

Les politiques publiques aux prises avec ses propriétaires

Philippe Zittoun,
chercheur HDR au LET-ENTPE,
Université de Lyon

Avec le concept d' « ownership », Joseph Gusfield apporte une dimension très importante à son travail d'analyse de la carrière des problèmes publics. Si, grâce à des concepts comme responsabilité causale ou politique, il met en évidence la particularité du travail de définition d'un problème public que conduisent les acteurs, le concept d' « ownership » lui permet d'interroger une autre dimension qui renvoie à la structuration du champ de ces acteurs et de souligner ainsi la profonde inégalité qui existe entre eux dans l'influence qu'ils exercent sur ce travail de définition¹. Si l'auteur considère la propriété comme l'un des trois aspects d'un même phénomène de responsabilisation, c'est bien un questionnement distinct qu'il aborde ainsi².

Grâce à ce concept, c'est donc d'abord les questions sur l'asymétrie des acteurs dans les luttes définitionnelles autour des problèmes publics que l'auteur se propose d'aborder. Pour en saisir l'importance, il s'appuie sur plusieurs exemples comme celui de l'Église qui « possède » le problème de la boisson dans la société américaine à une époque donnée. La métaphore de la possession lui permet de souligner la position monopolistique de l'institution, seule légitime à définir le problème de l'alcool dans l'espace public. Ce concept lui permet également de montrer comment cette dernière se fait « déposséder » de son monopole définitionnel grâce à l'arrivée de nouveaux acteurs comme les Universités, la profession médicale et, plus tard, le gouvernement. Dans un article plus récent, Gusfield (1981) considère le phénomène en évoquant le verbe « to own » et explique que posséder un problème, c'est d'abord avoir l'autorité de désigner le dit problème et d'expliquer ce qu'il faut faire pour le résoudre.

Si ce concept heuristique de « propriétaire » est largement repris dans les travaux de sociologie des problèmes³, il rencontre des difficultés à trouver sa place dans la littérature politiste des politiques publiques bien qu'il aborde des questionnements classiques de la discipline sur le pouvoir et la domination. Dans la littérature américaine tout autant que dans la littérature française en politiques

¹ « The concept of ownership » is derived from the recognition that in the arena of public opinion and debate, all groups do have not equal power, influence and authority to define the reality of the problem.”

² « Je séparerai trois aspects dans le phénomène de responsabilité. Au premier sera donné le nom de « propriété » (...) [qui] dérive de la reconnaissance du fait que, dans les arènes de l'opinion publique, du débat public et de l'action publique, tous les groupes ne sont pas égaux quant à leur pouvoir, leur influence et leur autorité dans la définition de la réalité d'un problème. (...) La métaphore de la propriété de biens est choisie afin d'insister sur les attributs de contrôle, de l'exclusivité, de la possibilité de transfert et du risque de perte que l'on retrouve dans les deux cas. (...) les parties intéressées luttent pour imposer ou empêcher la définition du sujet comme devant engager une action publique. (...) A n'importe quel moment de l'histoire, il y a reconnaissance que des problèmes publics spécifiques sont le domaine légitime de personnes, de rôles et de fonctions spécifiques qui peuvent commander à l'attention publique, à l'influence publique et à la confiance publique. » (p. 11)

³ Cefaï, D. (2007). *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte ; Neveu E., *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin ; Gilbert, C., et Henry, E., « La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 53, No. 1, Paris, 2012, pp. 35-59).

publiques, on ne trouve en effet que peu d'utilisation de ce concept. A l'inverse, Gusfield qui s'inspire de la sociologie des problèmes et l'amène vers des questions sur leur prise en compte dans le débat public et par les pouvoirs publics ne mobilise pas les concepts issus des travaux autour des politiques publiques et qui pourtant le précède. Le concept d'« agenda », par exemple, très présent au cours des années 1970 (Cobb, Elder, 1972) mais dont l'idée est déjà présente dans les travaux de science politique dès les années 1960 (Dahl, 1965 ; Easton ; 1965) est absent des travaux de Gusfield. La distinction entre les dynamiques des problèmes et celles des solutions que l'on trouve là encore dans la littérature des années 1970 (Jones, 1970 ; Anderson, 1975) n'est pas non plus présente. Autrement dit, les deux littératures qui ont des origines différentes mais qui se retrouvent à étudier un processus similaire ont du mal à se parler.

L'enjeu de cette communication est justement de mettre en évidence que le concept de « propriétaire » constitue un outil heuristique pour mieux comprendre la fabrique des politiques publiques et saisir les carrières des propositions de solution en rendant compte des luttes définitionnelles asymétriques autour des acquisitions ou du maintien des titres de propriété auxquels les acteurs souhaitent les rattacher.

En partant de la façon dont Joseph Gusfield définit le concept de propriétaire de problèmes publics, c'est-à-dire à la fois celui qui réclame la reconnaissance du dit problème mais aussi celui qui dispose de l'autorité pour le désigner, le qualifier⁴ et lui imputer des causalités et des responsabilités politiques, nous voudrions montrer que ce concept s'applique aussi aux acteurs qui s'attribuent l'autorité pour définir une nouvelle solution. Si, dans ce dernier cas, il s'agit d'imputer des conséquences plutôt que des causes et de s'octroyer la légitimité pour décider de la mettre en place plutôt que d'imputer la responsabilité à d'autres, les luttes pour l'acquisition du titre de propriété d'une proposition de solution sont très similaires à celles décrites par Gusfield pour les problèmes. A l'inverse et à la différence de Gusfield qui ne les différencie pas, la prise en compte d'une distinction entre dynamique des problèmes et dynamique des solutions permet de réinterroger le concept de « propriétaire » dans le cas des problèmes et de l'enrichir.

Pour cela, nous voudrions dans un premier temps aborder la distinction entre problème et solution et la façon dont leurs carrières respectives se développent dans des champs et selon des formes distinctes avant d'aborder la façon dont le concept de « propriété » permet d'éclairer le champ des solutions. Dans un troisième temps, nous voudrions aborder les limites que posent le concept et la manière dont celui-ci peut-être enrichis.

I – Solution et Problème, des carrières autonomes, distinctes et antinomiques

Dans le travail de Joseph Gusfield, la solution est généralement considérée comme la suite logique du travail de définition des problèmes publics. L'auteur met en évidence que les « façons de concevoir la réalité d'un phénomène sont étroitement liées aux activités de résolution » (p. 6) et évoque les « arènes de l'action publique » (the arenas of public action, p. 5) comme lieu où les

⁴ « To "own" a problem (Gusfield 1981) is to be obligated to claim recognition of a problem and to have information and ideas about it given a high degree of attention and credibility, to the exclusion of others. To "own" a social problem is to possess the authority to name that condition a "problem" and to suggest what might be done about it. It is the power to influence the marshalling of public facilities-laws, enforcement abilities, opinion, goods and services-to help resolve the problem." J. Gusfield, *Constructing the Ownership of Social Problem*," Gusfield, J. R., "Constructing the Ownership of Social Problems. Fun and Profit in the Welfare State", dans Orcutt, J. D., & Rudy, D. R. (dir.), *Drugs, alcohol, and social problems*, Rowman & Littlefield.s, 2003, p. 7.

problèmes privés deviennent des problèmes publics sans distinguer arène des problèmes et arène des solutions. Le travail de responsabilisation politique est observé de façon identique qu'il s'agisse d'un travail d'imputation à d'autres, comme lorsque « les lobbies environnementalistes » (p. 15) veulent faire porter à l'industrie automobile et au gouvernement la responsabilité politique du problème de l'alcool au volant, que lorsqu'il s'agit du travail d'appropriation par le gouvernement pour agir de façon légitime sur un problème.

Cette non-distinction entre le travail critique de définition d'un problème et d'imputation à un gouvernement de la responsabilité politique d'agir et le travail de justification et d'appropriation de la responsabilité politique autour d'une solution constitue très certainement une des difficultés majeures que rencontrent les politistes spécialisés dans les politiques publiques lorsqu'ils abordent le travail de Gusfield. En effet, depuis l'émergence de la discipline, les auteurs ont montré qu'il existait une phase de « formulation » des solutions distinctes et autonomes de celles de la mise à l'agenda des problèmes. Cette distinction se situe essentiellement à trois niveaux. Tout d'abord, le travail de formulation d'une solution renvoie à un travail épistémologiquement différent de celui du problème. Ensuite, les acteurs en charge de ce travail sont souvent différents de celui des problèmes et enfin, la structure même de l'arène des problèmes et des solutions est là encore très différente.

Deux processus définitionnels distincts

Dans son travail minutieux permettant de comprendre la carrière d'un problème public, Gusfield a souligné l'importance du travail de définition s'appuyant pour l'essentiel sur l'agencement du dit problème à une responsabilité causale et à une responsabilité politique. Ce travail définitionnel a fait l'objet de nombreuses recherches par la suite qui ont donné lieu à une compréhension plus précise de ces jeux de langage qui contribuent à transformer une situation en problème public. On peut notamment évoquer que ce travail repose sur un étiquetage du problème et sa mise en relation avec un public de victimes, des coupables, une cause, un responsable politique extérieur et un futur apocalyptique que laisse à voir le problème si rien n'est fait et une injonction à agir. Tout l'intérêt du travail de Gusfield repose notamment sur la mise en évidence des luttes définitionnelles qui entourent cette question et qui, avant la stabilisation de l'énoncé, ont conduit à sélectionner des causes, des responsables, des victimes, des coupables et à en écarter d'autres qui auraient pu tout autant être choisis.

Dans le travail définitionnel de la solution, on trouve un processus d'agencement relativement similaire. Une solution, lorsqu'elle se trouve à l'état de proposition fait l'objet d'un étiquetage spécifique et d'une mise en relation avec des conséquences au lieu des causes, un public de bénéficiaires au lieu de victimes, de condamnés au lieu de coupables, d'un responsable politique en charge d'agir et d'un futur idyllique où le problème a été solutionné. Proposer de réduire la vitesse sur les routes par exemple s'appuie sur la mise en énoncé qui relie la solution de réduction à des conséquences attendues, la baisse des accidents de la route, des bénéficiaires, les personnes qui auraient été accidentés sans la mesure, des condamnés, ceux qui ne respectent pas la limitation, et le dessin d'un futur où l'accident de la route n'est plus un problème public.

A ce processus relativement similaire s'ajoute deux opérations définitionnelles plus spécifiques à la solution. La première opération est son instrumentation. L'existence d'une solution repose sur sa matérialisation, c'est-à-dire la mise en lien entre une solution et un instrument qui a une existence propre. Il peut s'agir d'un texte de loi, d'un budget, d'une convention, d'un décret, d'actions

concrètes devant être mise en œuvre. Si certains auteurs par exemple ont montré l'importance du flou dans la définition d'un problème pour faciliter les ralliements, l'existence d'une matérialité rend souvent plus difficile ce flou et oblige les acteurs à préciser explicitement ce sur quoi ils s'accordent. La rédaction des textes de loi par exemple sont souvent l'occasion de luttes définitionnelles autour de virgules et de détails qui font parfois exploser des alliances. Un plan de réduction de la vitesse s'accompagne souvent de plans, de cartes, de rues désignées, de panneaux, autant d'éléments qui contribuent à une visibilité délicate à négocier.

La seconde différence est le harnachement du problème à la solution. Si le travail critique de définition du problème ne nécessite pas de lien avec la solution, l'inverse ne se vérifie pas. En effet, le travail de justification d'une proposition de solution s'accompagne toujours de la mise en perspective du problème qu'il doit résoudre. Pour autant, et c'est une des découvertes importantes dans le champ des politiques publiques (Cohen, March et Olsen, 1972 ; Kingdon, 1984), la carrière des propositions de solution, avant de prendre forme, se traduit souvent par une mise en lien avec plusieurs problèmes successifs à résoudre. Nous avons pu montrer par exemple comme la proposition de tramway a été rattachée à plusieurs problèmes comme la circularité des déplacements ou la friche industrielle avant d'être rattachée à la pollution environnementale et de prendre consistance.

Le processus de harnachement est singulier et mérite une attention spécifique. Il passe en général par un double déplacement. Le premier déplacement est celui du problème vers sa cause. Il faut en effet comprendre que la « cause » d'un problème n'est rien d'autre qu'une opération de transfert d'un problème « sauvage » vers un autre problème, un problème « domestiqué » et qui devient traitable. Dire que la cause du chômage, c'est l'insuffisante productivité en France, l'absence de flexibilité des CDI ou bien encore la loi sur les 35 heures, ce n'est pas seulement associer un problème à une cause, c'est remplacer un problème intraitable et que l'on peut qualifier de « sauvage » comme le chômage ou les inégalités par un problème traitable, c'est-à-dire un problème domestiqué que l'on peut plus facilement harnacher à une solution. Le harnachement passe alors par la mise en compatibilité entre la cause du problème et la conséquence de la solution. Proposer le CICE comme solution au problème du chômage, c'est mettre en évidence d'une part que le CICE a pour conséquence l'accroissement de la compétitivité des entreprises en France et d'autre part, de substituer le chômage à la cause que serait l'insuffisante productivité des entreprises. L'établissement d'un lien causal simple entre cause et conséquence participe de ce processus d'harnachement. Il permet de comprendre aussi que le travail des acteurs qui ne participent qu'à la mise à l'agenda du problème n'est pas le même que ceux qui contribuent à définir une solution.

Au-delà de ces deux différences, il est essentiel de souligner que le travail de définition d'un problème public est d'abord un travail critique qui participe de rendre inacceptable la société et de brosser d'elle une image désordonnée alors que le travail de définition d'une solution est un travail de justification qui contribue à rendre légitime celui qui agit, la solution qu'il propose et à rendre acceptable la société en dessinant une image ordonnée (Zittoun, 2013). Il renvoie ainsi à deux formes essentielles du travail politique de mise en ordre et de mise en désordre de la société qui forment une sorte de dialectique antinomique constitutive des régimes politiques.

Des acteurs distincts dans des arènes structurées différemment

Les différences dans le travail définitionnel entre problème et solution s'accompagnent de différences sur les arènes et les réseaux dans lesquelles ils s'expriment. Les luttes définitionnelles qui doivent être comprises d'abord comme un travail critique est le plus souvent produit par ce que l'on nomme des « issues networks » (Hecló, 1978, Richardson, 1981), c'est-à-dire des réseaux composés de nombreux acteurs aux liens relativement lâches dans un système relativement ouvert où peut émerger de nouveaux acteurs. Dans cette arène des problèmes où la mise à l'agenda médiatique est un des passages obligés pour atteindre l'agenda institutionnel, la réussite est à la fois difficile, souvent éphémère et suit un rythme très saccadé, les problèmes à l'agenda le restant souvent peu de temps.

On peut par exemple prendre l'exemple du Gaz de Schiste (Chateauraynaud, Zittoun, 2014). Jusqu'en décembre 2010, l'exploration et l'extraction du Gaz de Schiste n'était pas un problème en France. Bien qu'il ait fait l'objet de quelques articles dans les médias au cours de l'année qui précède pour en souligner l'intérêt, ce sujet n'a pas suscité le moindre intérêt des acteurs. Il faut attendre fin décembre 2010 et le mois de janvier 2011 pour voir se multiplier le nombre d'acteurs organisant des réunions publiques, élaborant des déclarations publiques pour faire du Gaz de Schiste un problème. L'examen de la presse montre à quel point le nombre d'acteurs qui s'invitent dans l'arène médiatique ne cesse de croître. Si au départ, on trouve une ou deux figures comme José Bové, les « lanceurs d'alerte » se multiplient allant de plusieurs présidents de Région, à plusieurs députés, aux agriculteurs, aux offices du Tourisme, aux responsables des zones protégées, etc. Le nombre d'intervenants dans la presse ne cessent de croître dans les mois de janvier à mars issus de réseaux multiples, de géographies différentes, de façons différentes d'aborder le sujet.

A l'inverse les luttes définitionnelles autour des solutions ont lieu le plus souvent dans des espaces beaucoup plus discrets et au sein de « communauté de politiques publiques » composée de peu d'acteurs, souvent appartenant au champ depuis longtemps, se reconnaissant entre eux, se voit souvent. Dans son étude de la politique économique, Hugh Hecló et Aaron Wildavsky (1974) avaient montré à quel point cette communauté était semblable à un « village ». Dans le cadre de la politique du logement par exemple (Zittoun, 2001), j'ai pu montrer que la communauté des acteurs habilités à discuter des propositions était composée d'un petit cercle d'acteurs qui avaient investi la question du logement depuis de nombreuses années et y avaient même fait leur carrière, se connaissait tous les uns les autres, avait l'habitude de se côtoyer régulièrement. Il s'agit d'abord d'acteurs appartenant à l'administration bureaucratique mais aussi d'un nombre limité d'experts appartenant à des organisations parties prenantes du débat comme l'Union des HLM, la Caisse des Dépôts et Consignation, etc.

La carrière d'une proposition s'arrête au moment où les acteurs gouvernementaux décident de la transformer en politique publique et de la mettre en œuvre. L'enjeu des acteurs est donc d'abord et avant tout de persuader ceux qui ont les ressources nécessaires de prendre à leur compte la solution qu'il propose.

Si on peut dire la même chose d'un problème, après tout son aboutissement dépend de sa prise en charge par les acteurs gouvernementaux, il existe deux différences majeures.

La première, c'est que la carrière d'une solution s'effectue dans une arène au fonctionnement plus lent, plus progressif et incrémental, et plus calme que l'arène des problèmes. Ce sont ainsi souvent les mêmes solutions qui occupent le répertoire des solutions disponibles pendant de très

nombreuses années. L'émergence de nouvelles solutions est un processus plus lent et moins fréquent. A la carrière brusque et saccadée d'un problème correspond ainsi souvent la carrière lente et incrémentale d'une solution. La carrière du tramway s'étale ainsi sur plus de 30 ans et on voit le projet émerger très lentement et progressivement là où le problème de la pollution auquel il est harnaché en 1995 ne refait surface que par intermittence.

De plus, la solidification d'une solution passe moins par sa mise à l'agenda médiatique que par sa mise à l'épreuve par les experts de la communauté de politique publique à commencer par ceux de l'administration. Certaines solutions ont beau être à l'agenda médiatique (cf. la taxe Tobin par exemple), cela ne contribue pas nécessairement à les faire progresser sur l'agenda institutionnel. A l'inverse, de nombreuses solutions émergent sur l'agenda médiatique seulement au moment de leur décision par les autorités gouvernementales, c'est-à-dire à la fin du processus. La mise à l'épreuve des solutions et leur propagation se font pour l'essentiel dans l'espace discret des experts et des conseillers qui les confrontent notamment à une mise à l'épreuve discursive autour de l'argument de faisabilité et s'assurent d'empêcher certaines propositions d'émerger et en facilitent d'autres au contraire.

II – Cartographie des titres de propriétés dans le monde des solutions, une grille heuristique de lecture des formes de dominations

Les différences entre problème et solution étant posées, nous voudrions revenir sur le concept de propriétés et la façon dont il peut être particulièrement utile pour mieux saisir les spécificités du monde des solutions.

Comme nous l'avons évoqué en introduction, Gusfield utilise le concept de propriétaire d'abord pour rendre compte d'une part de l'asymétrie des positions des acteurs dans le travail définitionnel qu'ils exécutent et d'autre part pour souligner que les luttes définitionnelles doivent être comprises aussi comme des luttes de pouvoir qui permettent aux acteurs d'acquérir des titres de propriétés. Autrement dit, la carrière d'un problème se déploie aussi dans l'« arène de conflits dans laquelle un ensemble de groupes et d'institutions, y compris des administrations publiques, rivalisent pour acquérir les titres de propriétés »⁵.

Si Gusfield ne fait pas la différence entre la carrière des problèmes et celle des solutions, on peut dire que sa façon de décrire les enjeux de propriétés vaut tout autant, et peut être même plus encore dans le monde des solutions que dans celui des problèmes.

Propositions de solution et territoire de politiques publiques

En effet, la question de la propriété dans le monde des solutions doit d'abord être lue à partir du système bureaucratique des pouvoirs publics, de sa division des tâches et de la politique publique qu'il conduit. Selon le long processus bien connu de déploiement du système bureaucratique, on peut dire que les pouvoirs publics se sont d'abord structurés autour d'une segmentation qui croise en général un espace géographique et un domaine de politique publique. L'ensemble forme ainsi ce que nous appelons un « territoire de politique publique » dont l'administration en question acquiert le titre de propriété.

⁵ Gusfield J., *La culture des problèmes publics, l'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009, p. 16

Chaque Direction d'Administration Centrale par exemple ou chaque Direction de service au niveau local est d'abord le principal propriétaire d'une politique publique particulière.

Dès lors, chaque fois qu'une proposition émerge, la question de son rattachement à une politique publique soit pour la renforcer soit pour la transformer peut-être lu non seulement à travers le travail définitionnel de rattachement taxinomique à une politique publique mais aussi à un processus d'appropriation par les propriétaires des lieux qui redéfinissent ainsi les frontières de leur propriété. A chaque fois qu'une proposition de solution est rattachée à une politique publique existante, elle devient de la responsabilité de l'autorité administrative qui en a déjà la charge.

Ainsi, dès qu'il est question d'une proposition de solution en termes de « logement » sur l'espace national, le Ministère du Logement se positionne en propriétaire de la proposition, c'est-à-dire en administration principale devant avoir non seulement la charge de son instrumentation et de sa mise en place mais aussi la capacité quasi-monopolistique à mobiliser les arguments de faisabilité pour étouffer ou au contraire faire émerger une proposition. De la même façon, dès qu'il s'agit de sport, c'est le Ministère des sports qui devient le propriétaire légitime ou de culture, et cela devient le Ministère de la Culture. Il est ainsi rare qu'une proposition soit décidée sans avoir préalablement longuement été mise à l'épreuve de l'administration qui en a la charge. Se situant à l'interface de son administration et du gouvernement, le Ministre lui-même joue souvent le rôle de porte-parole de son administration et de principal propriétaire qu'il revendique.

Pour bien saisir les débats sur l'appropriation dans l'arène des politiques publiques, nous voudrions prendre quelques exemples de conflits autour des titres de propriétés qui révèlent chacun à leur façon une caractéristique principale de ce monde des solutions.

Dans une étude que nous avons conduite sur la lutte contre le bruit à Paris, nous avons pu observer la façon dont la proposition « réduction de la vitesse » a fait l'objet d'une lutte intense entre deux administrations, le service des déplacements et le service de l'environnement, et deux adjoints au Maire, l'adjoint à l'Environnement et l'adjoint au Déplacement Urbain. Tout le débat a porté sur l'affectation de la proposition « réduction de la vitesse » à l'un ou l'autre des secteurs. Chacun des adjoints et des chefs de services ont ainsi fortement revendiqué le titre de propriété. Loin de n'être qu'un simple problème d'ego qu'un partage de propriété pourrait satisfaire, les uns et les autres ont d'une part souligné l'attachement de la mesure à une politique publique plus large dont le territoire dispose d'un propriétaire unique et incontestable et se sont attachés à mettre en évidence l'existence de frontières qui les délimitent et empêchent leur juxtaposition. Ainsi, le secteur déplacement a argumenté que la politique de déplacement s'inscrivait dans une démarche longue d'élaboration d'un Plan de Déplacement Urbain, s'appuyant sur un dispositif participatif qui s'étale sur plus d'un an, mobilisant des acteurs spécifiques, des riverains, des associations, etc. et que le nécessaire rattachement de la réduction de vitesse à ce plan et à ses procédures rendait indispensable son intégration dans ces procédures participatives. A l'inverse, le secteur de l'environnement a mis en évidence le plan de lutte contre le bruit qu'il comptait présenter dans les 3 mois autour d'une délibération du Conseil Municipal et que la principale solution de lutte contre le bruit qui devait être présentée était d'abord et avant tout la réduction de la vitesse. L'incommensurabilité des procédures, la nécessité d'avoir un acteur qui en assume la charge de la rédaction et de la présentation a rendu impossible la conciliation des deux parties et a obligé à un arbitrage du Maire provoquant un vainqueur et un vaincu.

Un deuxième exemple permet de souligner à quel point ces dynamiques d'appropriation sont essentielles pour comprendre les stratégies que conduisent les administrations et les gouvernements. Dans les années 1990, le ministère du logement et son ministre ont proposé la mise en place d'une nouvelle forme de logement public, le « logement d'urgence ». Immédiatement, le Ministère des Affaires Sociales a contesté la proposition en soulignant que la proposition présentée n'était rien d'autre qu'un hébergement d'urgence. Loin d'une simple bataille sémantique entre deux concepts, logement et hébergement, ce conflit se déroule entre deux territoires ayant chacun un propriétaire incontesté, le terme de « logement » est la propriété incontestée du Ministère du Logement et que celui d' « hébergement » est la propriété incontestée du Ministère des Affaires Sociales. Ce partage du territoire étant posé, toute la question de savoir si la mesure proposée est un logement ou un hébergement d'urgence pose le problème concret de qui va en avoir la charge. En développant le concept de « logement d'urgence », le Ministère du Logement se propose de redéfinir les frontières traditionnelles qui délimitent les territoires de la politique du logement et de la politique de l'action sociale.

Les administrations disposent ainsi de titres de propriété d'une ou plusieurs politiques publiques dont elles ont la charge. Elles ne sont bien évidemment pas les seuls acteurs à intervenir. On trouve ainsi d'autres acteurs, experts et organisations qui interviennent sur une politique publique. L'Union HLM tout comme la fédération du BTP jouent eux aussi un rôle essentiel dans la fabrique de la politique du logement. Il est ainsi impossible de mettre en place une mesure qui concerne le logement social sans que le mouvement HLM vienne se positionner non seulement en maître d'œuvre mais surtout en propriétaire incontournable de la mesure.

Plus largement, on peut donc dire qu'une politique publique existante peut très largement être comprise comme un dispositif complexe (au sens de Foucault) comprenant non seulement un ensemble d'instruments et d'énoncés mais aussi un ensemble de propriétaires ayant un accès privilégié à la définition du sens et du périmètre d'une politique publique.

Les conflits de copropriété au cœur de la fabrique des politiques publiques

Au regard du découpage administratif, il existe deux sortes de proposition. La première, la moins fréquente, c'est celle dont la propriété est indiscutable et monopolisée par une administration unique. La deuxième, beaucoup plus fréquente qui se trouve à l'intersection de deux administrations.

Dès qu'une proposition s'appuie sur la fabrique d'un texte de loi qui édite de nouvelles règles juridiques, elle se trouve soumise aussi à un autre propriétaire, celui du Ministère de la Justice. Dès qu'une proposition nécessite de l'argent supplémentaire, elle devient un sujet de débat non seulement au Ministère qui la porte mais aussi avec le Ministère de l'Economie, du Budget et des Finances. Rare sont les propositions qui ne nécessitent ni budget, ni règles juridiques et qui peuvent être uniquement réglées au sein du territoire monopolistique d'une politique publique. Cette situation de copropriété est différente de celle que l'on a évoquée dans le cas précédent où un seul propriétaire est possible. Ici, dans tous les cas, il y a une forme de copropriété qui s'installe et qui nécessite à chaque friction entre propriétaires, ce qui arrive très souvent, des réunions d'arbitrages. Pour qui connaît l'administration et l'importance des réunions interministérielles au sein de l'Etat, il comprend toute la difficulté de la vie en copropriété.

Pour bien comprendre, ce processus, nous voudrions prendre l'exemple de la politique du logement. A chaque fois que le Ministre et son administration souhaitent mettre en place une proposition, celle-ci nécessite le plus souvent un budget. Une hausse de la construction de logements sociaux par exemple se traduit par la nécessité d'obtenir un budget supplémentaire. Ce budget est la propriété de la Direction du Budget qui a toujours son mot à dire lorsqu'il s'agit d'un budget supplémentaire, ce mot étant d'ailleurs le plus souvent « Non ». La direction du budget est de ce point de vue une administration dont le pouvoir ne cesse de croître depuis une quarantaine d'année et les périodes dites de « restriction budgétaire ». Ce pouvoir se retrouve au moment de ces fameux arbitrages lorsque les services du Premier Ministre et du Président ont en charge de rendre un « arbitrage » entre les positions divergentes de chaque ministère. Il faut dire qu'on retrouve au sein des cabinets du Premier Ministre des porte-paroles de chacune de ces administrations qui reproduisent la lutte. La carrière d'une proposition se trouve ainsi le plus souvent étouffée par ce passage par la case budgétaire.

Dans les années 1990 et 2000, la stratégie du Ministère du Logement, comme celle d'autres ministères, a d'ailleurs été de multiplier les propositions d'allègement fiscal plutôt que budgétaires. La lecture par la cartographie des propriétaires est de ce point de vue très intéressante. En effet, si une mesure ayant un coût budgétaire oblige le Ministère à discuter avec la Direction du Budget, la mesure proposant un allègement fiscal se trouve à devoir discuter avec la Direction des Impôts, une direction qui s'occupe uniquement des recettes et qui n'a, pendant très longtemps, pas eu les mêmes ressources que son homologue du budget. Autrement dit, pour les ministères dits « dépensiers », une mesure d'allègement fiscal de 10 millions pour un logement social par exemple à partir d'une exonération de TVA est plus facile à négocier qu'une mesure budgétaire de 10 millions.

La maîtrise de la cartographie des propriétaires, on pourrait même dire du cadastre, est donc un enjeu stratégique pour les porteurs dont la proposition doit de toute façon traverser plusieurs territoires pour prendre forme et consistance. De ce point de vue, la cartographie, loin d'être un espace clairement délimité par des frontières, comprend à la fois des zones de propriétés individuelles, des zones de copropriétés où les conflits sont beaucoup plus fréquents, mais aussi des zones d'ombres et des territoires vierges. C'est un lieu où les luttes sont constitutives de l'organisation administrative elle-même.

III – Propriétaire de problème et propriétaire de solution, un même concept ?

Comme nous l'avons déjà évoqué, Gusfield n'aborde pas de façon distincte la dynamique des problèmes et celle des solutions. Cela se retrouve lorsqu'il aborde le concept de « propriétaire de problèmes » mais qu'il utilise indifféremment pour évoquer les propriétaires de problèmes et ceux de solution. Lorsqu'il évoque (p. 16) le rôle de l'Etat, il insiste sur la façon dont ce dernier se pose « en médiateur (broker) de demandes incohérentes (...) [et] apparaît le plus souvent plus souvent comme un agent actif, le propriétaire des problèmes qu'il s'efforce de résoudre » et ne lui permet probablement pas de comprendre la façon décalée dont s'organisent les frictions entre deux sortes de propriétaires, ceux des problèmes et ceux des solutions. Si le concept de « propriétaire » renvoie dans les deux cas à l'idée que certains acteurs occupent une position dominante par rapport à d'autres dans les luttes définitionnelles qui structurent la carrière d'un problème ou d'une proposition, les formes de domination dans chacun de ces champs ne se structurent pas de la même

façon et obligent à repenser le concept de propriétaire en fonction de la dynamique dans laquelle il s'inscrit.

Les propriétaires de problème, un titre flou dans un espace aux règles de domination incertaines

Le concept de propriétaire dans le cas des problèmes permet de souligner que les luttes pour définir un problème s'organisent dans un champ asymétrique. Pour autant, l'observation de ce champ asymétrique n'est pas sans poser des difficultés et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, il n'existe pas vraiment de lieux simples où la domination s'observe. Dans la carrière d'un problème, si l'on trouve régulièrement des définitions en concurrence, c'est la mise à l'agenda qui devrait constituer le plus souvent le moment révélateur de cette domination. Or, il existe tout d'abord deux formes d'agenda (Cobb, Elder, 1972).

Le premier est l'agenda médiatique qui se révèle au moment où un problème occupe la scène médiatique. Ce processus généralement rapide et éphémère ne s'accompagne pas nécessairement d'une définition dominante et peut souvent être l'objet au contraire d'une agrégation de définitions qui viennent toutes, d'une façon ou d'une autre, faciliter la mise à l'agenda. Plusieurs travaux ont par exemples montré l'importance du flou dans le processus de mise à l'agenda, le flou favorisant la multitude des interprétations possibles et l'agrégation des causes.

Le second type d'agenda est l'agenda gouvernemental, c'est-à-dire le moment où le problème est pris en charge par les autorités. Dans ce cas, la difficulté, comme nous l'avons montré, c'est qu'il est rare que cette prise en charge ne s'accompagne pas d'une redéfinition du problème qui permette de le rendre traitable. Dès lors, il devient là aussi difficile de savoir qui se trouve en situation dominante puisque la définition est modifiée.

De plus, la carrière d'un problème dépend souvent de la capacité des porteurs de définition à propager leur cause en enrôlant d'autres acteurs qui en deviennent aussi les propriétaires. Le succès de ce processus de propagation dépend souvent de l'extension du nombre de propriétaires quitte à rendre plus flou la définition du problème facilitant les multiples interprétations et appropriations, phénomène souvent observé. Il est important de souligner qu'un problème n'a que rarement besoin d'être clairement explicité, puisqu'il n'a pas besoin de matérialisation précise, ce qui rend plus facile les formes d'agrégation de définitions. Il existe bien évidemment toujours des moments où les acteurs peuvent avoir besoin de s'accorder sur leur critique, comme lorsqu'ils organisent une manifestation et discutent des mots d'ordre par exemple mais cela reste une exception.

Prenons l'exemple du Gaz de schiste. Avant décembre 2010 en France, on ne trouve aucun article de presse qui le présente comme un problème, les rares articles publiés évoquant plutôt l'existence d'une opportunité pour le pays. Lorsque le mouvement de contestation démarre, on peut dire qu'il pénètre dans un terrain vierge de sens, très peu d'acteurs en France sachant de quoi il s'agit et ayant un avis sur le sujet. Tout le travail des opposants va justement consister à imposer au cœur de ce champ sémantique, une définition qui fait du Gaz de Schiste un problème qu'il faut régler. Les opposants, peu nombreux au départ, vont croître à une vitesse vertigineuse, de nouveaux réseaux venant ajouter leur voix et leurs définitions au Gaz de Schiste comme problème. De ce point de vue, les définitions semblent s'agréger plus que se soustraire pour faire du Gaz de Schiste un problème à la fois environnemental, agricole, touristique, sismique ou encore de réchauffement de la planète. Ce

phénomène d'agrégation se traduit par une multiplication des copropriétaires qui convergent pour protester ensemble. Si ces groupes deviennent immédiatement dominants en imposant leur définition, rejetant dans l'ombre ceux qui font du Gaz de Schiste une solution économique, les dominants sont très hétérogènes et rien ne les oblige à s'accorder à ce stade sur une définition de ce qui fait problème. Leur capacité à mettre le sujet à l'agenda médiatique dès janvier et gouvernemental dès le mois de février prouve à quel point leur agrégation a contribué à faire d'eux les groupes dominants. Certains industriels n'hésiteront pas à déclarer « contrairement à ce que chacun croit, le pot de fer, ce n'est pas nous ».

Les propriétaires de solution, un titre exclusif pour définir l'unique « décideur »

Dans le cas des solutions, c'est le processus de mise en décision qui traduit l'aboutissement d'une proposition, c'est-à-dire le processus qui passe par la mise en place de l'instrumentation que contient la solution. Cette différence n'est pas sans conséquence sur la façon dont se déroule la carrière des problèmes et celle des solutions.

Dans le cas du problème, les propriétaires peuvent être multiples et s'agréger autour d'un flou définitionnel.

Dans le cas de la solution, l'instrumentation spécifique oblige non seulement à restreindre ce flou mais rend possible la délivrance d'un titre spécifique de propriétaire principal, le « décideur ».

Tout d'abord, le nécessaire travail d'instrumentation qui accompagne le processus définitionnel se traduit par l'existence le plus souvent d'une explicitation et d'une matérialisation qui rend plus difficile le flou et l'agrégation. Qu'il s'agisse d'un projet de loi, d'un budget, d'un décret, le processus de solution passe par l'intégration de la proposition dans un dispositif qui l'institue. Cette matérialisation ne signifie pas qu'il existe une interprétation unique et que plusieurs sens ne peuvent pas se greffer au processus, mais que le champ de cette polysémie est beaucoup plus restreint. On observe d'ailleurs souvent des coalitions qui s'accordent sur une proposition tant qu'elle reste au stade de l'évocation floue mais qui n'arrive pas à s'accorder au moment de la rédaction d'un texte de loi ou de la présentation d'une mesure concrète.

A cela, il faut ajouter que la question de l'appropriation recourt à un système différent. Dans la plupart des processus décisionnel, l'asymétrie des rôles est le plus souvent associée à la procédure décisionnelle elle-même et s'appuie sur l'identification d'un « décideur » unique. Un projet de loi est présenté par un ministre parfois deux ou trois et rédigé d'abord par une administration spécifique. Un décret porte une ou plusieurs signatures de Ministres. Une subvention accordée l'est d'abord sur une ligne budgétaire dont une administration et un ministre sont propriétaires.

Le concept de propriétaire dépasse la simple métaphore lorsque l'on prend en compte la pratique toujours informelle qui consiste à associer le nom d'un ministre à une loi ou à une réforme. Les ministres « Laissent ainsi leur nom » comme il donnerait le nom à leur domaine ou accolerait leur nom à la sonnerie de « leur » propriété. Il ne s'agit pas de dire ici que le titre de « décideur » signifie que l'acteur en question est véritablement le « décideur », la plupart des travaux de science politique ayant montré que l'existence d'un véritable « décideur » relevait du mythe, mais de comprendre que l'appropriation du titre de « décideur » est un élément essentiel du processus décisionnel et de

l'enrôlement d'acteurs sans lesquels le processus ne peut aboutir. S'il peut exister plusieurs propriétaires comme plusieurs ministres ou plusieurs administrations, il se trouve d'abord au sein d'un même gouvernement qui assure les formes de hiérarchisation. Autrement dit, dans le cas d'une proposition, il existe en quelque sorte une forme de hiérarchie dans la propriété avec un propriétaire officielle et visible, le « décideur », celui dont le nom peut même être donné et une multitude de copropriétaires qui agissent dans la discrétion et se considère comme « influents ». Les acteurs ont beau de ce point de vue cherché à multiplier les propriétaires visibles en développant des procédures dite participatives, la hiérarchie est indissociable du processus décisionnel lui-même.

Les exemples ne manquent pas. On peut citer les nombreux projets de loi sur le logement que nous avons eu l'occasion d'étudier et qui portent tous le nom de leur ministre. Louis Besson, qui a laissé son nom à une loi, avait beau expliqué qu'il fallait l'appeler « loi pour le logement des personnes défavorisées », rien n'y faisait, l'étiquette n'étant pas donnée seulement par le ministre mais aussi par l'administration, les associations, les médias, les députés, etc. Le cas du tramway parisien est intéressant dans la mesure où il est d'abord porté uniquement par quelques experts au sein des administrations de la RATP et de l'Agence d'urbanisme et reste dans les cartons de nombreuses années, ressortant au gré de tentatives d'harnachement à différents problèmes à l'agenda. C'est toutefois au moment de la mise à l'agenda du problème de pollution que le Maire de Paris, en quête de solution à lui accoler, s'approprie le projet du tramway.

Ce processus d'appropriation est central puisqu'il est le seul moyen pour les acteurs de transformer leur tramway de papier qui traîne sur des étagères en véritable tramway dont le « décideur » est le Maire même si le Maire n'a légalement aucun pouvoir sur le sujet (Zittoun, 2013).

Le cas du Gaz de Schiste est intéressant puisque là la solution de son interdiction découle du problème à la différence du tramway. Dans ce processus de mobilisation à l'encontre du Gaz de Schiste, celui-ci fit l'objet de cinq propositions de lois avec chacun un premier signataire, qui donne généralement le nom à la loi et une longue liste de noms de députés signataires. Dans ce processus rare de la proposition plutôt que du projet, les deux propositions de loi dite Ayrault et dite Jacob ont même fait l'objet d'un travail de mise en négociation dans le cadre des procédures classiques au sein de l'Assemblée Nationale.

C'est d'ailleurs au moment de la tentative de formulation d'un même projet de loi que l'idée d'un consensus à voler en éclat, ne laissant comme propriétaire du projet de loi que le député Christian Jacob choisi par le gouvernement, seul à même de placer la proposition à l'agenda parlementaire. C'est également autour de la formulation du texte de loi d'interdiction que de nombreux acteurs qui s'étaient coalisés pour mettre à l'agenda le problème ont pris des positions différentes. Autrement dit, le processus d'agrégation autour de la contestation du Gaz de Schiste qui a montré l'existence d'un réseau impressionnant de propriétaires ne donnant lieu qu'à des formes de hiérarchie floue, a volé en éclat au moment de la rédaction de la proposition de loi ne laissant que la Ministre de l'Environnement, NKM, et le député Jacob comme propriétaires visibles de l'interdiction.

Conclusion : La propriété pour repenser la fabrique des politiques publiques

La métaphore du propriétaire est incontestablement un concept heuristique pour saisir les dynamiques des problèmes autant que celles des solutions. Si Gusfield l'utilise indifféremment pour

décrire une même dynamique qu'il ne dissocie pas, il s'avère prendre un sens différent dans chacun des champs.

Dans le cas des problèmes, il permet d'abord de souligner la façon dont les acteurs disposent de ressources inégales pour définir un problème et accéder aux médias et au gouvernement. Pour autant, le monde des problèmes restent un monde plus ouvert où l'absence de monopole est possible et où les situations d'agrégation peuvent conduire à faire cohabiter des définitions différentes. Il arrive même que cette cohabitation favorise le processus de mise à l'agenda médiatique plutôt que le desservent. Dès lors, on se rapproche d'avantage des formes de vente à la découpe où une même propriété peut facilement être découpée en de multiples parts que se partagent de nombreux propriétaires.

Dans le cas des solutions, le concept de propriétaire permet de mettre en évidence l'importance du processus gouvernemental qui s'appuie sur des formes institutionnalisées de hiérarchie et de domination et qui participe très largement du processus de légitimation. Le travail de définition d'une solution s'accompagne ainsi nécessairement d'un étiquetage du ou des « décideurs » qui peuvent officiellement se l'approprier mais aussi donne à voir de nombreuses autres positions qui accompagnent le titre de « décideurs » et peut regrouper les acteurs qui considèrent être des « acteurs influents » par exemple. Autrement dit, le concept est d'autant plus heuristique qu'il permet moins de révéler des dominations, le terme domination étant largement satisfaisant, que de saisir un phénomène particulier, celui des titres exclusifs de propriétés qui accompagnent les processus décisionnels.