

RECITS REGIONAUX ET POLITIQUES FERROVIAIRES

L'ACTION PUBLIQUE SUR LES RAILS DE LA DIFFERENCIATION TERRITORIALE

Alain Faure (CNRS PACTE) & Guillaume Gourgues (PACTE)

(Version provisoire – Ne pas citer)

Texte présenté à l'Atelier Ecriture de PACTE le 18 octobre 2007

<i>1. VICES ET VERTUS DES CUISINES D'UNE RECHERCHE COLLECTIVE</i>	<i>3</i>
<i>A. L'EMERGENCE « SPONTANEE » DES REPRESENTATIONS REGIONALES.....</i>	<i>4</i>
<i>B. LES LIMITES DES STYLES, REFERENTIELS ET DISCOURS.....</i>	<i>6</i>
<i>C. DES RECITS « REGIONAUX » DE POLITIQUES PUBLIQUES</i>	<i>8</i>
<i>2. RESOUDRE L'EQUATION COGNITIVE DES RECITS REGIONAUX.....</i>	<i>11</i>
<i>A. L'ACTION PUBLIQUE ENTRE TOURNOIS, SENTIERS ET RECITS.....</i>	<i>12</i>
<i>B. L'EXERCICE DEMOCRATIQUE, UN INDICATEUR DE DIFFERENCIATION.....</i>	<i>14</i>
<i>CONCLUSION.....</i>	<i>17</i>
<i>BIBLIOGRAPHIE.....</i>	<i>18</i>

Dans le champ des politiques publiques en Europe, les analystes mobilisent fréquemment depuis quelques années des objets d'étude centrés sur des processus de territorialisation ou de déterritorialisation de l'action publique. Les recherches sont ici confrontées à une question sans doute insuffisamment approfondie jusqu'alors dans les approches cognitives, celle de la territorialité potentielle des mouvements d'idées. Le questionnement n'est certes pas tout à fait nouveau dans les sciences sociales, il possède même en France une histoire singulière qui est pour partie liée aux usages restrictifs du terme de « territoire » dans la littérature spécialisée (Faure 2005). En science politique par exemple, des travaux canoniques ont dénoncé dans les années 70 et 80 la fausse naturalité du territoire lorsque ce dernier était réduit à l'expression de la puissance publique d'Etat (Grémion 1976, Allières 1980). Par la suite, des études approfondies ont été consacrées aux jeux politiques des scènes localisées de pouvoir (Abélès 1989, Briquet 1997, Sawicki 1997) et aux dynamiques gouvernementales infra-nationales (Le Galès 1997, Négrier 1999). Les années 2000 ont aussi été marquées par l'entrée en force des travaux de socio-histoire reformulant les connaissances sur les systèmes politiques locaux (Payre Pollet 2005). Depuis quelques années cependant, l'étude du processus de territorialisation des politiques publiques semble susciter un déplacement de focale et de méthode : les travaux récents se saisissent en effet des objets « décentralisation », « construction européenne » et « mondialisation » en combinant souvent de façon ambitieuse des enquêtes empiriques lourdes, du comparatisme international et des décloisonnements théoriques. Cette évolution a pour premier effet de renouveler les controverses académiques sur les politiques locales en les émancipant à la fois de la tentation statocentrée chère à la tradition française et des travaux trop focalisés sur les administrations et la compétition politique. La question territoriale s'affirme comme un enjeu scientifique complexe qui favorise des controverses théoriques et méthodologiques inédites sur les nouveaux paradigmes de l'action publique.

Dans ce contexte d'effervescence intellectuelle, les recherches comparatives de science politique centrées sur l'intervention des collectivités locales permettent de repérer une belle tension (Faure Négrier 2007) entre les *Anciens*, qui diagnostiquent un mouvement global de standardisation et d'uniformisation de l'action publique¹, et les *Modernes*, qui insistent plutôt sur l'émergence de processus diffus de différenciation métropolitaine ou régionale. Terminant une recherche sur la régionalisation des politiques de transports ferroviaires en France, nous souhaitons alimenter cette controverse en nous interrogeant explicitement sur le degré de territorialisation des mouvements d'idées à l'étude. L'enquête a été menée au sein d'un partenariat scientifique réunissant six équipes de recherche en sciences sociales et presque autant de sous disciplines. L'architecture générale du présent article correspond à une volonté de réflexivité : tenter de restituer les motifs intellectuels et matériels² qui nous ont poussés à adopter une approche cognitive par les « récits » d'action publique. Malgré un terrain de recherche proliférant et disparate et des méthodes d'enquête très variées, un même matériau discursif a pu être dégagé et commenté. Nous souhaitons retracer d'abord le processus de mise à jour de ce matériau, puis expliquer ensuite l'utilité d'une entrée par les discours pour mesurer le degré de territorialité des politiques publiques étudiées.

Dans la première partie, nous allons revenir sur les conditions de production d'une connaissance scientifique sur la régionalisation des politiques de transports. L'enquête de

¹ On peut notamment citer le vigoureux plaidoyer d'un groupe de politiste au début des années 2000 pour un « refroidissement théorique » afin de raison gardée face aux turbulences trompeuses de la territorialisation des politiques publiques (Fontaine Le Bart 2002). Plus récemment, plusieurs travaux font le constat que le processus de territorialisation annonce sans doute la fin des grands récits partisans (Sciences de la Société 2005 ; Arnaud Le Bart Pasquier 2006).

² Les contraintes matérielles de la production scientifique en sciences sociales, surtout lorsque cette dernière se base sur des enquêtes de terrain, font partie intégrante du travail de recherche. Qu'elles soient tuées ou explicitées, nous avons la conviction que ces conditions ont un impact crucial sur le cheminement intellectuel, qui ne prend pas systématiquement la forme d'un biais, d'une erreur, ou d'un problème. Le présent article s'appuie sur ce postulat qui entre en écho avec les réflexions critiques sur les enjeux méthodologiques dans les enquêtes qualitatives (Laborier Bongrand 2006, Pinson Sala Pala 2006).

terrain a été réalisée en 2005 et 2006 à partir d'un partenariat mobilisant onze chercheurs et six laboratoires de recherche. L'étude a été réalisée en réponse à une commande publique proposée par un ministère et une agence parapublique sur le double thème de la régionalisation des transports et du développement durable. Nous avons étudié comment six collectivités régionales (choisies par nos soins) s'étaient saisies de la compétence des transports ferroviaires depuis les années 80. L'enquête s'est déroulée en deux parties, avec dans un premier temps la réalisation de six monographies détaillées (à partir de documents, rapports et entretiens) puis dans un deuxième temps des travaux de synthèse thématiques par type de problématique (l'expertise, la concertation, les financements, le fret, la planification, la métropolisation, les enjeux politique...). Au final, un ouvrage (Olivier-Trigalo 2007) et six rapports (un par région) ont été adressés au commanditaire, et un colloque de restitution a été organisé rassemblant les chercheurs et des acteurs de terrain³. Les contingences de ce travail collectif ont permis de faire émerger une série d'éléments en rapport avec les représentations, les idées et les cadres intellectuels de l'action publique. Ces éléments se sont révélés propices à l'emploi des outils fournis par l'analyse cognitive des politiques publiques. Nous détaillerons ces éléments en revenant sur l'origine de leur production et sur le choix final d'opter pour une analyse en termes de *récits de politiques publiques*.

Dans la seconde partie, nous chercherons à cerner les principaux enseignements de la mise en valeur de ces *récits régionaux* sur la territorialisation des politiques publiques et, de manière plus générale, sur le décryptage des transformations liées à la décentralisation. L'identification de récits de politiques publiques à l'échelle régionale permet d'étayer l'idée d'une différenciation progressive des mouvements d'idées à l'échelle locale. Mais si ces mouvements apparaissent en décalage (voire en rupture) avec les échelles nationale et internationale, ils semblent également différenciés d'une configuration territoriale à l'autre. Cette hypothèse, déjà esquissée il y a quelques années avec la notion de *référentiel local/sectoriel* (Faure 1995), sera développée sur l'idée que la territorialisation des politiques publiques correspond *in fine* à un processus de morcellement des cadres cognitifs qui structurent l'action publique. Sans affirmer une autonomisation totale des productions locales de sens, ces résultats suggèrent que le dialogue local participe à la codification des principes démocratiques de définition du bien commun, et que les dispositifs de concertation sont dans ce contexte un indicateur de différenciation très utile à l'analyse.

Le propos des développements à suivre est donc double : d'une part, retracer et assumer le cheminement scientifique ayant conduit au choix d'une analyse dite « cognitive » de l'action publique, et d'autre part, présenter les principaux résultats de la recherche qui diagnostiquent un processus de différenciation territoriale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

1. VICES ET VERTUS DES CUISINES D'UNE RECHERCHE COLLECTIVE

Les outils de l'approche cognitive des politiques publiques n'ont pu être mobilisés que dans la mesure où le matériau empirique recueilli lors de la phase d'enquête s'est révélé pertinent pour leur application. Paradoxalement, la majorité du travail de terrain a été menée en dehors de toute visée cognitive. L'analyse des discours, des représentations, des idéologies, des paradigmes a été un objectif rarement annoncé par les chercheurs impliqués dans le projet. Pourtant, les aléas d'une production monographique peu concertée nous ont permis de réunir une base de données adéquate aux analyses des interactions entre production discursives, idées, intérêts et action publique. Ce paradoxe mérite que soit retracé rapidement le fil de cet anarchisme créateur, afin de bien restituer la manière dont la question des récits de politiques publiques s'est progressivement imposée dans les analyses.

³ Colloque organisé le 14 mai 2007 à la Cité des Territoires à Grenoble : <http://www.pacte.cnrs.fr/sixregionsalepreuve/>

A. L'EMERGENCE « SPONTANEE » DES REPRESENTATIONS REGIONALES

La recherche portait donc sur la sur la régionalisation des transports ferroviaires. Elle a regroupé onze chercheurs d'origines géographiques et disciplinaires très éparses. Spécialistes des transports, géographes, politistes, Parisiens, Toulousains, Grenoblois, Lillois ont collaboré dans une indépendance forte, se réunissant ponctuellement pour échanger sur les avancées des uns et des autres. Les six cas d'études, qui constituent la base du travail effectué dans le cadre du contrat de recherche, ont été confiés à six équipes composées de un à trois chercheurs. Ces équipes ont débuté leurs travaux monographiques en s'accordant *a minima* sur les attendus de cette première étape de recherche (la deuxième étape consistant à effectuer des comparaisons thématiques transversales, notamment à partir des monographies). Chaque monographie devait fournir les éléments historiques, techniques et politiques à même de restituer la configuration locale le plus fidèlement possible, avec constamment pour les auteurs la préoccupation d'être lus et compris par les autres membres de l'équipe. En revanche, l'aspect méthodologique a largement été laissé à la volonté des différentes équipes de recherche. Chaque groupe pouvait avoir recours aux sources écrites, entretiens, observations comme bon lui semblait. Seule la monographie rhônalpine (Debizet Faure Gourgues 2006) a été réalisée avec des objectifs ostentatoirement « cognitifs ». Ses membres ont annoncé dès le départ la volonté d'approfondir trois axes de recherche : l'étude des interactions entre idées et intérêts, l'influence des jeux politiques locaux et les pesanteurs institutionnelles spécifiques au territoire.

Au vu des choix méthodologiques opérés par chaque groupe monographique, nous ne pouvons que confirmer l'observation de Laborier et Bongrand à propos du recours aux entretiens : « Objet d'un consensus implicite plaidant pour sa polyvalence théorique ou impensé consécutif à sa mise en pratique routinière, l'entretien semi directif, informatif et rétrospectif semble être devenu l'outil principal du chercheur français en politiques publiques quel que soit l'option théorique choisie. » (Laborier Bongrand 2006 p. 74). Nous pourrions même aller plus loin, en remplaçant « le chercheur français en politiques publiques » par « le chercheur français » de toute discipline des sciences humaines et sociales. Les entretiens semi directifs ont constitué un fondement empirique structurant de toutes les monographies, même s'ils furent largement complétés par l'apport d'autres sources (littérature grise, travaux de seconde main, publications antérieures). Les écarts entre le nombre d'entretiens réalisés dans chaque monographie (de 7 pour Centre à 37 en Rhône-Alpes) s'expliquent en partie par trois éléments : la différence du nombre de chercheurs travaillant sur chaque monographie (1 en Centre contre 3 en Rhône-Alpes), la connaissance préalable du terrain⁴, et la distance géographique vis-à-vis de l'objet étudié⁵. Mais ce choix non concerté et pourtant convergent du recours aux entretiens ne s'explique pas uniquement par un implicite méthodologique. L'objet d'étude (les régions françaises) se prêtait particulièrement bien au recours aux entretiens rétrospectifs, informatifs et semi directifs. En effet, la rareté des archives et productions écrites de collectivités au passé récent, ajoutée au fait de travailler sur des processus en cours (la régionalisation des transports), a poussé les différentes équipes à s'entretenir avec les acteurs clés (passés et présents) du processus étudié. Le tableau 1 restitue l'appartenance des personnes rencontrées durant l'enquête dans chaque monographie.

Comme l'illustre le tableau 1, l'identité des enquêtés révèle le souci des chercheurs de capter les paroles des personnages centraux de l'action publique régionale : un peu moins de la moitié des personnes rencontrées sont en lien direct avec les conseils régionaux, soit 54 personnes sur 112. L'autre moitié est essentiellement composée de personnalités agissant à l'échelle régionale, qu'il s'agisse des opérateurs (14), des directions régionales de l'Équipement (12), des chambres régionales de commerce et d'industrie (3), ou des

⁴ Pierre Zembri, en charge de la monographie Centre a déjà réalisé plusieurs ouvrages sur le thème de la régionalisation des transports et a eu donc moins recours aux entretiens compte tenu de sa maîtrise du sujet.

⁵ L'équipe PACA était composée de deux chercheurs parisiens qui n'ont pu effectuer qu'un nombre limité de voyages à Marseille.

associations (3). Seules 26 personnes n'ont pas de lien direct avec l'échelle régionale. Au delà de ces identités scalaires, la totalité des intervenants ont été rencontrés sur la base de leur capacité supposée⁶ à éclairer la problématique des transports régionaux. Au final, les 3/4 des interlocuteurs possèdent une dimension directement régionale dans leur activité. Et même sans lien direct avec la région, les personnes rencontrées ont fourni un « discours » sur leur vision du transport régional.

Tableau 1 : Les entretiens réalisés dans les différentes monographies

	Alsace	Centre	Nord Pas De Calais	Midi Pyrénées	PACA	Rhône Alpes	Total
Conseil Régional ⁷	11	5	5	8	10	15	54
Délégation Régionale Opérateurs	2	0	3	2	3	4	14
Départements, Communauté d'Agglomération Villes	0	0	2	2	0	6	10
Agence d'Urbanisme	0	0	0	0	0	7	7
Bureau d'études	0	0	1	2	2	1	6
CRCI	1	0	1	0	1	0	3
DRE	4	2	2	1	2	1	12
Etat (Hors DRE)	0	0	0	0	0	1	1
Associations	1	0	0	0	0	2	3
Professionnels	2	0	0	0	0	0	2
Total	21	7	14	15	18	37	112

La reconstitution historique des processus de régionalisation dans chaque cas d'étude s'est donc basée en partie sur le croisement des discours réflexifs des acteurs impliqués à différents degrés dans la régionalisation. Les monographies retracent six histoires régionales sur le transfert de compétence des transports ferroviaires, telles qu'elles ont pu être saisies et restituées par les chercheurs dans les propos des interlocuteurs rencontrés et dans les documents étudiés. Cette parole des acteurs a été abordée avec un souci de mise à distance, l'apport des travaux produits auparavant sur la question (Zembri 2004, Crozet 1999) ayant permis de recadrer les paroles d'entretiens dans les limites des connaissances accumulées sur le sujet. Mais au final, les six monographies produites contiennent ce que les acteurs régionaux ont livré sur leur propre parcours et sur leur vision du cheminement de leur région. Par le biais de cet exercice, les différentes équipes de recherche ont pu faire émerger des configurations diverses, assez autonomes, faisant référence à des empreintes locales structurantes, à des séquences historiques propres, même si la trajectoire nationale de la régionalisation ne disparaît jamais et constitue invariablement une sorte de toile de fond aux itinéraires locaux. Chaque région raconte à sa

⁶ Grâce à l'utilisation de la méthode dite de la « boule de neige », qui consiste à demander systématiquement aux personnes rencontrées d'indiquer les coordonnées d'autres témoins qu'ils leur semblent indispensables de rencontrer.

⁷ Sont comptabilisés les élus et techniciens régionaux ainsi que les membres du CESR.

⁹ L'expression est utilisée en écho à l'expression du *mode d'être de l'Etat* utilisée par le juriste Hauriou pour qualifier la décentralisation en France.

manière l'histoire de la régionalisation, sans trahir les grandes étapes du transfert national, mais en ajoutant les modalités particulières qui ont déterminé les options retenues localement, les avancées et les retards accumulés sur le plan technique ou politique. En d'autres termes, chaque région a donné du sens à sa prise de compétence, un sens propre et partagé par les acteurs régionaux rencontrés.

Avec le recul, on s'aperçoit que, bien que dirigées de manières indépendantes et non concertées, les monographies ont spontanément donné à voir les stigmates d'une production de sens à l'échelle régionale. La restitution des grandes étapes locales de la régionalisation est clairement imprégnée des représentations des acteurs rencontrés, permettant d'appréhender la manière dont était perçue et racontée la régionalisation des transports dans chaque région étudiée. Bien que floues et difficilement cernables, ces représentations, ont émergé dans tous les cas d'études. Si ce résultat avait été recherché dans le cas rhônalpin, cela ne fut pas systématiquement le cas dans les six autres cas d'études, d'où une curiosité accentuée devant les données produites. Le trait marquant des productions de sens différenciées concerne leur propriété à raconter bien plus qu'une histoire régionale des politiques de transport. Les cheminements évoqués en région renvoient en effet à une conception plus large de ce que fut, de ce qu'est et de ce que sera la région, ses valeurs, son caractère, son *mode d'être*. Face à ce résultat inattendu, nous avons cherché à comprendre ce que révélaient ces cadres cognitifs partagés par les acteurs d'un même territoire, ces bases de consensus intellectuels qui plaçaient chaque région dans un fil historique et identitaire indéniable mais fuyant, à la fois discours réflexif et norme d'action, cadre et ressource de l'action publique régionale.

B. LES LIMITES DES STYLES, REFERENTIELS ET DISCOURS

Il apparaît vite que ces modes d'être⁹ régionaux, qui sont le fruit des discours récoltés sur le terrain, demeurent difficilement qualifiables. L'éparpillement méthodologique empêche, dans un premier temps, d'assurer une définition claire de ce qui a été trouvé. Plusieurs hypothèses peuvent donc être testées pour tenter de comprendre à quel *objet* nous avons affaire.

La construction identitaire « par l'action » a été identifiée au sein de territoires ne disposant que d'une faible identité héritée (Tournon Kukawka 2001). Cette approche est séduisante dans le cas de collectivités régionales artificiellement dessinées (Frémont 2006) et en quête de légitimité, mais elle ne comble pourtant pas nos attentes. En effet, la façon dont les groupes d'acteurs régionaux parviennent à faire ressortir un consensus sur les caractéristiques de l'action régionale apparaît fort éloignée de ce type de construction identitaire. L'identité est conçue ici « *comme un produit de l'action sociale ou politique, (...) invoquée pour souligner le développement progressif et interactif d'un certain type d'auto compréhension collective, d'une solidarité ou d'un 'sentiment' de groupe* » qui rend possible l'action collective » (Brubakers 2001 p. 72)¹⁰. A la fois résultat et moteur de l'action, cette acception particulière de la notion d'identité provient des travaux sur les processus d'action collective (Calhoun *et al.* 1994, Mellucci 1995). Mais cette acception du terme se révèle rapidement inappropriée aux profils régionaux dégagés par les monographies. En effet, les représentations partagées des « caractéristiques » régionales ne constituent pas en soi un vecteur d'action ni même une revendication, mais plutôt une forme de réflexivité sur la manière dont les affaires publiques sont (et ont été) conduites localement.

¹⁰ Brubakers (2001) distingue cinq emplois du terme « identité » couramment usités en sciences sociales : motif de l'action sociale ou politique ; phénomène collectif de similitude objective ou subjective ; aspect central de l'individualité ; développement progressif et interactif d'un certain type d'auto compréhension collective, d'une solidarité ou d'un « sentiment de groupe » qui rend possible l'action collective ; produit évanescant de discours multiples et concurrents.

¹² Nous n'entrerons pas ici dans le débat récurrent entre référentiel et paradigmes, dans la mesure où les deux approches nous ont posé les mêmes problèmes. .

Plutôt que d'affaiblir toujours plus la notion d'identité pour l'utiliser comme catégorie analytique, nous faisons le choix de l'abandonner (provisoirement) pour nous orienter vers la notion de style, *a priori* plus appropriée à notre cas d'étude. Dans notre cas d'étude, la notion de *styles* est mobilisable comme une alternative à l'identité. La notion de styles en analyse des politiques publiques a été largement minorée depuis les travaux pionniers conduits par Richardson (1982). Les recherches de styles nationaux de politiques publiques, à partir de critères préalablement établis, ne semblent pas avoir convaincu la communauté scientifique, aux vues des difficultés des chercheurs impliqués à identifier les styles en question (Hayward 1982). Dans cette optique, il faut également reconnaître que les conditions d'enquêtes ont constitué un obstacle de taille. En effet, là où l'équipe de Jeremy Richardson (1982) avait défini le *style* comme une démarche déductive, notre processus méthodologique nous a imposé d'employer une méthode inductive. Partir des profils régionaux en essayant de les requalifier s'est alors révélé être un exercice trop peu rigoureux et convaincant pour être poursuivi. De plus, les vices traditionnels de la notion de style ont refait surface, à savoir une vision quelque peu statique de l'action publique, dont il devient difficile de saisir les processus d'émergence et de consolidation. Or, c'est précisément ces processus qui constituaient l'horizon de notre recherche...

Les notions de référentiel (Muller Jobert 1987) ou de paradigmes¹² (Hall 1993) ont aussi été mises au banc d'essai, mais il est apparu rapidement qu'elles présentaient un intérêt limité pour la compréhension de nos objets d'étude. En évoquant l'existence de référentiels régionaux, il s'agirait ainsi d'assimiler les discours régionaux à des représentations collectives issues d'une nouvelle façon de concevoir les problèmes et les solutions d'action publique, résultant des luttes de domination au sein des appareils administratifs. Or, dans le cas des transports ferroviaires, les liens entre les discours produits localement et l'action effective sont trop distendus pour être assimilés à un référentiel. De plus l'émergence des discours régionaux ne semble pas être en rapport avec un rééquilibrage des rapports de domination au sein des arènes régionales, dans la mesure où une unanimité de vue se dégage à son propos et que sa construction ne semble pas s'établir *contre* un discours en place. Dans le cas des transports ferroviaires régionaux, le seul indice de référentiel susceptible d'être identifié se situe à une échelle transrégionale : au cours des années 1990, on observe le même basculement d'un référentiel routier vers un référentiel ferroviaire dans l'ensemble des régions. Les normes d'action des élus et techniciens régionaux affrontent les normes des ingénieurs nationaux des années 1980, ainsi que la monopolisation d'expertise de la SNCF. Les régions s'affirment en portant ce référentiel ferroviaire contre les traditions d'ingénierie nationale. Pris sous cet angle, le référentiel permet de lire des ruptures macro (temporelles et spatiales), mais ces dernières ne nous enseignent rien sur les réflexivités régionales déagées dans les monographies. Sans renier la vision du changement structurel offerte par une approche en termes de référentiel, le choix a donc été fait d'écarter cette notion dans le cadre de notre analyse des configurations discursives locales.

Dernière tentative : utiliser la notion de « discours » telle que la propose Vivien A. Schmidt. L'hypothèse de « discours » régionaux, à la fois cognitifs (sur les principes et les outils de politiques publiques) et normatifs (sur les valeurs auxquelles renvoie le programme d'action publique)¹³, a été testée mais sans succès. La dichotomie opérée par Schmidt (2000) entre un discours de « coordination », circulant au sein d'une élite décisionnelle restreinte, et un discours de « communication », affectant la population dans son ensemble, s'applique difficilement aux profils régionaux. Ceux-ci s'adressent dans le même temps aux cercles décisionnels polycentriques locaux (Ostrom Tiebout Warren 1961) et à une communauté indéterminée nommée « société civile ». Saisie à l'intersection des discours d'acteurs divers, sous des formes plus ou moins formalisées, les paroles régionales n'entrent que de manière approximative dans les canons des analyses en terme de *discours*.

¹³ V Schmidt, (2000), « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt V. A., Scharpf F. (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press

C. DES RECITS « REGIONAUX » DE POLITIQUES PUBLIQUES

Au terme de cette revue des outils théoriques cognitifs, c'est la notion de *récit de politiques publiques* qui nous a finalement semblé la plus appropriée. L'analyse développée par Claudio M. Radaelli (principalement dans son article paru dans la Revue Française de Science Politique) nous a en effet permis d'éclairer sous un jour nouveau les enjeux en présence. Chaque monographie raconte en pointillé une histoire de la régionalisation des transports telle qu'elle a été perçue et restituée au contact des acteurs locaux. Les récits qui se dégagent de ces travaux présentent *a priori* de fortes similitudes avec les *récits de politiques publiques* tels que les définit Radaelli. A la croisée de plusieurs auteurs (Stone 1989 ; Barnejee 1999 ; Garvin et Eyles 1997), Radaelli conçoit les récits comme des *histoires causales*. Les récits sont des trames qui établissent des relations causales entre des faits et qui débouchent parfois sur une conclusion moralisatrice. Reprenant les travaux d'Emery Roe (1994), il établit une distinction entre récit, idéologie (moins incantatoire et normatif) et mythe (plus pragmatiques). Même quand leur véracité est en doute, les récits ont tout de même pour objectif d'être intégrés et utilisés par les acteurs à qui ils s'adressent, puisqu'ils réduisent la réalité, le nombre d'hypothèse causale et donc l'incertitude.

L'analyse proposée par Radaelli consiste à reconstruire les récits observés à partir de strates discursives distinctes suivant toujours un ordre chronologique. Un récit commence dans le passé (constat), va jusque dans le futur (scénario catastrophe), et se concentre sur l'action dans le présent (ce qu'il faut faire). Le présent correspond à une mise en tension dramatique (Barnejee 1998), qui constitue le lien avec le futur. Selon les options préconisées pour le présent, il est possible de deviner le dénouement vers lequel on s'oriente. Ainsi formés et identifiés, les récits constituent pour Radaelli des ressources à disposition des acteurs, mais également le cadre dans lequel leur action demeure circonscrite. Les six monographies ont permis de tester l'idée d'une production de représentation collective à la fois structure et ressource du système¹⁴.

Plusieurs travaux se sont récemment emparés de la notion de *récit*, essentiellement pour mettre en lumière la manière les acteurs parviennent à employer des ressources narratives dans le but d'imposer leur vision des choses et satisfaire leurs intérêts (Delori 2007 ; Guérin 2007). Ces analyses fournissent des exemples stimulants d'interconnexions entre les jeux de pouvoirs et les cadres cognitifs produits à l'occasion de changements d'échelles de l'action publique. Néanmoins, un même problème les traverse : le récit, tel qu'il est employé dans ces travaux, qu'il soit nommé *identitaire* (Guérin 2007) ou *historique* (Delori 2007) associe trop mécaniquement la notion de *Récit* et celle d'*Histoire*. En effet, le récit est principalement présenté comme un argumentaire rétrospectif, à travers lequel l'acteur tente de s'appuyer sur *sa* vision du passé (autrement dit *son* histoire) pour justifier une action présente¹⁵. Si la dimension historique d'un récit est indéniable, elle ne peut résumer à elle seule l'emploi de la catégorie d'analyse nommée « récit de politique publique ». Cette catégorie, tel qu'elle est définie par Radaelli, est constituée de trois éléments inséparables (le passé, le présent et le futur). La tension créée par ces trois pôles est précisément ce qui donne de la force au récit, par le biais d'une mise en tension dramatique. Or, notre démarche a été celle d'un emprunt à Radaelli. Nous avons choisi d'appliquer rigoureusement la formule proposée par l'auteur, en n'omettant jamais de situer le coeur du récit au point de

¹⁴ D'un point de vue méthodologique, Radaelli ne se montre pas restrictif et laisse une large latitude pour l'utilisation de son système. Il indique pour toute recommandation : « *Sur le plan méthodologique, les récits de politique publique en tant qu'objet d'analyse empirique peuvent être étudiés en se basant sur des sources primaires, des analyses de contenu (qualitatives ou quantitatives), des entretiens et selon les caractéristiques de la recherche, sur des descriptions en profondeur et sur des méthodes ethnographiques.* » (Radaelli 2000 p. 259)

¹⁵ Le risque d'amalgame est particulièrement clair chez M.A. Guérin, qui se penche sur la mobilisation du patrimoine par les pouvoirs locaux en Europe. Les récits deviennent de simples reconstructions historiques aux accents identitaires proches du marketing territorial. On retrouve cette idée chez M. Delori, qui montre comment les acteurs nationaux, pris dans une coopération binationale, s'appuient sur une lecture de l'histoire des relations franco-allemande, pour défendre leur positionnement. Sa référence à P. Ricoeur est à ce titre assez significative de la frontière ténue existant entre l'emploi de la notion de *Récit* et celle d'*Histoire*.

croisement du passé, du présent et du futur, à savoir la construction d'un scénario catastrophe.