

Congrès AFSP Paris 2013

ST 66 Le partage public/privé : généalogie et recomposition

Amandine Montagut, Centre Emile Durkheim, IEP de Bordeaux

a.montagut@hotmail.fr

« Interroger l'exercice de missions du SP postal, ou la mise en question de la garantie de l'intérêt général. »

Abstract :

L'entreprise La Poste est présente dans un ensemble de processus de politiques publiques. Elle négocie la définition et l'exercice de ses missions de service public (SP). De plus, elle participe à la construction de politiques locales.

Dès lors, une première série de questions se pose sur le gouvernement de ces politiques. Subséquemment, une autre série de questions émerge sur la garantie de l'intérêt général.

Notre analyse s'appuie sur les données empiriques recueillies dans le cadre d'une CIFRE au sein de l'entreprise. Nous recourons à une analyse de l'action publique comme « construction collective d'acteurs en interaction » (Hassenteufel, 2011), en mobilisant l'analyse des réseaux d'action publique (Le Galès, Thatcher, 1995 ; Marsh et Smith, 2000). Notre analyse, alors campée dans le champ de la sociologie politique, s'orientera ensuite vers un questionnement en termes de théorie politique portant sur la transformation du SP postal. Nous pourrions alors nous pencher sur la modernisation de ce SP, et sur sa distanciation par rapport à la théorie classique du SP (Brillet, 2004). En recourant à l'analyse en termes de transcodage (Lascoumes, 1996) de la stratégie de développement durable de l'entreprise, nous montrerons comment elle tente de rassurer ses interlocuteurs publics quant à son attachement à la protection de l'intérêt général.

« *From practices of postal public utilities toward underwrite the general interest.* »

In charge with public utilities, the French Post Office is a part of local policy-making. The company arrange definition and practices of postal public utilities. Moreover, it is a part of problem definition, decision-making and policy implementation about many social policies.

In so doing, a first part of questions appears about government of these policies. Then, a second part of questions is open about the guarantee of general interest.

Grounded in my participation and observation within the La Poste for three years, in this paper, I analyse the public action as a collective construction from actors in interaction (Hassenteufel, 2011). I use the concept of policy network (Le Galès and Thatcher, 1995; Marsh and Smith, 2000). Then, this analyse, in the field of political sociology, goes toward political theory about transformations of postal public utilities. Based on traditional theory about public utilities (Brillet, 2004), I will question the modernisation of this public utility. Finally, with the concept of "transcodage" (Lascoumes, 1996), I will show how the company try to reassure public actors with its discourses of sustainable development.

La communication sera présentée à partir des éléments suivants :

Problématique :

Quel est l'impact du mouvement de privatisation connaît un acteur intégré dans la gestion collective des services publics sur la protection de l'intérêt général ?

Hypothèses testées :

- Malgré l'encadrement légal de l'exercice des missions de service public (SP), c'est à dire la Loi postale, l'entreprise La Poste exerce une position dominante dans la mise en application de ses missions de SP, face aux autorités publiques.
- La Poste utilise ses missions de SP et son image traditionnelle pour s'insérer dans des politiques publiques locales qui constituent l'action publique locale.
- La Poste essaie de promouvoir une acception nouvelle du SP, conciliant rentabilité économique et protection de l'intérêt général grâce sa traduction de la notion de développement durable (DD).
- La notion de DD permettrait de mettre l'accent sur la protection de l'intérêt général par rapport à la notion européenne de « service d'intérêt général » qui met l'accent sur la qualité des services.

Principaux résultats :

- Loin de perdre la maîtrise des politiques du service public postal, l'Etat reste incontournable. Néanmoins, l'entreprise La Poste crée une tension pour parvenir à promouvoir et satisfaire ses intérêts.
- La Poste demeure l'opérateur historique du service universel postal. De ce fait, elle continue à bénéficier d'une certaine crédibilité sur les scènes d'action publique. Toutefois, La Poste doit affronter une défiance croissante, en raison du processus de privatisation qu'elle connaît.
- La thématique de DD n'est pas reprise par les acteurs de l'action publique territoriale, mais davantage ses missions de SP, pour reconnaître une place prépondérante à l'entreprise dans l'action publique territoriale.
- La défense de l'intérêt général demeure l'apanage de la force publique, mais se trouve partagée avec l'acteur privé, l'entreprise La Poste, dans son opérationnalisation.

Outils d'analyse :

Nous travaillons à partir d'approches interactionniste et cognitive des politiques publiques, parce que, d'une part, et comme le propose Pierre Muller, « *on ne peut comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making* »¹, ce qui est possible avec l'approche cognitive. D'autre part, nous développons une approche cognitive parce que la notion de développement durable renvoie à une construction collective et mouvante de sens et d'usages différenciés. Pour saisir le travail de politique (problématisation et politisation) sur la notion de développement durable, les approches cognitives et interactionnistes nous sont utiles parce que la notion ne renvoie pas à une définition univoque et substantialiste. Moins qu'un concept au contenu identifié et différenciant, la notion de développement durable est

¹ Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, 2005/1, vol. 55, p. 158.

traversée de multiples significations portées par des groupes d'acteurs ou des acteurs différents entrant ou non en interaction.

Ces approches cognitives et interactionnelles nous permettent d'articuler les logiques de sens et les logiques de pouvoir, notamment à travers le rôle joué par des acteurs (des « médiateurs » chez Jobert et Muller) qui sont capables d'imposer leur vision du problème, leurs intérêts et donc d'assurer un leadership dans le secteur concerné.

- repérer les « médiateurs » (Jobert et Muller), acteurs capables d'imposer leur vision du problème, leurs intérêts, et ainsi d'exercer leur leadership.
- Mais aussi repérer les « intermédiaires » (Smith et Nay).

Le modèle proposé par le concept de traduction met l'accent sur l'existence de réseaux d'interactions spécifiques et sur le rôle des intermédiaires, assurant la mise en relation des acteurs et la production de significations communes. Nous recourons à l'approche développée par Andy Smith et Olivier Nay mettant au jour le rôle des intermédiaires. Cette approche nous est très utile pour saisir les stratégies et les outils développés par le groupe La Poste dans ses relations avec les autorités publiques et les décideurs politiques. Cette approche en termes d'acteurs intermédiaires dans l'action publique nous invite à nous pencher sur les « lieux de passage » entre milieux institutionnels qui sont « plus que de simples de relais », qui sont aussi des « lieux de fixation où se consolident des interdépendances entre acteurs publics et privés dans l'espace public, où se négocient des règles d'action collective, où se forment des équilibres durables entre groupes organisés, mais aussi où se cristallisent des conflits de valeurs ou d'intérêt dont l'effet est de consolider les frontières entre les institutions » .

Notre analyse s'attache donc à repérer, et ainsi à mettre en exergue les interdépendances entre acteurs (publics et privés), les négociations de règles d'action collective, la formation d'équilibres durables entre acteurs, la cristallisation de conflits de valeurs ou d'intérêt dont l'effet est de consolider les frontières entre les institutions.

Pour cela, il convient de se pencher sur les « lieux de rencontre » à la marge des institutions qui sont, selon eux, loin d'être marginaux. Ces « rencontres » permettent de saisir les moments de stabilisation des frontières entre institutions (pour La Poste, l'enjeu est d'être reconnu comme un acteur économique et social du territoire, influençant la gestion collective des problématiques sociales, et sortir du seul statut de prestataires de services publics), les changements affectant chacun des milieux ou sphères en interaction, le degré d'ouverture des scènes collectives dans lesquelles des acteurs de sphères différenciées peuvent alors négocier, s'exprimer, revendiquer, ouvrir des controverses, manifester des désaccords, ou encore lutter contre des concurrents.

Ces « rencontres » entre acteurs sont des lieux d'échanges où sont en mis en jeu des « savoirs d'institution, des arguments, des expériences jugées conformes à ce qui est juste et légitime. » Pour comprendre le résultat de ces « rencontres », il faut prendre en compte l'asymétrie des ressources mobilisées par chaque acteur, le style propre de certains responsables, ainsi que le contexte d'action particulier dans lequel ces rencontres ont lieu.

Partant, nous empruntons le modèle du « transcodage » de Pierre Lascoumes. Ce modèle est échafaudé à partir du modèle de « traduction » de Michel Callon. Ce concept analytique affirme que l'on ne peut pas séparer dimension cognitive et système d'action concret pour saisir des dynamiques collectives. La notion de développement durable, quant à elle, répond à une logique, explicitée par Pierre Lascoumes, porteuse d'un « critère de jugement en forme de standard, c'est-à-dire que son contenu est à élaborer chaque fois qu'on s'y réfère. ». Le bien

commun esquissé par la thématique de développement durable « est aussi le produit d'une réflexivité collective » comme l'explique Yannick Rumpala lorsqu'il affirme qu'il conserve « des bases plurielles, liées à des valeurs, des intérêts et des perceptions hétérogènes ».

Précisément, la notion de développement durable livre un sens à chaque fois que des réseaux produisent des instruments qui en donnent un sens. Elle propose des catégories cognitives différentes à chaque fois que des systèmes d'action concrets se mettent en place, car les uns et les autres sont indissociables. Aussi la notion de développement durable propose-t-elle une parfaite illustration des activités de traduction que décrit le modèle analytique développé à partir du concept de traduction.

Néanmoins, le concept de traduction proposé par Michel Callon portait sur l'étude d'un objet scientifique et technique. Or, la décision politique, mais aussi tout processus d'action collective, sont moins délimitables qu'un objet des sciences de la nature ou qu'une machine. Ces derniers bénéficient en effet des objectivations préalables accomplies par les pratiques scientifiques ou techniques. Pour les actions collectives, publiques, privées ou mixtes, ces objectivations ne sont pas préexistantes au travail de l'analyste. Comme nous y invite Pierre Lascoumes dans son travail sur le concept de « transcodage », nous devons donc procéder à une construction préalable de délimitation du champ analysé, en soulignant les acteurs mobilisés, les objets produits et les lieux de rencontres et de négociation.

Nous procédons également à l'étude des interactions entre acteurs postaux et acteurs publics en recourant aux approches en termes de réseaux d'action publique. (Le Galès, Thatcher, 1995. Marsh et Smith, 2000.) Cette approche nous permet de nous interroger sur la capacité de l'entreprise La Poste à influencer la construction de problème public d'une part et la mise en œuvre de problème public d'autre part.

Méthodes employées :

Terrain : Paris (siège social de l'entreprise) et région Aquitaine et Picardie (action publique locale).

Méthode de récolte des données : Observation participante et entretiens formels et informels.

Bibliographie provisoire :

P. Hall, « Policy paradigms, social learning and the state ». *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n°3.

Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action*. Paris, PUF, 1987.

Le Galès, Thatcher, 1995.

Marsh et Smith, 2000.

Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, collection Clefs. 1998.

Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, 2005/1, vol. 55.

NAY Olivier / SMITH Andy, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, 237 pages.

Deux mouvements à la démonstration :

1. Qui gouverne les politiques publiques qui organisent l'exercice de SP, mais aussi les politiques publiques auxquelles La Poste participe au nom de l'intérêt général ?

Ex : accessibilité des populations vulnérables aux services postaux.

Ex : accessibilité des SP en zones rurales.

- Action publique définie comme une « construction collective d'acteurs en interaction ». (Hassenteufel, 2011)
- Approche cognitive et interactionnelle des politiques publiques. Ces approches nous permettent d'articuler les logiques de sens et les logiques de pouvoir, notamment à travers le rôle joué par des acteurs (des « médiateurs » chez Jobert et Muller) qui sont capables d'imposer leur vision du problème, leurs intérêts et donc d'assurer un leadership dans le secteur concerné.
- RAP (Le Galès, Thatcher, 1995. Marsh et Smith, 2000.)

2. Comment l'intérêt général peut être garanti dans cette recomposition de l'action collective ?

- Modernisation du SP ? à partir de la théorie classique du SP (Brillet, 2004).
- Rapports entretenus entre le DD et SP par l'analyse en termes de transcodage (Lascoumes, 1996) de stratégie de DD de La Poste et les ambitions que l'entreprise nourrit en formulant cette stratégie. >>>> Comment l'intérêt général est-il garanti ? (cf. art. SQSP 2012)
- Le DD est-il un « référentiel » (P. Muller, 1987) capable de créer des « matrices cognitives » qui permettraient de construire une pratique alternative du SP tout en préservant l'intérêt général ?