

Association Française de Science Politique
Groupes « Politiques publiques » et « Local et Politique »

Journée d'étude les 15 & 16 juin 2006 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

LES POLITIQUES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE L'ACTION TERRITORIALE

communication de :

Hélène Reigner

**SAISIR LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE PAR SES EFFETS SUR LES TERRITOIRES.
ETAT DES LIEUX ET PISTES DE REFLEXION SUR LA COMPLEXITE ET LA TECHNICITE DE
L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE.**

SAISIR LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE PAR SES EFFETS SUR LES TERRITOIRES.
ETAT DES LIEUX ET PISTES DE REFLEXION SUR LA COMPLEXITE ET LA TECHNICITE
DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE.

Hélène Reigner, Chargée de recherche, Inrets
helene.reigner @inrets.fr

La quête du sens de l'action publique anime « plus que jamais », pour paraphraser Alain Faure (Faure, 2005), des travaux de recherche relevant de la science politique, et plus particulièrement de l'analyse des politiques publiques. C'est que le sens de l'action publique, ne se donne pas à lire aisément. Plusieurs logiques alimentent une apparente dépolitisation de l'action : partout l'action publique territoriale a pour finalité de trouver un équilibre autour du triptyque attractivité économique/développement durable/maintien du lien social ; de plus, elle apparaît standardisée sous l'effet de la circulation de « bonnes pratiques » et de normes ; elle est, par ailleurs, présentée comme consensuelle et collective, évacuant le conflit, dans sa forme.

Face à ce constat globalement partagé, on assiste à une évolution des angles d'attaque dans des travaux de recherche récents qui tentent d'ouvrir des voies pour ne pas mésestimer le conflit et réintroduire l'épaisseur idéologique de l'action publique¹. Au constat d'un certain silence français sur l'idéologie des politiques territoriales, alors même que ce domaine de recherche est très investi par les courants régulationnistes et néo-marxistes anglo-saxons (Pinson, 2005), succèdent des tâtonnements théorico-méthodologiques.

Cette recherche du sens apparaît orientée vers l'exploration du contenu et des effets de l'action publique. Or, appréhender les effets de l'action publique implique une immersion dans des chaînages de raisonnements qui renvoient à autant d'univers techniques et scientifiques aux controverses nombreuses, historiquement construites et plus ou moins publicisées. D'aucuns préfèrent ne pas s'y aventurer. D'autres s'en tiennent à une analyse, souvent féconde, des discours. Plus rares sont les travaux qui sans ignorer les raisonnements et chaînages de causalité présents dans les discours essaient, aussi, de les confronter à l'action effectivement mise en œuvre et aux biens collectifs produits.

Dans cette communication, l'hypothèse est faite que l'appréhension des effets de l'action publique permet la mise à jour de liens de causalités qui fondent la légitimation de l'action publique et donc qui permettent de spécifier les dimensions politiques et idéologiques de l'action. Les apports et les limites d'une appréhension des effets fondée sur l'analyse des discours sont présentés (1). Cette analyse des discours prend en effet toute sa force lorsqu'elle est accompagnée d'une attention à l'action. Reste que la question des effets de l'action est délicate à traiter en raison de la complexité et de la technicité de l'action publique (2). Quelques pistes sont proposées pour tenter de lever ces difficultés liées à l'accès aux univers techniques (3).

1 Des discours sur les effets de l'action

1.1 Mettre à jour la structure des rhétoriques pour dévoiler l'idéologie de l'action...

Les politiques publiques ne sont pas des réponses instrumentales positivistes-scientifiques déployées en vue de résoudre des problèmes publics. Elles sont les véhicules de « récits » (Radaelli, 2000 ; Sfez, 2002), de « mythes » (Barthes, 1994), de « fictions dramatiques » (Gusfield, 1981), ou encore de « référentiels » (Muller, 1994). En effet, les discours portés sur la résolution des problèmes publics supposent de définir ces derniers ainsi que des liens de causalité entre le problème, l'action

¹ Voir le colloque « Les idéologies des politiques territoriales », CRAPE/AFSP, IEP de Rennes, 4-5 mars 2004, et le n° spécial issu de ce colloque « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », *Revue Sciences de la société*, n°65, 2005.

publique et ses effets. Ces formes discursives sont des répertoires cognitifs et argumentatifs dans lesquels puisent les acteurs pour construire et légitimer l'action.

Des registres montants de la parole publique sont identifiables (Gusfield, 1981 ; François, Neveu, 1999 ; Le Bart, Lefèvre, 2005) qui occultent toute une série de raisonnements sur la hiérarchie des causalités économique-sociales. Ces formes discursives méritent donc d'être mise à jour tant elles peuvent potentiellement nous renseigner sur le sens donné à l'action, son idéologie anonyme (Barthes, 1994). Dans des registres différents, ces traits communs aux rhétoriques des espaces publics contemporains ont été mises à jour concernant le problème de l'amiante (Henry, 2000), les maux de la ville (Cadiou, 2005) ou la sécurité routière (Reigner, 2005).

1.2 ...sans se prononcer sur la robustesse des chaînages de causes à effets ?

Ces récits peuvent « *bien être de fausses représentations de la réalité, et reconnues comme telles, elles survivent cependant et parviennent à s'imposer* » (Radaelli, 2000 : 257). Ces paroles peuvent diffuser des causalités artificielles, fausses, par l'association « naturelle » d'un système de faits et d'un système de valeurs, elles n'en sont pas moins communément admises (Barthes, 1994). On voudrait pointer là un paradoxe repérable dans de nombreux travaux centrés sur les discours : il s'agit souvent de mettre à jour des formes discursives en affirmant qu'il n'est finalement pas nécessaire de se pencher sur la validité des énoncés (c'est un autre travail) alors même qu'au cœur de ces travaux, on retrouve l'idée de « fausses » causalités ou de chaînages tronqués. Pour qui s'intéresse à l'idéologie de l'action publique, ces analyses des discours prennent donc toute leur force à la condition de pouvoir se prononcer sur la robustesse des chaînages de causalités présentés. On nous rétorquera que la solution consiste à se tourner vers des discours qui contestent la prise en charge dominante du problème public afin d'avoir accès aux controverses. Mais ces controverses s'appuient souvent sur des évaluations contradictoires des faits et des effets de l'action publique...qui nous font précisément sortir de l'analyse des seuls discours.

2. De la quête du sens à la délicate appréhension des effets de l'action

S'il y a bien une régularité de résultats dans la littérature, c'est que l'action publique et notamment ces dimensions territoriales sont comparables à des « *typhons dont les météorologues anticipent l'amplitude et la trajectoire sans avoir aucune certitude sur leur trajectoire et donc sur leur impact effectif* » (Faure, 2005 : 15). Deux postures sont sollicitées afin d'appréhender les effets complexes de l'action publique : une attention forte à la mise en oeuvre assortie d'un panachage des outils d'analyse (2.1), une immersion dans les dimensions techniques de l'action publique (2.2).

2.1 Spécifier le sens de l'action en observant sa mise en oeuvre et en panachant les outils d'analyse

« *Le sens de l'action publique [étant] beaucoup plus ouvert et ambigu* », une des tendances des travaux de science politique est de porter attention à l'étape de production de l'action (Fontaine, Hassenteufel, 2002 : 26) et à une « *prise en compte de plus en plus substantielle de l'implémentation comme constitutive de la politique publique* » (Négrier, 2005 : 135). Pour saisir le sens de l'action, son orientation générale et les conceptions qui la sous-tendent, on peut s'intéresser aux discours, aux outils ou encore, aux acteurs « sur le papier ». Reste que, le plus souvent, la mise en oeuvre donne à voir une autre réalité, moins publicisée mais fondamentale pour appréhender les effets et donc le sens de l'action. Cela se trouve d'autant plus renforcé que l'action publique est territorialisée et qu'on observe un débordement territorial des cadrages sectoriels (Mériaux, 2005). Cette attention forte au terrain et aux logiques territoriales se double d'un panachage des outils d'analyse. En effet, la différenciation croissante des contextes de mise en oeuvre de l'action publique oblige à agencer les cadres théoriques de manière souple selon la configuration territoriale (Négrier, 2005) où s'entremêlent, selon des équilibres variables, les notions d'apprentissage institutionnel, de culture politique et de leadership territorial (Smith, Sorbets, 2003).

En accord avec ce constat de la complexité de l'action et de l'appréhension de son sens, un certain nombre de chantiers se sont ouverts qui cherchent à mettre à jour les dimensions politiques des politiques publiques par l'examen de leurs dimensions techniques.

2.2 Spécifier la dimension politique des politiques publiques en s’immergeant dans leurs dimensions techniques

Certes, la complexité et la technicité de l’action publique, et la mobilisation de l’expertise pour y faire face (Dumoulin, La Branche, Robert, Warin, 2005), sont des rhétoriques mobilisées par les décideurs publics pour légitimer l’action (ou la non-action) publique. Certes, l’introduction d’instruments techniques et dépolitisés pourrait même, pour les gouvernants, être une stratégie très efficace, pour éviter d’assumer la responsabilité de leurs actions (Weaver, 1986, cité dans Lascoumes, le Galès, 2004 : 367). Mais, on peut aussi penser que le désarroi des gouvernants est réel face à la complexité de l’appréhension des effets de l’action et ce d’autant plus que les politiques ont délégué à des « pilotes invisibles » (des règles de droit, des normes techniques, des instruments comptables) (Lorrain, 2004) une grande partie de leur capacité d’action. Certains peuvent y voir un renouveau de la démocratie technique (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001). D’autres font l’hypothèse contraire du « *développement de stratégies d’influence des acteurs les plus stratégiques, terriblement efficaces, car elles sont discrètes et pèsent sur l’amont de l’amont de l’action collective* » (Lorrain, 2004 : 195). Les résultats de nos propres travaux de recherche (Reigner, 2002, 2005) nous font adhérer pleinement à cette hypothèse. Investir dans cette voie de recherche suppose d’avoir accès à des univers techniques et de saisir les enjeux politiques de standards techniques souvent peu visibles car anodins et peu lisibles pour les non-spécialistes. Il convient alors de s’interroger sur les conditions d’accès à ces univers.

3 La question de l’accès aux univers techniques pour mesurer les effets de l’action malgré la complexité

Les politiques publiques, notamment les politiques territoriales, donnent souvent lieu à la production de biens collectifs spatialisés. Or, cette étape de la production physique d’un projet peut dévoiler le ou les sens concurrents de l’action publique (3.1). De manière complémentaire, avoir de « bons » interlocuteurs-passeurs- traducteurs, issus de ces univers semble indispensable (3.2).

3.1 S’attarder sur la matérialité spatiale des biens collectifs produits

Alors même que la planification d’un projet pouvait paraître consensuelle lors de la négociation partenariale, la matérialité spatiale des projets donne à voir des confrontations de représentations (Offner, 2006). Autrement dit, si le projet se matérialise physiquement suite à un consensus, les acteurs ne donnent pas tous le même sens à l’action et n’en attendent pas les mêmes effets. Ce qui peut apparaître, à première vue, comme un référentiel dominant renvoie en fait à des assemblages parfois surprenants de consensus entre des cadres cognitifs divergents voire antagonistes (Hernandez et al., 2005). Plus encore, le consensus est souvent obtenu en évacuant certaines dimensions du problème. Aussi, l’étape de production de l’action est souvent marquée par la résurgence de non-dits et d’impensés. Concernant, par exemple, la politique locale de transport et de déplacement à Marseille, un travail de cartographie des projets du Plan de Déplacements Urbains, associé à l’analyse du fonctionnement des groupes de travail, s’est avéré redoutablement efficace pour faire la démonstration du sens des politiques de transport et de déplacements et des modes de légitimation mobilisés pour justifier une telle politique (Hernandez, 2003) : la somme des projets projetés sur une carte dessine les contours de la ville qu’on veut revaloriser par un traitement qualitatif des espaces publics et une « protection » vis-à-vis de l’automobile. Le processus de gentrification du centre-ville de Marseille se donne à voir dans le dessin de manière saisissante.

Appréhender cette distribution socio-spatiale des équipements publics semble un passage obligé pour apporter des éléments de réponse à la question délicate du sens des politiques territoriales. Des relations de domination sont instituées par la spatialisation et l’action publique locale est le siège d’enjeux politiques forts : « *hiérarchisation spatiale et ségrégation sociale semblent si fortement liées que l’action publique locale doit être interrogée soit dans sa fonctionnalité par rapport à ces tendances, soit dans son incapacité à les inverser* » (Préteceille, 1999 : 24). Aussi, l’analyse des politiques publiques territorialisées ne peut se limiter à l’exploration de la complexité du jeu des acteurs, de leur stratégie, de leurs interactions, de leurs nouvelles relations. Ces processus gagnent, à

nos yeux, à être mis en relation avec les effets sociaux-spatiaux de ces politiques. Cela implique des incursions disciplinaires lourdes.

3.2 Chercheur en science politique cherche interlocuteurs pointus mais distanciés pour démasquer les pilotes invisibles

Si l'on admet que l'accès au sens de l'action publique implique de saisir les liens entre l'action et ses effets, alors, des incursions disciplinaires, dans d'autres sciences humaines et sociales, mais aussi du côté des sciences dites « dures » sont indispensables. « On n'est jamais mieux servi que par soi-même ». L'adage expliquerait le développement de profils de chercheurs en science politique plus ou moins en lien avec d'autres disciplines scientifiques, profils d'ailleurs bien représentés dans ces journées d'étude. Il conviendrait de prendre la mesure de la multiplication des double cursus (économiste/politiste, ingénieur/politiste, géographe/politiste...) ou des politistes en poste dans des instituts de recherche spécialisés (Inserm, Inra, Cemagref, Inrets ou laboratoires des écoles d'ingénieurs). Par ailleurs, on observe des mouvements disciplinaires sur la thématique des risques qui promeut des frottements entre sciences humaines et sociales et sciences dures (Gilbert, 2003), ou plus récemment sur les effets des techniques financières et budgétaires de l'action publique (Bezès, Siné, 2005).

De fait, de nombreux travaux de science politique rendent compte d'une immersion technique dans leur objet. Cependant, nos méthodes sont souvent artisanales et très individuelles, alors que le constat de complexité et de technicité croissante plaide en faveur d'une organisation plus mutualisée et systématique. Autrement dit, la prudence des résultats sur la question du sens et de l'idéologie de l'action publique n'est-elle pas en grande partie imputable à une incapacité à multiplier les sources de matériaux et les méthodes disciplinaires associées à leurs traitements de manière systématique sur différents objets ? C'est ce que nous avons essayé de montrer dans cette communication en espérant qu'elle ait été suffisamment convaincante pour être mobilisatrice.

Références bibliographiques

- Barthes R. (1994), *Mythologies*, Paris, Points Seuil.
- Bezès P., Siné A., (2005), « le politique et le financement des politiques publiques », atelier 6, congrès AFSP, Lyon, 14-16 septembre.
- Cadiou S. (2005), « Vers une action urbaine « moderniste » : les effets du discours des experts savants », *Sciences de la Société*, n°65, p. 9-27.
- Callon M., Lascoumes P., Barthes Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Dumoulin L., Labranche, Robert C., Warin P. (dir.), (2005), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure A., (2005), « « La construction du sens » plus que jamais en débats », in Faure A., Douillet A.C., (dir.), (2005), op. cit., p. 9-24.
- Faure A., Douillet A.C. (dir.), (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Fontaine J., Hassenteufel P. (dir.), (2002), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR.
- François B., Neveu E., (1999), « Pour une sociologie des espaces publics contemporains » dans François B., Neveu E. (dir.), (1999), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, p. 13-58.
- Gilbert C. (dir.), (2003), *Risques collectives et situations de crise. Apports de la recherche en sciences sociales*, l'Harmattan.
- Gusfield J. (1981), *Drinking driving and the symbolic order, The culture of public problems*, Chicago, The University Press.

Henry E. (2000), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne, soutenue le 26 octobre.

Hernandez F., (2003), *Le processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme soutenue à l'Université d'Aix-Marseille III (Institut d'Aménagement Régional), le 8 décembre 2003.

Hernandez F., Reigner H., Lucas J., Ruscher C., (2005), *La prise en charge locale de la sécurité routière en quête d'acteurs et d'outils. Quelle place pour la sécurité routière dans les PDU-SRU ?*, Rapport au Prédit, novembre.

Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Le Bart C., Lefebvre R. (dir.), (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Presses Universitaires de Rennes.

Lorrain D., (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), (2004), op. cit., p. 163-197.

Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles » in, Faure A., Douillet A.C. (dir.), (2005), op. cit., p. 27-32.

Muller P., (1994), *Les politiques publiques*, QSJ, PUF.

Négrier E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires des Grenoble.

Offner J.M. (2006), « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in Gras A., Musso P. (dir.), (2006), *Politiques, communication et technologies : mélanges en hommage à Lucien Sfez*, LGDJ.

Pinson G. (2005), « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et « détour » italien », *Revue Sciences de la Société*, n°65, mai, p. 29-49.

Préteceille E., (1999), « Inégalités urbaines, gouvernance, domination ? Réflexions sur l'agglomération parisienne », in Balme R., Faure A., Mabileau A., (dir.), (1999), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po., p. 57-76.

Radaelli C., (2000), « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol 50, n°2, avril, p. 255-275.

Reigner H. (2002), « Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'équipement entre adaptations et continuité », in Hassenteufel P., Fontaine J. (dir.), op. cit., p. 189-209.

Reigner H. (2005), « L'idéologie anonyme d'un objet dépolitisé : la sécurité routière », *Revue Sciences de la Société*, n°63, p. 125-143.

Sfez L. (2002), *Technique et idéologie. Un enjeu de pouvoir*. Seuil.

Smith A., Sorbets C. (dir.), 2003, *Le leadership politique et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes.

Weaver R.K. (1986), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), p. 371-398.