux n'aient pas été traduits en français ou en anglais.

¹⁶ La typologie proposée distingue quatre types de groupes « intéressés » (secteur associatif / volontariat, groupes d'intérêt public, comités de citoyens, scène alternative) en fonction des bases de l'identité collective, de la forme d'organisation privilégiée et des répertoires d'action mobilisés (Ibid. – Traduction des auteurs).

¹⁷ Le syndrome NIMBY ou « *Not In My BackYard* » est un vocable créé par les professionnels de l'aménagement aux États-Unis dans les années 1970 pour mettre en exergue le caractère égoïste et particulariste de ces revendications centrées sur les *policy outcomes*. Pour une présentation plus approfondie de cet opposant, voir Jobert (1998 : 72).

montre que les groupes contestant de grands projets d'infrastructure prennent acte dans leur mobilisation de l'imbrication des échelles territoriales et des niveaux de gouvernement concernés. Elle montre qu'une des conditions de succès de ces groupes pour bloquer le processus décisionnel est de s'adresser aux acteurs nationaux et non pas uniquement locaux. Sans la prise en compte de l'ensemble des échelons de gouvernement constitutifs de la structure d'opportunité et de leurs effets structurants pour les dynamiques de l'action collective, l'analyse des conflits autour de l'extension d'aéroports aurait été partielle. Elle n'aurait pas permis de s'interroger sur les effets de ces mobilisations sur les formes de production de l'action publique en matière de planification aéroportuaire aux niveaux national et européen.

La seconde critique énoncée à l'encontre de la notion de structure d'opportunité politique concerne la mise en évidence des spécificités liées à l'analyse d'un secteur de politique publique (Hayes, 2002). Dans certains cas en effet, l'approche par les politiques publiques permet d'envisager le secteur d'action publique comme principale variable explicative des dynamiques de l'action collective, tandis que les variables propres à la structure de l'Etat (fort vs. faible) et à la configuration des pouvoirs dans le système décisionnel (ouvert vs. fermé) interviennent au titre de variables intermédiaires (Kriesi et al., 1995). Ceci semble particulièrement pertinent dans le cas de domaines d'action publique dans lesquels, malgré les processus de multiplication et de diversification des acteurs et des intérêts précédemment décrits, les configurations d'acteurs restent caractérisées par une forme très aboutie d'intégration des intérêts (Héritier et al., op.cit.). En revanche, dans le cas de domaines d'action publique récents et dont les frontières ont longtemps été contestées, comme par exemple les politiques de l'environnement et de la ville, cette notion ne permet pas de rendre compte des formes de production de l'action publique¹⁸.

L'analyse de l'évolution sur le long terme (1950 - 2000) et dans une perspective comparée des mobilisations anti-aéroportuaires à Paris et à Berlin montre ainsi les effets limités de ces groupes issus de la société civile sur les formes et les structures de la décision publique sur les aéroports d'envergure internationale (Halpern, 2006). L'identification d'un effet-secteur permet en effet d'expliquer pourquoi au cours de la période considérée ces groupes sont devenus des acteurs incontournables de ces processus décisionnels, mais n'en sont pas moins restés des *outsiders* des formes de production de l'action publique dans le secteur de l'aviation civile. Les mobilisations anti-aéroportuaires ont ainsi contraint les gestionnaires d'aéroport à développer des stratégies de cooptation, caractérisées par l'introduction à titre préventif ou curatif de dispositifs de protection de l'environnement et d'insertion économique et sociale de ces infrastructures dans leurs territoires environnants. Les mobilisations anti-aéroportuaires ont par ailleurs contribué à l'exacerbation de tensions entre les acteurs du transport aérien à propos de leur responsabilité individuelle face aux impacts territoriaux de ces infrastructures. Enfin, les mobilisations anti-aéroportuaires ont accéléré l'entrée des élus locaux dans les dispositifs de gestion des mesures de lutte contre le bruit. Les groupes issus de la société civile ont parfois obtenu d'y siéger, mais leur impact sur la gestion et la planification aéroportuaire est resté limité, de telle sorte que leur

¹⁸ Cela a par exemple conduit Chloé Vlassopoulou à développer une analyse critique de l'approche par les politiques publiques et de l'effet-secteur dans son analyse des politiques de lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce (2001 : 135). De la même manière, Yannick Barthe (op.cit.) propose de situer l'analyse très en amont de l'activité gouvernementale, pour appréhender de façon dynamique la relation entre les évolutions internes à des systèmes d'action bien délimités et les dynamiques de l'action collectives apparues dans leur environnement externe.

présence dans ces instances a eu pour principale conséquence de limiter le recours au répertoire de la consultation dans le cadre de conflits ultérieurs.

Les caractéristiques internes des mobilisations anti-aéroportuaires expliquent en partie leur nature intermittente et l'absence de développement d'un mouvement social autonome. L'absence de solidarité entre les groupes mobilisés et l'absence d'identité collective résulte ainsi de la permanence de lignes de fractures internes pendant toute la période analysée. Celles-ci ont exacerbé le caractère localiste de ces mobilisations et alimenté une conception unidimensionnelle de l'environnement. Elles ont constitué un frein au développement d'une action coordonnée à l'échelle nationale. Enfin, elles ont accru leur dépendance face aux stratégies développées par les acteurs du transport aérien et leurs alliés potentiels.

Mais au-delà de ces caractéristiques internes, le développement des mobilisations anti-aéroportuaires a surtout été soumis à un "effet - secteur". Les caractéristiques des secteurs de l'aviation civile français et allemand ont limité les opportunités d'accès de ces *outsiders* au processus décisionnel, malgré les canaux d'accès ouverts par le contexte politique et par l'introduction de dispositifs spécifiques d'intégration des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure de transport. L'approche comparative permet de ce point de vue de mettre en évidence le rôle structurant des formes de représentation et d'intégration des intérêts à l'échelle nationale et régionale. Cet "effet - secteur" est dû aux ressources importantes dont disposent les acteurs du transport aérien pour promouvoir un objectif commun de développement du transport aérien. Malgré les divergences apparues dans le cadre des conflits aéroportuaires, celles-ci ont été résolues en interne et n'ont pas débouché sur la mise en place d'alliances conjoncturelles avec les opposants.

Sans doute ce résultat est-il en partie lié aux spécificités de la politique du transport aérien, qui relève des domaines d'action publique pour lesquels la notion de secteur reste pertinente du fait du degré élevé d'intégration des intérêts. Plusieurs observations peuvent être néanmoins être tirées de ce résultat.

Premièrement, ce résultat infirme l'hypothèse proposée par Graeme Hayes pour expliquer le passage du statut de *policy outsider* à celui de *policy insider*. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de l'article, il suggère en effet qu'à l'occasion d'une fragilisation des rapports de force internes à un réseau de politique publique et au cours du processus de redéfinition des normes qui s'en suit, des acteurs précédemment considérés comme marginaux peuvent atteindre progressivement un statut de *policy insider* (Hayes, op.cit.). L'analyse des décisions sur les aéroports d'envergure internationale montre au contraire la capacité de certains *policy insiders* à investir les canaux d'accès ouverts par les opposants pour promouvoir la redéfinition des arrangements institutionnels intra-sectoriels.

Deuxièmement, ce résultat montre que les effets propres au contexte politique et institutionnel national et local interviennent au titre de variable intermédiaire sur l'évolution des relations entre les formes de production de l'action publique et les dynamiques de l'action collective. Plus concrètement, ce n'est pas la structure fédérale ou centralisée du système politique et institutionnel qui explique l'impact limité des mobilisations sur la décision publique en matière de planification aéroportuaire : ce sont les formes de production de l'action publique dans le secteur du transport aérien. Les spécificités du contexte politique et institutionnel expliquent en revanche les différences observées en termes de mécanismes de recomposition de l'action publique et des dynamiques de l'action collective.

Troisièmement, ce résultat permet de montrer que la tentative de deux spécialistes de l'action collective Jan Duyvendak et Marco Giugni, de développer une alternative à la notion de

structure d'opportunité politique à partir de la notion de secteur n'est pas entièrement satisfaisante (1995). Leur approche est centrée sur le rôle des élites sectorielles et de leur attitude inclusive ou exclusive par rapport aux revendications émises par les groupes issus de la société civile. En cela, la tentative de ces deux auteurs vise avant tout à identifier une dimension supplémentaire du rôle structurant de la configuration des pouvoirs dans un système politique et institutionnel donné pour les dynamiques de l'action collective. Mais elle ne permet justement pas d'identifier les mécanismes par lesquels les élites sectorielles parviennent à maintenir un leadership sur leur secteur.

Ce n'est donc pas tant la notion de structure d'opportunité politique qui fait ici l'objet de critiques que l'utilisation qui en a été faite par la sociologie de l'action collective. Dotée du statut de variable indépendante, cette notion permet d'identifier les variations des dynamiques de l'action collective et d'en expliquer les résultats sur les projets ou les décisions incriminées. En revanche, elle ne permet pas d'appréhender le caractère dynamique des relations entre les formes de production de l'action publique et les dynamiques de l'action collective, que ce soit dans le temps ou dans l'espace. Elle ne permet pas non plus la prise en compte des différents échelons territoriaux constitutifs d'un système de gouvernance à niveaux multiples. De ce point de vue, les propositions visant à intégrer les spécificités du contexte politique et institutionnel au titre de variable intermédiaire apparaissent particulièrement stimulantes. En centrant l'analyse sur des objets situés à la croisée entre *policies* et *politics*, elles permettent de prendre en compte l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'action collective.

3. Les effets sur l'action publique des mobilisations centrées sur les policy outcomes : les apports d'une perspective temporelle de longue durée.

Le dernier enjeu auquel les outils d'analyse du brouillage des frontières entre sociologie de l'action collective et analyse des politiques publiques sont confrontés est celui de l'étude des effets sur l'action publique et ses formes de production des mobilisations centrées sur les *policy outcomes*.

Au cours de la partie précédente, nous avons expliqué pour quelles raisons les travaux de sociologie de l'action collective consacrés aux mobilisations centrées sur les *policy outcomes* avaient privilégié l'analyse des dynamiques de l'action collective, et plus particulièrement la façon dont le contexte institutionnel et politique constituaient un frein ou un accélérateur de développement. Il reste à se tourner vers la question des effets de ces mobilisations sur les politiques publiques, et plus largement sur les formes de production de l'action publique. Un certain nombre d'ouvrages ont souligné la nécessité de s'emparer de cette question, afin de mesurer les conséquences politiques des mouvements sociaux ainsi que leur rôle dans le changement politique et social (Giugni et al, 1999 ; Giugni, 2004 : 1-16 ; Fillieule, 2003 ; Della Porta, Diani, 2006 ; Tilly, Tarrow, 2007). Toutefois, ces tentatives n'ont pas apporté les fruits espérés. Deux remarques peuvent être formulées sur ce point.

Une vision statique et rationnelle de l'Etat et des politiques publiques.

L'approche privilégiée dans ses travaux repose en premier lieu sur une vision fonctionnaliste de l'Etat, appréhendé en grande partie à travers ses produits, c'est-à-dire ses

politiques publiques (Schumaker, 1975 ; Burstein, 1995). Cette perspective, largement influencée par l'approche séquentielle et linéaire de l'action publique (Jones, 1977), identifie plusieurs séquences d'action, parmi lesquelles la mise sur agenda, la décision, la mise en œuvre et l'évaluation. Les emprunts faits à l'approche séquentielle et linéaire induisent ainsi une vision statique et rationnelle des différents "moments" du développement des politiques publiques. En effet, bien qu'elle ait nourri la contestation du rôle central des autorités publiques dans la production de l'action publique et permis de rendre compte de la complexité du processus de développement des politiques publiques, cette approche ne permet pas d'appréhender la nature parfois chaotique du processus de production de l'action publique (Muller, 2006), qui a conduit certains auteurs à considérer que la décision publique était parfois introuvable ou déconnectée du processus décisionnel, et dont la mise en œuvre pouvait produire des résultats contraires aux objectifs affichés (Halpern, 2004). De plus, l'étude de la construction des problèmes sociaux (Kingdon, 1984), de la mise sur agenda (Cobb, Elder, 1972 ; Padioleau, 1982 ; Favre, 1992) ou encore la mise en œuvre des politiques publiques (Pressmann, Wildawsky, 1984) indique les effets des mobilisations d'acteurs non étatiques sur la transformation des politiques publiques et la structuration de l'action publique.

Cet ensemble de travaux incite dès lors à mettre l'accent sur le changement *dans* les politiques publiques, plutôt que sur le changement *des* politiques publiques (Fontaine, Hassenteufel, 2002). Loin de ne constituer qu'une subtilité sémantique, cette distinction induit une vision alternative du rôle de l'Etat : producteur monopolistique de l'action publique dans le premier cas, acteur et à l'origine de procédures qui encadrent la participation d'une pluralité d'acteurs à la production de l'action publique dans le second. Cette approche du processus de formation de l'action publique évite l'écueil de la décision considérée comme un acte isolé ou comme un "grand" moment de choix unique. Elle invite en outre à élargir le cercle des acteurs considérés à l'ensemble des acteurs qui associent leur destin à celui de la politique publique ou du projet considéré et ce quelles que soient leurs ressources (Urfalino, 1996), comme nous l'avons suggéré dans la première partie de cet article. Elle permet enfin d'insister sur le rôle du secteur et des différents échelons de gouvernement dans l'explication des dynamiques de l'action publique, comme nous l'avons suggéré dans la deuxième partie.

Ainsi, la conception de l'Etat et de l'action publique adoptée par Giugni, qui pose frontalement la question des effets des mobilisations sur l'action publique, explique les résultats décevants qu'il obtient dans l'ouvrage qu'il consacre aux effets des mouvements pacifiste, environnemental et antinucléaire sur les politiques publiques dans une perspective comparée (Etats-Unis, Italie, Suisse). Son objectif est de souligner les limites de la notion de structure d'opportunité politique, et plus particulièrement des variables relatives à la structure des alliances, dans l'identification des effets des mobilisations sur ces politiques publiques (2004 : 187-188). Pour y remédier, Giugni propose de mesurer les effets des mouvements sociaux non pas du point de vue des dynamiques de l'action collective, mais du point de vue du changement des politiques publiques incriminées, afin d'inclure les effets propres au type de politique publique¹⁹ et à l'imbrication des territoires dans des Etats de type fédéral. Son ambition est ainsi de proposer une généralisation de son cadre explicatif malgré la forte dépendance de son objet à des combinaisons historiques et contingentes. Plus concrètement, il procède à l'analyse combinée de l'évolution sur le long terme (1975-1999) des mobilisations (*protest event analysis*) et des

¹⁹ Il renvoie en effet à la typologie de Lowi (1964) et non à la notion de secteur, dont il avait exploré les apports dans un travail plus ancien (Duyvendack, Giugni, op.cit.).

dépenses publiques fédérales et régionales dans les domaines de la protection de l'environnement, de la défense et de la production d'énergie. Ces dernières sont donc utilisées comme indicateur de mesure des effets des mobilisations sur les politiques publiques.

Les conclusions qu'il développe sont déterminantes en ce qui concerne l'analyse des dynamiques de l'action collective, dans la mesure où il met en évidence un effet combiné (*joint effect model*) de la structure d'opportunité politique et de l'opinion publique sur les résultats obtenus par les mouvements sociaux. Mais du point de vue des effets de ces mouvements sur les politiques publiques et plus particulièrement sur les formes de l'action publique, les apports de ce travail apparaissent plus discutables. En effet, malgré le remarquable travail de délimitation d'un agenda de recherche autonome et cohérent, les modalités de son opérationnalisation (outillage analytique, méthode d'enquête, choix des terrains) ne sont pas à la hauteur des ambitions théoriques affichées par Giugni dans son introduction. Plus précisément, si ces choix méthodologiques lui permettent de se positionner par rapport à son propre champ scientifique, en apportant sa pierre à la longue liste des travaux ayant développé et précisé la notion de structure d'opportunité politique et ses effets structurants pour l'action collective, ils bloquent toute perspective de réponse satisfaisante à la question des effets des mobilisations sur les formes de production de l'action publique. Comme le souligne Giugni lui-même, le changement de politiques publiques résulte de phénomènes bien plus complexes que les seules dépenses publiques, puisque celles-ci ne disent rien sur les effets structurels, c'est-à-dire la transformation des arrangements institutionnels qui caractérisent les formes de production de l'action publique dans les secteurs considérés (2004 : 229).

La prise en compte de la dimension temporelle dans l'analyse des relations entre politiques et politics.

La seconde remarque concerne la question du temps, dont la prise en compte apparaît déterminante pour identifier les mécanismes de changement *dans* les politiques publiques. Or, la majeure partie des travaux organisés autour de la notion de structure d'opportunité politique tend à figer dans le temps les relations entre les groupes issus de la société civile et le système politique et institutionnel dans la mesure où ils visent à expliquer le succès ou l'échec de ces mobilisations. Gamson (1990) définit la notion de succès d'une mobilisation, qui recouvre deux acceptations possibles. Il s'agit, d'une part, de la reconnaissance par les publics visés par les mobilisations de la légitimité des groupes engagés dans des activités de protestation à représenter la cause et les intérêts qu'ils défendent. Il s'agit d'autre part de l'octroi de bénéfices et de nouveaux avantages pour les groupes engagés dans des activités de protestation à l'issue de leur mobilisation. Plusieurs problèmes liés à l'utilisation de cette notion ont été identifiés par certains spécialistes de l'action collective. Ainsi, elle tend à surestimer l'intentionnalité des participants et la rationalité des groupes engagés dans des activités de protestation : or la plupart de leurs effets sont souvent inattendus et non liés à leurs revendications initiales (Tilly, 1999 : 268). Elle contribue aussi à véhiculer l'idée selon laquelle ces groupes seraient homogènes, alors qu'ils se caractérisent surtout par d'importantes divergences sur les objectifs à poursuivre (Giugni, 2004 : 19-35). Enfin, on pourrait ajouter les difficultés liées au caractère subjectif de cette terminologie.

Mais de notre point de vue, les travers liés à l'utilisation des notions de "succès" et "d'échec" du point de vue de l'objet considéré dans cet article sont avant tout liés à la prise en compte d'une temporalité de courte durée. Réduite à la durée du conflit ou à la vague de mobilisations, cette perspective temporelle de courte durée ne permet pas de considérer les effets à plus long terme des mobilisations sur les formes de production de l'action publique. La

réintégration de la variable temporelle permet de ce point de vue de relativiser les notions de "succès" et "d'échec" des mobilisations. Pour aborder les effets des mobilisations sur les formes de production de l'action publique, l'enjeu consiste en effet à analyser sur un temps relativement long - une vingtaine d'années en général - les mécanismes de déstabilisation et de stabilisation d'un équilibre entre représentations, systèmes d'acteurs et institutions. En effet, l'éclatement d'un conflit survient parfois au terme d'un long processus de cristallisation des intérêts, des pratiques et des attentes. D'autre part, l'éclatement d'un conflit peut aussi être assimilé à un choc exogène susceptible d'accélérer le rythme de changement de l'action publique (Stone Sweet et al., 2001). Dans cette perspective, les mobilisations issues de la société civile peuvent influencer les paramètres d'un changement de l'action publique en cours²⁰.

L'exemple des dispositifs de concertation introduits dans le cadre des mobilisations contre le développement des aéroports permet d'illustrer la pertinence d'une approche diachronique pour appréhender les effets des mobilisations sur la production de l'action publique. La politisation des questions aériennes, due en partie à la multiplication des acteurs intéressés à ces processus décisionnels, a accéléré l'introduction de dispositifs novateurs de résolution des conflits aéroportuaires à Paris et à Berlin. Les divergences observées entre les dispositifs introduits à Paris et à Berlin, tant du point de vue des objectifs qui leur sont attribués, du choix de la structure de pilotage et de la posture adoptée par les pouvoirs publics lors de la mise en œuvre, structurent l'évolution des stratégies et des préférences des participants, dans la mesure où ils encadrent leur marge de manœuvre, leur ouvrent des opportunités et leur opposent des contraintes spécifiques.

Plus concrètement, ces espaces de dialogue sont perçus au départ par l'ensemble de ces acteurs comme un vecteur privilégié de représentation et de défense de leurs intérêts. En fonction des caractéristiques propres à ces dispositifs, les modalités de leur implication varient en fonction des bénéfices escomptés. Ils déterminent également la poursuite en parallèle de stratégies de mobilisation qui empruntent les formes traditionnelles de représentation et de défense des intérêts organisés dans le secteur de l'aviation civile. Ainsi, les acteurs du transport aérien privilégient les canaux d'action directe auprès des pouvoirs publics, dans une logique de type "corporatiste" silencieuse (Garraud, 1990 : 37). La mobilisation des opposants au développement des aéroports repose en revanche sur une combinaison différenciée de répertoires d'action, en fonction de leurs opportunités et de leurs contraintes. A Berlin, le consensus politique qui entoure les dispositions prévues par la Décision consensuelle et l'absence d'échéances électorales ferme les possibilités d'intéressement à leur cause des acteurs politiques régionaux (élus et partis politiques). Ils privilégient l'articulation entre les répertoires d'action de la juridicisation (communes) et de la protestation (riverains). A Paris en revanche, le contexte politique explique que les opposants aient articulé les répertoires d'action de la politisation (élus locaux et régionaux) en période préélectorale puis de la protestation (avec les structures issues de la société civile) en prévision de l'arbitrage gouvernemental.

Cet ensemble d'éléments explique que chacun de ces dispositifs ait produit des effets distincts, qui se sont intégrés à leur tour dans l'héritage institutionnel propre à ces secteurs d'action publique. Le premier type d'effets se mesure au regard des objectifs assignés par les pouvoirs publics : de ce point de vue, le dispositif introduit à Paris remplit le contrat avec la solution du moindre impact sonore, tandis que les séances d'information organisées à Berlin exacerbent les intérêts en présence. Un second type d'effets résulte de la capacité de ces

²⁰ Ceci rejoint l'hypothèse formulée par Graeme Hayes et que nous avons discutée précédemment.

dispositifs à canaliser l'ensemble des mobilisations autour de ces projets et à freiner le recours en parallèle à d'autres canaux d'accès au processus décisionnel. De ce point de vue, malgré les divergences observées en termes de production d'une solution commune, ces deux dispositifs contribuent à la relance du conflit dans la mesure où les acteurs les combinent avec des répertoires d'action qu'ils maîtrisent. Un troisième type d'effets tient enfin à l'institutionnalisation de ces dispositifs, c'est-à-dire à leur reconduction sous une forme distincte, malgré leur incapacité à mettre un terme au conflit sur ces deux projets. A Paris, ce processus passe par la banalisation de ce dispositif de résolution des conflits dans le secteur aérien et par la soumission des conflits aéroportuaires au régime prévu par la Loi Barnier et la Circulaire Bianco sur les grands projets d'infrastructure de transports. A Berlin, ce processus implique au contraire la reconnaissance de la spécificité de ce conflit, et son extraction des documents stratégiques de planification régionale.

Le choix d'une approche diachronique permet de notre point de vue d'appréhender la question des effets des mobilisations sur les politiques publiques et les formes de production de l'action publique. En centrant l'analyse sur l'évolution des relations entre les acteurs, les institutions et les représentations dans le cadre du conflit, il est ainsi possible d'identifier certains mécanismes d'hybridation entre des formes anciennes et nouvelles d'intégration des intérêts qui alimentent un processus de changement *dans* les politiques publiques.

Conclusion

Au terme de cet article, trois lignes directrices ont été dégagées pour permettre l'analyse du brouillage empirique des frontières entre les objets privilégiés de l'analyse des politiques publiques et ceux de la sociologie de l'action collective. Plus précisément, nous avons examiné l'apport heuristique des outils analytiques déjà développés par certains travaux pour remédier à ce qui nous est apparu comme trois insuffisances majeures des outils existants, ou pour le dire autrement, afin de prendre acte des traits structurants de la réalité étudiée.

De notre point de vue, l'intérêt de chacune des dimensions étudiées n'est pas à considérer de manière isolée, mais c'est bien plutôt leur combinaison qui dessine les contours d'une démarche de recherche visant à rendre compte du brouillage des frontières qui fait l'objet de l'article. C'est en incluant dans l'analyse, sur le temps long, les acteurs publics et non-publics et en considérant leurs contraintes et leurs opportunités définies par l'imbrication des échelons de gouvernement et des caractéristiques du secteur d'action publique que les effets de l'action collective sur les politiques publiques et sur leur changement seront mieux compris.

Bibliographie

Alfama I Guillén, Eva, Alex Casademunt I Monfort, Coll-Planas, Gerard, Cruz I Gallach, Helena, Marti I Costa, Marc, (2007), *Per una nova cultura del territori ? Mobilitzacions I conflictes territorials*, Barcelona : Icaria I Antrazyt.

Amenta, Edwin, Carruthers, Bruce G., Zylan, Yvonne, « A Hero for the Aged? The Townsend Movement, the Political Mediation Model, and the US Old-Age Policy, 1934-1950 », *The American Journal of Sociology*, 98 (2), pp. 308-339.

Balme, Richard, Chabanet, Didier, Wright, Vincent, (dir.), (2002), *L'action collective en Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.

Balme, Richard, (1997), « La region française comme espace d'action publique », in Le Galès, Patrick, Lequesne, Christian, (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris : La Découverte, pp.179-198.

Barthe, Yannick, (2006), *Le pouvoir d'indécision : la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris : Economica.

Burstein, Paul, Bricher, Marie R., Einwohner, Rachel L, (1995), « Policy Alternatives and Political Change. Work, Family and Gender on the Congressional Agenda, 1945-1990, *American Sociological Review*, 60 (1), pp. 67-83.

Castells, Manuel, (1977), *The urban question*, London : Arnold.

_ (1983), *The city and the grassroots*, London : Arnold.

Cobb, Roger W., Elder, Charles D., (1972), *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore : John Hopkins University Press.

Della Porta, Donatella, Andretta, Massimiliano, (2002b), « Social movements and public administration : spontaneous citizens' committees in Florence », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.26, n°2, pp.244-265.

Della Porta, Donatella, Diani, Mario, (1999), *Social movements: an introduction*, Oxford : Blackwell Publishers.

_ (2006), *Social movements: an introduction*, 2nd Edition, Oxford : Blackwell Publishers.

Della Porta, Donatella, Piazza, Gianni, (2006), *Conflitti locali, framing globale : le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa et il polte sullo Stretto di Messina*, papier présenté lors du Congrès annuel de l'Association Italienne de Science Politique, Bologne, 12-14 septembre 2006.

Duyvendak, Jan-Willem, (1995), *The power of politics : new social movements in France*, Boulder, Colorado : Westview Press.

Eisinger, Peter K., (1973), "The condition of protest behavior in American cities", in *American political science review*, n°67, pp.11-28.

Favre, Pierre, (2005), *Comprendre le monde pour le changer. Epistémologie du politique*, Paris : Presses de Sciences Po.

Favre, Pierre (dir.), (1992a), *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : L'Harmattan.

Fainstein, Susan S., Hirst, Clifford, (1997), « Urban social movements », in Judge, David, Stoker, Gerry, Wolman, Harold (eds.), *Theories of urban politics*, 2^e ed., London : Sage Publications, pp.181-204.

Fontaine, Joseph, Hassenteufel, Patrick, (dir.), (2002), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*; Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Fillieule, Olivier, (2003), « Local environmental politics in France : the case of the Louron Valley (1984 - 1996) », in *French Politics*, vol.1, n°3, pp.305-30.

Fouilleux, Eve, (2000), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 277-305.

Gamson, William, (1990), *The strategy of social protest*, 2nd ed., Belmont (CA) : Wadsworth.

Gaudin, Jean-Pierre, (1999), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris : Presses de Sciences Po.

Giugni, Marco, (2004), *Social Protest and Policy Change. Ecology, Antinuclear and Peace Movements in Comparative Perspective*, Oxford : Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Giugni, Marco, McAdam, Doug, Tilly, Charles (eds.), (1999), *How social movements matter*, Minneapolis : University of Minnesota Press.

Grossman, Emiliano, Saurugger, Sabine, (2006), *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin.

Grunberg, Gérard, Mayer, Nonna, (2003), « Démocratie représentative, démocratie participative », in Perrineau, Pascal (dir.), *Le désenchantement démocratique*, Paris : Ed. de l'Aube, pp.215-230.

Halpern (Charlotte), *La décision publique entre intérêt général et intérêts particuliers : les conflits autour de l'extension des aéroports Paris – Charles de Gaulle et Berlin – Schönefeld*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, Paris, 2006.

Hayes, Graeme, (2002), *Environmental protest and the State in France*, NY: Palgrave Macmillan.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph, Mingers, Susanne, (1996), *Ringing the changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State*, Berlin : de Gruyter.

Jobert, Arthur, (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », in *Politix*, n°42, pp.67-92.

Jobert, Bruno (dir.), (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan.

Jones, Charles O., (1977), *An introduction to the study of public policy*, 2e ed., North Scituate : Duxbury Press.

Kingdon, John W., (1984), *Agenda, alternatives and public policies*, Boston/Toronto : Little, Brown & Company.

Kitschelt, Herbert P., (1986), « Political opportunity structures and political protest : anti-nuclear movements in four democracies », in *British Journal of Political Science*, 16, pp. 57-85.

Kriesi, Hanspeter, Koopmans, Ruud, Duyvendack, Jan-Willem, Guigni, Marco, (1995), *New social movements in Western Europe*, Minneapolis : The University of Minnesota Press.

Le Galès, Patrick, Thatcher, Mark, (dir.), (1995), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris : l'Harmattan

Lipsky, Michael, (1965), *Protest and city politics*, Chicago : Rand McNally & Co.

Lolive, Jacques, (1999), *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverses et espace public*, Paris : L'Harmattan.

Loughlin, John, (2007), *Subnational Government. The French Experience*, New York : PalgraveMacMillan.

Manin, Bernard, (1996), *Principes du Gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion.

Marks, Gary, Hooghe, Lisbet, Blank, K., (1996), "European integration from the 1980s : state-centric vs. multi-level governance, in *Journal of common market studies*, vol.34, n°3, pp.341-378.

Marsh, Davis, Rhodes, Roderick A.W., (1992), *Policy networks in British government*, Oxford : Clarendon Press.

Melucci, Alberto, (1988), « Getting involved : identity and mobilisation in social movements », in Klandermans, Bert, Kriesi, Hanspeter, Tarrow, Sidney, (eds.), *International social movement research (volume one) - From structure to action : comparing social movement research accross cultures*, Greenwich (CT) : JAI Press, pp.329-48.

Muller, Pierre, Rouault, Sophie, (1997), « Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale: la mise en oeuvre de l'initiative-emploi », in *Cultures et conflits*, n°28, pp.75-97.

Muller, Pierre, (2006), *Les politiques publiques*, Paris : PUF.

Négrier, Emmanuel, Jouve, Bernard, (dir.), (1998), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris : L'Harmattan.

Offerlé, Michel, (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^e éd., Paris : Montchrestien.

Olson, Mancur, (1963), *The logics of collective action*, Cambridge : Harvard University Press.

Padioleau, Jean-Gustave, (1982), *L'Etat au concret*, Paris : PUF.

Pickvance, Chris, (1995), « Where have urban movements gone ? », in Hadjimichalis, Costis, Sadler, David, (eds.), *Europe at the margins : new mosaics of inequality*, NY : Wiley, pp.197-217.

— (2003), « From urban social movements to urban movements » in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.27, n°1, pp.102-109.

Pressmann, Jeffrey L., Wildawsky, Aaron, (1984), *Implementation : the Oakland Project*, 3rd ed., Berkeley : University of California Press.

Scharpf, Fritz, (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.

Schumaker, Paul D., (1975), « Policy Responsiveness to Protest-Group Demands », *The Journal of Politics*, 37 (2), pp. 488-521.

Stone Sweet, Alec, Caporaso, James A., (1998), « La Cour de Justice et l'intégration européenne », in *Revue française de science politique*, vol.48, n°2, pp.195-244.

Tarrow, Sidney, Meyer, David S., (eds.), (1998), *The Protest Movement Society : Contentious Politics for a New Century*, Oxford : Rowman and Littlefield Publishers, pp.29-57.

Tarrow, Sidney, (1983), *Struggling to reform : social movements and policy change during cycles of protest*, Ithaca : Cornell University.

Tarrow, Sydney, (1989), *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford : Clarendon Press.

Tilly, Charles, Tarrow Sydney, (2006), *Contentious Politics*, Boulder, London : Paradigm Publishers.

Tilly, Charles, (1986), *La France contestée de 1600 à nos jours*, Paris : Fayard.

Vitale, Tommaso, (a cura di), (2006), *Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano : Franco Angeli.

Vlassopoulou, Chloé, (2000), « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris : PUF, pp. 125-141.