

Entre critiques et résistances aux critiques, la mise à l'épreuve de l'institutionnalisation des énoncés de politiques publiques

Intervention EHESS, séminaire « Pragmatisme et conflictualité, la critique des pouvoirs en régime de controverses » - 5 février 2016

Comme l'explique le texte de présentation du séminaire, les travaux de **la sociologie pragmatique se sont d'abord concentrés** sur « l'étude des procédés par lesquels les acteurs font surgir de nouvelles causes » à partir d'un regard porté sur la trajectoire de ces causes, sur les épreuves multiples qu'elles rencontrent et sur les conditions qui rendent possible leur surgissement dans l'espace public.

Ce regard porté par les sociologues pragmatiques sur la trajectoire des problèmes et des causes et sur les scènes qui rendent possible son ascension **a souvent laissé dans la pénombre une scène pourtant essentielle, celle de l'action publique**, c'est-à-dire celle(s) où s'élaborent et se discutent les positions et les propositions des pouvoirs publics, celles où se façonnent les lois, les décrets, les budgets, les circulaires et plus largement les actions que portent les gouvernements, les ministères, les mairies, ce que l'on appelle le système politico-bureaucratique.

Dans les travaux de Gusfield par exemple, auteur qui fait souvent référence pour les sociologues des problèmes publics, la production des solutions est une activité secondaire **soumise à la tutelle des opérations de définition et de cadrage des problèmes**. Dans l'ouvrage récent d'Erik Neveu sur la sociologie politique des problèmes publics, bien que soulignant à juste titre l'asymétrie de traitement chez les auteurs s'intéressant aux politiques publiques entre traitement des problèmes et analyse des politiques publiques, il ne consacre lui-même qu'un seul chapitre sur les sept à cette question des politiques.

A l'inverse, les travaux sur les politiques publiques ont de leur côté **toujours assujettis la question des problèmes à celle des politiques publiques**, en en faisant une catégorie plutôt secondaire au regard des processus qui assurent la stabilité et l'institutionnalisation des politiques publiques ou leur faible capacité à se réformer et à changer. Au mieux, ce que l'on nomme dans une mauvaise traduction la mise à l'agenda des problèmes est observé comme **un élément perturbateur** qui vient de temps en temps bousculé le long fleuve tranquille des politiques publiques.

Dans cette sous-discipline de la science politique, le plus surprenant est d'ailleurs moins cet assujettissement qui trouve son explication dans **la focale choisie**, que **le traitement épistémologique différencié** que la plupart de ces travaux exercent lorsqu'ils s'intéressent d'un côté à l'émergence des problèmes dont ils interrogent le travail de définition et de propagation, **inspiré par la sociologie des problèmes**, n'oublions pas que l'analyse des politiques publiques est née à l'Université de Chicago dans ce que l'on a appelé l'école de

Chicago des politistes juste à côté de sa grande sœur, et de l'autre à **l'émergence de changement et de réforme** en ne s'intéressant guère au travail de définition et de propagation qui l'ont rendu possible.

Ce portrait à grand trait de ces deux champs permet de mieux comprendre leur difficulté à dialoguer alors même qu'ils abordent des objets qui ont tout à voir. **Que serait en effet une cause qui ne s'appuie pas sur un travail critique des politiques publiques en place et une mise en responsabilité des pouvoirs publics**, de ce qu'ils font en général relativement mal et de ce qu'ils ne font pas au regard de ces causes ? A l'inverse, que seraient les projets de réformes et de changements sans problèmes à résoudre sur lesquels s'adosser et se légitimer ?

Le propos de ma communication aujourd'hui est justement de reprendre ce débat sur le lien entre causes et action publique, entre problème et solution, entre critique et résistance à la critique, mais en **proposant de mobiliser un regard symétrique** sur les causes et sur les propositions, c'est-à-dire en observant avec un même regard le travail de définition et de propagation d'une cause et d'une proposition, **en m'intéressant symétriquement à l'ensemble des procédés** qui permettent le surgissement des causes et des propositions, en analysant à partir de ce même regard tout à la fois le travail que mènent les acteurs pour qu'une cause ou une proposition prenne forme, aux épreuves que l'une et l'autre doivent affronter et aux conflits qu'elles doivent traverser pour y arriver. Il s'agit ainsi à la fois **d'utiliser un même regard analytique**, de mieux prendre en compte l'ensemble des **différences** qui caractérisent les deux scènes où se déploient ces trajectoires et d'interroger l'existence et la forme des interactions.

Pour ce propos, je voudrais **dans un premier temps** montrer qu'il est possible d'examiner de façon symétrique la trajectoire des problèmes et celles des solutions, en mettant en évidence les spécificités de chacune des scènes, puis **dans un deuxième temps**, je voudrais aborder la question des épreuves que doivent subir les propositions et mieux saisir aussi les interactions entre ces deux trajectoires.

1. Observer symétriquement la trajectoire des causes et celles des propositions

En préalable à cette première partie, je voudrai revenir **sur le parti pris initial** de mon propos, celui de **refuser l'assujettissement du problème à la solution ou vice-versa**, et de considérer l'un et l'autre comme relié à des trajectoires autonomes.

C'est un parti pris très présent dans le champ des politiques publiques depuis les travaux de John Kingdon en 1984 qui s'est inspiré du modèle de la poubelle en élargissant l'indépendance des problèmes et les solutions découvertes par Cohen, March et Olsen à l'ensemble des processus de définition des problèmes et de formulation des solutions. L'auteur montre ainsi que **chaque courant** (« stream ») s'appuie sur des acteurs spécifiques, un rythme propre et des règles du jeu particulières.

Cette autonomie se vérifie empiriquement assez facilement. Je prendrai ainsi **deux exemples qui l'illustrent**.

Le premier est celui du **tramway parisien** sur lequel j'ai travaillé, le T3. Avant d'arriver sur des rails, ce projet a circulé dans les rapports et dans les réunions pendant **plus de vingt ans**. Pour autant, s'il émerge vraiment en 1995 accolé au problème de la pollution de l'air, il trainé dans les cartons et les réunions pendant près de vingt ans mais **jamais accolé au problème de la pollution**, plutôt accolés à d'autres problèmes tels que l'insuffisante circularité des transports ou la friche urbaine de la petite ceinture ferroviaire.

Le deuxième exemple, plus récent, est la façon dont un ensemble de problèmes similaires, comme l'insuffisante ouverture à la concurrence, l'absence de respect des directives européennes, la résorption de la dette de la SNCF, **peut conduire à 15 ans d'intervalle** à deux solutions radicalement opposées, dans un cas la scission SNCF/RFF et dans l'autre la fusion.

Ces deux exemples illustrent non **seulement l'indépendance définitionnelle** qui existe entre problème et solution mais l'existence d'une trajectoire propre. Au cours de sa carrière, une solution peut s'articuler à des problèmes différents, voire parfois même opposés. Cohen, March et Olsen, expliquait que les solutions « volaient » d'un problème à l'autre.

Ce parti pris autonomiste étant posé, je voudrai revenir sur **la mise en évidence de 7 différences** qui caractérisent chacune de ces trajectoires.

La première différence à prendre en considération, c'est que le processus définitionnel requiert des assemblages différents. Le problème s'appuie sur un travail définitionnel essentiellement normatif et causal qui décrit, à travers la mobilisation de nombreux dispositifs de connaissances, **la société telle qu'elle est au regard de ce qu'elle devrait être**.

Ce travail définitionnel repose principalement sur **l'agencement du dit problème** à des causes, des victimes, des coupables, un futur problématique voire apocalyptique et un responsable qui est toujours les pouvoirs publics, l'autre, une politique publique qu'il s'agit de critiquer.

Le travail de définition d'une proposition s'appuie sur son agencement avec des conséquences attendues et non des causes passées, des bénéficiaires et non plus des victimes, des condamnées et non plus des coupables, un futur apaisé et non plus apocalyptique, un « décideur », en général issu d'un exécutif gouvernemental, mais aussi une politique publique qu'il s'agit d'intégrer pour renforcer ou transformer et un problème qu'il s'agit de résoudre.

Deuxième différence, les acteurs en charge des problèmes et ceux en charge des solutions ne sont pas tout à fait les mêmes, même si il peut y en avoir quelques-uns de commun. Les acteurs participant à la définition des solutions sont le plus souvent issus de ce que l'on

nomme **le système politico-bureaucratique**. Ils appartiennent le plus souvent aux administrations, aux partis politiques ou aux Think Tanks, à certains groupes d'intérêt, c'est-à-dire le plus souvent ils appartiennent à des organisations impliquées dans les politiques publiques. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs chercheurs dont Hugh Heclo et Aaron Wildavsky ont travaillé sur la politique économique et ont montré à quel point le nombre d'acteurs impliqués réellement dans le travail de définition des solutions étaient peu nombreux, se connaissaient bien, travaillaient ensemble depuis des années, et partage de nombreuses croyances communes. **Ils ont parlé de « village »** et ont développé le concept de « policy community » pour désigner cet ensemble.

Pour donner un exemple, lorsque j'ai travaillé sur la politique du logement, un acteur me disait « vous savez le monde du logement, c'est un peu la famille corse, on met longtemps à s'y faire admettre mais après, c'est pour la vie ». Les acteurs qui participent à la définition de solution au niveau national sont en fait peu nombreux, moins d'une centaine, ils occupent des positions dans les organisations majeures à commencer par la Direction de la Construction et de l'Habitat, l'Union HLM, la Caisse des Dépôts et Consignation, la Fédération Nationale du Bâtiment, etc. et ont souvent des carrières professionnelles qui les conduisent à passer d'une organisation à une autre. Par exemple, Robert Lion était d'abord Directeur de la Construction, avant de devenir Secrétaire Général de l'Union HLM, puis directeur de cabinet de Pierre Mauroy avant de prendre la direction de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce type d'exemple ne se retrouve pas seulement au sommet de la hiérarchie. Cette spécialisation concerne également les responsables politiques qui, au long de leur carrière ont tendance à se spécialiser sur un thème particulier pour se différencier et se légitimer. On trouve ainsi 4 – 5 députés spécialisés, sur plusieurs mandats. Ces experts du logement se voient souvent, disposent d'un vocabulaire commun et de connaissances spécifiques qui participe de sa complexification. Le logement, « c'est complexe, je n'y comprends pas grand-chose et je laisse cela aux spécialistes », me disait un ancien premier ministre pourtant pas connu pour son refus de la complexité, Michel Rocard. Dans le monde des solutions, on ne trouve quasiment pas de « lanceurs » d'alerte par exemple, d'individu isolé mobilisant les ressources médiatiques. Ce phénomène de communauté de politique publique, je l'ai retrouvé dans le transport, dans le bruit, dans le Gaz de Schiste.

Comparé à ces structurations fermés, les acteurs agissant sur les problèmes sont plus variés, plus nombreux et ont des relations plus faibles. Heclo utilisait le terme « issue networks » pour désigner ces réseaux plus lâches et ouvert. Cela ne signifie pas que ce réseau est totalement ouvert, **bien au contraire**, il existe un coût d'entrée non négligeable, mais que ces frontières sont plus poreuses.

Je prendrai juste l'exemple du Gaz de Schiste. Le travail de dénonciation du phénomène a eu lieu à deux ou trois reprises par un journaliste d'un côté, Nicolino, et par une élue régionale de l'autre mais rien ne s'est vraiment passée. Il a fallu attendre la conférence de presse de José Bové pour que la cause soit lancée. En même temps, lorsqu'on effectue une

large revue de presse, on est frappé par le nombre d'acteurs différents qui interviennent dans le débat pour dénoncer et énoncer le problème.

Troisième constat, si les promoteurs des causes et ceux des propositions cherchent d'une façon ou d'une autre à attirer l'attention des « gouvernants », les trajectoires qui permettent d'attirer cette attention restent souvent très différentes.

Dans le cas des causes, l'attention est souvent liée à la médiatisation qui constitue une arène essentielle dans le franchissement d'une nouvelle étape et arrivent souvent assez tôt en amont.

Dans le cas des propositions, cela reste beaucoup plus rare. Lorsqu'elles émergent sur l'agenda médiatique, les propositions ont souvent déjà fait l'objet de longues trajectoires internes et ont déjà attiré l'attention des gouvernants. On peut même dire que c'est souvent a posteriori que les gouvernants eux-mêmes participent de cette médiatisation.

L'émergence d'une proposition dans l'espace public, ce qui arrive de temps en temps, a rarement constitué une étape essentielle dans l'attention que leur accordent les dirigeants.

Cette différence se traduit par le fait que les luttes pour faire émerger une proposition et attirer l'attention sont souvent plus discrètes, plus confinées et plus difficiles aussi à percevoir que les luttes pour les problèmes. Elle s'appuie sur un travail de persuasion, d'intéressement voire d'enrôlement qui utilise la discrétion des cabinets, des administrations, des réunions, des rencontres comme ressource.

Dans le cas du tramway par exemple, l'essentiel des luttes entre deux tracés en compétition que j'ai pu suivre ont eu lieu au sein de chacune des organisations, dans des échanges parfois formelles et souvent informelles au cours duquel les acteurs élaborent et déploient leur stratégie. Les moments clés comme les réunions de travail entre le Directeur de la RATP et les défenseurs internes de chaque tracé, les rencontres entre le Maire, son cabinet et son administration, les déjeuners entre le Maire et le directeur de la RATP sont autant de lieux où se discutent les solutions.

Quatrième différence, la dynamique des problèmes et celle des solutions n'est pas identique. Si les causes ont des trajectoires souvent saccadées et chaotiques, particulièrement soumises aux aléas des événements qui ponctuent l'actualité et des médias qui s'intéressent aussi vite à un sujet qu'ils peuvent rapidement le délaisser, la dynamique des solutions est beaucoup plus lente, beaucoup plus progressives. Nombre de solutions qui émergent ont souvent été élaborées des années auparavant et ont suivi un long parcours dans des rapports passant beaucoup de temps sur des étagères poussiéreuses. Les « nouvelles » solutions sont rares et le recyclage de vieilles recettes est fréquent.

Quand je regarde les politiques publiques sur lesquels j'ai travaillé, le tramway à Paris a végété plus de vingt ans avant de prendre ses rails, le plan de lutte contre le bruit reposait d'abord sur la réduction de vitesse comme instrument, la politique du logement recycle

souvent les mêmes recettes et que l'on regarde l'actualité le travail le dimanche, la réduction du code du travail, la nouvelle prime à l'emploi. On ne peut pas dire que les recettes soient très nouvelles.

Cinquième constat, tout comme les problèmes, il existe effectivement des propriétaires de solution mais ce que j'appelle le cadastre des solutions n'est pas organisé de la même façon que celui des problèmes.

Le paysage politico-bureaucratique se structure d'abord autour **d'une division du travail**, ce que j'appelle **les territoires de politiques publiques**, c'est-à-dire la rencontre d'un territoire géographique et d'un territoire thématique. Ce territoire est généralement gouverné par une administration qui en a la charge quasi-exclusive, par des groupes d'intérêts reconnus comme légitime, par des discours dominants sur lequel je reviendrai, par des règles de reconnaissance et de légitimation mais aussi **par des frontières** que les acteurs définissent, élargissent, stabilisent voire recomposent souvent.

Il est rare, même très **rare**, que les propositions soient apatrides et émergent hors sols, ou plus exactement quand elles sont hors sols, leur chance de devenir une proposition gouvernementale reste très faible. Il est encore plus rare voire impossible que leur trajectoire ne les conduisent pas à parcourir ces territoires de politique publique. **Ces territoires forment des points de passages obligés** pour toute proposition qui émerge.

Ainsi, toute **proposition qui parle de logement en France** devra passer par les fourches caudines du Ministère du Logement pour se transformer en décision ; toute proposition sportive, par le Ministère des sports, toute mesure qui implique un budget par le Ministère du Budget, etc.

Evidemment, il n'est pas rare qu'une proposition fasse **l'objet de conflits territoriaux particulièrement violents**. On peut même dire que ces guerres de territoire au cours duquel les propriétaires de politiques publiques stabilisent et parfois élargissent et redessinent le cadastre des politiques publiques constitue **un mode fréquent de règlements des litiges**.

Je prendrai deux exemples pour bien comprendre ces enjeux. Au milieu des années 1990, le ministère du logement propose de mettre en place des **« logements d'urgence »** suscitant des conflits internes très importants notamment avec le ministère des affaires sociales. Il faut dire en effet que le découpe administratif fait que toute mesure relevant du logement doit être portée et discuté par le Ministère du logement et toute mesure relevant de l'hébergement doit être discuté par le Ministère des affaires sociales. Chaque ministère est propriétaire de ces mots et du territoire qu'il recouvre. Or, avec le concept de « logement d'urgence », le logement ouvre un conflit territorial qui se traduira par de nombreux conflits internes.

Un deuxième exemple concernant le logement mais pas seulement. On ne peut pas comprendre la montée en charge des propositions fiscales dans les années 1990, conduisant

à de très **nombreuses « niches », sans comprendre** la montée en puissance dans les années 1980 du Ministère du Budget, qui devient le propriétaire incontesté de toute nouvelles dépenses mais qui ne gèrent pas les recettes, et les stratégies de contournement des ministères dépensier qui préfère s'affronter avec la direction qui a en charge les recettes, qui fut longtemps moins puissante dans les arbitrages.

Il existe ainsi **des territoires de politiques publiques** dont les administrations gardent jalousement la domination et qui donnent lieu à des passages obligés. Evidemment, les administrations ne sont pas les seuls. On ne parle pas de logement social sans inviter et obtenir l'adhésion de **l'Union des HLM par exemple**. C'est donc le territoire d'une **communauté d'acteurs** qui détient les clés du royaume, suivant les secteurs, et qui sont continuellement engagés dans des conflits territoriaux à commencer par celui qui opposent le budget aux ministères dépensiers.

Cette dimension conflictuelle que l'on retrouve entre ministère mais aussi entre sous-direction, entre bureau, entre section reflète bien **l'importance du conflit** dans les organisations que Crozier avait déjà souligné. Ouvrir la boîte noire de l'administration permet d'abord de faire de l'incohérence de l'Etat ou des pouvoirs publics **un postulat de départ**, un constat où le conflit est la règle et la coordination et la « cohérence » un problème. Crozier a montré à juste titre à quel point l'incohérence ne sont pas les conséquences des dysfonctionnements de l'Etat mais au contraire la cause de ce qui lui permet d'agir.

Sixième constat, les coalitions structurées autour des problèmes et celles autour des propositions ne se cimentent pas de la même façon. La propagation des problèmes constitue un levier essentiel pour la mise à l'agenda des problèmes. De nombreux auteurs ont noté à quel point, la fabrique définitionnelle des problèmes s'organise autour d'un **certain flou qui facilite l'élargissement** des coalitions. D'une certaine façon, l'agrégation est une force essentielle dans le processus de propagation du problème.

Dans le cas du Gaz de Schiste par exemple, on observe qu'autour de la dénomination floue du « problème du Gaz de Schiste » vient s'agrèger de multiples arguments qui facilite l'enrôlement des opposants tels que la pollution des nappes phréatiques qui participent d'embarquer dans la mobilisation les agriculteurs et les habitants, la dégradation du paysage qui participe d'enrôler les offices du tourisme et les parcs nationaux, l'absence de concertation qui participent d'embarquer les élus locaux sans oublier le réchauffement climatique et la cause environnementale qui contribue de mobiliser les réseaux environnementalistes. S'il existe des luttes définitionnelles autour des problèmes, la capacité de ces promoteurs à faciliter l'élargissement autour du flou constitue un enjeu essentiel.

A l'inverse, la propagation d'une proposition passe généralement par son instrumentation et son explicitation. Qu'il s'agisse d'un texte de loi, d'un décret, d'une circulaire, d'un changement budgétaire, il existe un **processus nécessaire d'explicitation** et de formalisation

qui obligent les acteurs **non pas à lever la polysémie** des propos mais tout de même à réduire une partie de ce flou. Il est ainsi fréquent de voir les acteurs débattre de virgules et de formulation, ce qui rend l'exercice d'explicitation souvent difficile.

Dans le cas du Gaz de Schiste, s'il existe au sein du parlement par exemple une large majorité en 2010 pour protester contre le Gaz de Schiste, c'est au cours de l'explicitation de la proposition, c'est-à-dire ici au cours de la rédaction des 4 articles, que les acteurs ne vont pas arriver à se mettre d'accord et faire sauter en éclat la coalition qui supportait la proposition.

Septième différence, les formes distinctes de politisation.

Dans le travail de définition des problèmes et des causes, les acteurs ne font pas que définir et dénoncer ce qui est, **il critique le pouvoir qui en est responsable** soit d'avoir fait dans le cas où celui-ci est aussi le coupable, soit de n'avoir pas encore agi pour transformer la situation. La définition du problème public a donc à voir d'abord **avec la critique du pouvoir** et avec la dénonciation de l'ordre social qui se construit dans un domaine particulier. La dénonciation de l'ordre social tel qu'il est participe de fabriquer **un désordre politique** en rendant « inacceptable » le réel et en soulignant celui qui doit agir.

Le travail de mise en désordre politique s'appuie sur cette contestation de l'ordre existant et s'en alimente. Il forme ce que Julien Freund nomme une dialectique antinomique du désordre et de l'ordre qui tel le ying et le yang sont des opposés qui s'autoréférencent l'un à l'autre. La mise en désordre a besoin d'un ordre à contester. **C'est en critiquant le dépositaire de l'ordre que les défenseurs de cause produisent du désordre**, c'est en soulignant son incapacité à corriger les ordres sociaux qu'ils établissent une forme d'injonction à agir. De ce point de vue, **le responsable désigné est généralement l'autre**.

On peut prendre l'exemple de cet accident entre un poids lourds et un car qui a fait la Une des médias au mois de décembre pendant plusieurs jours, mobilisant toute la classe politique au chevet des nombreuses victimes. Cet événement était un drame mais n'avait aucune dimension politique. Noël Mamère va essayer de politiser le débat en désignant la loi Macron sur la libéralisation des autocars et le mauvais entretien des routes du Conseil Général comme causes du drame, faisant ainsi du gouvernement et du Conseil Général le responsable de la situation. Bien que sa tentative fut un échec, elle montre bien comment le processus de politisation d'une situation et en même temps sa fragilité.

Lorsque l'on observe la trajectoire des propositions, la situation est différente. Une proposition est d'abord construite par ces promoteurs non comme une critique du pouvoir mais comme **un instrument du pouvoir**. Le travail de politisation passe tout au contraire par sa capacité à faire **d'une proposition le moyen à travers lequel le gouvernement montre sa capacité à résoudre des problèmes**, à réformer des politiques publiques, à agir sur la société et plus généralement à remettre de l'ordre dans une société désordonnée. C'est la capacité

des acteurs à définir une proposition comme un instrument de remise en ordre et de légitimation des gouvernants qui constitue l'enjeu central.

Dans ce processus, on retrouve cette dialectique antinomique de l'ordre et du désordre décrite par Julien Freund mais cette fois-ci c'est une opération de mise en ordre qui s'appuie sur le désordre pour se légitimer. Ici, le responsable n'est jamais l'autre mais celui qui veut mettre en scène sa capacité à agir, à décider, à gouverner. **On peut donc évoquer qu'au travail critique du pouvoir à travers les causes et les problèmes répond un travail de légitimation du pouvoir à travers les solutions qu'il propose.**

2. La mise à l'épreuve des propositions et l'interaction

Le travail heuristique que nous venons de faire pour mettre en évidence l'autonomie et la spécificité des trajectoires des causes et des solutions, nous permet d'aborder dans un second temps **la question des épreuves que rencontrent la trajectoire des propositions** et d'aborder du même coup l'importance **dans ses épreuves des croisements, des liens et les interactions qui se construisent entre les deux trajectoires.**

Pour rendre compte de ces questions, je voudrais d'abord mettre en évidence les lieux de ces mises à l'épreuve des critiques des propositions avant d'aborder les formes que ces critiques prennent et les formes de résistances qui s'organisent pour y faire face.

Le forum de la rhétorique politique comme lieu de mise à l'épreuve des propositions

Quelques soit le degré de **discrétion** de la trajectoire des propositions, il existe toujours une **phase au cours de laquelle une proposition est exposée publiquement par son porteur**. A la différence des causes, il s'agit souvent d'une phase avale au cours de laquelle le porte-parole de la mesure **vient la présenter dans les espaces politiques**, que ce soit dans une assemblée publique, dans des interviews de média ou bien encore dans des espaces organisés de discussion, de concertation, de négociation.

Cette scène que Bruno Jobert nomme le forum de la rhétorique politique se structure autour de joutes oratoires critiques au cours desquelles sont débattues les propositions. Dans son ouvrage sur les règles du jeu de la scène politique, Murray Edelman insiste tout particulièrement sur **le travail de différenciation et de légitimation** qui structurent l'activité de ses joutes en régime démocratique.

Le travail de différenciation est ce qui permet déjà à **l'opposition politique** d'exister et de revendiquer une position et une identité distincte du pouvoir. Il est essentiel pour construire la figure de l'opposant et pour légitimer ses prétentions à gouverner et repose d'abord sur un travail critique particulièrement important. Ce travail critique est à la fois un exercice obligé au sein des institutions où s'organisent le vote et le débat, comme l'Assemblée Nationale, mais aussi dans les médias.

Les opposants politiques ne sont évidemment pas les seuls, les prétendants à la critique, porte-paroles de groupes d'intérêt, experts en tout genre, sont généralement nombreux et sollicités par les médias, quand ils ne les sollicitent pas eux-mêmes, pour faire part de leur critique.

Au cours de cette étape, les porteurs ne font pas qu'exposer la proposition qu'ils défendent, **ils doivent aussi répondre aux multiples critiques** dont les journalistes et les opposants politiques se font le plus souvent les porte-paroles.

Il suffit de regarder le débat sur la déchéance de nationalité ou sur le travail le dimanche pour le comprendre. A chaque nouvelle proposition, le Ministre doit passer son temps à répondre à des questions posées par les parlementaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat, par des journalistes sur les plateaux télévisés, par leur entourage et les électeurs qu'il ne manque pas de croiser. Bien évidemment, toutes les mesures ne bénéficient pas du même éclairage mais tout porteur sait qu'il peut avoir à répondre à une exigence d'argumentation.

Bien qu'elle soit située en bout de chaîne, **cette partie de la trajectoire d'une proposition ne doit pas être comprise comme un simple exercice rhétorique sans conséquence sur la mesure et sur son porte-parole**. Il arrive qu'au cours de ces épreuves, une proposition ne **résiste pas et disparaisse** ou bien encore qu'elle se transforme au gré des épreuves comme un moyen pour les porteurs de solidifier leur position. De ce point de vue, les épreuves loin d'être neutres sont particulièrement périlleuses pour les propositions et leurs porteurs qui ne sont jamais assurés de réussir et doivent « tenir » en résistant aux critiques.

Je voudrais **prendre un exemple** issu de mes recherches sur le Gaz de Schiste.

Lorsqu'éclate l'affaire du Gaz de Schiste, la position de NKM a d'abord été de défendre la position du gouvernement en argumentant que la France n'était pas les Etats-Unis et qu'il n'y avait donc rien à craindre. Dès le lendemain, elle doit répondre aux critiques de José Bové par presses interposées qui lui rappelle que les brevets sont tous américains et que la société dont il est question est elle-même américaine. Dès le surlendemain, on la voit adopter une nouvelle position puisqu'elle propose un moratoire. A plusieurs reprises, la difficulté à « tenir » une position s'accompagnera par une série de changements de position puis à l'émergence d'une proposition d'interdiction.

Plus largement, il importe de comprendre que même si cette phase n'arrive le plus souvent **qu'à la fin de la trajectoire**, elle est très largement **anticipée** par les acteurs qui doivent se préparer à affronter les épreuves de cette phase d'exposition. Disposer d'un énoncé de la proposition qui fasse sens et qui tienne, c'est-à-dire qui dispose de suffisamment d'arguments solides pour résister aux critiques constituent un élément clé du dispositif.

La scène discrète des politiques publiques comme deuxième scène de mise à l'épreuve

Je voudrais ici reprendre la distinction proposée par **Perelman** entre conviction et persuasion. Perelman met en évidence la nécessité de comprendre que l'argumentation est d'abord une activité qui à la différence de la démonstration repose sur la volonté de faire adhérer l'interlocuteur. Si la démonstration est un raisonnement sans faille qui ne nécessite aucun interlocuteur, ce qui n'existe selon Perelman qu'en Mathématique, dans tous les autres champs, **l'impossibilité de construire une logique absolue, ce qui pousse l'argumentation** dans le champ de la vraisemblance, fait de l'argumentation un raisonnement dont l'enjeu est l'adhésion de l'interlocuteur. En ce sens, l'argumentation est généralement construite par le locuteur en fonction de l'interlocuteur dont il veut emporter l'adhésion et non indépendamment de lui. Dès lors, première conclusion de Perelman, il suggère de distinguer **le travail d'argumentation** lorsque celui-ci s'adresse à **un auditoire universel** qu'il désigne par le concept de **conviction** de celui d'auditoire particulier pour lequel il mobilise le concept de **persuasion**.

Cette distinction permet de mieux saisir celle entre la phase de conviction qui s'effectue au sein du forum de la rhétorique politique et qui, si elle répond à des critiques publiques et qui se positionnent avec pour enjeu d'emporter la conviction d'un public universel, et le travail de persuasion qui s'adresse à un public spécifique **pour emporter l'adhésion** d'un acteur avec des arguments qui ne sont pas nécessairement les mêmes.

Pour comprendre ce processus, il faut donc **s'intéresser à la trajectoire des propositions** en prenant en compte le chemin parcouru entre le moment où **un nombre très réduit** d'acteurs élaborent et façonnent une proposition et le moment où l'on trouve une coalition suffisamment large d'acteurs qui la soutiennent et qui rendent possible son passage dans le sas institutionnel de la décision. C'est ce chemin qui a été peu étudié et qui pourtant nous permet de mieux saisir les jeux, les enjeux et les épreuves que doit subir une proposition pour émerger. C'est ce chemin qui nous permet de mieux comprendre l'une des activités les plus importantes auxquelles s'adonnent les acteurs, **le travail de persuasion** et qui est pourtant largement sous-estimé.

Certains auteurs dans les années 1960 l'avaient pourtant pointé, je pense notamment aux travaux de **Richard Neudstadt** qui avait étudiés dans les années 1960 l'activité du président des USA et qui montrait qu'une large part de ces activités était dédiées au travail de persuasion des sénateurs clés. Un autre auteur comme Banfield avait souligné à quel point ce travail d'influence avait de l'importance. Il faut ensuite attendre la fin des années 1980 et les travaux de Stone, de Fischer et de Majone pour que cette question revienne mais par des chemins particuliers.

Dans mes travaux sur le tramway par exemple, il est particulièrement intéressant d'observer **l'énergie que déploient les acteurs pour persuader et enrôler de nouveaux acteurs pour soutenir un tracé ou l'autre**. Le travail de persuasion se démultiplie et traverse toutes les principales organisations en charge de cette question. De quelques promoteurs dans les années 1990, on voit ce nombre se démultiplier formant ainsi deux coalitions rivales qui s'affrontent non sur la légitimité du tramway qui s'impose progressivement mais sur le choix du tracé. De la même façon, les acteurs sur **le logement** ou ceux sur le bruit sur lesquels j'ai travaillé passent leur temps à mener des luttes internes pour intéresser et s'imposer.

Ce processus de persuasion qui permet au promoteur de déployer leur proposition ne doit pas être considérée comme **une simple promenade de loisir** mais avec l'idée que les propositions qui émergent sont proportionnellement **rare**s par rapport à toute celle qui échoue dans leurs trajectoires

et traversent avec succès les épreuves qu'elles doivent affronter. Observer et décrire les épreuves sont alors un moyen de mieux comprendre non le « who govern » mais le « how governs ».

Je voudrais de ce point de vue présenter **5 épreuves essentielles** que subissent les propositions et au cours de laquelle entre critique et résistance aux critiques, les propositions se reconfigurent.

1. La critique de l'efficacité, ou l'épreuve du domptage des problèmes sauvages.

Si le travail de politisation d'une cause passe d'abord par la capacité de ces porte-paroles à désigner l'autorité comme responsable, celui de la proposition passe d'abord par la capacité **à résoudre les problèmes**. Autrement dit, si la cause n'a pas besoin de solution pour émerger sur l'agenda, **l'inverse est rarement identique**. Les propositions ont besoin de « problème » pour devenir des « solutions ». Le rattachement au problème leur permet non seulement de faire sens en devenant une « solution » mais aussi **de pouvoir capter l'attention fulgurante** et large dont bénéficient les problèmes et faciliter le travail de propagation.

Je reprends mon exemple du tramway. Le projet de tramway a circulé pendant 20 ans dans les cénacles d'experts. A chaque fois, il était attaché à un problème, ce qui fait de lui une solution, comme l'insuffisante circularité des transports mais sans susciter le moindre intérêt. C'est en s'attachant au problème de la pollution lorsque celui-ci émerge sur l'agenda médiatique qu'il se met à intéresser des acteurs comme le Maire, le directeur de la RATP, et bien d'autres encore qui subissent tous une injonction à agir.

Mais ce que John **Kingdom** nomme **le couplage** d'un problème et d'une solution ne relève pas seulement d'un travail opportuniste, où les problèmes offrent des « fenêtres » (problem windows), il faut aussi le lire comme une épreuve qui sera soumise à la critique de l'efficacité. En effet, si problème et solution sont indépendants, le travail qui permet la mise en lien est complexe **et relève de ce que j'appelle le domptage toujours fragile des problèmes sauvages**.

Je m'explique. Les solutions ne s'attachent pas de façon simple au problème. Les porteurs doivent généralement opérés **un double déplacement**. Le premier déplacement, est celui du problème vers sa cause et le second, de la proposition vers sa conséquence.

Un problème comme le chômage, fait partie de ce que j'appelle des problèmes sauvages, c'est-à-dire des problèmes sans solution cadrée. En lui attribuant une cause, comme la loi sur les 35 heures ou la lourdeur du code du travail, les acteurs ne cherchent pas seulement à donner du sens à leur problème voire à le cadrer, ils cherchent à remplacer un problème que je qualifie de sauvage auquel peut s'attacher toute sorte de solution, et du coup s'attacher mal, **par un problème domptable ou traitable**.

En effet, qualifier la loi sur les 35 heures de cause, c'est déplacer le débat sur le problème du chômage vers un débat sur cette loi, à qui il est possible d'attacher facilement la proposition « changer la loi sur les 35 heures » ou « réformer le code du travail ».

De la même façon, **le lien entre pollution et tramway** n'a rien d'évident. Il passe par la capacité des acteurs à désigner la voiture qui roule comme cause de la pollution, éliminant d'autres causes possibles, et la baisse du nombre de voiture qui roule comme conséquence de la proposition de tramway.

Ce travail de domptage oblige donc les porte-parole des solutions à entrer dans les luttes définitionnelles sur les causes et à **construire des liens qui restent fragile** et soumis à l'épreuve des **critiques, principalement des critiques d'efficacité** qui souligne l'incapacité de la solution à résoudre le problème.

Je me souviens de cet épisode où Jacques Chirac venait présenter sa proposition au moment des émeutes de 2015 d'abaissement de l'âge de **l'apprentissage à 14 ans** et qui fut mis en difficulté par des critiques d'efficacité.

On peut à nouveau reprendre l'exemple de la **déchéance de nationalité** dont on peut dire assez rapidement que les opposants ont su gagner la bataille de l'efficacité, puisque même Manuel Valls ne soutient pas que cette mesure va résoudre le problème du terrorisme.

2. La critique de la faisabilité, ou l'épreuve des laisser-passer territoriaux

L'argument de faisabilité est un des arguments les plus utilisés par les acteurs de la scène des politiques publiques pour critiquer une proposition et l'empêcher d'émerger. Elle se déploie le plus souvent lorsque la proposition traverse les territoires de politiques publiques qu'elle vient transformer et surtout lorsqu'elle franchit leurs frontières qui sont toujours des espaces très conflictuels et controversés.

Pour saisir ce processus, il me faut revenir sur la question complexe du lien qui existe entre une proposition et les politiques publiques existantes. **Une politique publique peut être comprise comme un territoire agençant ensemble des énoncés stabilisés**, des acteurs, des rôles sociaux, des institutions, des lois, des instruments, des dispositifs. Si l'on reprend l'idée de Foucault qui définit l'emprisonnement comme un dispositif qui met en réseau des énoncés sur la criminalité, des prisons, des lois, des gardiens, des délinquants, des prisonniers on peut aisément faire le parallèle et montrer que la politique pénitentier, c'est un ensemble de dispositif, une sorte de méta-dispositif en quelque sorte qui comprend un ensemble de dispositif reliés entre eux grâce à une série d'ingrédients similaires comme les énoncés sur la criminalité, les lois, l'emprisonnement, les hiérarchies, etc.

Pour donner sens à une proposition, les acteurs qui en sont les promoteurs définissent la ou les politiques publiques à laquelle cette proposition se rattache et tentent d'établir **un travail normatif et taxinomique** pour expliquer en quoi cette proposition vient améliorer, modifier ou réformer la politique publique en place.

De ce point de vue, une proposition n'est jamais neutre dans le dispositif des politiques publiques et suscitent souvent des réactions et des critiques notamment lorsque la

proposition, ce qui est souvent le cas, traversent les frontières qui séparent les territoires et qui sont des lieux particulièrement conflictuels.

Au cours de ce travail, ils doivent alors se confronter **aux critiques de faisabilité** que les acteurs dominant les politiques publiques font valoir soit **pour s'approprier la mesure** et l'obliger à passer par leur territoire en suivant les règles, les énoncés et les normes du dit territoire, soit au contraire pour l'empêcher de passer et la mettre en difficulté.

Prenons **quelques exemples** qui illustrent ces conflits territoriaux et ses critiques de faisabilité.

Un exemple d'abord de ces conflits territoriaux. Dans le cas de la lutte contre le bruit, j'ai notamment suivi **les luttes qui ont opposé deux services et deux adjoints**, l'un à l'environnement et l'autre au déplacement, pour savoir qui proposerait la proposition de réduction de vitesse sur la capitale. Loin d'être une simple querelle de chapelle, chacun met en avant l'importance d'intégrer pour l'un la réduction de la vitesse dans l'ensemble des dispositifs participatifs qui discutent du Plan de Déplacement Urbain et qui doivent rendre leur conclusion dans un an, l'autre met en avant l'intérêt de présenter un plan de lutte cohérent et faisable au prochain Conseil Municipal. Dans un cas comme dans l'autre, critique de faisabilité est saisi pour montrer le caractère incontournable de chaque politique publiques.

L'argument de faisabilité est souvent mobilisé comme un rappel de la nécessité pour une proposition d'intégrer les jeux et les enjeux spécifiques à chaque politique publique.

L'argument de **faisabilité budgétaire** par exemple permet aux acteurs maîtrisant le Budget, comme la direction du budget de Bercy de rappeler qu'aucune mesure ne peut être validée sans avoir reçu l'aval de cette direction. En saisissant l'argument d'infaisabilité budgétaire, les budgetistes obligent les porte-parole d'une proposition à venir discuter dans un territoire dont généralement ils ne maîtrisent pas l'ensemble des éléments. **Lorsque le Ministère du Logement** veut proposer une nouvelle mesure, il se retrouve régulièrement face à l'argument de l'infaisabilité budgétaire. Donner de l'argent au logement, c'est enlever à d'autres, c'est-à-dire obliger le Ministère du Logement à répondre à des critiques sur un terrain où il n'est pas légitime.

De la même façon, **lorsque les acteurs des services** de la voirie mettent en avant les problèmes de faisabilité technique que posent l'un des deux tracés du tramway, il ne se contente pas de poser des critiques, ils obligent l'énoncé de la proposition à être débattu sur leur territoire, c'est-à-dire celui dont ils maîtrisent le langage, la grammaire, dans lequel ils peuvent poser les contraintes en rendant plus difficile le retour.

Une ancienne Ministre de Bercy déclarait dans une interview, quelque que soit ce que propose un Ministre, la réponse de l'administration est toujours que ce n'est pas possible et que c'est infaisable. Les propositions qui ne sont pas issues de Bercy ne survivent que

rarement à la critique de Bercy qui trouve toujours un texte, une directive, qui pose problème.

3. La critique politique de l'identité ou l'épreuve de la portabilité des qualifications

Lorsque l'on étudie la trajectoire des énoncés de propositions, il est important de comprendre **le caractère indissociable des propositions et de leur porte-parole**. Cette situation conduit à un phénomène politique particulier qui est celui d'une forme de **portabilité des qualifications** attribués à une proposition vers celui qui les portent et vice-versa.

Pour en renforcer le sens, les propositions sont souvent attachées par leur porte-parole à **des qualités, à des valeurs, à des identités**, à des références politiques, à des idéologies. Ces rattachements participent de qualifier la proposition. Elle peut ainsi être « moderne », « écologique », « économe », « utile », « juste », « de gauche », « libéral », etc.

Bien évidemment, le rattachement de ces qualifications **n'est ni prédéterminé**, il n'existe pas de propositions qui par essence serait attaché à ces qualificatifs, ni simple à établir puisque justement, chaque rattachement doit passer par une mise à l'épreuve des critiques.

L'idée que qualifications et propositions ne sont pas liés par déduction n'est pas nouvelle. C'est une observation que déjà dans les années 1950, Robert **Dahl** et Charles Lindblom avaient faite en montrant que les USA et l'URSS utilisait les mêmes instruments de lutte contre l'inflation en revendiquant des idéologies distinctes. De la même façon, en travaillant sur le logement, j'ai toujours été surpris de voir comme un même instrument, en l'occurrence l'aide à la personne, pouvaient être considéré tout à la fois comme le cheval de Troie du néolibéralisme de Raymond **Barre** en 1977 et l'instrument majeure de la relance keynésienne de 1981.

Mais une fois encore **les auteurs ont souvent sous-estimés**, après avoir montré les jeux de langage qui ouvre le champ des possibles de façon toujours surprenante, que **ces jeux sont soumis à des épreuves**. Il suffit d'observer à nouveau le débat pour savoir si **la déchéance de nationalité est de « gauche »** pour comprendre que l'exercice bien que souple passe par une série d'épreuves qu'elle doit surmonter.

Ces épreuves sont d'autant plus rugueuses que les acteurs ont tous conscience de **l'homothétie ou la portabilité des qualifications** qui existe entre propositions et porte-parole. On comprend aisément que lorsque le Maire dans ses discours vante les mérites du tramway, il souligne à quel point il **est tout aussi moderne et écologique** que son tramway. Il ne fait pas de doute que la critique sur le non-affiliation à gauche de la déchéance de la nationalité a tout à avoir avec le débat sur l'affiliation du chef de l'Etat et du Premier Ministre.

Montrer que cette mesure n'est pas de gauche en rappelant qu'elle était défendu par l'extrême droite, c'est mettre en évidence la portabilité entre l'extrême droite et la mesure et tenter d'imposer un débat où les acteurs sont obligés, s'ils veulent conserver leur identité de « gauche », de l'abandonner.

Bien évidemment, **cela vaut pour le porte-parole principale mais cela vaut aussi pour l'ensemble des porte-paroles** qui, à tous les niveaux n'hésitent pas à jouer de cette portabilité. Les porte-parole du tramway au sein du cabinet du Maire n'hésitait pas à ce **considérer comme des modernisateurs par exemple**. La question n'est pas de savoir si il porte le tramway parce qu'ils sont modernes ou s'ils sont modernes parce qu'il porte le tramway mais bien de souligner le caractère toujours concomittant des qualificatifs d'une proposition et des identités de ses porte-paroles.

Ce processus étant mis en évidence, il importe de bien comprendre une fois encore que les acteurs qui s'approprient une proposition se trouvent soumis **au flux des critiques** auxquels ils devront faire face, et que ces critiques, loin d'être neutres, les concerne tout autant que les propositions. Adopter une proposition est donc risqué pour un acteur et cette question du risque, rend prudent les acteurs que les promoteurs veulent enrôler et renforce leur difficulté à propager leur proposition.

Par exemple, au cours de l'été 2012, **François Hollande fait** l'objet de nombreuses incitations à revenir sur la loi d'interdiction sur le Gaz de Schiste non seulement par le président de Total et la présidente du MEDEF mais aussi en interne par son Ministre de l'Economie et des Finances et par son Premier Ministre, entre autre. La lutte argumentaire qui se déroulera tout au long de l'été et sera remporté par la Ministre de l'Environnement de l'époque se fera moins autour du problème lui-même que des risques politiques que provoquera l'exposition de la remise en cause, risque d'apparaître moins écologiste que Sarkozy et de susciter des désordres et des mobilisations à nouveau. C'est donc sur le danger que représente la phase de mise en exposition que les acteurs vont insister et obtenir gain de cause.

4. La critique d'acceptabilité et l'épreuve de force

Les rôles et les positions qui sont associés voire qui sont dessinés par une proposition, loin d'être équivalents, **sont asymétriques et inégaux**. C'est un point important du processus sur lequel je voudrais m'arrêter également.

Les propositions ne sont pas seulement associées à des politiques publiques et à des problèmes, **ils doivent aussi trouver un porte-parole** qui s'en prétend le décideur. La question n'est pas de savoir si il est ou non le véritable décideur, l'étude des processus décisionnels a montré à quel point il était impossible de déterminer qui décide, mais de comprendre qu'une proposition contient une ou parfois plusieurs, mais toujours un nombre très réduit, de « décideur ».

Une façon d'observer ce phénomène qui concerne les solutions, c'est d'observer à quel point il **est fréquent de donner à une mesure** le nom de son « décideur ». La loi Macron, la loi Dufflot, les cars Macrons, la déduction la loi Aubry, la loi Fioraso, la loi Jacob pour le Gaz de Schiste sont autant d'exemple qui montrent l'importance de donner un nom à une mesure ou à une loi. Si les acteurs attribuent des noms à des lois, comme la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, ce n'est pas ce nom qui est retenu. Il arrive même que des acteurs refusent de donner leur nom à une loi, je me souviens de Louis Besson qui passait son temps à refuser que l'on appelle la loi Besson, mais rien n'y fait.

Cette pratique souligne l'importance de la figure du décideur. Robert Dahl disait pas de grande décision sans décideur qui se soit approprié la proposition. On peut dire par exemple que tous les acteurs se sont tournés vers le Maire de Paris Jean Tibéri pour le persuader du tracé à choisir. Qu'importe de savoir que le Maire n'est officiellement pas le décideur du Tramway qui est d'abord un projet transport qui dépend du contrat de Plan Etat-Région, non seulement tous les acteurs se tournent vers le Maire, mais en plus quand celui prend finalement position, le débat s'estompe fortement.

Associer une proposition à une figure du « décideur » peut ainsi être considéré comme une étape essentielle de la trajectoire d'une proposition pour émerger. Elle constitue un enjeu difficile pour les promoteurs d'un projet qui doivent enrôler celui ou celle qui en sera la figure et qui serait le premier responsable de l'échec ou de la réussite d'une proposition.

Mais il importe de souligner qu'une proposition n'engage pas seulement la figure du décideur, **elle engage aussi tous ceux qui aspirent à avoir du « poids »** dans le processus décisionnel, à devenir un acteur « influent » auprès de l'acteur décisionnel.

Pour comprendre ce processus, je reviens une fois encore sur mon tramway. Le conflit **autour du tracé du tramway s'organise autour d'opposition** dans lequel les acteurs mobilisent leurs ressources mais rejouent aussi leur poids respectifs. A la RATP, l'opposition entre direction des bus et direction des métros est constante avec en général une domination des métros sur les bus, mais le « en général » ne suffit pas. A chaque nouvelle bataille, **tel un champion et un challenger** sur un ring de boxe, les acteurs ne sont pas à l'abri d'une défaite que leur position ne protège jamais assez. Les propositions forment des mises à l'épreuve de force qui se renouvelle, et d'ailleurs dans ce cas, c'est les bus qui vont l'emporter.

Mais la bataille la plus intéressante est celle entre le Maire du XIIIe et le Maire du XVe. Chacun défend un tracé différent et s'engage dans la bataille. Les arguments qui consistent à dire « je ne peux pas l'accepter » ou, « telle association qui est puissante ne peut pas l'accepter » ou plus fréquent encore, « mes électeurs ne pourront pas l'accepter » sont des arguments internes fréquemment utilisés dans la bataille de persuasion. Beaucoup d'acteurs sont convaincus que l'impossibilité de trouver une solution « acceptable » pour les deux

Maires conduit au blocage du projet. C'est pour surmonter l'épreuve de l'acceptabilité que les promoteurs inventent le tracé mixte, un tracé qui passe sur la PCF dans le XIII et sur le Boulevard des Maréchaux dans le XV. Mais cette proposition sera refusé par Jean Tibéri qui y voit la reconnaissance du poids du Maire du XIII alors qu'il sont tous deux en conflit ouvert. En refusant le tracé mixte, il veut montrer que ce dernier n'a pas de poids.

Autrement dit, **les trajectoires et les formes des propositions ne sont pas le simple reflet** des positions, ils ne sont pas seulement ceux pour quoi les acteurs se battent mais aussi ce par quoi ils se mesurent.

5. La critique des futurs ou l'épreuve démocratique

Plus généralement, les propositions ne sont pas seulement ceux pour quoi les acteurs s'affrontent mais **aussi ce par quoi ils dessinent leur position**, leur « poids », leur identité et plus généralement leur légitimité. La trajectoire des propositions ne dessine pas seulement ce que les acteurs souhaitent faire pour résoudre les problèmes, **elles contribuent aussi à les engager dans une lutte des futurs.**

D'un côté, on trouve les promoteurs de problèmes et de causes qui n'hésitent pas à se poser **en oracle et en prédicateur en définissant** un futur catastrophique voire apocalyptique que laisse présager ces problèmes si rien n'est fait. Par ce travail de définition du futur, ils amplifient **l'image d'une société désordonnée** inscrite dans une trajectoire temporelle qui les conduit à la dérive. L'image du futur encore plus désordonné que le présent permet à ses promoteurs de souligner non seulement la nécessité de réagir mais aussi de pointer du doigt le responsable, celui qui est au commande et laisse le bateau dérivé.

De l'autre, les promoteurs de solutions **dessinent l'image d'un tout autre futur**, un futur où justement les problèmes sont résolus grâce à des propositions que les décideurs ont décidé. Ils construisent l'image d'un futur que les propositions rendent donc maîtrisable et mette ainsi en scène leur capacité à gouverner, à répondre au désordre et à remettre de l'ordre.

Dans cette lutte des futurs que les acteurs dessinent, dans les épreuves critiques auxquels les acteurs sont soumis et doivent résister, se dessinent **une dialectique antinomique permanente entre ordre et désordre**, où chacun a besoin de l'autre pour prendre pied. De ce point de vue, les débats sur l'état d'urgence sont un parfait révélateur de cette dialectique de l'ordre et du désordre qui se renforce mutuellement.

De ce point de vue, **la lutte des futures n'est rien d'autres qu'un combat sur la gouvernabilité des sociétés et la légitimité des gouvernants.** Paradoxalement, c'est moins leur résultat qui compte, car après tout si résoudre le chômage ou les inégalités constituaient le cœur du travail de légitimation du politique, il y a longtemps que la société serait à feu et à sens, en révolution permanente, que le travail permanent qui consiste à mettre en scène **ce travail d'ordonnement** du futur et à rendre probablement plus acceptable les futurs apocalyptiques.

Conclusion

Pragmatisme et conflictualité :

La critique des pouvoirs en régime de controverse

Francis Chateauraynaud et Jean-Michel Fourniau (GSPR EHESS)

Séminaire 2015-2016

Du 6 novembre 2015 au 3 juin 2016

1 et 3^{ème} vendredis du mois

salle 8 de 11h à 13h.

L'étude des procédés par lesquels des acteurs font surgir de nouvelles causes dans l'espace politique a contribué au renouvellement de la sociologie pragmatique.

Résumée sous l'expression de balistique sociologique, cette approche a enrichi l'analyse des épreuves publiques, conçues comme des échangeurs entre rapports de forces et formes de légitimités. L'accent a d'abord été mis sur les trajectoires suivies par les causes collectives, notamment dans les champs sanitaires, environnementaux ou technologiques. Qu'il s'agisse de changement climatique, d'énergie nucléaire ou de gaz de schiste, d'OGM, de nanotechnologies ou de biologie de synthèse, de pollution atmosphérique ou de champs électromagnétiques, on voit s'affronter des porteurs de promesses technologiques, des lanceurs d'alerte et des mouvements critiques, capables d'étendre les registres de la contestation. Au centre des champs de forces qui se dessinent, des régulateurs et des acceptologues sont à l'œuvre, en puisant dans le répertoire constamment renouvelé des procédures de concertation ou de débat public.

En se situant le plus en amont possible des figures publiques de controverse et de conflit, le séminaire examinera les formes d'anticipation et de préparation tactique ou stratégique à partir desquelles s'élaborent et se transforment les jeux de pouvoirs. Ces processus critiques se déploient sur de multiples scènes et sont inégalement accessibles à l'observation ou au dévoilement. Pour fortifier leurs perceptions et leurs interprétations, les acteurs se nourrissent continûment des productions des sciences sociales, et en particulier des théories du pouvoir, de la légitimité et de l'action publique, ce qui a des effets en retour sur les joutes académiques – on l'a vu régulièrement à propos de l'« expertise », de la « démocratie participative » ou de l'« acceptabilité sociale des risques ». C'est pourquoi, au-delà de l'enregistrement des prises de position publiques, il nous faut doubler l'analyse des procédés argumentatifs par l'examen des formes de prises et d'emprises développées au cœur des milieux en interaction : il s'agira de saisir à la fois la production de liens d'intérêts ou de jeux d'influence élaborés de longue date, peu visibles dans les dispositifs publics, et les capacités de mobilisation, de coalition ou d'alliance, irréductibles à un modèle d'alignement fondé sur l'intérêt bien compris. On accordera ainsi une attention particulière aux épreuves qui portent sur les liens tissés dans la durée par les personnes et les groupes.

Que les protagonistes s'opposent frontalement ou optent pour une logique de coopération, la dynamique des conflits rend visibles toutes sortes d'opérations interprétatives, d'agencements et de pratiques. La conquête de ouïssances d'expression révèle les tensions, les contradictions et les points de rupture qui rendent problématique la composition d'un monde commun. Retrouvant le fil des alertes, des crises et des catastrophes, le séminaire examinera, dans le même mouvement, la fabrique des scénarisations du futur saisies à la fois comme formes de gouvernementalité et comme modalités délibératives propres aux controverses publiques. Par-delà le jeu des utopies et des dystopies, la confection critique des visions du futur pèse sur la portée des disputes et des différends, contribuant à l'ouverture continue des possibles sur laquelle prend appui toute expérience démocratique.