

Philippe Zittoun: la fabrique des politiques publiques

Claire Dupuy, Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Claire Dupuy, Alain Faure. Philippe Zittoun: la fabrique des politiques publiques. Gouvernement & action publique, 2014, pp.129-132. 10.3917/gap.143.0127 . halshs-01073323

HAL Id: halshs-01073323
https://shs.hal.science/halshs-01073323

Submitted on 9 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Compte-rendu de l'ouvrage : Zittoun Philippe, 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, SciencesPo Les Presses, Collection Gouvernance, 340 p. (version anglaise : Zittoun Philippe, 2014, *The Politcal Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*, Palgrave Macmillan, 224 p.)

Claire Dupuy, Institut d'Etudes Politiques – Pacte – Université de Grenoble Alpes ; Alain Faure, CNRS – Pacte - Université de Grenoble Alpes

La fabrique des politiques propose une réflexion à la fois érudite, novatrice et controversée dans le champ de l'analyse des politiques publiques, soit trois bonnes raisons pour lire cet ouvrage et pour imaginer, peut-être, les prémices d'un *tournant narratif* en science politique.

Une réflexion érudite. Le format académique retenu s'appuie sur un solide état de la littérature. Avec un point de départ ambitieux (la relation de l'ordre politique aux ordres sociaux) et une hypothèse générale large (démontrer comment la politique se loge dans les activités discursives), l'auteur sollicite une gamme impressionnante d'analyses. Dans son habilitation à diriger des recherches soutenue en 2012, Philippe Zittoun avait rédigé un long développement sur la tendance qu'avaient les travaux américains pionniers (Walter Lippmann, Charles Merriam, Harold Lasswell) à considérer l'action publique comme un moyen de lutter contre le désenchantement politique. Ce retour aux fondations n'est pas anodin car il permet de rappeler que la discipline s'est initialement construite « au service de la démocratie », que le positivisme ambiant a alors favorisé une lente éclipse du politique dans les analyses et que le courant s'est finalement stabilisé dans les années 70 sur des modélisations assez dépolitisées. Ce retour aux sources permet de garder en mémoire que les questions de neutralité et de scientificité étaient de véritables « obsessions » pour la science politique et qu'elles ont orienté les travaux sur une analyse processuelle de l'action publique au détriment de ses valeurs et de son « utilité ». C'est cette empreinte historique qui explique que l'auteur se focalise sur les énoncés de politiques publiques : Philippe Zittoun remet en discussion des travaux méconnus ou délaissés d'une part sur les « conséquences » de l'action collective (dans la lignée pragmatiste de John Dewey), et d'autre part sur le « filtre » du discours comme jeu (Ludwig Wittgenstein), comme action (John Austin), comme interaction (Geoge Mead) et comme reconnaissance du sujet (Murray Edelman).

Une réflexion novatrice. L'auteur argumente une orientation audacieuse dans son projet intellectuel : l'analyse des politiques publiques aurait en quelque sorte manqué le *tournant linguistique*, n'y voyant que des éléments de communication politique là où Michel Foucault repérait un ensemble de dispositifs permettant tout à la fois de limiter les pouvoirs, de conjurer les hasards et de raréfier les sujets[1]. Dans sa grille de lecture des politiques publiques, les discours occupent une place centrale puisqu'ils constituent un filtre politique transgressif et incontournable du réel. Pour reprendre une formule foucaldienne saisissante, le langage est ici considéré comme « un acte de violence que nous faisons aux choses ». L'auteur formalise cette piste autour d'un concept, « les énoncés de politiques publiques », qui lui permet de décomposer la résolution des problèmes publics en trois temps : d'abord un travail préparatoire pour rendre traitable le problème en lui faisant perdre ses singularités; ensuite un travail définitionnel des acteurs pour bâtir des énoncés sur un savoir ordinaire; enfin une activité spécifique de *greffe* du problème à des solutions en le positionnant dans un système idéologique. C'est par ce travail sur les énoncés de politiques publiques, la construction discursive des solutions et des coalitions qui les soutiennent et des décisions, que l'ouvrage propose effectivement, comme son titre l'indique, une analyse de la « fabrique des politiques publiques ». Les auteurs mobilisés pour décrire toutes ces étapes, s'ils sont connus et reconnus (Eymerie Roe, Claudio Radaelli, Daniel Cohen et Charles Lindblom…), ne sont pour autant que rarement passés en revue de façon aussi méthodique. La valeur ajoutée de l'exercice vient du postulat final selon lequel les énoncés de politiques publiques permettent simultanément de *cimenter des coalitions* et de légitimer le pouvoir. D'une part les énoncés se renforcent dès lors que des coalitions se forment, en écho au modèle de l'*advocacy coalition*[2], tout en considérant que l'argumentation est une activité sociale spécifique. Il faut, nous dit l'auteur, prendre en compte la persuasion et le travail d'intéressement permettant une agrégation d'acteurs autour d'une proposition, fut-elle très éloignée des intérêts premiers de ses locuteurs. D'autre part cet « impératif de conviction » devient une épreuve de force (pour le pouvoir) et une ressource politique (pour les acteurs) chaque fois que l'énoncé se propage, c'est à dire

[1] M. Foucault (1971), *L'ordre du discours*. Paris, Gallimard.

[2] P. A. Sabatier, H. C. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.

lorsque l'asymétrie qu'il argumente devient légitime et qu'elle permet une (re)mise en ordre des intérêts en présence.

Par l'accent qu'il met sur le travail de définition des solutions d'action publique et le travail argumentatif qui permet de construire des coalitions discursives de soutien, l'ouvrage de Philippe Zittoun met indéniablement l'accent sur les conflits et les luttes entre acteurs, cela jusqu'à l'imposition d'une solution et la création d'une décision et d'un décideur. Le travail de conviction et de persuasion se conclut donc par la décision politique. Pourtant, un certain nombre de travaux récents insistent sur le fait que lors de l'élaboration de l'action publique, les acteurs impliqués peuvent se mettre d'accord sur une solution de politique publique, mais pour des raisons très différentes les uns des autres. Autrement dit, les arguments des uns peuvent ne pas avoir convaincu les autres et, néanmoins, ces acteurs se sont accordés sur l'adoption d'une mesure d'action publique. Les recherches récentes du rôle de l'ambigüité dans l'élaboration de l'action publique le montrent[3] (e.g. Jegen & Mérand, 2013; Palier, 2005). Au regard du cadre d'analyse pragmatique proposé par l'ouvrage, centré sur la conviction et la persuasion, on peut se demander comment l'ambigüité, qui semble marquer certains processus de production de l'action publique, est expliquée, et comment son existence est prise en compte. Elle semble en effet porter une limite au travail de conviction et de persuasion sur lequel l'ouvrage insiste.

Une réflexion controversée. Philippe Zittoun conclut l'ouvrage sur le rôle central de *l'enchantement* dans la fabrique des politiques publiques, notant que cette opération met les politistes *mal à l'aise*, soit que ces derniers considèrent que les discours n'ont pas de prise sur la réalité ou encore que les jeux de langage ne sont qu'un reflet des pratiques sociales, soit parce qu'ils concentrent plutôt leur attention sur les désordres politiques, sur les mécanismes de désenchantement, sur les ressorts classiques de la domination politique symbolique et *ce que parler veut dire*[4]. L'auteur se distingue en particulier de l'approche de Pierre Bourdieu qui tend à « déposséder [le langage] de tout pouvoir » (p. 215) en soulignant que l'efficacité du discours est liée à la position de celui qui le tient. L'ouvrage propose aussi une analyse distincte des approches par les idées en soutenant que les échanges discursifs qui se manifestent au cœur de la fabrication de l'action publique ne sont pas réductibles à des idées échangées ou co-construites. Il faut reconnaitre qu'en plaçant les *coalitions discursives* au cœur de la production de sens dans les politiques publiques, Philippe Zittoun s'expose frontalement à une multitude de défis méthodologiques et théoriques. En première lecture, la thématique des « discours en action » constitue un chantier de recherche en plein essor, dynamisme que l'on retrouve dans les débats sur l'approche cognitive des politiques publiques[5] comme dans la *narrative policy analysis*[6] et ses développements récents sur les *lignes discursives*[7]. Mais l'auteur le souligne dans la conclusion en rendant hommage à Georges Burdeau : l'audace consiste précisément à tenter d'agencer ces savoirs afin de donner toute leur place aux analyses du politique « comme un enchantement nécessaire qui n'appelle ni sarcasme ni dérision ».

Si Philippe Zittoun propose donc une analyse très stimulante de la production de l'action publique, on peut toutefois s'interroger sur le traitement du pouvoir dans le cadre d'analyse pragmatique. De manière sophistiquée, le quatrième chapitre analyse frontalement la question du pouvoir inégal des acteurs qui participent aux échanges discursifs. Avec nuance, l'auteur soutient que les positions des acteurs influencent la force des arguments échangés, mais que ces positions sont aussi en jeu et peuvent être redéfinies par les échanges discursifs. En particulier, ce chapitre montre que l'attribution de la responsabilité de la décision est

---

[3] Par exemple : B. Palier (2005), « Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s », in W. Streeck et K. Thelen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, p. 127-144 ; M. Jegen et F. Mérand (2013), « Constructive Ambiguity: Comparing the EU's Energy and Defence Policies », *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2013.818325.

[4] P. Bourdieu (1982), *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard.

[5] P. Muller (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), p. 155-187.

[6] V. A. Schmidt (2000), « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt, V. A., Scharpf, F. (eds), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 229-309.

[7] M. Hajer (2006), « Ordering through discourse », in R. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of public Policy*, Oxford University Press, p. 251-268.

aussi un enjeu de la lutte des acteurs. Théoriquement, cette réponse semble raisonnable. Mais jusqu'où tient-elle empiriquement ? On sait que les inégalités de ressources et les inégalités de position entre acteurs se traduisent dans des politiques publiques qui produisent des gagnants et des perdants, que certaines politiques publiques favorisent systématiquement certains groupes, renoncent à s'attaquer à certaines inégalités, ou de manière tellement détournée que, comme le souligne l'introduction de l'ouvrage, des inégalités se perpétuent et sont reproduites par l'action publique et l'activité politique. Des régularités existent donc en ce qui concerne la production de l'action publique, et les inégalités de position qu'elles produisent. Sans nier que les échanges discursifs sont des lieux de définition progressive des solutions où les positions des acteurs ne sont pas prédictives des solutions façonnées et des décisions prises, il n'en reste pas moins que ces régularités existent. On pourrait donc regretter que l'ouvrage ne propose pas une analyse plus précise des conditions et des mécanismes par lesquels les positions de pouvoir influent sur l'issue du travail de définition et de propagation des solutions.

Enfin, sur le plan analytique, il est indéniable que l'approche pragmatique se distingue des autres analyses habituellement mobilisées en sociologie de l'action publique en étant attentive à des versants de la production de l'action publique que survolent, au mieux, et souvent négligent, des approches plus *mainstream.* Sur le plan empirique, en revanche, la différence de cette approche avec ces autres approches parait moins marquée. En effet, comme le montre le dernier chapitre de l'ouvrage qui documente le cas d'étude du tramway à Paris, le type de matériaux empiriques utilisés n'est pas foncièrement différent de ceux que mobilisent les travaux de sociologie de l'action publique qui ne s'inscrivent pas dans une approche discursive : des entretiens et des documents internes ou publics des institutions concernés (études, rapports…). De plus, il est habituel en sociologie de l'action publique d'utiliser ces matériaux pour retracer, par exemple, la construction des coalitions de soutien à une mesure d'action publique, les conflits et les ajustements successifs auxquels elle conduit. Empiriquement ainsi, quelle est la particularité de l'approche défendue dans *La fabrique des politiques publiques* ? En retour, cette observation amène à s'interroger sur le positionnement de l'approche pragmatique que défend l'ouvrage : les échanges discursifs ne pourraient-ils pas constituer une variable additionnelle à prendre en compte, à côté des variables classiques (idées, intérêts, instruments) ? Philippe Zittoun semble s'opposer à cette forme de normalisation de l'approche pragmatique de la production de l'action publique. On espère que cette position radicale n'empêchera pas les sociologues de l'action publique, encore peu familiers de cette approche, de s'en saisir.

La voie ouverte par Philippe Zittoun est donc stimulante mais pour le moins escarpée, avec des zones d'ombre que l'ouvrage suggère (sans les traiter frontalement) sur les questions centrales du pouvoir, de la mise sur agenda et de la communication politique.

Article paru in Dupuy C., Faure A., « Philippe Zittoun : La fabrique des politiques publiques », *Gouvernement & Action Publique*, juillet- septembre 2014, vol. 3 n°3, p. 129-132