

Congrès de l'AFSP – Strasbourg 2011

Section Thématique 49

Le pouvoir de la croyance. Statut explicatif d'un concept problématique

Communication

Peut-on croire à l'analyse d'une politique publique ?

Philippe Zittoun
Chargé de recherche au LET-ENTPE
Enseignant à l'IEP de Grenoble

La croyance est un concept peu mobilisé dans l'analyse des politiques publiques. On le trouve dans quelques travaux comme ceux de Paul Sabatier (Sabatier 1998) ou de Mark Bevir (Bevir & R. A. W. Rhodes 2010) mais cela reste une exception. Il faut dire que ce concept est plutôt embarrassant de par son ambiguïté et les multiples usages que l'on peut en faire.

Chez Paul Sabatier par exemple, les croyances permettent de mettre en évidence un ensemble de propositions auxquelles adhère un groupe d'individus, ensemble de propositions qui ne relèvent pas du domaine de la rationalité et du savoir mais qui ne sont pas pour autant irrationnelle. Dans ce cas, le concept de croyance permet surtout de souligner la subjectivité de cette adhésion, les deux coalitions se distinguant par des croyances distinctes, mais aussi sa persistance qui permet de comprendre la solidité et la stabilité de ces coalitions et des politiques publiques qu'elles défendent. Sabatier imagine ainsi des degrés de résistances variables en fonction de la solidité des croyances.

Chez Bevir et Rhodes (R. Rhodes & Bevir 2003), les croyances sont là aussi pour souligner la diversité des sujets et l'impossibilité de mettre en boîte leurs comportements comme si l'individu était unique et universel. Les croyances sont en quelque sorte les représentations subjectives du monde et les discours subjectifs sur le monde. La construction du sens renvoie ainsi à un ensemble de croyance (« web of beliefs ») et les croyances à la difficulté d'adopter de nouvelles idées qui posent un dilemme aux croyances habituelles qu'ont les individus.

Bien que très différentes, ces deux approches font de la croyance un concept qui permet de prendre en compte la subjectivité des acteurs dans les processus décisionnels et leur résistance à l'adoption de nouvelles propositions. Cette résistance ne signifie pas que rien ne change mais elle montre l'importance de prendre en compte les processus complexe et coûteux de ce processus d'adoption.

Dans nos derniers travaux (Zittoun 2011), nous avons porté une attention toute particulière au processus de conviction et de persuasion. Il s'agissait ainsi de souligner l'activisme des acteurs porte-parole d'une nouvelle proposition pour la propager et en faire ainsi le ciment d'une coalition. Notre idée était alors de montrer qu'un regroupement d'individus défendant une même proposition ne devait pas être considéré comme préexistant mais le résultat d'un processus spécifique où des

acteurs argumentaient auprès d'autres acteurs pour les persuader d'adopter la proposition qu'ils défendent.

Cette fois-ci, nous voudrions compléter cette réflexion en nous interrogeant non plus seulement sur l'activisme argumentatif des propagateurs mais aussi sur la résistance de leur sujet cible. L'idée de cette communication est que l'observation de ce processus d'adhésion met en évidence les résistances que met en œuvre l'individu pour croire dans la validité de l'énoncé porteur de la proposition qui lui est proposée et dans la légitimité de celui qui la porte. Notre hypothèse principale est que l'adhésion dépend tout à la fois de la capacité des individus à rendre compatible la torsion du monde qu'implique cette nouvelle proposition et leur propre positionnement que l'adoption d'une telle proposition engendre.

Dans un premier temps, nous voudrions aborder la question du lien entre problème et solution qui est une question toujours délicate et controversée de l'analyse des politiques publiques. Nous voudrions ainsi montrer qu'il faut penser ce lien d'abord à partir du travail spécifique de mise en sens que produisent les acteurs. Dans un deuxième temps, il s'agit d'aborder davantage la question de ce sens au sein d'un monde décisionnel fait d'interactions. Le travail de mise en sens prend alors forme dans l'activité de persuasion qu'elle rend possible. Dans une dernière partie, nous voudrions ainsi aborder plus directement cette question des croyances pour mieux saisir la façon dont les acteurs résistent aux nouvelles propositions.

1. Les politiques publiques résolvent-elles les problèmes sociétaux ?

De l'impossible résolution objective des problèmes sociétaux

Depuis Herbert Simon (Simon 1997), et probablement même bien avant, nous savons que le choix d'une proposition ne peut épistémologiquement relever d'un calcul rationnel et objectif à partir du problème à résoudre ou de l'objectif à atteindre. Les individus aux compétences toujours limitées ne peuvent disposer de l'information complète, définir clairement un objectif ou un problème, envisager l'ensemble des moyens disponibles, concevoir les conséquences toujours imprévisibles de leur action et comparer rigoureusement les différents moyens qui s'offrent à eux. Procédant à une démonstration par l'absurde, Simon nous montre que la résolution des problèmes est un processus bien trop complexe pour nos cerveaux si limités.

Pour autant, si les individus ne peuvent résoudre objectivement et rationnellement les problèmes, ils y arrivent malgré tout en mobilisant ce que l'auteur nomme une rationalité subjective¹. Au chemin unique et parfait de la rationalité objective vient se substituer ainsi les chemins multiples de la subjectivité et de l'imperfection. Face à la complexité du monde et à l'impossible résolution des problèmes, les acteurs ni ne se surpassent ni abandonnent mais déploient des stratégies de simplification qui leur apporte un biais de résolution et qui leur sont propres.

Ce sont ces stratégies simplificatrices qu'a découvert Herbert Simon et qu'a développé Charles Lindblom qui nous intéressent tout particulièrement ici. L'auteur aime à comparer ce processus de simplification avec celui d'un individu devant un échiquier. L'individu peut soit passer un temps quasi-infini à calculer toutes les combinaisons possibles au risque de ne jamais jouer, soit accepter

¹ Il ne parlera que plus tard de rationalité limitée. Nous préférons ici garder le premier terme.

qu'il ne peut tout calculer et déployer des stratégies simplificatrices mais qui lui permettent de jouer en un temps raisonnable. C'est cette simplification qui est selon lui le signe de l'intelligence humaine.

Montrer qu'une proposition est la solution à un problème suppose donc toujours une multitude de raccourcis. Il ne s'agit ici ni de dénoncer ces raccourcis ni d'en dévoiler les imperfections, travail presque trop simple et sans grand intérêt, mais au contraire de s'intéresser à la façon dont les acteurs font tenir ensemble des énoncés reliant un problème à une solution pourtant si fragiles. Dire qu'une proposition aura telle conséquence, découle de tel objectif, renvoie à telle valeur ou résoudra telle problème ne relève d'aucun schéma absolu et objectif ni d'aucune évidence mais bien d'une série de choix subjectifs que font les acteurs et qu'ils doivent rendre crédible.

Il serait ainsi faux de considérer que les acteurs n'ont qu'à déployer une démonstration qui tient par elle-même pour mettre en évidence la vérité d'une proposition. Chaïm Perelman qui s'intéresse à l'importance du travail argumentatif commence son propos en mobilisant la frontière qui sépare le monde de la démonstration objective qui se passe d'arguments et qui ne vaut que dans le monde des mathématiques et le monde de la vraisemblance qui a besoin d'arguments et d'argumentateurs pour tenir debout. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 2008)).

Par exemple, lorsque certains acteurs défendent la nécessité d'une augmentation de la construction de logements, ils le font en soulignant les conséquences de cette augmentation sur le problème du logement lui-même, sur l'activité économique, sur l'inflation ou encore sur la situation sociale. Lorsqu'ils défendent une telle proposition, les conséquences de cette action sont source d'incertitude. Construire plus de logement va-t-il vraiment diminuer les problèmes de logement ? Participer à la relance économique ? C'est bien leur capacité à lever ces incertitudes en rendant vraisemblable cette proposition qui nous intéresse ici.

De la même façon, lorsque les acteurs que nous avons observés prônent la mise en place d'un nouveau tramway, ils mettent en avant que ce tramway peut résoudre des problèmes non seulement de transport mais aussi de rénovation urbaine. C'est, une fois encore, la capacité des acteurs à relier un problème et à une solution qui permet de donner du sens à une proposition. Pour faire une telle démonstration, il faut procéder à lever de nombreuses incertitudes sur le comportement imprévisible des transportés, des habitants ou bien encore des promoteurs. Pour cela, les acteurs mobilisent des répertoires d'instruments comme l'ingénierie des transports ou encore l'urbanisme qui leur permet de construire une voix simplifiée.

Montrer que la réduction de vitesse dans Paris permet de réduire les problèmes de bruit pose de la même façon d'innombrables dilemmes techniques et scientifiques. Il faut pour cela opérer une série de simplifications et d'élucidations. La démonstration absolue étant impossible, les individus se trouvent confrontés à un dilemme. Soit ils visent à se rapprocher d'une exactitude en multipliant les tableaux et les chiffres au point de ne plus rendre possible la moindre solution, soit ils défendent une solution au prix de l'acceptation des multiples simplifications qu'ils devront assumer. Dans ce cas, les acteurs voulant agir sont condamnés à accepter ces simplifications.

Nous voudrions donc considérer ces stratégies de simplification qui vont du problème à la solution comme autant de raccourcis nécessaires et indispensables pour pouvoir donner du sens à une proposition. Il ne faut pas voir ici ces stratégies comme l'expression d'une facilité ou d'une pauvreté

mais au contraire comme celle d'une grande habileté et débrouillardise. Il s'agit en effet tout à la fois de convaincre d'autre tout autant que de se convaincre soi-même.

Autrement dit, les agencements entre problème et solution ne peuvent être le fruit d'une combinaison hasardeuse. Ces agencements doivent être considérés comme plausibles ou vraisemblables par ceux qui les portent.

Dans un monde toujours incertain et insaisissable, les acteurs ne choisissent pas une proposition parce qu'elle s'impose à eux à partir d'une analyse du problème comme une solution rationnelle. Ils ne la choisissent pas non plus au gré du hasard au risque de se retrouver avec des agencements à la Borgès. Ils l'a choisissent parce que cette alliage leur semble plausible, raisonnable et argumentable. C'est ici que le concept de croyance peut être mobilisé. Les acteurs ne peuvent démontrer que leur solution résoudra le problème mais ils peuvent argumenter que cela est vraisemblable et qu'ils y croient.

Apports et limites des approches traditionnelles pour penser le lien entre problème et solution

Le processus qui relie un problème à une solution est complexe. Il a été à l'origine de nombre de travaux notamment dans le domaine de l'analyse des politiques publiques. Les auteurs ont oscillé entre la description empirique d'un processus souvent contraint suivant des chemins tortueux et discontinu, et la prescription d'une méthode qui permet de conduire directement du problème à la solution. Ces travaux qu'il s'agit ici de rapidement balayé nous éclaire sur les voies possibles que l'on peut observer.

On peut même dire que cette question du lien entre un problème et une solution est présente dès la naissance de la discipline comme un leitmotiv autour duquel elle s'est construite. Pour Lasswell, par exemple, les *policy sciences* sont d'abord là pour mieux comprendre les problèmes de société en mettant les sciences sociales à contribution et en proposant des solutions à l'image des remèdes que met en œuvre la médecine à partir des travaux de recherche compréhensif de la biologie (Lasswell 1971). Il s'agit donc de produire tout à la fois un savoir fondamental sur les problèmes, un savoir méthodologique pour leur prise en compte et un savoir appliqué pour définir des solutions.

C'est ainsi que l'on trouve une première tradition qui va considérer pour l'essentiel que la solution doit venir du problème, de son étude et/ou de sa mise à l'agenda. Nous ne nous attarderons pas sur celle-ci car elle est la plus ancienne et la plus classique. C'est le modèle dit « par étape » que Simon et Lasswell avaient commencé à configurer et que d'autres comme Jones, Anderson, Dror ont prolongé. Notons simplement que ce modèle dispose de deux variantes qui parfois s'entremêlent.

La première variante est la version descriptive du modèle, que Lasswell puis Wildavsky tâcheront de mettre en place autour du concept de « policy cycle ». Le processus est ici descriptif, il s'agit de souligner les cycles que suivent les processus de transformation des politiques publiques. Cette variante a été très vivement critiquée. La seconde variante est la variante heuristique, souvent appelé « Stage heuristic approach » et qui se présente sous la forme d'une méthode pour étudier les problèmes et analyser des solutions. C'est cette méthode que l'on retrouve le plus souvent dans les premiers manuels de politiques publiques. Dans son ouvrage, Eugène Bardach définit par exemple huit étapes pour résoudre un problème allant de la définition du problème à la décision (Bardach 2008).

L'exemple des travaux de Charles Lindblom est particulièrement révélateur. Au départ, Lindblom suggère une méthode d'analyse qui permet de tenir compte de l'impossibilité des individus à solutionner les problèmes. Son idée initiale est ainsi de considérer que, dans un monde où les conséquences des actions publiques sont toujours imprévisibles, le plus sage est de ne pas s'écarter trop de la solution déjà connue et d'agir selon une méthode poppérienne d'essais/erreurs. Puisque les individus ne peuvent pratiquer les méthodes synoptiques et qu'ils se débrouillent, l'auteur suggère une méthode rigoureuse et scientifique, une science de la débrouillardise. Mais le modèle incrémental ne sera pas qu'une méthode d'analyse, il servira rapidement aussi de modèle descriptif pour souligner le mouvement incrémental que suivent généralement les politiques publiques (Lindblom 1959).

On voit alors émerger une deuxième tradition, dont l'incrémentalisme sera pionnier, dans les travaux qui consistent à distinguer la solution du problème. Dans ce cas, il s'agit exclusivement d'un modèle descriptif qui donne à décrire puis à comprendre voire à expliquer les mouvements que suivent les politiques publiques. Reprenant un procédé mathématique bien connu, le processus incrémental finit par pouvoir être autonomisé du problème pour ne dépendre principalement que le politique publique au temps $t-1$.

D'autres modèles descriptifs plus complexes vont ainsi se développer. On trouve le célèbre modèle du path dependency (Pierson 2004), de la poubelle (Kingdon 2010) ou bien encore celui de l'équilibre ponctué par exemple. Dans le modèle du « path dependency », le poids du passé vient influencer ou contraindre la solution bien davantage que le problème. Dans le modèle de la poubelle, la solution cherche des problèmes et n'en découlent pas. Quant à l'équilibre ponctué, Baumgartner et Jones font alterner les deux modèles dominants.

On n'entrera pas ici davantage dans le détail de théories déjà bien connues mais nous soulignerons qu'il s'agit d'alterner entre des modèles prescriptifs qui font appel à une production analytique selon des méthodes prescrites et de l'autre, des modèles descriptifs dans lesquels la production analytique qui relie le problème à la solution ne joue pas de rôle particulier. Les deux approches, l'approche prescriptive et méthodologique et l'approche descriptive et souvent modélisatrice, finissent alors par rentrer en contradiction.

En effet, si les solutions n'ont plus avoir avec les problèmes, cela signifie qu'il ne sert à rien d'élaborer des méthodes complexes pour résoudre les problèmes. Pis encore, aucun de ces modèles compréhensifs ne prend au sérieux le poids des analyses et des analystes pour comprendre le changement. Au point que l'on peut se demander s'il ne s'agit pas là d'une schizophrénie qui caractérise les spécialistes qui d'un côté produisent des méthodes et des conseils et de l'autre donne à voir un monde où les méthodes et les conseils n'ont pas d'influence.

Nous voudrions davantage ici nous arrêter sur certains écrits où les auteurs, souvent les mêmes, ont quitté cette double posture pour prendre cette question du lien différemment. Le cas de Charles Lindblom est très certainement l'un des plus intéressants. Soulignant la nécessaire débrouillardise des acteurs qui doivent traiter des problèmes, Lindblom propose cet étonnant paradoxe de construire une « science de la débrouillardise ». Se sentant incompris et prenant du recul sur ses propres travaux, l'auteur souligne à quel point il faut justement s'intéresser aux stratégies de simplification que conduisent les acteurs qui leur permettent de résoudre les problèmes.

De la même façon, Aaron Wildavsky insiste sur les problèmes scientifiquement insurmontables que pose la résolution de problèmes sociaux. L'auteur considère ainsi que la production d'un savoir pour aider à la résolution des problèmes n'a non seulement pas beaucoup avoir avec la rationalité mais même qu'elle n'a pas beaucoup avoir avec la science tout simplement. Il raconte d'ailleurs à quel point lorsqu'il enseignait l'analyse des politiques publiques, une angoisse montait chez lui tout autant que chez ses étudiants (Wildavsky 1987). Partir d'un problème était terriblement anxiogène. Comme il l'explique à travers un exemple « no solution, no problem ». Le travail des analystes est donc de redéfinir le problème pour qu'il devienne soluble.

Il considère ainsi que l'analyse des politiques publiques est d'abord et avant tout un art et un savoir-faire, et l'analyste un artisan. Il souligne à quel point les bases techniques de l'analyse sont faibles mais que tout l'enjeu réside bien dans la création de problème maîtrisable : « Policy analysis is an art. (...) Policy analysis must create problems that decisionmakers are able to handle with the variables under their control and in the time available ».

Majone va encore plus loin dans cette compréhension de l'analyse d'une politique publique en considérant que celle-ci est non seulement un art mais aussi un ensemble d'arguments (Majone 1992). L'analyse permet notamment, grâce à sa fonction dialectique, aux acteurs de produire un jugement et de faire des choix. Dès lors, Majone considère le rôle de l'analyste comme un producteur d'arguments disponibles et de discours intelligibles dans les processus décisionnels. Les analystes se mettent ainsi au service de l'activité qu'ils considèrent comme majeure dans le processus décisionnel, l'activité de persuasion.

Critiquant lui aussi les approches qui laisseraient entendre que le choix serait rationnel, l'auteur différencie la découverte d'une solution et sa justification. Autrement dit, quel que soit le biais à travers lequel une solution a été découverte, le travail de justification et d'argumentation pour convaincre un décideur suit des voies spécifiques.

On pourrait continuer ainsi par citer les auteurs, qui, fort du constat que la rationalité ne peut fournir la solution à un problème, tentent de développer un savoir heuristique qui concourent pour autant à faciliter le chemin du chercheur de solution. Dans tous les cas, le modèle qui fait du problème la clé de compréhension de la formulation de la solution s'estompe. Un auteur va même jusqu'à défendre l'idée que les politiques publiques ne sont pas là pour résoudre les problèmes.

L'analyse des politiques publiques comme savoir profane pour lier un problème à une solution

Il existe donc une analyse des politiques publiques qui proposent d'aider méthodologiquement à résoudre des problèmes trop complexes. Cette analyse qui n'a rien de la rationalité absolue et que certains qualifient même d'« art », consistent à relier un problème à une solution quitte à redéfinir in fine le problème pour le rendre compatible.

Ces auteurs qui ont procédé à une analyse réflexive sur leur propre savoir n'ont toutefois pas poussé jusqu'au bout leur réflexion et notamment répondu à une question délicate : si cette analyse n'est pas une science, en quoi est-elle l'apanage des scientifiques ?

Autrement dit, et c'est le point que nous voudrions défendre ici, l'analyse des politiques publiques peut être considéré comme un savoir profane que produisent les acteurs pour faire eux aussi le lien entre un problème et une solution.

Il est en effet tout particulièrement étonnant de constater que les acteurs ont des compétences analytiques spécifiques. Ils jugent, trient, décomposent, prévoient, catégorisent, comprennent, expliquent, définissent des causes, identifient des conséquences. Tous les acteurs impliqués présentent ainsi des compétences analytiques sur les politiques publiques. Toutes ces compétences ont souvent été mis en évidence comme devant être approfondit lorsque les chercheurs se sont mis à conseiller mais n'ont pas été prise en compte lorsque les chercheurs ont tenté de comprendre les processus.

Lorsque j'ai été interviewé les acteurs impliqués dans la politique du logement par exemple, leur capacité à produire une analyse sur les différents problèmes et les manières de les résoudre étaient particulièrement élevées. C'était les premiers à identifier les changements, à analyser les causes, à souligner les effets pervers, à mettre en évidence les jeux d'influence multiples, à évoquer les problèmes urgents, les solutions qui s'avéraient nécessaires.

Les acteurs produisent des analyses en permanence de la politique publiques dans laquelle ils sont imbriqués. Parfois même, ils mobilisent des concepts issus des sciences sociales comme ceux de paradigmes ou de sentier de dépendance.

Ces analyses sont rarement simplistes. Bien au contraire, elles apportent souvent un point de vue analytique qui éclaire le chercheur et, plus encore, elles permettent de souligner la pluralité des analyses qui sont disponibles sur un champ donné.

On trouve ainsi de multiples analyses concurrentes sur la politique du logement. Certains considèrent ainsi que la politique du logement a changé avec la réforme de 1977 et a pris un tournant néo-libéral. D'autres encore insistent sur le fait que cette inflexion remonte bien plus tôt, au milieu des années 1960. D'autres encore considèrent qu'il n'y a pas eu d'inflexion majeure mais qu'un changement incrémental. Enfin d'autres défendent l'idée que le changement n'a pas vraiment eu lieu.

Ce qui importe ici est de souligner tout d'abord à quel point ces analyses concurrentes sont toutes argumentés solidement et semblent toutes vraisemblables. Elles s'appuient sur des raisonnements, des chiffres, des expériences, des méthodes. Les évacuer au nom d'un manque de rigueur scientifique ou d'une prétention à produire une meilleure analyse serait une erreur.

Il s'agit donc d'abord de prendre au sérieux cette analyse que font les acteurs eux-mêmes et la capacité qui en découlent de donner du sens à leur proposition. Curieusement, aucun acteur ne défend par exemple une proposition sans montrer qu'elle permet de résoudre telle ou telle problème, d'atteindre tel ou tel objectifs. Aucun acteur, lorsqu'il vous présente une proposition ne le fait sans déployer une batterie d'arguments à l'appui.

Nous voudrions donc nous intéresser à ce travail d'analyse qui permet notamment de donner du sens à une proposition. Qu'il s'agisse d'un problème, d'un récit, d'un enchainement causal, les solutions proposées s'accompagnent de tout un environnement qui lui donne sens. Elles permettent aux acteurs de trier, d'organiser, de hiérarchiser, de juger et bien d'autres opérations qu'ils semblent tout particulièrement affectionner.

Il s'agit donc ici de s'intéresser à cette batterie analytique que déploient les acteurs pour mieux saisir les opérations de mise en sens d'une proposition.

Donner du sens, un enjeu majeur dans un monde d'interactions

Le monde des interactions pour dépasser la dualité acteurs/système

Pour autant, à quoi sert-il aux acteurs de donner du sens à une proposition ? Trop souvent, la question du sens soit n'est pas prise en compte, soit est posée là comme une évidence à laquelle les acteurs doivent s'astreindre. C'est ici que le concept de croyance nous est utile. Il nous permet de mettre en évidence que le sens peut être compris comme le moyen que les acteurs mobilisent pour interagir entre eux. Il s'agit ainsi, comme le suggère Boudon, de ne plus séparer penser et communiquer, penser se faisant en vue de communiquer à d'autres et communiquer se construisant sur une pensée.

L'essentiel des travaux de politiques publiques reposent sur la distinction individu/système. D'un côté, on a des individus qui agissent et cherchent à influencer les politiques publiques. De l'autre, on a des systèmes qui disposent de leur propre dynamique contraignante et qui conduit le plus souvent à suspendre le volontarisme des individus et à le rendre inopérant. Suivant les approches, certains privilégient plutôt l'un ou plutôt l'autre voire cherchent à combiner les deux.

De ce point de vue, ils ne prennent pas ou peu en compte les apports des travaux sur le langage et sur le sens qui marquent la sociologie compréhensive et la philosophie du langage. Pour bien comprendre la façon dont il est possible de prendre en compte ce sens, nous voudrions succinctement parcourir quatre auteurs qui ont tous en commun de replacer cette question du sens dans les interactions concrètes dans lesquelles elle se déroule.

Lorsque Max Weber suggère de prendre en compte le sens d'une action, c'est parce qu'il en fait la clé de compréhension des activités sociales des individus. D'un côté, il y a le sens subjectif que les acteurs donnent à leur action et qui les poussent à agir. De l'autre, Max Weber privilégie en matière de sociologie l'activité sociale, c'est-à-dire l'activité qui se situe toujours dans leur rapport aux autres (Weber 2003). Il faut donc comprendre les activités des individus dans leurs relations qu'ils ont avec les autres. Weber a ainsi inauguré la sociologie compréhensive qui prend au sérieux la question du sens subjectif que les acteurs donnent à leur action dans la mesure où c'est, selon lui, ce qui les guide.

Pour Wittgenstein, la pensée ne peut être séparée du langage qui la rend possible. Or, le langage est d'abord là pour nous permettre de communiquer avec les autres. (Wittgenstein & Collectif 2005). Wittgenstein met en évidence les jeux complexes d'agencement, de catégorisation, d'ordonnement, de comparaison qui participe à donner du sens au langage. Si le langage et les jeux complexes qui l'accompagnent permettent de construire du sens, ce sens ne peut se comprendre que dans la relation complexe qui se structure entre au moins deux individus. Ce n'est que dans son déploiement concret que le langage prend forme. Cette relation complexe se construit alors entre le sens que donne le locuteur à son discours et le sens que perçoit son auditeur, qui peut être distinct.

Les individus ne peuvent être isolés de la toile des relations dans laquelle ils s'insèrent. Mead considère ainsi qu'il ne s'agit pas de comprendre l'interaction comme un simple lieu où se confronte des pensées mais bien un lieu où se construisent ses pensées (Mead 2006). Pour illustrer sa théorie, l'auteur évoque un match de boxe dans lequel « la feinte de l'un provoque la réaction de l'autre qui

amène le premier à modifier son attaque ». Il s'agit ainsi de ne considérer la parole de l'acteur qui donne sens à une proposition indépendamment des interactions dans lesquelles cette parole se déploie.

De la même façon, lorsque Chaïm Perelman propose de réintégrer la rhétorique, il la positionne d'abord dans les interrelations réelles ou supposées dans lesquelles elles prennent place (Perelman & Olbrechts-Tyteca 2008). Ainsi, explique-t-il, l'argument ne peut être compris que dans le rapport situé qui relie l'énonciateur à celui à qui ils pensent s'adresser. Partant du constat que la démonstration, c'est-à-dire ce langage qui tiendrait seul, n'existe qu'en Mathématiques, Perelman propose de considérer les arguments comme le travail nécessaire qui vient asseoir le monde des vraisemblances que les individus défendent.

Dans cet univers interactionniste, l'individu ne peut être compris indépendamment des interactions dans lesquels ils se situent. L'individu et la société, tout comme la pensée et l'action ne peuvent être distingués l'un de l'autre. Dès lors, la question du sens devient d'autant plus important qu'elle se construit d'abord dans son rapport à l'autre.

C'est ainsi que l'un des enjeux pour un acteur porteur d'une proposition, proposition qui est un acte de langage, est d'abord et avant tout de lui donner du sens non seulement pour lui-même mais aussi voire surtout pour les autres avec qui il veut partager.

Persuader l'autre, une activité centrale du processus décisionnel

Il nous faut maintenant comprendre ce qu'implique une telle proposition qui place le sens dans le discours et le discours dans les interactions pour l'analyse des politiques publiques. Nous voudrions défendre ici l'idée selon laquelle les acteurs donnent du sens à une proposition d'abord et avant tout pour persuader d'autres acteurs de la pertinence de l'adopter. Il s'agit ainsi de s'intéresser à la fois empiriquement et théoriquement à ce processus de persuasion au rôle qu'il joue.

Nous distinguons ici persuader de convaincre, en reprenant à notre compte la distinction proposée par Perelman qui prend en compte le public à qui cela s'adresse. Lorsque l'audience est universelle ou inexistante, le terme de conviction prévaut alors que lorsque l'acte s'adresse spécifiquement à un public restreint, Perelman privilégie le terme de persuasion (Perelman & Olbrechts-Tyteca 2008).

La persuasion est donc une activité qui consiste à faire partager une proposition à celui à qui l'on s'adresse. Cette activité engage celui qui persuade tout autant que celui à qui il s'adresse. En cela, persuader l'autre, c'est tout à la fois lui donner à connaître une proposition mais aussi accompagné cette proposition d'un ensemble d'arguments qui permettent d'en comprendre les enjeux, l'intérêt, la vraisemblance ou encore la pertinence.

L'activité de persuasion est une activité que l'on rencontre fréquemment dans le quotidien des acteurs impliqués dans des processus décisionnels. Les acteurs passent un temps considérable à forger des arguments et à les mettre en scène dans des discussions individuelles ou collective, dans des cénacles officielles ou dans des discussions à bas bruit.

Lorsque Neudstat étudie par exemple l'activité quotidienne du Président des Etats-Unis, il est surpris de constater qu'au centre de cette activité se situe l'activité de persuasion (Neustadt 1990). Le Président passe ainsi son temps à rencontrer des sénateurs par exemple afin de les persuader de

voter pour tel ou tel projet de loi. Il passe également un temps considérable à persuader son administration, les groupes d'intérêts divers et variés.

Prenons un autre exemple que nous avons étudié, celui du tramway parisien. Dans ce cas, il s'agit de comprendre comment l'on passe d'une situation où le tramway n'intéresse que quelques acteurs au sein de différentes administrations à une situation où non seulement les acteurs impliqués dans le processus sont bien plus nombreux, mais, qui plus est, à la façon dont deux tracés portés par deux coalitions d'acteurs distinctes s'affrontent. Cet affrontement n'est pas un simple bras de fer de deux coalitions jetées dans une arène, c'est d'abord une course à la persuasion. Il ne s'agit alors pas nécessairement de faire changer d'avis tel ou tel acteur à l'idée arrêtée mais d'intéresser des acteurs dont le projet n'est pas inscrit dans la liste des préoccupations.

L'idée est relativement simple, entre le début du projet où seules quelques personnes sont impliquées dans le projet et la mise en place du projet où les deux coalitions sont particulièrement consistantes, il existe un laps de temps où les coalitions grossissent grâce aux adhésions qu'elles engrangent.

Nous sommes loin ici du modèle de la coalition porté par exemple par Sabatier pour qui les coalitions pré-existent au projet, le ciment de la coalition se faisant à partir d'un noyau plus consistant que celui des propositions, un noyau de valeurs (Sabatier 1998). Autrement dit, les croyances fonctionnent ici selon une logique de couches successives qui va de la surface instable au noyau stable. C'est ce qui permet de comprendre que les coalitions s'affrontent dans un rapport de force mais que leur adhésion à une proposition n'a pas de temporalité, ni de difficulté.

Cette image du réseau est assez courante dans les travaux qui mettent en évidence l'existence de relations entre les individus et font de ce préalable le facteur explicatif à une coalition défendant une même proposition. A supposer que les acteurs ne se lèvent pas un beau matin avec toute la même proposition en tête, il s'agit de reprendre le fil temporel des adhésions successives pour comprendre comment une coalition et la proposition qu'elle porte s'est peu à peu constitué.

Persuader qu'il faut un tramway ou qu'il faut réduire la vitesse à Paris, cela passe notamment par la construction d'une vraisemblance du projet. C'est ainsi que nous avons pu montrer à quel point les porteurs de la réduction du bruit parisien ont défendu dans de nombreux lieux, muni de leur carte, que la réduction de la vitesse apportait une solution au problème de bruit des voitures.

C'est bien le sens de la réduction de la vitesse qui est ainsi en jeu. Construire un sens, c'est montrer qu'elle permet de résoudre un problème. Certes, cet instrument n'a rien de nouveau. Il a notamment été beaucoup utilisé par ceux qui mettaient en évidence les problèmes de sécurité devant les écoles. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est moins la malléabilité de la solution que le fait qu'elle ne peut être défendu sans sens, et donc sans problème à qui elle est rattachée. La question n'est donc pas seulement de savoir qui de l'instrument et du problème vient le premier mais de comprendre l'importance de ce travail de mise en lien qui rend ces deux éléments indispensables l'un à l'autre pour produire du sens et persuader l'autre.

Dans le cas qui nous intéresse, réduire la vitesse ne se décline pas sur le même périmètre suivant qu'il répond au problème de périmètre de sécurité des écoles ou qu'il répond au problème de bruit. Dans un cas, le périmètre est restreint autour de l'école alors que dans l'autre, le bruit se diffusant

plus vite que les écoliers, ils concernent un périmètre plus large. Autrement dit, l'énoncé a des conséquences concrètes sur la proposition elle-même en la redessinant.

C'est donc d'abord cet acte de persuasion qui nous intéresse comme une activité qui allie la mise en sens et la diffusion ou le partage d'une proposition. Prise dans les interactions, la question du sens prend alors une connotation stratégique. Il faut donner du sens pour persuader.

Comment l'énoncé redéfinit l'ordre du monde

L'activité de persuasion est une activité complexe dans la mesure où une proposition n'est ni une évidence qui s'impose à tous, ni une simple correction ou encore une simple démonstration. Une proposition d'action publique construit une façon nouvelle de voir le monde, ses problèmes, ses publics et ses solutions. Si elle peut s'appuyer sur une vision du monde qui lui préexiste, elle porte en elle des modifications qui n'ont généralement rien de neutres.

Pour bien comprendre ce qu'un énoncé porteur d'une proposition engendre comme vision du monde, il faut évoquer les différents éléments qui le composent. Comme nous l'avons évoqué, une des premières façons de donner du sens à une proposition, c'est de lui accoler un problème.

L'agencement entre problème et solution relève donc d'une opération de mise en sens qui prend forme si l'acteur arrive à persuader son interlocuteur de la vraisemblance de cette relation. Il lui faut tout à la fois lui faire admettre qu'il existe bien un problème et qu'ensuite que ce problème peut bien être traité avec la solution proposée.

Tout d'abord, un énoncé repose donc sur un problème qu'il s'agit de reconnaître comme telle. Proposer de réduire la vitesse pour lutter contre le bruit des voitures, c'est déjà reconnaître qu'il existe bien un problème de bruit. Proposer de construire davantage de logements, c'est aussi reconnaître qu'il existe un problème de logement.

Il existe une vaste littérature sur la construction des problèmes sociaux. Cette tradition ancienne que l'on peut remonter aux travaux de Dewey notamment voire même auparavant au début du siècle dernier. Cette tradition est marquée par une approche sociologique des phénomènes qui posent problèmes dans la société. Comme le rappelle Daniel Cefaï, il existe plusieurs phases historiques et plusieurs approches de cette question. Dans l'ensemble, la plupart des auteurs insistent sur la construction d'une perception subjective du problème, certains y voyant au préalable des conditions objectives (Gusfield 2008).

Pour autant, ce ne sont pas tous les problèmes sociaux qui nous intéressent mais ceux qui sont mis à l'agenda politique. John Gusfield distingue les problèmes sociaux des problèmes publics pour insister sur l'importance du « biens publics » dont il est question et de la responsabilité politique pour rappeler à qui la responsabilité du traitement du problème est imputée. Les auteurs travaillant sur le processus de « mise à l'agenda » insistent eux aussi tout particulièrement sur l'importance de la désignation d'une institution publique comme responsable et devant agir. Autrement dit, un problème devient public lorsque ceux qui le portent considèrent que les institutions publiques doivent le résoudre.

Nous voudrions toutefois distinguer deux phases différentes dans les problèmes publics qui correspondent à deux formes distinctes de politisation. La première est la phase que nous

appellerons de mise en désordre de la société. Dans le processus de mise à l'agenda, les acteurs qui diffusent le problème public ne font rarement qu'évoquer l'existence d'un problème, ils appuient leur travail sur la construction d'un désordre dans la société qui se caractérise le plus souvent par la désignation d'une catégorie spécifique d'un public de victimes.

Lorsque Dewey évoque le public et ses problèmes, il insiste ainsi tout particulièrement sur la façon dont un problème lié à des conséquences inattendues et exogènes construit un public spécifique (Dewey 2010). Le problème est donc ici porteur d'un public qui ne devrait pas exister. Par exemple, les conséquences de la circulation des voitures est qu'elles génèrent un bruit auprès d'habitants qui n'ont rien avoir avec la voiture. C'est un public de victimes qui organisent une catégorisation des parisiens qui ne devraient pas exister : les victimes du bruit et les non-victimes.

C'est donc l'existence même d'un public de victimes ou plus exactement le travail qui le rend visible qui est porteur d'un désordre sociétal. Ce désordre par la construction d'un public de victime et d'une responsabilité politique est porteur d'une première forme de politisation que nous nommerons « la mise en désordre ».

Cette mise en désordre est tout à la fois politique et sociale et permet de construire une vision du monde spécifique. C'est ce que Boltanski nomme « Rendre inacceptable » les problèmes dans la société (Boltanski 2008). C'est cette inacceptabilité qui joue un rôle majeur dans la construction du et de la politique dans la mesure où elle légitime ensuite l'intervention comme un travail de remise en ordre. Georges Ballandier raconte comment une tribu d'Afrique, à la mort du roi, met en scène le désordre pour légitimer la nomination d'un nouveau roi (Ballandier 2004).

Il existe donc, à la suite de cette mise en désordre, une deuxième phase qui correspond à un autre processus de politisation, celui de la mise en ordre. Si la mise en désordre a été largement étudiée, le travail de fabrication de l'action publique a été peu appréhendé comme un travail politique de mise en ordre.

C'est celui qui nous intéresse tout particulièrement ici dans la mesure où il s'agit de redéfinir le problème pour le rendre traitable, c'est-à-dire greffable à une solution. Ce travail consiste à une redéfinition du problème souvent à partir de l'identification des causes, des coupables et des propriétaires. C'est le début d'une mise en ordre. Faire de l'insuffisance du nombre de logements construits la cause des problèmes de logement ou de l'absence de mixité la cause du problème des banlieues, c'est déjà commencer à redéfinir le problème, à lui donner un sens différent ou tout du moins spécifique.

Il ne s'agit plus seulement de constater les incendies dans les banlieues ou les SDF qui meurent dans le froid et donner à voir ainsi l'inacceptable. Il s'agit également de leur attribuer une cause et de les soumettre au débat en avançant une nouvelle action comme possible solution.

Comme toujours, ce travail n'est pas simple. Aucune solution n'a la prétention de résoudre tout le problème mais déjà d'y contribuer. Or c'est bien cette contribution qui légitime le Pouvoir. Lorsque Jacques Chirac propose, en pleines émeutes des banlieues, d'abaisser l'âge légal de l'apprentissage à 14 ans, ou lorsque François Mitterrand propose la création d'un Ministère de la Ville, ils tentent de remettre de l'ordre dans une société en plein désordre.

Certes, ni l'apprentissage, ni le Ministère de la Ville, ni la démolition des tours ne résolvent le « problème » des banlieues mais ils ont la prétention de contribuer non seulement à sa diminution mais aussi à servir de preuve qu'un gouvernement tente d'agir pour éteindre les incendies.

L'énoncé propose ainsi une nouvelle vision du monde qui allie l'inacceptable et le désordre à un travail de remise en ordre et de légitimation de celui qui mène ce travail. Or, c'est bien d'abord de rendre vraisemblable cette vision du monde qu'il s'agit dans le travail de persuasion, c'est-à-dire tout à la fois faire accepter le problème et le désordre qu'il porte, mais aussi adhérer à la solution non seulement dans sa capacité à résoudre le problème mais aussi dans la légitimation du pouvoir qu'elle porte.

Entre Résistance et nécessaire torsion, la croyance en débat

Quelle Croyance ?

Nous sommes jusqu'à présent resté relativement flou sur le concept de croyance. C'est un concept qui pose d'innombrables problèmes dans la mesure où il désigne un spectre large de significations et se retrouvent utilisé dans des théories très diverses. Avant d'aborder plus en profondeur ce concept, nous voudrions faire un détour par quelques-unes des problématiques qu'il porte. Pour cela, nous voudrions commencer par piocher quelques références dans la littérature, pioche nécessairement partielle et partiale qui n'a pas vocation à balayer l'ensemble du sujet mais juste à donner quelques repères.

Jon Elster par exemple (Elster 2010) définit les théories du choix rationnel à partir de trois opérations d'optimisation dont celles qui concernent les croyances rationnelles, c'est-à-dire les croyances qui ont le plus de chance d'être vraies compte tenu de l'information dont dispose un individu. L'auteur commence par distinguer d'abord les croyances factuelles et les croyances causales, c'est-à-dire les croyances qui s'appuient sur les conséquences possibles d'une option à choisir. Il distingue également les croyances vraies des croyances rationnelles rappelant que l'on on peut se tromper pour de bonnes raisons et que la rationalité subjective ne conduit pas nécessairement à la vérité. Elster distingue enfin les croyances pleines qui allient un assentiment mental et sert de prémisse à l'action et les croyances vécues qui ne servent pas de prémisses à l'action mais s'appuie bien sur un assentiment mental. Croire que le soleil se lève demain est une croyance pleine alors que croire dans un monde dans l'au-delà est une croyance vécue pour l'auteur (sinon on aurait beaucoup plus de martyrs explique-t-il). De la même façon, on peut croire que fumer donne le cancer sans pour autant arrêter de fumer.

Sur un autre registre, Francis Chateauraynaud suggère que les croyances ont été mobilisées depuis Tarde pour souligner l'importance du processus de manipulation que rend possible les arguments et plus largement la rhétorique. De ce point de vue, il rappelle que la croyance ne fait pas partie de la sociologie argumentative dans la mesure où le concept induit l'idée que ce que l'on croit, c'est ce que l'on n'a pas besoin de discuter ou d'argumenter. Il privilégie ainsi le terme de « marque épistémique » à celui de croyance pour rendre compte de ce que les acteurs considèrent comme vraisemblables (Chateauraynaud 2011).

L'un comme l'autre, dans des registres très différents soulignent les difficultés que pose le concept de croyance. Le premier coupent, distinguent, redécoupent pour aider à se repérer dans la

multiplicité des interactions. Le second préfère abandonner ce concept qui est sujet à trop d'ambiguïtés. Nous n'avons évidemment ici nulle intention de nous lancer dans un nième débat définitionnel pour identifier l'ensemble des acceptions que recouvrent ce terme mais nous privilégierons d'en restreindre le sens pour qu'il appuie notre propos.

Nous n'évoquerons ainsi que les croyances qui non seulement sont, pour reprendre l'expression d'Elster, un prémisses à l'action mais aussi qui entrent en jeu dans les interactions. Autrement dit, une croyance non mobilisée ou bien encore une croyance qui renvoie à une décision personnelle comme fumer n'a pas d'intérêt ici. Nous n'interrogerons pas non plus les croyances qui ne s'expriment pas et que le chercheur suppose à partir de ses causes ou de devine à partir de ses conséquences (Jervis 2006). Il est en effet très problématique méthodologiquement, la démonstration tournant souvent à la tautologie, de montrer qu'une telle croyance sans qu'elle ne se manifeste clairement autrement que par la déformation dont on suppose qu'elle est à la source.

Ce qui nous intéresse ici, ce sont les croyances que les individus ont et qui jouent un rôle pour leur engagement dans l'activité de persuasion, comme émetteur et surtout comme récepteur. Lorsqu'un acteur adopte une proposition et s'y engage, il ne peut se contenter pas d'un vague « oui » mais sait le plus souvent que son adoption l'engage ensuite à devoir expliquer, se justifier, donner de « bonnes » raisons à son choix. C'est ce que Boltanski appelle le travail de justification et que nous appellerons plutôt le travail d'argumentation. Si un large débat existe pour savoir si cette justification vaut dans les activités quotidiennes, nous voudrions ici considérer uniquement que dans le cas des processus décisionnels toujours collectifs, l'argumentation est de mise pour pouvoir rendre compte et partager.

Autrement dit, lorsqu'un technicien travaillant sur le dossier du tramway à Paris décide de s'engager pour défendre un tracé, il ne se contente pas d'être le seul à le savoir. Son adhésion ne prend forme qu'au moment où l'acteur fait connaître sa position, donne des arguments pour justifier de sa pertinence et finit ainsi par influencer, ou du moins contribuer à influencer le processus décisionnel.

Le concept de croyance est donc utile pour donner à voir le processus qui permet de passer d'une situation où l'individu est pris à parti dans un processus de persuasion où le locuteur lui expose une proposition et dans laquelle il va, au fil des discussions et des réflexions, décidé de croire ou de ne pas croire.

Bien évidemment, on voit bien ici se profiler le spectre de l'illusion et du mensonge qui sont toujours très présents dans l'usage du concept de croyance. Les acteurs croient-ils vraiment à ce qu'ils défendent ou à ce qu'ils décident d'adopter ou font-ils semblant ? Nous refusons ici d'entrer dans la version psychologique et/ou du dévoilement de la croyance destinée à savoir si l'acteur y croit « vraiment ». Nous évacuons cette question dans la mesure où non seulement cela suppose un accès à des preuves qui est impossible mais qui plus est ce qui nous intéresse, au final, c'est le comportement de l'acteur. Qu'il y croit vraiment ou qu'il fasse comme si il y croyait ne change donc rien ni à l'observation de ce comportement ni à sa compréhension.

Il s'agit donc bien de restreindre ici le concept de croyance à l'ensemble des énoncés que l'individu déclare comme vrais ou du moins vraisemblables. Il ne s'agit pas de dire si l'auteur pense vraiment que sa proposition va résoudre le problème mais de comprendre que là n'est probablement le plus important dans la mesure où c'est ce qu'il dit qui s'inscrit dans les interrelations et non ce qu'il ne dit

pas. Il ne s'agit pas non plus d'une croyance irrationnelle qui ne s'appuie sur aucun travail argumentaire. Il s'agit au contraire d'une vraisemblance que les acteurs revendiquent à coup d'arguments.

La croyance dans la nouvelle vision du monde

L'intérêt du concept de croyance est alors de pouvoir rendre symétrique celui qui porte une proposition et s'engage dans un travail de persuasion et celui à qui il s'adresse et qu'il veut convaincre. Le concept de croyance nous permet en effet de souligner qu'un « bon argument » ne suffit pas nécessairement à emporter l'adhésion mais qu'il faut encore que l'individu modifie ces croyances en rendant compatible sa vision du monde à celle qui lui est proposée.

Pour bien comprendre ce processus, nous voudrions reprendre à notre compte une distinction importante entre deux types d'actes qu'a proposé Austin, les actes illocutoires et les actes perlocutoires (Austin & Lane 1991).

L'acte illocutoire est caractérisé par l'intention de celui qui agit alors que l'acte perlocutoire repose sur les conséquences de cet acte. L'acte perlocutoire permet de prendre en compte aussi les conséquences non voulues. Par exemple, « je veux te persuader qu'il faut défendre cette proposition » est un acte illocutoire alors que « j'ai été convaincu d'adopter cette proposition » est un acte perlocutoire. L'acte de persuader ne signifie pas la réussite de l'opération. A l'inverse, la réussite de l'opération ne signifie pas que c'est l'acte qui a suffi. Ainsi, « il m'a persuadé sans le vouloir » peut correspondre à un acte perlocutoire qui n'a pas immédiatement à voir avec l'acte illocutoire.

Il existe donc un gap entre l'acte illocutoire et l'acte perlocutoire. La première raison en est justement que le problème de la croyance comme filtre de l'adoption. L'intention de persuader se marque par le déploiement d'une proposition, d'un énoncé et d'un ensemble d'arguments en charge d'appuyer la proposition. Elle propose un nouvel ordre qui suppose, pour être adopté, que l'individu puisse rendre compatible sa vision du monde et celle que lui propose ce nouvel ordre.

La croyance est donc le moyen de comprendre que le travail de persuasion ne se limite pas seulement à l'intention de celui qui l'accepte mais aussi à l'acceptation de celui qui reçoit, tous deux étant des acteurs disposant de leur propre marge de liberté.

Reprenons l'exemple du bruit. Il a fallu tout un travail de persuasion important de la part des acteurs porteurs de la carte du bruit pour développer l'idée que la réduction de la vitesse était la solution au problème du bruit. C'est ainsi qu'ils ont construit des cartes et des simulations pour prouver d'abord qu'il existait un problème et que, de plus, ce problème avait une solution.

Ils ont pour cela déployé une énergie considérable, une forme d'activisme, pour convaincre un à un les principaux acteurs qu'il fallait adopter cette solution. Ils doivent non seulement prouver que ce lien existe, c'est-à-dire que la limitation de la vitesse est bien la solution au problème de bruit, mais, plus encore, que cette solution ne va pas entraîner des conséquences inattendues comme le mécontentement des automobilistes. Le vote du plan de lutte contre le bruit avec ces réductions de vitesse est donc le signe que des acteurs ont été convaincus. C'est-à-dire que des acteurs jusque-là peu propices à considérer qu'il existe un problème de bruit des voitures à Paris, ont non seulement

accepté que ce problème étaient à prendre en compte mais aussi que la réduction de la vitesse était une « bonne » solution.

L'intérêt du concept de croyance prend toute sa force alors dans les figures de résistances et d'oppositions qu'il permet d'observer. Il est intéressant de noter par exemple que les acteurs n'ont pas pu persuader d'appliquer cette solution de la réduction de vitesse au périphérique. Cette proposition, portée uniquement par les élus verts et qui pourtant s'appuyaient sur le même dispositif de preuves et d'argumentation que la réduction sur d'autres territoires n'a pu vaincre la croyance selon laquelle le périphérique est un moyen que les voitures utilisent justement pour aller vite. Cette proposition a été rejetée et placée au rang des incongruités. Cet exemple montre donc qu'il existe bien des croyances contre lesquels les acteurs doivent se battre pour faire adopter une nouvelle proposition.

De la même façon, lorsque l'on retrace l'histoire du tramway parisien, il est étonnant de voir à quel point le tramway a peu d'impact au cours des années 1990. Pour beaucoup d'acteurs, le tramway n'est la solution d'aucun problème et, même, il peut devenir un problème pour la circulation automobile déjà très chargée.

Or, on voit, entre l'arrivée d'une nouvelle génération et la mise à l'agenda des problématiques environnementales, le tramway trouver un problème qui commence à faire du bruit et sur lequel il peut se greffer. Les croyances sur le sens du tramway et son usage se transforment rendant possibles le travail de persuasion à la fin des années 1990 alors qu'il était impossible au début de la même décennie.

Les croyances sont là pour nous signifier ces résistances subjectives qui empêchent le déploiement d'un nouveau projet. Autrement dit, il faut tout à la fois dépasser l'idée que les projets s'imposent d'eux-mêmes en s'intéressant au travail délicat qu'exercent ces activistes mais il faut tout aussi considérer qu'il ne suffit pas d'avoir des activistes pour qu'un projet s'impose.

C'est donc bien une construction intersubjective qui se déploie dans les relations entre ceux qui veulent convaincre de la validité de leur projet et ceux qui doutent, se questionnent et questionnent.

Accepter un énoncé, c'est donc d'abord croire que le tramway contribuera bien à résoudre les problèmes pour lequel il a été convoqué, que les nouveaux logements permettront bien de diminuer le problème du logement, etc.

De ce point de vue, les luttes entre énoncés concurrents sont particulièrement riches d'enseignement pour observer le phénomène de croyance qui pousse les uns et les autres à s'investir dans un énoncé plutôt que dans un autre.

Nous avons étudié les luttes entre deux tracés pour le tramway. Chaque tracé est porté par un énoncé qui le rend légitime. Le premier énoncé repose notamment sur l'expertise traditionnelle du transport alors que le second repose davantage sur l'expertise urbanistique. Le langage et les modes de raisonnement diffèrent pour produire une hiérarchie distincte. Chacun dispose de son mode pour convaincre de la force de son trajet et de ses arguments. Les tracés ne pouvant être comparés que virtuellement, il n'est pas possible de départager les uns des autres. On peut par contre observer les luttes de sens qui opposent les acteurs non pour se convaincre mutuellement mais pour emporter l'adhésion des indécis en leur proposant un nouvel énoncé.

La croyance dans la nouvelle vision des identités

L'énoncé n'est pas seulement porteur d'une vraisemblance, il contient également une vision des identités qu'il redéfinit et des pouvoirs qu'il repositionne. Persuader est une activité qui non seulement demande du temps et de l'énergie mais qui engage celui qui s'y essaye et contribue à dessiner son identité autant que son identité dessine son énoncé.

Pour s'en convaincre, il suffit d'abord d'observer toutes les stratégies de remise en cause d'un énoncé qui s'attaquent moins aux preuves qu'au statut de celui qui en est le porte-parole. Le concept d'intérêt par exemple est souvent mobilisé comme un disqualifiant puissant. Dans le cas du tramway par exemple, les défenseurs d'un tracé sont remis en cause parce qu'ils sont de dangereux ferroviathes ou encore pour le logement, les organismes HLM sont remis en cause comme défendant uniquement leur « propre » intérêt.

Tout l'intérêt du concept d'énoncé, à la différence de celui d'idée par exemple, est de rappeler que ce concept n'existe que dans son énonciation par des acteurs situés. Chaque acteur qui le défend met sa position et sa crédibilité en jeu. Lorsque le groupe des Verts se met à défendre la limitation de vitesse à 50 km/h sur le périphérique, ce n'est pas seulement la proposition qui est considérée comme invraisemblable, ce sont aussi les Verts qui sont traités de radicaux.

En soulignant l'indissociabilité entre l'énoncé et son porte-parole, il s'agit à la fois de noter que l'identité contribue à asseoir certains arguments et, à l'inverse, que l'identité se forge dans les arguments. Lorsqu'un médecin déclare que le bruit des voitures est dangereux pour la santé et crée des troubles du sommeil, son identité professionnelle vient apporter du poids à son argument. A l'inverse, si les médecins se groupent pour montrer qu'il s'agit là d'un énoncé non prouvé, celui-ci voit son identité remise en cause, sa qualité de médecin dépréciée.

On peut observer un phénomène tout à fait similaire sur les identités politiques. L'énoncé est souvent porteur d'une hiérarchie des positions. Lorsque les acteurs veulent convaincre le Maire d'adopter tel ou tel tracé d'un tramway, il place ce dernier en haut de la pyramide des décisions. Qu'importe qu'il ne soit pas tout à fait le décideur et qu'ils doivent lui-même, une fois persuadé, en convaincre d'autres de le rejoindre. Les acteurs non seulement croient que le décideur est le Maire mais qui plus est, s'il ne croyait pas dans la figure d'un décideur ou de décideurs, ils seraient privés de cette capacité de persuasion.

Ce phénomène se repère bien lorsque l'on observe le phénomène inverse également. Lorsqu'aucune décision n'est prise, c'est la légitimité et la compétence de l'acteur qui peuvent être mis en cause. Si de nombreux acteurs poussent le Maire à se prononcer pour l'un ou pour l'autre des tracés du tramway, c'est l'absence de position claire du Maire qui va servir d'appui à une fronde politique qui se dessine en 1998. Ce n'est alors pas seulement le projet qui est contesté, c'est l'incompétence du Maire à exercer qui est dénoncée.

Les acteurs s'appuient ainsi sur un ensemble de croyances concernant l'identité des individus. Ces croyances dessinent une cartographie des positions, déterminent un décideur, des personnes « importantes ».

Comme pour la vraisemblance d'un énoncé, il ne s'agit pas de savoir si les acteurs croient « vraiment » que le Maire décide, que tel acteur dispose de telle compétence mais de comprendre

que cette croyance permet de simplifier le monde et leur donne des clés pour agir. Comment chercher à imposer une proposition sans savoir à qui s'adresser ? sans définir qui convaincre ?

Conclusion : Faut-il croire à l'analyse des politiques publiques ?

Comme nous l'avons évoqué, il existe deux types d'analyses des politiques publiques. Le premier type est descriptif et souvent déterministe. Il consiste à décrire des processus de transformation qui sont le plus souvent incrémentaux, où les décideurs ne décident pas vraiment, les solutions cherchent des problèmes, les politiques publiques ne sont qu'un regroupement d'actions publiques éparses et incohérentes.

Le second type est plutôt méthodologique et prescriptif. Dans ce cas, au contraire les solutions suivent l'étude des problèmes, les objectifs sont clarifiés, les politiques publiques sont incohérentes, les changements peuvent être plus importants.

Pour autant, le premier type ne prend jamais en compte le second. Autrement dit, la production analytique de connaissance n'est généralement pas considérée comme un élément central du processus de propagation d'une proposition.

Nous a voulu montrer que l'adoption d'une proposition repose notamment sur cette propagation qui suppose tout à la fois un activisme de persuasion du côté de ceux qui la défendent et une certaine malléabilité (ou adaptation) des croyances de ceux qui acceptent d'adopter une telle proposition.

Dans ce cas, l'analyse joue un rôle essentiel puisqu'elle contribue à remettre en ordre un monde désordonné, à redonner une solution à un problème, un décideur à une situation, etc. Il s'agit alors de comprendre l'analyse au travers de sa capacité discursive à (re)donner du sens à une action, à légitimer celui qui la porte ou doit le porte et, plus largement, à réenchanter par son réordonnement un monde qui se présente éparpillé.

Dans son ouvrage *la politique au pays des Merveilles*, Georges Burdeau s'intéresse tout particulièrement à l'importance de l'enchantement dans l'activité politique, enchantement qui rend acceptable cette fonction de mise en ordre du politique (Burdeau 1979). L'analyse est un contributeur à cet enchantement qui s'alimente toujours d'un désenchantement qui lui est consubstantiel.

Est-ce à dire que les acteurs croient vraiment que les décideurs décident, que les problèmes vont être résolus, que les politiques publiques sont cohérentes ? Nous ne le seront pas mais manifestement ils ont besoin de parcourir ce chemin en faisant comme si ils y croyaient tel Sisyphe qui ne cesse de remonter son rocher.

Bibliographie

Austin, J.L. & Lane, G., 1991. *Quand dire, c'est faire*, Seuil.

Balandier, G., 2004. *Anthropologie politique*, Presses Universitaires de France - PUF.

Bardach, E., 2008. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* 3^e éd., CQ Staff Directories,US.

- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W., 2010. *The State as Cultural Practice*, OUP Oxford.
- Boltanski, L., 2008. *Rendre la réalité inacceptable*, DEMOPOLIS.
- Burdeau, G., 1979. *La politique au pays des merveilles*, Presses Universitaires de France - PUF.
- Chateauraynaud, F., 2011. *Argumenter dans un champ de forces : Essai de balistique sociologique*, Editions Pétra.
- Dewey, J., 2010. *Le public et ses problèmes*, Editions Gallimard.
- Elster, J., 2010. *L'irrationalité : Volume 2, Traité critique de l'homme économique*, Seuil.
- Gusfield, J., 2008. *La culture des problèmes publics : L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica.
- Jervis, R., 2006. Understanding Beliefs. *Political Psychology*, 27(5), p.641-663. Available at: [Consulté juillet 29, 2011].
- Kingdon, J.W., 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care 2^e éd.*, Longman.
- Lasswell, H.D., 1971. *Preview of Policy Sciences*, Elsevier Science Ltd.
- Lindblom, C.E., 1959. The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review*, 19(2), p.79-88. Available at: [Consulté juillet 20, 2011].
- Majone, G., 1992. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* New edition., Yale University Press.
- Mead, G.-H., 2006. *L'esprit, le soi et la société*, Presses Universitaires de France - PUF.
- Neustadt, R.E., 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press.
- Perelman, C. & Olbrechts-Tyteca, L., 2008. *Traité de l'argumentation : La nouvelle rhétorique 6^e éd.*, Université de Bruxelles.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.
- Rhodes, R. & Bevir, M., 2003. *Interpreting British Governance*, Routledge.
- Sabatier, P.A., 1998. *Theories of the Policy Process* First Edition, First Printing., Westview Press Inc.
- Simon, H.A., 1997. *Administrative Behavior, 4th Edition 4^e éd.*, S & S International.
- Weber, M., 2003. *Economie et société, tome 1 : Les Catégories de la sociologie* Nouvelle., Pocket.
- Wildavsky, A., 2006. *Budgeting And Governing* New edition., Transaction Publishers.
- Wildavsky, A., 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* Reprint., Transaction Publishers.
- Wittgenstein, L. & Collectif, 2005. *Recherches philosophiques*, Editions Gallimard.

Zittoun, P., 2011. *La Fabrique politique des politiques publiques*. HDR. Science Po Grenoble: Université Pierre Mendès France, Grenoble.