



**HAL**  
open science

## L'action publique à l'épreuve de la fragilité normative

Christine Dourlens

► **To cite this version:**

Christine Dourlens. L'action publique à l'épreuve de la fragilité normative. Sciences de l'Homme et Société. Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2010. tel-00570175

**HAL Id: tel-00570175**

**<https://theses.hal.science/tel-00570175>**

Submitted on 27 Feb 2011

**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.

UNIVERSITE JEAN MONNET - SAINT-ETIENNE

**L'ACTION PUBLIQUE A L'EPREUVE  
DE LA FRAGILITE NORMATIVE**

**Christine Dourlens**

Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches  
Dirigé par **Claude Gilbert**

Jury :

**Danièle Carricaburu**, Professeur des Universités  
**Jacques Commaille**, Professeur Emérite des Universités  
**Claude Gilbert**, Directeur de Recherche, CNRS  
**Pierre Lascoumes**, Directeur de Recherche, CNRS  
**Jean-Yves Trepos**, Professeur des Universités

6 décembre 2010

## Remerciements

Je voudrais remercier ici tous ceux qui ont accompagné mon parcours dont cette demande d'habilitation à diriger des recherches est une étape importante.

Et, en tout premier lieu, Pierre A. Vidal-Naquet qui a partagé une si grande partie de ce cheminement et avec qui j'ai réalisé de nombreux travaux mentionnés dans ce mémoire. Notre collaboration étroite et nos discussions passionnées auront permis l'élaboration des analyses qui sont proposées ici.

Les chercheurs du CRESAL (aujourd'hui MODYS), avec qui j'ai partagé de si nombreuses réflexions et que j'ai finalement rejoints. Parmi eux, je tiens à donner une place particulière à André Micoud. C'est avec toute son amitié qu'il m'aura convaincue de m'engager puis soutenue dans ce travail.

La dimension programmatique de ce mémoire doit beaucoup aux projets construits en commun avec Thomas Bujon et aux horizons intellectuels qu'ils ouvrent. C'est avec impatience que j'attends la réalisation de ces projets.

Mes remerciements s'adressent enfin à Claude Gilbert, qui a offert aux risques une place décisive en tant qu'objet de recherche et qui a accepté de diriger cette HDR. Ses remarques toujours stimulantes, ses conseils avisés et ses pistes de réflexion furent déterminants lors de cette année d'écriture.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>1. LA RECHERCHE DE NOUVELLES ASSISES.....</b>	<b>14</b>
1.1. LE SCEAU DE L'EXPERIMENTATION SOCIALE .....	14
1.2. LES FRONTIERES DE LA SOLIDARITE.....	18
1.2.1. <i>Le territoire</i> .....	18
1.2.2. <i>Le social</i> .....	21
1.2.3. <i>La tradition</i> .....	24
1.3. L'AUTONOMIE PARADOXALE.....	27
1.3.1. <i>Les établis</i> .....	29
1.3.2. <i>Des règles endogènes</i> .....	32
<b>2. LA LEÇON DU RISQUE NATUREL.....</b>	<b>37</b>
2.1. LE PRISME DES INONDATIONS .....	37
2.2. LES CADRAGES DU PHENOMENE .....	44
2.2.1. <i>A événement singulier, réponse locale</i> .....	44
2.2.2. <i>L'objet technique comme protection</i> .....	46
2.2.3. <i>La carte et le calcul</i> .....	50
2.3. LA DIVERSIFICATION DES ENJEUX.....	54
2.3.1. <i>La flexibilité des procédures</i> .....	56
2.3.2. <i>La voie du consensus</i> .....	58
2.3.3. <i>Dans les coulisses de la négociation</i> .....	61
2.3.4. <i>La surexposition de l'expert</i> .....	63
<b>3. L'ACTION PUBLIQUE SAISIE PAR LE RISQUE.....</b>	<b>67</b>
3.1. LA BANALISATION DU RISQUE .....	67
3.2. LE MODELE DE LA GOUVERNEMENTALITE .....	70
3.3. DU RISQUE CALCULABLE AU RISQUE EN SITUATION.....	74
3.4. LES « OBJETS CHEVELUS » DE L' ACTION PUBLIQUE. ....	79
3.5. L'EMPRISE DE L'URGENCE .....	84
<b>4. QUE RESTE-T-IL DE L'ACTION PUBLIQUE ?.....</b>	<b>90</b>
4.1. UNE ACTION PUBLIQUE DISTRIBUEE.....	90
4.2. LA PERSPECTIVE DU MOINDRE MAL .....	96
4.3. LE CLAIR OSCUR DE L' ACTION PUBLIQUE .....	102
<b>5. LA DYNAMIQUE DE L'EXPLORATION .....</b>	<b>107</b>
5.1. TROUBLES ET CONTROVERSES DANS LE CHAMP DE LA SANTE.....	109
5.2. LES SUPPORTS JURIDIQUES DE L'EXPLORATION .....	113
5.2.1. <i>La plasticité du droit</i> .....	114
5.2.2. <i>Les instruments de la soft law</i> .....	116
5.2. LE CAS ET LA NORME .....	120
5.3. « FAIRE AVEC » LA FRAGILITE NORMATIVE .....	127
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>132</b>
<b>LISTE DES TRAVAUX ET PUBLICATIONS.....</b>	<b>134</b>
OUVRAGES .....	134
CONTRIBUTIONS A OUVRAGES COLLECTIFS .....	134
ARTICLES .....	136
RAPPORTS DE RECHERCHE.....	137
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>139</b>

## INTRODUCTION

Cette demande d'habilitation à diriger les recherches intervient au tournant d'une carrière de chercheur quelque peu atypique. Mon parcours professionnel s'est en effet déroulé, pour sa plus grande part, en dehors des cadres institutionnels au sein desquels s'inscrivent habituellement les chercheurs en sociologie. Les travaux qui ont jalonné ce parcours, et qui constituent la matière première de ce mémoire, portent la trace de cette singularité. Après des études à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et une thèse soutenue à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, j'ai travaillé pendant de nombreuses années en tant que chercheur indépendant, dans le cadre de grands programmes de recherches lancés par les organismes publics. Ce n'est qu'en 2005, très récemment donc, que j'ai intégré en tant qu'enseignant-chercheur l'Université de Saint-Etienne et le CRESAL, devenu depuis laboratoire MODYS.

Si ce mode d'exercice professionnel m'a donné l'occasion de m'investir sur des terrains très divers, de côtoyer des univers variés et de me laisser interpeler par des questions inédites - j'y reviendrai- il a été aussi la source d'une certaine frustration : aucune halte n'est prévue dans ce type de parcours pour poser sa besace, faire l'inventaire des expériences intellectuelles vécues et mettre des mots sur le fil qui les relie.

Ce mémoire est donc pour moi tout à fait bienvenu. Réalisé grâce à mon statut universitaire, il m'a permis de revenir sur des recherches parfois assez lointaines concernant des domaines divers et d'explicitier les questionnements communs qui les ont inspirées. Mais il m'a permis aussi d'expérimenter les difficultés du regard rétrospectif. La jubilation ressentie lorsque l'on défriche des terrains inconnus, que l'on découvre des nouvelles pistes de réflexion, qu'on les partage avec d'autres, a tendance à faire défaut dans ce genre d'exercice ... Revisiter des travaux effectués dans un autre contexte, revenir sur des problématisations élaborées à un autre moment de la réflexion collective bref, s'atteler à un travail « d'auto-translation » est une activité très solitaire et finalement plus éprouvante que je ne l'avais imaginée. Les perspectives qu'un tel travail ouvre et les satisfactions qu'il procure n'en sont pas moins réelles, elles sont tout simplement un peu différées.

Un bref retour sur la manière dont la recherche contractuelle a contribué à orienter mon parcours intellectuel me conduit à rappeler la place que celle-ci a occupé, jusqu'à une date récente, dans la dynamique de la recherche en sciences sociales. Mes travaux en effet se sont insérés dans les programmes lancés par les services de recherches des ministères<sup>1</sup>, par le CNRS ou l'INSERM. Cette inscription a construit en grande partie mes perspectives de recherche centrées sur le travail de « fabrication » de l'action publique dans un contexte d'incertitude. De manière générale, la recherche incitative publique est en prise avec les enjeux du présent et concerne plus l'analyse des changements sociaux en cours que des phénomènes au long cours. Elle confère donc un certain privilège aux terrains d'étude où se fabriquent de nouveaux objets de politique publique, où se préfigurent des formes inédites d'intervention, et où émergent de nouveaux types d'acteurs. De fait, mes recherches se sont plus focalisées sur les moments d'émergence de nouvelles mises en forme politique que sur les processus de consolidation au travers desquels les effets de ces changements s'ancrent dans la durée.

Plus précisément, j'ai commencé ma carrière de chercheur dans le contexte d'une explosion de la recherche contractuelle, terreau d'apprentissage d'un grand nombre de sociologues contemporains. L'essor très important qu'a connu, à cette époque, la demande étatique de recherche a généré, en très peu de temps, la constitution d'un milieu de professionnels en sciences sociales. Cette commande publique s'est appuyée sur la mise en place de « *dispositifs d'interface* » (Bezes P., et al, 2005), véritables lieux d'intersection entre les agents de l'administration et les chercheurs. Au sein de ces dispositifs, les commanditaires et les contractants se côtoient et souvent collaborent. Certains chercheurs participent aux comités d'orientation des programmes, aux jurys de sélection des projets, quelques-uns d'entre eux s'y investissent quelques années en tant que conseillers techniques

---

<sup>1</sup> Les premiers créés furent la Délégation Générale à la Recherche scientifique et technique (DGRST) et le CORDES, rattaché au Commissariat Général du Plan. Puis, plus tard, au sein du Ministère de l'Équipement, la Mission de la Recherche Urbaine et le Plan Construction et Architecture (1971) le Plan Urbain (1984) devenu le Plan Urbanisme Construction et Architecture (1998). La Mission de Recherche et d'Expérimentation (MiRE) du Ministère des Affaires Sociales fut créée en 1982. Plus tard en 1989, et rattaché au Ministère de l'Intérieur, l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), devenu en 2004 l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES) et le Service de la Recherche, des Etudes et du Traitement de l'Information sur l'Environnement (SRETIE) pour le Ministère de l'Environnement.

ou chargés de mission<sup>2</sup>, d'autres y occupent une fonction plus pérenne.<sup>3</sup> Dans cette configuration assez particulière, le contrat (de recherche) joue, selon Fabien Milanovic (2005), un rôle d' « *objet-frontière* » (Star S.L., Griesemer R., 1989). C'est au travers de cet objet que se croisent, communiquent et travaillent ensemble des mondes issus d'horizons divers. Effectivement, le contrat a constitué pour moi (ainsi que pour nombre de chercheurs), un support d'inscription dans un milieu. Pendant longtemps, il a joué cette fonction d'interface, ne cristallisant pas seulement une relation duelle entre une équipe prestataire et son correspondant dans l'administration, mais amorçant aussi un ensemble d'échanges intellectuels ponctués par des journées d'études, des colloques ou la préparation de publications collectives. C'est ainsi que mon compagnonnage intellectuel avec l'équipe du CRESAL a été initié par ces rencontres dans les services de recherche des ministères avant de se prolonger au-delà.

En deuxième lieu, la recherche contractuelle a été un lieu de convergence de chercheurs d'origines disciplinaires diverses, à l'écart des découpages académiques. La recherche urbaine, en particulier, a fédéré sous l'égide de la question de la ville, envisagée alors en tant que « *signifiant majeur de la question sociale* » (Lassave P., 1997), des sociologues, politistes, économiste, géographes, mais aussi architectes et ingénieurs. Michel Chauvière, décrivant « *l'enracinement de la recherche au Ministère des Affaires Sociales* », relève aussi que les appartenances des membres des comités scientifiques de la MiRE « *témoignent d'une forte volonté d'interdisciplinarité* » (Chauvière M., 2005). La mise en place de dispositifs de coopération, d'arrangements organisationnels spécifiques, a permis des échanges et des coopérations multiples autour de terrains d'études ou d'objets sociaux problématiques. Je me suis inscrite dans ces espaces hybrides d'autant plus facilement que ma formation universitaire m'y avait préparée<sup>4</sup>. Cette expérience a certainement eu une influence sur mon approche et mes démarches de recherche. Elle m'a permis de m'engager sur des objets alors peu investis par la recherche académique car peu identifiés comme

---

<sup>2</sup> Les conseillers techniques du Plan Urbain sont des chercheurs en délégation temporaire qui cohabitent avec des chargés d'études permanents. Pendant les 10 premières années de son fonctionnement la Mire est composée de chargés de missions issus majoritairement du CNRS ou de l'Université.

<sup>3</sup> On peut citer ici André Bruston, mon directeur de thèse, historien et universitaire, qui deviendra en 1979 responsable de la Mission de la Recherche urbaine avant d'assurer pendant 10 ans la direction du Plan Urbain.

<sup>4</sup> Ma thèse de doctorat en Urbanisme et Aménagement fut réalisée en collaboration (fait de l'époque !) avec une juriste, Elisabeth Campagnac. Elle a été dirigée par un historien (André Bruston) et soutenue devant un jury présidé par Lucien Sfez (politiste) et auquel participaient François d'Arcy (politiste), Ian Dessau (économiste), Jean Lojkine (sociologue).

relevant de telle ou telle discipline. Elle rend compte de la diversité de mes terrains d'étude. Elle explique aussi un certain éclectisme de mes ressources théoriques. Elle se prolonge aujourd'hui dans des collaborations que j'engage avec des membres de disciplines diverses.

Mais surtout les formes assez particulières de la commande de recherche qui prévalaient au moment où j'ai effectué mes tout premiers travaux de recherche, c'est-à-dire au début des années quatre-vingt, ont, en partie, construit la perspective que j'ai adoptée pour aborder, par la suite, la plupart de mes objets d'études. Certes, il n'est pas question de faire porter un poids excessif aux conditions de réalisation des recherches. Les relations entre le pôle de la commande publique de recherche et celui de la production des connaissances ne sont pas telles qu'elles obligent les chercheurs à se conformer aux attentes de l'administration<sup>5</sup>. Elles sont au contraire assez complexes et leur appréciation fait d'ailleurs l'objet de controverses récurrentes (Zimmermann B., 2004). De plus, les logiques à l'œuvre ont évolué au fil du temps et ont suivi des voies différentes selon les instances et les secteurs concernés. Les auteurs d'un ouvrage collectif consacré à l'histoire contemporaine des rapports entre pouvoir politique et sciences sociales (Bezes P., et al., 2005) identifient même une période caractérisée par une réelle asymétrie au bénéfice des chercheurs<sup>6</sup> (un âge d'or ?). Retraçant l'histoire de la recherche urbaine, Pierre Lassave relève quant à lui, « *l'étonnant mariage* » qui, à la même époque, a pu se conclure, « *entre une science contemptrice de pouvoir et une technocratie en mal de certitude* » (Lassave P., 1997).

Après cette période qui a précédé mon entrée en recherche, les liens se sont encore complexifiés, sous l'effet conjoint d'une double évolution : d'un côté une priorité politique accordée dans le contexte de la décentralisation au développement local, aux innovations sociales et institutionnelles et aux expérimentations sociales ; de l'autre, un certain recul des théories globalisantes, au profit d'approches plus inductives et plus localisées. La recherche contractuelle inscrit alors son cours dans une « *configuration décentralisée et opérationnelle* » (Milanovic F., 2005). C'est désormais une posture plus impliquée dans les situations analysées, moins distante vis-à-vis de leur objet d'étude, qui est souvent attendue

---

<sup>5</sup> Avec le recul...car, sur le moment, les chercheurs émettaient des analyses bien différentes : « *On peut se demander si la souplesse des mécanismes d'encadrement actuels capables de favoriser des travaux hétérodoxes, voire « contestataires » qui, se situant avec ostentation à l'avant-garde intellectuelle et politique, dissimulent la prolifération de la littérature sociologico-administrative à laquelle ils servent de caution, n'est pas en train de réaliser ce que des procédures moins raffinées et plus voyantes n'avaient pas réussi avant 1968* » (Pollack M., 1976).

<sup>6</sup> Les mêmes auteurs constatent aussi que cette asymétrie semble s'être inversée dans la période la plus récente.

des chercheurs (Martin C., 1986). Au travers de la promotion de la recherche-action, cette position est en effet, à l'époque, très largement valorisée par les instances mandataires qui disposent, elles aussi, d'une double vocation en matière de recherche et d'expérimentation<sup>7</sup>. C'est, alors, moins en tant que détenteurs d'un savoir apte à décrypter les situations qu'en tant qu'ils sont susceptibles de contribuer à la recomposition des situations analysées que les chercheurs sont sollicités. « *Il ne s'agit pas, comme dans l'enquête classique en sciences sociales, d'une réponse à une demande (rapport chercheurs-décideurs), pouvant passer par l'interrogation de praticiens en tant que détenteurs d'informations (rapport chercheurs-praticiens) mais de la construction concertée, négociée, et d'un certain point de vue, risquée d'un dispositif d'action* » (Berthelot J-M., 1993)<sup>8</sup>.

Je n'ai jamais, en ce qui me concerne, occupé cette place de chercheur-acteur. Mais le début de ma trajectoire de recherche a été fortement marqué par cette situation d'ébullition. Mes premiers travaux ont concerné d'assez près ces expérimentations et cette proximité n'était pas exempte d'une certaine ambivalence. Tout en n'assumant aucune responsabilité dans les opérations concernées, je n'y pas non plus occupé une position de totale extériorité puisque je collaborais avec des chercheurs qui y étaient plutôt impliqués. Mais, dans le même temps, je ne pouvais me déprendre d'un certain regard critique et je ne parvenais pas à me sentir partie prenante des actions engagées. Et cela d'autant plus que les expérimentations en question montraient de très larges ambitions, requéraient une très forte adhésion et laissaient assez peu de place au doute et à l'incertitude.... C'est donc avec une certaine distance critique que j'abordais mes interlocuteurs (acteurs de terrain et chercheurs) dont je craignais qu'ils ne cherchent à m'enrôler et à me faire partager leurs certitudes, que, de mon côté, j'avais tendance à « déconstruire »...

Ma posture a ensuite beaucoup évolué au cours de ces années. Mais ces toutes premières expériences de recherche m'ont convaincue de l'intérêt du travail d'enquête in situ. En effet, « *investir des terrains non familiers, [...] occuper des places inconfortables, [...] se soumettre aux épreuves des contextes observés* » permet « *de faire émerger la*

---

<sup>7</sup> Les missions confiées au Plan Urbanisme Construction Architecture qui a repris l'essentiel des fonctions de ses prédécesseurs concernent des actions interministérielles d'incitation à la recherche, à l'expérimentation et à l'innovation, dans le champ de l'urbanisme et de la gestion urbaine, de l'architecture et de la construction. Du côté du Ministère des Affaires Sociales, c'est la MIRE (mission de Recherche et d'Expérimentation) qui assure cette fonction.. Si ces instances ne sont pas véritablement habilitées à lancer des expérimentations, elles s'attachent à les faire connaître et à susciter la réflexion à leur propos.

<sup>8</sup> Cité par Milanovic F., 2005.

« *réciprocité des perspectives* » nécessaires à une compréhension fine de l'action. » (Payet J-P., 2007). Ces premières expériences m'ont aussi fortement sensibilisée aux « fabrications » auxquels les acteurs procèdent pour construire le cadre de leurs actions. Elles m'ont rendue attentive aux processus de configuration et reconfiguration des problèmes, des acteurs, les institutions, des catégories. Elles m'ont engagée à ne pas les considérer comme des données s'imposant telles quelles à l'analyse et m'ont incitée à tenter de les décortiquer, d'en saisir les logiques et les modalités<sup>9</sup>.

Ensuite, abordant d'autres terrains et immergée dans d'autres univers, progressivement convaincue aussi que la sociologie critique lorsqu'elle opère sous les auspices du constructivisme social, peut aisément conduire au « *charcutage ontologique* »<sup>10</sup> (Pawluch D., Woolgar S., 1985), j'ai adopté une posture plus « compréhensive » vis-à-vis d'acteurs dont je partageais en grande partie les incertitudes. Je me suis alors efforcée de privilégier leur point de vue, en les interrogeant sur la conduite de leurs actions, le sens qu'ils y confèrent, les justifications qu'ils en donnent, les doutes qu'ils manifestent ou en respectant le silence qu'ils opposent. J'ai ainsi emprunté « *la voie de sortie empirique* », suggérée par Alain Desrosières pour résoudre « *la tension entre réalisme et constructivisme* » (Desrosières A., 2008). Cette piste consiste moins à trancher la question du caractère conventionnel ou réaliste des cadres qui permettent aux acteurs d'appréhender le monde que de s'attacher à comprendre en quoi ces acteurs sont concernés par cette question et comment ils l'affrontent.

De fait mes travaux s'intéressent à la manière dont, les agents de l'action publique font face à une certaine défection des cadres de leur action, en inventant (Dodier N., 2003 a), reconstruisant, fabriquant des supports cognitifs et normatifs leur permettant d'appréhender la réalité et d'agir sur elle. L'on peut comprendre qu'ainsi formulée, cette interrogation ne se prête pas à une explicitation des termes utilisés... M'intéressant à la redéfinition des contours de l'action publique, aux évolutions des rapports aux normes et aux cadres, il ne me revient pas de fixer le vocabulaire et d'énoncer la valeur de ces termes. J'évoquerai, en revanche,

---

<sup>9</sup> C'est, me semble-t-il, une sensibilité assez similaire que partageaient, selon André Micoud, les chercheurs du CRESAL. « *En d'autres termes, c'est en se rendant attentif aux façons qu'ont les problèmes de se manifester, de se conceptualiser, de se transformer et, éventuellement, de se résoudre socialement que le sociologue, toujours partie prenante des dits problèmes et le plus près possible « en temps réel », peut espérer pouvoir saturer d'intelligibilité la situation qui les voit naître* ». (Micoud A., 2009)

<sup>10</sup> Ce « *charcutage ontologique* » est évoqué par Michel de Fornel et Cyril Lemieux dans leur introduction à l'ouvrage « *Naturalisme versus constructivisme* » (2007). Il est défini comme l'attitude « *qui permet au chercheur de renvoyer les représentations des acteurs au monde de la construction sociale tout en revendiquant pour lui un ancrage permanent dans la connaissance objective des faits* ».

quelques éléments de signification qui y sont souvent associés afin d'esquisser les enjeux des redéfinitions concernées.

Certes, en parlant d'action publique (et non pas de politique publique), je me situe d'emblée dans le sillage de ceux qui en proposent une acception extensive débordant une définition strictement institutionnelle (Duran P., 1999, Commaille J., 2005, Gaudin J-P., 2004, Lascoumes P., Le Galès P., 2007) : il semble désormais peu pertinent de circonscrire l'action publique à l'action menée par des agents de l'Etat. En effet, l'action publique « *se désenclave, déborde de sa seule définition conventionnelle et institutionnelle, dans d'autres espaces, s'incruste dans d'autres logiques....* » (Cantelli F., Génard J-L., 2007). Reste bien évidemment à déterminer, dans ce champ largement ouvert, où commence et où s'arrête l'action publique. L'articulation à un espace public est un deuxième élément de définition souvent évoqué. Si le qualificatif « public » de l'action ne semble pas pouvoir être attaché aux qualités de ceux qui la réalisent, n'est-ce pas la qualité de l'espace sur laquelle elle se déploie qui peut lui conférer cette qualité ? Pour Michel Péroni, ce qui est désigné par le terme action publique, c'est « *l'impératif de publicité attaché à l'action, par delà la diversité des problèmes, agents, dispositifs* » (Péroni M., 1993). En ce sens, pour mériter cette dénomination, l'action publique devrait pouvoir se dérouler sur une scène publique, « *scène d'apparition, où accèdent à la visibilité publique, aussi bien des acteurs et des actions, que des événements et des problèmes sociaux* » (Quéré L., 1992). Cette association de l'action publique et de la scène publique est, elle aussi, souvent réinterrogée. Enfin, et surtout, l'action publique est renvoyée à l'horizon vers lequel elle tend. C'est donc ici la finalité de l'action publique qui en fait la spécificité. Mais là encore, les conceptions divergent. Et de l'intérêt général au bien commun, en passant par l'accord négocié ou les « *prétentions relatives à la vie du collectif* » (Laborier P., et Trom D., 2003), les acteurs soucieux de rendre raison de leur activité disposent d'une large palette de possibles et donc une certaine marge d'invention disponible...

Un même souci de ne pas figer ce dont je me propose, justement, d'observer les remaniements m'incite à ne pas établir trop fermement, d'emblée, ce que j'entends par cadres ou normes ou même catégories<sup>11</sup>, ce qui explique que j'emploie ces termes de manière presque équivalente. Certes, je me réfère en partie à la tradition goffmanienne qui conçoit les

---

<sup>11</sup> Même si je ne peux bien évidemment ignorer que chacun des termes s'inscrit dans des champs sémantiques ramifiés qui ne se recoupent pas forcément.

cadres comme des dispositifs cognitifs et pratiques d'organisation de l'expérience permettant aux acteurs sociaux d'interpréter les situations auxquelles ils sont confrontés, d'en discerner éventuellement le caractère problématique, d'identifier des moyens à leur disposition et de prendre part à l'action (Goffman E., 1974). Selon cette approche, les cadres sont donc disponibles pour les acteurs, ils sont partagés, ils exercent une certaine contrainte et ils sont dotés d'une certaine stabilité. Ils constituent le socle d'appréhension des situations et leur confèrent un statut d'évidence. Mais en associant aux termes de cadre ou de normes, celui de fragilité, j'insiste particulièrement sur le fait que ces cadres ou ces normes peuvent perdre de leur pertinence, se multiplier, se superposer, être contestés, être soumis à des réajustements au cours de l'action, bref, faire preuve aussi d'une certaine plasticité. Ce faisant, ils donnent à voir leur caractère contingent, ouvrant donc un potentiel de réflexivité aux acteurs qui s'y réfèrent.

La proposition selon laquelle l'action publique contemporaine serait soumise à l'épreuve de la fragilité normative a inspiré mes investigations empiriques et coloré mes interprétations avant que je ne l'identifie moi-même comme l'axe de mes recherches. Elle s'inscrit dans l'importante littérature consacrée à la crise de la gouvernabilité, (Chevallier J., 1996, 2008, Le Galès P., 1995) à laquelle est associée la contestation des savoirs, la défiance des gouvernés, la complexification des problèmes, l'obsolescence des méthodes d'action. Mais si j'ai pu, au travers de mes travaux, apporter une contribution à cette proposition, c'est en l'abordant plutôt de manière tangente, en multipliant les lieux, les domaines d'investigation et en variant les échelles spatiales et temporelles d'observation. J'ai ainsi documenté ce phénomène de fragilité normative aussi bien en étudiant l'évolution des dispositions juridiques nationales, en analysant la mise œuvre de politiques territorialisées, qu'en m'attachant à la description de situations d'interactions. Et, comme le note Jacques Revel, « *faire varier la focale de l'objectif, ce n'est pas seulement faire grandir (ou diminuer) la taille de l'objet dans le viseur, c'est en modifier la forme et la trame* » (Revel J., 1996). Mais ces déplacements - dont certains sont fortement suggérés par les variations des échelles de fabrication de l'action publique - me semblent permettre de faire entrevoir les diverses facettes de la fragilité normative, d'en révéler des aspects méconnus. Ils obligent aussi à accommoder le regard pour prendre en compte effectivement la multi-dimensionnalité de cette question, qui peut aussi bien se nicher dans la singularité de rapports interpersonnels que s'affilier à des phénomènes plus globaux.

Ce rapport tangent à mon objet de recherche suppose que je revendique une certaine modestie quant à la portée de mes analyses. En suivant le fil de la fragilité, en insistant sur l'instabilité des cadres et sur la place accordée aux re-problématisations, je fais l'impasse sur le poids des routines, des institutions, des forces qui cadrent l'action publique et contraignent ses acteurs. Cela n'implique, en aucune manière que je veuille en minorer l'importance. Mais simplement, ce que je suis plus particulièrement à la trace, ce sont les « *inventions politiques* » (Dodier N., 2003a), au travers desquelles sont redéfinis non seulement les entités collectives au nom desquelles l'action publique est produite, mais aussi les objets sur laquelle elle porte, les « raisons » (CRESAL, 1993) qui la fondent ainsi que la qualité de ses destinataires.

Si j'en crois les résultats de mes investigations qui se sont déroulées sur plusieurs décennies, il me semble que, au moins dans certains domaines, les acquis de ces inventions deviennent désormais très provisoires et que les périodes de stabilité qui permettent à l'action publique de s'inscrire durablement dans un registre routinier sont de plus en plus courtes. Dans ces espaces, les problématisations sont vite dépassées, les systèmes d'actions mis en place vite débordés, entraînant les acteurs dans un travail sans cesse renouvelé de re-fabrication des cadres de leur action, de re-définition des situations, de requalification de leurs interventions. Si l'accélération d'une telle dynamique se confirme - et tel me semble être le cas dans les domaines où je conduis actuellement des travaux - elle donne à voir le caractère contingent, pluriel et malléable des cadres de l'action publique. Cette mise en visibilité de la fragilité normative pourrait, me semble-t-il, engager d'assez radicales « *mutations du rapport à la norme* » (de Munck J., Verhoeven M., 1997).

Ce mémoire reconstitue le cheminement de mon parcours de recherche sans suivre rigoureusement l'ordre chronologique des travaux qui l'ont jalonné. Le premier chapitre traite d'un mode de fabrication de l'action publique historiquement datée et circonscrit aux territoires de certaines expérimentations sociales. Il retrace les tentatives d'institution d'entités politiques assez fermées ancrées dans les références stables du territoire ou de la tradition. La fragilité normative est à l'arrière plan de ces expériences, elle est ignorée des acteurs qui les initient. Le deuxième chapitre laisse plus de place à l'indétermination : une lecture diachronique des politiques de lutte contre les inondations identifie des configurations successives de l'action publique dans ce domaine. Elle met en évidence des cadrages de plus

en plus flexibles renvoyant aux acteurs la responsabilité des décisions et leur faisant ainsi endosser le poids de l'incertitude. Le troisième chapitre risque une hypothèse : celle d'un phénomène de propagation du risque comme catégorie de l'action publique qui tend à dissoudre l'évidence des finalités à atteindre et des moyens à mettre en œuvre. Le quatrième chapitre envisage les implications de ce scénario en questionnant ce qu'il resterait de la spécificité de l'action publique dans ces conditions. Enfin un cinquième et dernier chapitre programmatique propose d'explorer comment, dans des situations de forte indétermination, les potentialités de création et d'invention des acteurs publics se focalisent sur l'invention de supports leur permettant d'agir en dépit de ou avec la fragilité normative.

## 1. LA RECHERCHE DE NOUVELLES ASSISES

Les premiers travaux que j'ai menés au cours des années quatre-vingt se sont attachés à l'analyse d'innovations institutionnelles dont le point commun est d'instituer de nouvelles entités politiques. Ces initiatives, engagées à l'occasion de la mise en place de l'un des tout premiers contrats de pays dans le sud de l'Ardèche [7, 25, 27], du lancement de démarches participatives d'attribution de logements sociaux dans les quartiers dégradés [6, 23, 45, 44], ou du redéploiement territorial du Crédit Agricole sous l'égide du mutualisme [46, 63], inaugurent (ou réhabilitent), chacune à sa manière, des formes de solidarité sociale étroite. En marge des débats d'experts relatifs à la nature de la crise de l'Etat-Providence (Rosanvallon P., 1981), elles inventent et expérimentent concrètement, sur des territoires assez restreints,<sup>12</sup> d'autres types de mise en lien.

### 1.1. Le sceau de l'expérimentation sociale

C'est effectivement sous le format de l'expérimentation sociale que ces innovations institutionnelles se donnent à voir. Certes, ces expérimentations des années quatre-vingt n'« expérimentent » pas au sens classique du terme. En aucun cas, elles ne vérifient une hypothèse posée au départ, ni ne testent une procédure nouvelle avant son éventuelle généralisation. Elles ne sont encadrées par aucun protocole réglant les conditions de leur mise en œuvre, et ne sont soumises à aucune évaluation permettant d'en mesurer les impacts. En somme, elles ne font l'objet d'aucune anticipation. De ce point de vue, ces expérimentations ont peu de choses à voir avec les expérimentations locales très formalisées qui sont actuellement mises en œuvre selon le principe introduit par la révision constitutionnelle de 2003<sup>13</sup>. Elles émergent, de manière quasi spontanée, sans qu'aucun plan

---

<sup>12</sup> Certes, le mouvement de réhabilitation du mutualisme au Crédit Agricole prétend transformer d'emblée le cœur de l'institution, mais il se traduit souvent par des actions très locales.

<sup>13</sup>En application de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi organique du 1 août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, précise les conditions de dérogations des collectivités territoriales à la norme nationale, légale ou réglementaire. L'une des premières mises en œuvre de cette loi est l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active au bénéfice des titulaires du Revenu minimum d'Insertion ou

n'ait présidé à leur lancement. Menées dans des circonstances, chaque fois particulières, elles revêtent des formes originales et elles se prêtent donc très difficilement à la comparaison.

En revanche, ce qui réunit ces expérimentations au-delà de leur diversité est leur caractère d'exemplarité. Ces expérimentations se présentent en effet comme des solutions alternatives, comme des contre-propositions, en rupture avec des pratiques, des organisations ou des réglementations inadaptées. Elles mettent en pratique, exhibent, mettent en scène, et surtout rendent tangibles, une autre manière de faire et de penser l'action publique.

Pourtant, et tout en s'inscrivant dans une perspective critique à l'égard des formes politiques habituelles, ces expérimentations ne se développent pas dans la clandestinité. Elles sont même largement encouragées et souvent mises en valeur par les institutions au sein desquelles elles se déploient<sup>14</sup>. Certaines d'entre elles prennent place au sein de politiques dont l'affichage est national (politique urbaine dénommée alors « politique des quartiers », politique de l'aménagement du territoire, politique de développement local). Leurs initiateurs bénéficient souvent de relais au sein de certaines instances de l'administration<sup>15</sup>. Les plus emblématiques d'entre elles sont les expériences pionnières, celles qui constituent un précédent, et auxquelles ensuite on se réfère. Au sein de la politique des quartiers, la réhabilitation de la cité du Petit Séminaire à Marseille<sup>16</sup> a ainsi longtemps constitué un véritable symbole et le récit de cette expérience a été maintes fois relaté. La mise en place de la régie de quartier de l'Alma-Gare à Roubaix a eu la même destinée. Et, toutes proportions gardées, les expériences que j'ai étudiées ont bénéficié d'un statut similaire. Elles ont fait l'objet de présentations lors de grands rassemblements tels les Etats Généraux de Pays à Macon en 1983, le Colloque « Ensemble, Refaire la Ville » à Valence en 1987. Bref, elles se présentent comme exemplaires.

---

de l'Allocation pour Parent Isolé. Cette expérimentation est menée dans un cadre très formalisé, selon une méthodologie très stricte permettant une évaluation nationale.

<sup>14</sup> Par exemple, l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM.

<sup>15</sup> Notamment au sein des administrations de mission telles que la Mission des Villes du Massif Central ou la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers.

<sup>16</sup> La réhabilitation de la cité du Petit Séminaire à Marseille a été menée par une équipe de sociologues du CERFISE, assurant une mission de « maîtrise d'œuvre sociale. Considérée comme une expérience fondatrice, cette opération sollicitait la participation des habitants sous des formes très originales.

Cette exemplarité n'embrasse cependant pas toutes les significations qu'André Micoud associe à ce terme lorsqu'il évoque les « *hauts-lieux* » (Micoud A., 1991)<sup>17</sup>. Certes, les expérimentations sociales des années quatre-vingt peuvent être qualifiées d'exemplaires au sens qu'on lui connaît dans la pratique pédagogique, c'est-à-dire de « *cas singulier qui est pris pour illustrer une loi, une règle* », et dont la fonction est de « *faire comprendre au sens très fort de faire ingérer, de faire assimiler* ». En se donnant à voir dans leur présence physique - elles se déroulent dans des lieux particuliers que l'on visite, elles mettent en scène des individus concrets que l'on fait témoigner - les expérimentations donnent corps à une forme politique qu'elles peuvent ainsi faire partager. Elles sont aussi exemplaires au sens de « *modèle* », c'est-à-dire au sens de « *digne d'être imité* ». Les expérimentations doivent en effet faire des émules, être une source d'inspiration, proliférer. En revanche, elles ne sont pas des « *spécimens* », des prototypes, qui pourraient être reproduits à l'identique. Si ces expérimentations se diffusent, ce n'est pas par duplication d'un modèle que l'on aurait « *extrait* » des pratiques concrètes. Elles se propagent plutôt par imitation, et essaient au gré des opportunités. « *On considère comme exemplaire une expérimentation réussie... La bonne expérimentation constitue alors un message mais non un modèle. Elle fonctionne comme un ressort pour la diffusion d'une démarche mais ne garantit en aucune manière la qualité des produits qui en résulte* » (Donzelot J., 1994).

Il semble, d'ailleurs (mais n'est-ce pas là l'effet trompeur du regard rétrospectif ?) que ces expérimentations aient ouvert une brèche et parfois initié un mouvement. De fait, la création d'un nouveau territoire, fruit de la réunion de trois cantons du sud de l'Ardèche précède ce qui fera, une quinzaine d'années plus tard, l'objet d'une reconnaissance officielle au travers de la politique des pays<sup>18</sup>. De même, en inaugurant un nouveau principe d'accès au logement social, fondé sur l'exhaussement des relations de proximité et la prise en compte des rapports de cohabitation, les expérimentations menées par les organismes HLM dans le domaine de l'attribution de leurs logements ouvrent la voie à la décentralisation des

---

<sup>17</sup> « *J'ai considéré qu'un haut-lieu était un lieu à la fois exemplaire, expérimental et exceptionnel. Ce sont ces 3 « ex », qui en font des lieux où, paradoxalement, l'utopie a lieu (alors que, comme vous le savez, l'utopie : a-topos : c'est ce qui est sans lieu). Exemplaire parce qu'il emblématise un possible (...), expérimental parce que là s'y invente des formes inédites, par exemple, sous le regard d'un expérimentateur social (...), exceptionnel enfin parce que le plus souvent bénéficiant d'une sorte d'extra-territorialité juridique par rapport au droit positif...* » (Micoud A., 2006).

<sup>18</sup> Mise en place par la loi n°95-115 d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et la loi n°99-533 d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

procédures<sup>19</sup>. Quant à la réactivation des principes mutualistes au Crédit Agricole, elle anticipe le redéploiement territorial, encore en cours, de l'institution.

Les chercheurs, qui analysent et interprètent ces expérimentations des années quatre-vingt, occupent parfois une fonction opérationnelle au sein des dispositifs mis en place. En ce qui me concerne, je n'ai pas assumé de responsabilité au sein des expériences analysées, mais je n'y ai pas, non plus, toujours occupé une position de totale extériorité. Ainsi, si je n'ai pas été personnellement impliquée dans l'expérience participative d'attribution des logements sociaux dont j'ai observé le déroulement à Marseille, l'un des membres de l'équipe de recherche était chargé d'une fonction d'assistance à la maîtrise d'ouvrage sociale dans le même quartier et, de fait, était associé aux instances chargées de la mise en œuvre de la procédure expérimentales d'attribution. Par cet intermédiaire, je pouvais assister à des débats ou des discussions auxquels je n'aurais pas eu accès dans d'autres circonstances. Ni simple témoin, ni acteur de l'expérimentation, je ressentais l'ambiguïté de mon statut dans un certain inconfort, en particulier lorsque j'étais conviée à participer aux événements médiatiques qui mettaient en scène ces expériences. Dans le cas de la mise en place d'un « pays » en Ardèche, le lien entre recherche et action se présentait sous une modalité différente : la configuration très particulière de l'équipe de recherche, qui associait deux chercheurs et l'une des responsables de l'opération analysée, a abouti à la rédaction d'un livre « *à deux voix* »<sup>20</sup>, témoignage des difficultés à trouver un compromis acceptable entre des postures très divergentes. Le problème, dans les deux cas, était moins d'ordre éthique (étais-je en train de trahir ceux qui avaient accepté ma présence et avaient souhaité engager un travail d'équipe ?) que d'ordre intellectuel. En effet, de ce point de vue, j'étais attendue sur un terrain qui n'était pas le mien, celui de « faire parler le social », de repérer « les forces vives du pays », de mettre à jour les rapports de cohabitation dans le quartier, bref de délivrer une expertise sociologique en appui du travail politique en cours. Or, mon objet était tout autre puisque c'était justement ce travail politique qui m'intéressait et plus précisément les modes de construction de l'entité sociale considérée, alors que mes associés souhaitaient que j'en atteste et valide l'existence.

---

<sup>19</sup> Le pouvoir des élus sera ultérieurement accru au sein des commissions d'attribution (Loi n° 91-662 d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991) ou dans le cadre des conférences intercommunales du logement (circulaire d'application du 26 avril 1994).

<sup>20</sup> L'ouvrage publié à l'issue de cette recherche sous le titre « *Autonomie locale et décentralisation* » [7] est selon Michel Marié, « un journal à deux voix puisque la divergence des positions s'affirme dans les titres mêmes : *L'autonomie prescrite* (C.Dourlens et P.A.Vidal-Naquet), *L'Autonomie désirée* (L.Arnodin-Chenot). D'entrée de jeu, les auteurs, ont voulu affirmer leur désaccord et en même temps leur capacité à vivre ensemble ce désaccord dans la coproduction d'un livre. » (Préface)

## 1.2. Les frontières de la solidarité

J'ai abordé effectivement l'analyse de ces innovations institutionnelles, en tant qu'elles stipulent l'existence d'une entité sociale dont elles s'efforcent de garantir ou de faire émerger l'existence. Tel fut, en tous cas, mon point d'entrée dans ces expérimentations. Je me suis ainsi moins attachée à en reconstituer les déterminations ou à en identifier les effets directs qu'à mettre en évidence leur capacité à faire reconnaître de nouveaux collectifs et de nouveaux modes de légitimation.

Le point commun de la création des pays, des Innovations locales en matière d'attribution des logements ou de la redécouverte du mutualisme au Crédit Agricole, est d'expérimenter l'instauration d'une forme de lien politique fondé sur la circularité et la stabilité. Ce qu'instituent ces expériences, ce sont moins des principes de définition d'un bien commun au nom desquels peut être menée l'action publique que l'espace légitime de définition de ce bien commun. Cet espace est défini à partir de 3 dimensions : la dimension temporelle, la dimension spatiale et la dimension sociale. L'invocation d'une tradition, la proclamation de l'existence d'une communauté sociale, ou bien la délimitation d'un territoire sont en général associés dans la construction des nouveaux espaces sociaux. Mais, selon les cas, la place respective de ces différents «opérateurs d'agrégation»<sup>21</sup> varie. Le plus souvent, l'un des éléments de ce triptyque est positionné en tant que point d'origine. Référence la plus fréquemment convoquée, il confère aux deux autres éléments un socle d'évidence. Les enquêtes réalisées sur plusieurs terrains d'étude m'ont permis d'observer plusieurs types de configuration, résultat d'une combinaison, à chaque fois spécifique, entre ces trois dimensions constitutives.

### 1.2.1. Le territoire

Parfois, c'est la (re)découverte d'un territoire qui est le principal support du lien qui s'établit entre ceux qui s'y inscrivent [7]. Dans l'opération de développement local engagée dans la zone des trois cantons de Joyeuse, Largentière et Valgorge<sup>22</sup>, le bornage d'un

---

<sup>21</sup> J'emprunte cette expression à André Micoud

<sup>22</sup> Ces trois cantons sont situés au sud-ouest du département de l'Ardèche.

territoire individualise et authentifie l'unité que constitue l'ensemble des personnes qui y vivent [7]. L'existence de ce territoire est officialisée dans le Contrat de pays. Celui-ci définit un projet de développement territorial et institue, de ce fait, le territoire auquel ce projet s'applique. Les 36 communes qui le composent, les hommes qui l'habitent, les différentes portions de territoire qui le constituent sont englobées dans un tout, dans une entité sociale identifiable. La relation entre territoire et société locale se présente ainsi comme une relation de type spéculaire, le premier permettant à la seconde de se figurer.

Pourtant, cette institution du pays-territoire comme creuset du lien politique ne s'appuie sur aucune matérialité constatable et cette absence d'un socle minimal de déterminations met particulièrement en évidence l'opération de construction dont le pays est l'objet. Ainsi le pays ne correspond à aucune zone naturelle repérable. Il est constitué de la juxtaposition de sous-ensembles très différenciés, la Cévenne montagnaise aux reliefs très accidentés et la zone de piedmont et de vallées. De même, il ne présente aucune continuité historique. Contrairement à d'autres territoires qui accèdent, comme lui, au statut de « pays » au travers d'un acte juridique, le territoire de Largentière-Joyeuse-Valgorge ne peut se référer à aucun « déjà là » dont la procédure viendrait officialiser l'existence. Les politiques de développement successives qui ont été engagées dans cette région ont en effet toujours pris pour cadre des espaces plus larges. En outre, la trame des relations économiques fait apparaître une polarisation du « pays » entre des zones qui maintiennent une activité économique (vigne et arboriculture dans la plaine) ou qui se situent dans l'orbite de bassins d'emploi plus larges, et d'autres qui connaissent une désertification avancée. Mais l'affirmation de l'existence du pays n'en semble pas entravée pour autant : elle ne procède pas de la pertinence d'une démonstration, mais de la simplicité d'un constat. Et ce constat semble avoir d'autant plus de force qu'il se passe de tout commentaire, qu'il n'a pas besoin de justification. L'existence du Pays relève du fait accompli. « *Les Pays, ça existe ; nous n'avons pas à les inventer* » proclamait un orateur en introduction aux Etats Généraux de Pays<sup>23</sup>.

Cette évidence est justifiée par le fait que, compte tenu de sa dimension, le pays est le territoire où peuvent se fédérer tous les aspects de l'activité humaine, dans lequel « *la quasi-*

---

<sup>23</sup> La conférence de Paul Houée au nom du Comité d'organisation des Etats Généraux de Pays à Mâcon, le 12 juin 1982 a été publiée sous le titre « La volonté des Pays » (*Correspondance Municipale*, Supplément au n° 231, 1982)

*totalité des hommes est à la fois habitants, producteurs, consommateurs* », et auquel une société dans toutes ses composantes peut s'identifier. Il se présente donc comme l'enveloppe idéale et naturelle d'une société prise dans sa totalité. L'idée de totalisation est ainsi très présente dans la notion de pays. A tel point que c'est souvent en tant qu'unité organique que le pays est présenté, tout autant d'ailleurs que la société qu'il circonscrit : les discours fondateurs des pays sont émaillés de métaphores corporelles. Atteints par un mal pernicieux qui les ronge (« *le cancer de la désertification* »), le territoire et la société locale se confondent. Ils ne font qu'un. Le premier fonde la seconde en la redoublant, à tel point qu'il lui donne son nom, le pays, et qu'elle lui donne son humanité : « *il se meurt* »<sup>24</sup>. C'est en renouant avec leur naturalité, en puisant dans leur force vitale (la revitalisation), en revendiquant leur autonomie que le pays-territoire et le pays-société locale peuvent actualiser toute leur potentialité.

Mais l'invention du pays ne se limite pas à l'acte fondateur de sa création. Elle se poursuit par l'élaboration d'un projet de développement, qui lui donne un avenir. Ce projet qui accompagne l'institutionnalisation du pays se présente comme l'instrument d'un développement global, circonscrit et endogène. Global, puisqu'il tente d'appréhender la cohérence entre les niveaux, économique, social, culturel, jusque là pensés comme disjoints. Circonscrit, puisque c'est à l'intérieur des limites du pays que l'intégration de ces différentes dimensions est envisagée. Endogène enfin, puisque le projet de développement privilégie les collaborations horizontales au sein du territoire de référence et ne facilite pas les relations verticales avec l'extérieur. Ce parti d'endogénéité se traduit très concrètement par le délaissement relatif de certains secteurs, tels que les transports ou le tourisme<sup>25</sup>, qui, en tant que vecteurs de flux, sont, par définition, insaisissables. Il se traduit par la priorité accordée à des secteurs à forte portée symbolique, l'agriculture et l'habitat, qui, ancrés physiquement dans le territoire, matérialisent les rapports des habitants avec leur pays. La prise en compte prioritaire de ces secteurs s'inscrit dans le schéma circulaire des richesses qui, à l'époque, structure la mise en œuvre des politiques d'auto-développement.

Le projet de développement du pays s'appuie sur les ressources locales, en particulier humaines, qu'il ambitionne de mobiliser. En cela, il ne se différencie pas fondamentalement

---

<sup>24</sup> Ces termes ont été prononcés lors des allocutions aux Etats Généraux de Pays (*Correspondance Municipale*, Supplément au n° 231, 1982)

<sup>25</sup> Concrètement ce délaissement se traduit par la faible part du budget du contrat de pays consacrée aux infrastructures de transport et de tourisme.

des nombreux projets à partir desquels s'exerce désormais l'action publique, notamment urbaine. « *L'instrument projet est basé sur une pensée de l'existant* » note Gilles Pinson, disséquant les implicites de ce mode de gouvernement (Pinson G., 2004). Mais à la différence des projets actuels, animés par « *une rationalité interactionniste et processuelle* » et dont les orientations sont, par définition, fondamentalement indéterminées, le projet du pays de Joyeuse-Largentière-Valgorge dote ce territoire d'un avenir étroitement balisé par le présent.

Tel qu'il est inscrit dans le contrat de pays, le développement consiste en une actualisation des potentialités. Il est la marche vers un terme, vers une maturité. « *Développer un pays, c'est d'abord rendre un peuple à lui-même pour aller jusqu'au bout de lui-même* »<sup>26</sup>, disait-on aux Etats Généraux de Pays. Cette idée d'accomplissement suppose un écart à combler et pointe vers une limite. C'est donc, autour d'un principe de clôture que se structure l'entité sociale ainsi produite.

### 1.2.2. Le social

Les politiques de développement des quartiers lancées au début des années quatre-vingt mettent aussi en avant une relation étroite entre société locale et territoire. Mais, ici, contrairement au cas précédemment évoqué, c'est l'existence de la première qui confère légitimité au second : l'ambition de redonner une place à « *la parole* » des habitants et donc de faire exister une communauté d'expression, aboutit à constituer le quartier comme l'espace adéquat de cette communauté. C'est donc une nouvelle manière de penser la place des citoyens dans la définition de l'action publique qui met à l'honneur la notion de proximité et par extension l'espace où celle-ci peut se concrétiser. D'ailleurs, comme l'a montré Philippe Estèbe, la désignation des quartiers bénéficiaires de la politique de développement des années 1980 ne s'appuie pas sur des critères « objectifs ». Elle procède plutôt d'une « *géographie sensible* » (Estèbe. P., 2004 a, b). Bien évidemment, les quartiers choisis sont des quartiers réputés en difficulté mais ils sont aussi supposés pouvoir constituer des « *laboratoires* » au sein desquels la population puisse prendre la parole. Il s'agit donc de

---

<sup>26</sup> Paul Houée, *ibidem*

quartiers où l'hypothèse d'une refondation de la démocratie sur la base d'une plus grande autonomie accordée aux collectifs locaux semble susceptible d'être confirmée.

Ainsi, à cette époque, c'est moins en tant que lieux spatialement circonscrits qu'en tant qu'unités sociales à revitaliser que les quartiers sont définis. Le peuplement des quartiers devient, dès lors, un enjeu absolument majeur. Il détermine la vitalité de l'entité sociale à reconstruire, sa capacité à s'exprimer. Et, dans un contexte où la majeure partie de l'habitat est composée de logements sociaux, la question des modes d'accès à ces logements s'avère, du coup, tout à fait déterminante.

De fait, le tout début des années quatre-vingt est marqué par le lancement d'un certain nombre d'expérimentations qui inaugurent des procédures inédites d'attribution des logements. En dépit de leur très grande diversité, ces expérimentations partagent un trait commun : elles mettent toutes l'accent sur la nécessité de porter une extrême attention à la composition sociale des quartiers. En filigrane de cet objectif, une critique à peine voilée des méthodes antérieures d'attribution et de leurs desseins unificateurs. Ces méthodes selon lesquelles la sélection des bénéficiaires s'opère à partir de critères normalisés (de revenus, de taille de famille ou de délais d'attente) sont jugées administratives et centralisées. Elles sont supposées avoir nié l'inscription sociale des individus, avoir contribué à déstructurer des communautés sociales vivantes, sans pour autant avoir atteint les objectifs d'intégration et de réduction des inégalités sociales qui leur avaient été fixés.

Par rapport aux principes qui guidaient initialement l'accès au logement social, les expérimentations opèrent un déplacement assez radical de la fonction impartie aux attributions de logement. Celles-ci visent moins à répondre aux besoins en logement des personnes défavorisées et à assurer leur cheminement au travers des différentes strates du logement social qu'à favoriser la constitution d'ensembles sociaux localisés, de quartiers personnalisés et expressifs.

Cette perspective confère une place centrale à la détermination endogène des priorités d'attribution [6]. Les groupes de travail nationaux<sup>27</sup> qui, parallèlement aux expérimentations

---

<sup>27</sup> Il s'agit, d'une part, des rapports au Premier Ministre des Présidents de la Commission Nationale de Développement des Quartiers : « *Ensemble, refaire la ville* » (1983) et « *Développement Social des Quartiers, Bilans et Perspectives, 1981-1984* » (1984) publiés à La Documentation Française. Il s'agit, d'autre part, des

locales, élaborent des propositions en la matière donnent en effet toute leur place au libre jeu de « *la diversité des besoins, des attentes et des comportements* ». Ils préconisent de libérer l'expression des solidarités sociales ou culturelles muselées par des interventions normatives. Ils prônent l'identification de « *physionomies de quartiers* », le repérage « *de profils de cohabitation* »<sup>28</sup>, afin que puisse être laissé au candidat le libre choix de la localisation de son logement... ou aux habitants déjà installés le libre choix du nouveau voisin.<sup>29</sup>

L'auto-constitution d'ensembles sociaux différenciés est l'horizon commun des différentes expériences menées en matière d'attribution. Celles-ci ne suivent cependant pas toutes la même voie pour accompagner les volontés de recomposition sociale des quartiers. Certaines s'en remettent à un travail d'expertise sociale afin de déterminer des critères pertinents de regroupement affinitaire. D'autres comptent sur l'expression des habitants eux-mêmes et prévoient leur intervention effective dans les procédures d'affectation des logements. L'idée sous-jacente d'une telle démarche est que seule l'auto-détermination des habitants peut permettre l'émergence d'identités sociales positives et, par là même, la constitution de groupes de voisinage exprimant un consensus sur le mode de vie [45].

Dans la cité emblématique du Petit Séminaire à Marseille, l'instauration de « permanences » à jour et heure fixes, lieux de « *transformation du bruit en parole* »<sup>30</sup> est le lieu de cette constitution. Les décisions d'attributions de logement dans la cité restent officiellement de la responsabilité de l'organisme HLM, mais les candidats doivent « *venir physiquement se présenter dans la permanence et ainsi visualiser la cité et ses habitants* » (Anselme M., 2000). Lieu de démocratie directe, où se construit l'ensemble social qu'est la cité, la permanence se présente comme un espace où les habitants se donnent à voir, où chacun parle pour soi, sans être le porte parole de quiconque. L'expérience conduite dans le quartier Saint-Barthélemy à Marseille est menée de manière moins radicale. Dans ce cas précis que j'ai étudié, la mise en place d'un collectif d'attribution de logements, au sein

---

rapports du groupe de travail « Gestion Adaptée des Organismes propriétaires » de la Commission Nationale des Quartiers : « *Gestion adaptée et composition sociale : pour de nouvelles politiques d'attribution* ». (1982) et « *Gestion adaptée, gestion différenciée* » (1983).

<sup>28</sup> Le Groupe de travail « *Gestion Adaptée des organismes propriétaires* » s'attelle d'ailleurs à identifier ces profils de cohabitation en énonçant un certain nombre de paramètres de classement.

<sup>29</sup> Les deux propositions sont ici considérées comme équivalentes puisque les conflits de cohabitation sont ramenés à des incompatibilités de comportements ... L'hypothèse implicite à l'origine de ces propositions est que le jeu du marché peut permettre la constitution de quartiers différenciés, exprimant un consensus des habitants sur leurs modes de vie.

<sup>30</sup> Ces permanences, où « *ce qui dominait (...) c'était le bruit, les agitations, l'énergie des corps et des mots* » étaient « *le moyen de faire émerger la parole...* » (Anselme, M., 2000).

desquels siègent les représentants des locataires des trois cités, participe de la reconnaissance du groupe social dont le collectif est l'émanation et, par conséquent, de l'entité géographique correspondante. Les multiples soubresauts qu'a connus cette scène de la représentation et, en particulier, les changements de postures des représentants (parlant, tantôt en leur nom personnel, tantôt au nom de tous, tantôt au nom d'un groupe social ou ethnique) aboutissent finalement à l'éclatement du collectif d'attribution et à la fin de l'expérience. Mais, à l'origine, le pari de ceux qui en avaient été les initiateurs était bien de trouver les moyens de saisir les aspirations des habitants, de les faire négocier des concessions mutuelles et finalement de les laisser gérer par eux-mêmes les conditions de leur cohabitation. Là encore, il s'agissait de favoriser la (re)construction d'un collectif grâce à l'instauration d'une scène permettant son expression.

### 1.2.3. La tradition

Dans les deux cas précédemment évoqués, la référence à un passé fondateur est peu manifeste. Elle est même étonnamment absente des discours des acteurs de la réhabilitation du pays du sud de l'Ardèche. Pourtant, nombre d'actions similaires engagées au cours de la même période en espace rural s'ancrent dans une histoire : l'institution des pays se donne souvent à voir comme la redécouverte ou la reconnaissance de liens anciens unissant les différentes parties d'un territoire rural. Mais faut-il encore pouvoir exhumer des traces de ce passé, et y trouver des prises pour une nouvelle fondation... De telles conditions n'étaient, de toute évidence, pas réunies dans le pays de Joyeuse-Largentièrre-Valgorge. Quant au processus de création des quartiers au sein des « grands ensembles », il n'a eu que très indirectement recours à l'histoire. Cependant, même si la continuité historique de ces quartiers n'est pas revendiquée (comment pourrait-elle l'être ?), elle est néanmoins suggérée à partir de l'évocation des formes traditionnelles de voisinage et des solidarités de proximité mises en avant comme les traits constitutifs de ces quartiers. C'est, en effet, en tant que « lieux de grégarité, traversés de consistances familiales et sociales territorialisées, identiques à celles des villages urbains décrits par l'anthropologie urbaine anglo-saxonne » (Péraldi M., 1994) que ces quartiers ont été décrits et c'est à partir de ces qualités traditionnelles que leur développement a été pensé (Tiévant S., 1983).

Les évolutions qui, à la même époque, se produisent au Crédit Agricole [63] sont, en revanche, fortement marquées par la mise en exergue d'un héritage. Dans ce cas, c'est même très précisément à partir de la revendication d'une filiation avec le mutualisme des origines qu'est attestée l'existence d'une communauté sociale solidaire. Les travaux que j'ai conduits sur la résurgence de l'idéologie mutualiste au Crédit Agricole ont tenté de qualifier la portée de la réactivation de certaines valeurs comme la solidarité, la responsabilité ou l'entraide mutuelle, au sein d'une banque fondée un siècle auparavant sous ces mêmes auspices. L'enjeu étant de comprendre à quoi pouvait correspondre la réapparition de tels principes hérités d'une autre époque, dans un organisme devenu un établissement financier à part entière. Une incursion dans l'histoire réalisée à partir de l'étude des archives d'une Caisse Régionale, celle du Var, combinée à une enquête auprès des principaux acteurs contemporains de la banque de cette région, m'a permis de saisir les articulations entre les figures de la banque et de la mutuelle au sein de l'institution bancaire.

Il apparaît que le mutualisme mis en scène aujourd'hui et qui se donne à voir comme un modèle politique idéal n'a, en fait, jamais vraiment présidé au fonctionnement du Crédit Agricole. Certes, le projet de Méline de créer une organisation de crédit réservée aux agriculteurs reposait bien sur l'objectif de les faire échapper à l'emprise des usuriers grâce à la mutualisation de la richesse paysanne. La création de caisses locales, gérées démocratiquement selon le principe de « un homme, une voix », devait permettre la mise en commun de disponibilités monétaires et la réponse aux besoins de crédit des sociétaires. Mais, dans la pratique, l'apport paysan fut très largement insuffisant pour constituer les fonds nécessaires aux opérations de crédit et seul un petit nombre de caisses fut créé. Tentant de suppléer aux conséquences de cet échec des caisses locales, l'Etat intervint de manière plus active : il créa des caisses régionales alimentées par des avances gratuites de la Banque de France. La pratique du crédit se développa progressivement, selon une logique essentiellement descendante et assistancielle. Le principe d'entraide s'était métamorphosé en une simple distribution d'aide publique. Quatre ans après sa création, les mouvements financiers du crédit Agricole ne s'effectuaient donc déjà plus selon le schéma circulaire de l'échange mutualiste.

L'investigation historique aboutit ainsi à relativiser la rupture revendiquée au travers de l'appel contemporain au mutualisme. Elle met bien en lumière le fait que le passé dont le Crédit Agricole des années quatre-vingt se revendique l'héritier est bien, un « *passé*

*recomposé* ». Un passé recomposé à partir du présent, un passé rendu présent (Ost F., 1999 b). C'est donc à partir des enjeux contemporains que peut se comprendre cette réactualisation du mutualisme. Redevenue référence commune et indiscutable, à tel point que c'est en son nom que sont défendus ou condamnés les remaniements de l'institution, la figure du mutualisme est désormais présente au Crédit Agricole de multiples manières. La célébration, en grande pompe, du quatre-vingtième anniversaire de la banque mutualiste a été l'occasion d'affirmer une continuité sans faille avec le passé.<sup>31</sup> Dans le Var, des Tables de la Loi Mutualiste, dotant l'activité bancaire d'un cadre doctrinal ont été promulguées. Elles sont abondamment citées lors des Assemblées Générales des Caisses Locales et Régionale à l'occasion desquelles la famille mutualiste est mise en scène.

Ce que le retour du mutualisme apporte aujourd'hui avec lui, c'est un espace clos, support d'une communauté solidaire. Le modèle mutualiste théorisé par Proudhon et mis en pratique par les sociétés mutuelles du XXe<sup>e</sup> siècle évoque en effet, un système bouclé. La circulation mutualiste est une circulation libre et fluide de marchandises ou d'argent entre les membres d'une communauté stable et circonscrite. Elle suppose l'existence d'un tout composé de parties reliées entre elles par des relations permanentes de réciprocité, l'existence d'un corps social assimilé à un corps physique dont les différents éléments sont solidaires au travers de la circulation<sup>32</sup>.

Le mutualisme donne corps à une institution bancaire qui fonctionne sur de tout autres bases. [46] En effet, depuis 1970, le Crédit agricole est devenu une banque. Or le système bancaire, loin d'être un système clos, stable et circulaire est un système ouvert et auto-producteur - les crédits font les dépôts - qui crée, de par son activité, son propre objet. Il s'appuie sur l'extension continue de son champ d'application et donc l'interdépendance sans cesse remise en question d'un nombre mouvant de participants. Contrairement au modèle mutualiste qui définit pour les membres de l'association concernée le principe de leur appartenance commune et qui permet donc une lisibilité des règles de la solidarité sociale, le modèle bancaire laisse chacun dans l'ignorance de sa contribution personnelle au tout dont il

---

<sup>31</sup> « Vous voyez ainsi que la petite graine semée voilà 80 ans, qui avait germé rapidement, mais qui avait mis longtemps ensuite à se développer, a poussé maintenant en un bel arbre qui porte tous les caractères génétiques de la frêle plante initiale. » Allocution du président de la Caisse Régionale du Var lors de la cérémonie du 80<sup>e</sup> anniversaire.

<sup>32</sup> « Comme la circulation du sang est la fonction-mère du corps humain, ainsi la circulation des produits est la fonction-mère et motrice du corps social. » Proudhon P.J. (1847) *Solution du problème social*. Œuvres Complètes. Tome VI, Marpon et Flammarion.

fait partie. L'institution bancaire est insaisissable pour ses membres qui ne peuvent constituer une identité commune. Et cela d'autant plus que la déspecialisation en cours du Crédit Agricole le prive de précieux supports identitaires. En effet, jusqu'au début des années soixante, le Crédit Agricole était entièrement associé au monde paysan. Puis avec la modernisation de l'agriculture, il devient la banque d'une profession. Aujourd'hui, l'extension de son champ d'activité hors de toute frontière professionnelle contribue à dissoudre l'organicité de l'institution.

Le retour au sein du Crédit agricole de l'affirmation d'une identité mutualiste associée à l'affirmation d'un ancrage territorial peut être interprété comme une tentative, certes inaboutie (« *Frontières impossibles* » [63]) de redonner des frontières à une institution dont l'identité est en question. Cette territorialisation se matérialise par de nouvelles formes d'organisation et, en particulier, par un découpage de la circonscription des caisses locales et des bureaux pour favoriser des relations plus étroites entre sociétaires élus et personnel bancaire. Elle permet de reconfigurer un cadre d'appartenance mutualiste tout en préservant la vocation généraliste de l'institution bancaire.

### **1.3. L'autonomie paradoxale**

L'objet de chacune de ces expérimentations politiques est bien la création de collectifs d'appartenance. Les nouveaux collectifs se constituent, sous l'égide de l'autonomie sociale. Ils sont censés ne fonctionner que pour et par eux-mêmes. La quête de l'autonomie, horizon commun des expérimentations, est donc pensée avant tout comme une rupture radicale avec l'hétéronomie. « C'est au pays de définir le pays », dit-on dans les pays. « C'est au quartier de définir le quartier », répond-on, en écho, dans les villes. Dans la plupart des cas, c'est effectivement dans la perspective explicite d'échapper à l'emprise de logiques exogènes que la stratégie d'autonomie est affirmée : cette stratégie, organisée autour d'un principe de fermeture, s'apparente à celle du corporatisme contemporain théorisé, à l'époque, par Yves Barel : « *A coloration nettement défensive* », puisqu'elle consiste à « *prendre ses distances par rapport aux pouvoirs extérieurs, afin de ménager l'espace d'un pouvoir délibérément circonscrit.* », cette autonomie corporatiste se traduit par une « *limitation volontaire du système d'action, (par ) une attitude de rétention vis-à-vis des projets de transformation imaginables* » (Barel Y., 1989).

Au Crédit Agricole, la réactualisation de la circularité mutualiste redonne corps à l'institution en requalifiant une communauté et ses représentants légitimes. Elle se présente comme une forme de résistance à la menace d'absorption dans la spirale immaîtrisable des flux bancaires. C'est, aussi dans une perspective d'auto-suffisance qu'est parfois envisagé l'auto-développement à la base des projets de pays : « *Il s'agit de déterminer les conditions dans lesquelles une société régionale pourrait se remettre au travail, à partir de ses seules ressources, et en tablant sur le seul débouché qu'elle représenterait à sa propre production* » (Partant F., 1982). De fait, le projet de pays ardéchois privilégie des axes de développement contrôlables à un niveau local et s'attache à instaurer des relations de réciprocité dans un espace défini. Le pays se construit contre les flux économiques qui vident le pays de sa substance, contre l'administration départementale qui oppose des obstacles aux prérogatives du nouveau territoire. Cette opposition vis-à-vis d'un extérieur qui joue le rôle d'une altérité instituante galvanise les volontés locales. C'est sur les mêmes bases qu'est conçu, dans certaines expérimentations urbaines, l'espace collectif du quartier conçu comme « *un lieu identitaire qui trace et marque les limites du collectif en une intériorité où il existe pour lui-même, hors des cadres que lui imposent le regard et les règles des Autres.* » (Péraldi. M., 2000). Les politiques expérimentales d'attribution des logements sociaux, pivot de ce projet identitaire, mettent alors clairement à l'écart l'application des règles nationales orientées par l'objectif de péréquation sociale pour valoriser la sauvegarde des équilibres locaux.

De ce point de vue, on peut admettre que les expérimentations s'inscrivent dans une logique auto-référentielle. Proscrivant toute hétéronomie (« *l'hétéronomie proscrite* »)[7, 23], elles affirment la capacité de collectifs à s'auto-instituer. Pourtant, si effectivement l'objet même des expérimentations sociales des années quatre-vingt est de constituer des collectifs susceptibles de trouver en eux-mêmes la source de leur unité, elles n'échappent pas, ce faisant, au paradoxe de la production du sens social : « *Un être autonome, -auto-institué, auto-organisé- ne peut se totaliser qu'en se mettant à distance de lui-même, qu'en s'extériorisant par rapport à lui-même. [...] La question du lien social -ce qui fait qu'une société tient ensemble sans se déchirer et se détruire- est paradoxalement la même que celle de la division sociale. Il faut entendre par là, moins la division entre gouvernants et gouvernés que, plus profondément, la division entre la société et ce lieu qu'elle pose extérieur à elle-même comme la source de ses significations, comme méta-niveau englobant*

*d'où il est possible d'embrasser la totalité de ses significations et de son devenir... »* (Dupuy J.P., 1980). Dans les expérimentations sociales que j'ai analysées, l'exigence d'autonomie s'appuie sur des références que l'on peut qualifier d'internes. La mise en exergue d'un élément constitutif de l'entité dont l'existence est affirmée (l'histoire, le territoire, le groupe social) fonctionne comme une sorte de tiers à la fois interne et externe. Tout se passe effectivement comme s'il ne pouvait y avoir de représentation d'une unité sans transcendance, sans extériorité fonctionnant comme garant. Mais, par rapport aux isolats sociaux auxquelles elles contribuent à donner corps, ces transcendances n'occupent pas véritablement une position de surplomb, elles s'en présentent plutôt comme le redoublement. Elles en sont, en quelque sorte, la réplique ou le miroir. Des transcendances immanentes, en quelque sorte...

### 1.3.1. Les établis

Les processus de création des quartiers ou des pays ne s'effectuent pas sans l'intervention de porte-parole. Ceux-ci incarnent, de manière assez saisissante, le caractère paradoxal de l'autonomie à l'œuvre dans ces expérimentations. La position ambiguë de ces personnages, ni complètement externe, ni complètement interne, leur permet d'être les opérateurs de ce double jeu entre transcendance et immanence [26].

Ces opérateurs interviennent sous des dénominations diverses : animateur de pays, agent de développement, maître d'œuvre social, chef de projet. Leur champ d'action est très large et ils mobilisent des compétences dans des domaines variés, technique, juridique, administratif et social. Souvent en marge des hiérarchies institutionnelles, ils sont rattachés à des structures dont la vocation est d'être éphémère, ou bien ils exercent leur mission en tant que travailleur indépendant. De fait, ils ne sont officiellement en charge d'aucune stratégie institutionnelle, si ce n'est celle de faciliter l'expression ou de se faire l'écho des volontés locales. Ils revendiquent, par conséquent, de disposer d'une latitude suffisante pour s'acquitter de cette tâche. Les animateurs du pays de Largentière-Joyeuse-Valgorge ont ainsi délibérément refusé les avantages que représentait une embauche en tant que salariés de l'organisme intercommunal local. Et même dans les cas où les opérateurs bénéficient d'un statut moins précaire (par exemple, un rattachement administratif à un organisme HLM), ils

sont en « mission d'exception ». Satellite par rapport aux organigrammes officiels, ils ont un statut assez proche de celui des prestataires extérieurs.

Mais au-delà de l'hétérogénéité de leurs statuts, les expérimentateurs ont une spécificité commune, leur posture de grande proximité par rapport au terrain. Immergés dans le collectif – le quartier, la cité, le pays- ils sont en quelque sorte des « établis » (Micoud A.,1991). Certains d'entre eux ont, d'ailleurs, renoncé aux carrières auxquelles leur cursus universitaire les destinait<sup>33</sup>. Ni initiateur, ni exécuteur d'une stratégie institutionnelle pré-définie, ils se revendiquent comme des catalyseurs, comme les supports de projets dont l'impulsion est fondamentalement endogène. En effet, en faisant prendre conscience aux acteurs locaux de leurs capacités, en stimulant leur force de proposition, ils espèrent favoriser l'éclosion de potentialités momentanément empêchées<sup>34</sup>. Dès lors, l'appui qu'ils proposent est, par définition, temporairement limité.

Dans les espaces ruraux, ce soutien est nécessaire tant que subsistent les séquelles de plusieurs décennies d'appauvrissement et de désertification. Plus précisément, tant que des instances représentatives des nouveaux territoires ne sont pas en mesure de figurer l'appartenance à la société locale. La mission que se donnent alors les animateur de pays est de lever les blocages à la prise en main par les habitants de leur propre avenir, de « *faire accoucher le pays de sa propre culture, de sa propre politique* » Leur intervention est provisoire, et ils se doivent « *de faire disparaître le besoin de leur présence* » (Julien N., 1985). Ce qui ne les empêche pas, bien sûr, quand les obstacles à une effective prise d'autonomie locale leur paraissent trop importants, de transgresser ponctuellement ce principe de non-intervention. En impulsant activement des projets, en faisant usage de leur influence et de leur force de persuasion, les animateurs deviennent alors parfois les principaux acteurs de processus dont ils ne devaient au départ que favoriser les conditions de réalisation<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Les deux co-responsables de l'opération de développement du pays de Largentière-Joyeuse-Valgorge étaient ingénieurs diplômés de l'Ecole Centrale de Paris.

<sup>34</sup> « *Le projet missionnaire des établis est de (...) redonner confiance (à la classe ouvrière) dans ses capacités à s'émanciper.* » (Dressen M 1988)

<sup>35</sup> « *Il ne faut cependant pas être naïfs : il me semble que les agents économiques ne feront pas eux-mêmes ces analyses et ces propositions. Il faudra les « violer ». D'où la question du statut des animateurs des micro-régions et leur autonomie par rapport aux instances administratives et politiques. C'est un problème central : s'il n'y a pas un certain nombre d'hommes sur le terrain, capables de donner aux gens l'envie de s'approprier par eux-mêmes leurs difficultés et leurs projets, il n'y aura pas de développement décentralisé.* » Henri Nallet, Conseiller technique de la Présidence de la République pour les questions agricoles, Revue Point, 1982.

Parfois désignés sous le terme de « maître d'œuvre social », les opérateurs qui, s'établissent dans les quartiers sont aussi de passage : leur présence, à l'instar de celle de leurs homologues techniques les architectes, ne dure que le temps d'une réhabilitation. Leur mandat est justifié par la dégradation des situations de cohabitation engendrée par le délaissement et la stigmatisation et ils sont convoqués en tant qu'experts des relations sociales pour mettre en œuvre une compétence dont les organismes HLM sont habituellement dépourvus. Ce recours à l'expertise sociologique par les organismes HLM n'est à l'époque pas complètement inédit. Déjà, au moment des opérations Habitat et Vie Sociale (HVS)<sup>36</sup>, les organismes HLM avaient sollicité des analyses de la composition sociale de leur parc ou des études sur les attentes des habitants. Le besoin d'informations sociales exprimé par cette commande d'études spécialisées renvoyant très clairement au modèle de « *l'expertise de décision* »<sup>37</sup> dégagé par Jean-Yves Trépos (1996), signalait, déjà, un certain élargissement de leur fonction d'organismes logeurs : ils ne se positionnaient plus seulement en tant qu'opérateurs d'une politique nationale orientée par le souci de justice sociale mais aussi en tant que responsables de la régulation sociale locale.

Mais un autre pas est franchi avec le lancement des expérimentations sociales. Car, désormais, ce que l'institution demande au sociologue, ce n'est pas seulement d'élaborer un diagnostic préalable à la prise de décision institutionnelle. La commande qui lui est faite est beaucoup plus large mais aussi souvent beaucoup plus floue. Elle est d'agir avec la société locale, de l'aider à trouver en elle-même les moyens de régler ses conflits. Certes, c'est en tant que détenteur d'un savoir spécifique que le sociologue est missionné. Mais ce savoir supposé n'est pas forcément un savoir détaché et objectif, c'est aussi un savoir pratique, susceptible d'accéder au social dans toute sa complexité et surtout de transformer les situations. « *Le véritable savoir (l'expertise) des maîtres d'œuvre sociaux est un savoir de position (...) et non celui sociologiquement pertinent mais pratiquement sans efficacité concernant les groupes sociaux et l'analyse du social. Savoir de position au sens de savoir tenir et construire une position d'intervention en milieu réel.* » (Anselme M., 1985). Ainsi le

---

<sup>36</sup> Les opérations Habitat et Vie Sociale lancées en 1977 visaient à réhabiliter le parc HLM avec l'aide financière de l'Etat.

<sup>37</sup> Le schéma de l'expertise de décision « *fait de l'intervention de l'expert un outil de gestion des situations normales : l'expert voit là où le professionnel (fonctionnaire ou non) ne peut pas ou n'a pas le temps d'aller voir* ». Ce schéma s'oppose à celui de « *l'expertise participante* », qui « *participe [...] à la définition de la politique à mettre en œuvre, voire à la formulation même de la demande.* » (Trépos J.-Y., 1996).

savoir de l'expérimentateur sur le social se constitue et s'exprime dans l'action. Il est un savoir agissant qui fait exister ce qu'il contribue à transformer.

Qu'il soit expert<sup>38</sup> des villes ou expert des champs, l'expérimentateur social des années 1980 produit une expertise, non seulement « *participante* » (Trépos J-Y., 1996), mais aussi « *instituyente* » (Castel R., 1985,1991). Selon Castel, en effet, contrairement à l'expert « *mandaté* » qui applique son savoir à une situation problématique définie, « *l'expert* (instituant) *ne se contente pas d'évaluer, à partir de son savoir propre, une situation donnée mais la constitue par ce savoir* » (Castel R., 1985).

Ainsi, les animateurs de pays ou les sociologues des quartiers ne se bornent pas à réhabiliter les pays ou à développer des quartiers, ils les font exister. Cependant, tout en étant les porte-voix de collectifs dont ils font reconnaître l'existence, ils exercent cette fonction instituyente, dans une relative invisibilité, puisqu'ils ne la revendiquent en aucune manière et refusent de se prévaloir d'une quelconque autorité.

Les experts jouent alors un rôle éminemment politique dans le sens où ils instaurent la scène où sont « *mis en scène* » et « *mis en sens* » (Lefort C., 1981) les rapports au sein d'une micro-société. Mais ce travail politique n'est pas véritablement assumé comme tel. Il est englouti dans l'évidence d'un constat. Les collectifs ainsi définis n'existent, ni au regard d'un projet qui les transcende, ni à partir d'une parole qui les constitue, mais en tant que collectif autonome entretenant une relation spéculaire avec eux-mêmes.

### 1.3.2. Des règles endogènes

Si l'institution des nouvelles entités sociales que sont les pays et les quartiers doit beaucoup à la présence de porte-parole, elle s'appuie aussi sur la production de règles juridiques qui officialisent et stabilisent leur existence. Mais cette reconnaissance par le droit des liens politiques nouvellement institués ne s'opère pas au travers de l'inscription dans un système juridique hiérarchisé. Car, si la mise en œuvre des expérimentations sociales va de pair avec l'élaboration d'un droit susceptible de soutenir ces expériences, ce droit se présente comme un droit alternatif au droit de l'Etat social et à ses ambitions globalisantes. Il s'agit

---

<sup>38</sup> Précisons d'ailleurs que l'expérimentateur ne revendique pas le titre d'expert qui semble impliquer à une distance qu'il tente justement d'annuler.

d'un droit endogène, à portée limitée, qui ne revendique d'autre légitimité que strictement locale et qui ne manifeste aucune prétention à la généralité. Ne s'intégrant dans aucun ensemble hiérarchisé, ce droit est indexé aux transformations continues du contexte local et il est, par conséquent soumis à des modifications extrêmement rapides.

Ainsi, de manière très explicite, l'expérimentation de nouvelles modalités d'attribution de logements sociaux se présente en rupture avec l'esprit de la réglementation qui depuis 1954 encadrait l'accès au logement social. Celle-ci était, nous l'avons déjà souligné, orientée par des objectifs de réduction des inégalités, dans le contexte d'une croissance continue et la perspective d'un progrès unificateur. Le classement public des postulants à partir d'un système de points devait, ainsi, permettre de sélectionner les demandes des personnes les plus démunies. Les expérimentations des années quatre-vingt se situent sur un tout autre registre. Elles déplacent, en effet, les fondements de la légitimité des décisions d'attribution. Calées sur les « *capacités d'accueil des quartiers* »<sup>39</sup> dans le but de favoriser la dynamique de leur construction en tant qu'entité politique, ces expérimentations s'affranchissent de la nécessité de répondre aux besoins des candidats au logement.

L'ouverture du collectif d'attribution des logements du quartier marseillais de Saint-Barthélemy aux représentants des locataires et la place qui leur est accordée dans le processus de décision signalent bien le renversement de priorité qui est opéré : la fonction de l'instance d'attribution n'est pas seulement de faire accéder des ayants-droits<sup>40</sup> à un logement fonctionnellement adapté en termes de taille et d'emplacement, mais de traiter un ensemble d'enjeux de cohabitation peu codifiables dans des règles abstraites. Et pourtant, les partenaires de l'expérimentation, y compris les représentants des locataires, expriment le souci de formaliser des principes auxquels référer leurs décisions. Un certain nombre de règles sont ainsi adoptées, qui dotent l'instance d'attribution d'un cadre de référence. Mais l'obsolescence rapide de ces règles, les revirements qu'elles donnent à voir (par exemple, en donnant tout d'abord la priorité à la décohabitation des ménages du quartier, puis en autorisant une ouverture sélective à des ménages extérieurs), dévoilent leur caractère contingent et entament leur légitimité. Résultats instantanés de certaines étapes d'une

---

<sup>39</sup> Ces « *capacités d'accueil* » ne sont pas entendues ici en termes quantitatifs mais en termes qualitatifs.

<sup>40</sup> L'ayant-droit du logement social est principalement défini par son niveau de ressource rapporté, bien évidemment, à la taille de la famille. La hiérarchisation des demandes peut donc théoriquement s'effectuer à partir de critères simples et surtout mesurables.

négociation dont les termes ne sont pas toujours clairement explicités, points d'équilibre instables à la jonction d'enjeux fluctuants, ces règles sont des règles euphémiques qui ne réussissent pas pleinement à constituer un référent extérieur s'imposant dans la durée. Ainsi, d'un côté, l'émission de règles locales régulant l'accès au quartier contribue à faire reconnaître l'ensemble social ainsi délimité, mais, d'un autre côté, le caractère instable de ces règles constituent de sérieux obstacles à leur acceptabilité.

Le travail de reconnaissance des pays en tant qu'entité sociale à part entière passe aussi par l'activation de la ressource que constitue l'institutionnalisation par le droit. Des instances élues disposant de prérogatives sur le territoire concerné sont mises en place et représentent l'unité sociale ainsi constituée. Dans le pays de Joyeuse-Largentière-Valgorge, un syndicat intercommunal est créé qui associe les représentants des 33 communes concernées. Cette structure, signataire du contrat de pays passé avec l'Etat et gestionnaire de l'ensemble des actions qui y sont inscrites, est l'instance qui figure l'unité et l'avenir du pays. Mais, les élus qui y siègent sont plutôt réticents à embrasser les nouvelles responsabilités qui désormais leur incombent. Assez peu investis dans un projet collectif dont ils n'ont finalement pas vraiment pris l'initiative, ils ont tendance à se replier sur le territoire de leur commune et à se dessaisir de leurs responsabilités au profit de l'instance « *Comité de pays* »<sup>41</sup>, dont la légitimité juridique n'est pas assise sur les mêmes bases. En outre, la relation dialectique entre les réserves manifestées par les élus territoriaux et l'activisme des animateurs brouille les cartes de la représentation. La fragilité des supports institutionnels du pays n'est pas favorable à la reconnaissance pérenne de son existence.

Mais les promoteurs du pays n'appellent pas forcément de leur vœu une telle assurance. En effet, ils réclament, moins une position stable dans un découpage figé, que la légitimité et la capacité à négocier cette place en fonction des circonstances et selon des modalités non forcément déterminées à l'avance. Le conflit opposant, au terme du contrat de pays, le sous-préfet et les animateurs du pays, à propos des statuts à accorder au syndicat intercommunal est tout à fait éloquent à cet égard. A la volonté du premier de fixer, clairement, un partage de compétences entre les communes et le syndicat, répond le souci exprimé par les seconds de sauvegarder une souplesse de fonctionnement et donc une

---

<sup>41</sup> Le Comité de développement et d'aménagement du Pays est une instance de réflexion et de proposition créé initialement pour élaborer les grands axes d'une politique de développement et préparer le contrat de pays. Il regroupe les élus locaux et les représentants des secteurs économiques et des associations.

certaine capacité d'auto-détermination des structures ainsi constituées. Plus précisément, les promoteurs des pays souhaitent que les communes ne soient pas tenues de se dessaisir une fois pour toutes de telle ou telle compétence au profit du syndicat mais qu'elles puissent les déléguer au cas par cas. Il s'agit, en fait, pour eux d'obtenir la reconnaissance des pays sans les enfermer dans un statut contraignant.

Cette réticence à occuper une place assignée dans un maillage institutionnel peut susciter plusieurs interprétations. Une première lecture pourrait voir dans cette crainte l'affirmation d'une conception dynamique de l'autonomie. En tant que processus, la quête d'autonomie est peu compatible avec l'obtention d'un statut qui, s'il attribue des capacités, en limite aussi les extensions possibles. Une deuxième lecture, plus en phase, me semble-t-il, avec le type d'affirmation territoriale des années quatre-vingt, verrait dans ce refus la crainte des animateurs de pays de se voir prématurément imposer un format institutionnel avant d'avoir pu achever la reconstruction identitaire en cours. « *Le pays se fera reconnaître d'en haut quand il aura prouvé son assise sociale en bas* », affirmait en 1982 à Mâcon Paul Houée à qui répondait Michel Rocard : « *Sortez de la clandestinité, n'attendez pas une légitimation par le haut, n'attendez pas de l'Etat qu'il impose institutionnellement votre démarche... C'est à vous de faire la preuve de votre existence.* » De ce point de vue, la reconnaissance ne doit ainsi intervenir qu'une fois accomplie l'auto-constitution du pays.

Ces intentions contradictoires peuvent coexister dans les prises de position des promoteurs des pays. Et si certaines peuvent être inférées à des conceptions politiques globales, d'autres ont certainement des ressorts plus circonstanciels<sup>42</sup>. Mais il semble que, dans les expériences que nous avons analysées, prévaut plutôt une conception relativement fixiste de l'autonomie selon laquelle il existe une identité déterminée et accessible à réaliser [25]. L'idéal de complétude est donc extrêmement présent. De ce point de vue, il semble que l'autonomie recherchée se rapproche plus de « *l'état achevé* » que de la « *situation active* » qu'oppose Castoriadis<sup>43</sup> à propos de l'autonomie individuelle. Elle est moins envisagée

<sup>42</sup> Les réformes de la décentralisation ont modifié l'équilibre des alliances sur lesquels s'appuyaient les structures de développement local. En confortant le département comme interlocuteur principal des communes rurales, et en confiant le financement des actions de développement local à la région, ces réformes privent, de fait, les expériences les plus novatrices du soutien dont elles bénéficiaient au sein de l'Etat.

<sup>43</sup> « *Freud proposait comme maxime de la psychanalyse : « Où était ça, je dois devenir. (« Wo es war, soll ich werden ».)[...] Elle (la maxime de Freud) doit être comprise comme renvoyant non pas à un état achevé, mais à une situation active ? Non pas à une personne idéale qui serait devenue Je pur une fois pour toutes, livrerait un discours essentiellement sien, ne produirait jamais des phantasmes – mais une personne réelle qui n'arrête pas son mouvement de reprise de ce qui était acquis... » Castoriadis, C. 1975.*

comme l'objet d'une quête toujours renouvelée que comme une tentative d'adéquation à soi-même, accomplissement de ce qui est.

Ce sont donc des entités politiques, plutôt fermées sur elles-mêmes et dont l'avenir est largement balisé, que certaines innovations institutionnelles des années quatre-vingt s'attachent à instituer. Elles en tracent les contours en les référant à la continuité d'une tradition, à la matérialité d'un territoire, à la naturalité d'une communauté humaine. Armature des collectifs ainsi institués, ces références les figurent en le redoublant. Cette construction est portée par des acteurs, « *invisibles experts* » [26], dont la particularité est de se fondre dans les collectifs concernés, de ne revendiquer aucune place qui puisse les singulariser ou les extérioriser par rapport aux unités ainsi composées, d'oblitérer en quelque sorte leur fonction d'énonciation.

Dans ce contexte, l'on comprend assez aisément qu'en tant que sociologue engagée dans l'analyse du processus de construction de ces ensembles sociaux fonctionnant à l'auto-référence, j'ai pu éprouver parfois le sentiment inconfortable de contribuer à fragiliser ce qui était en train de s'édifier : en pointant le caractère prescriptif de l'injonction à l'autonomie, en en disséquant les termes et en faisant ainsi ressortir le caractère paradoxal, je me trouvais parfois en décalage avec mes partenaires professionnels. La plupart des chercheurs, leurs commanditaires ainsi que les professionnels de terrain inscrivaient à l'époque leurs investigations et leurs pratiques à l'intérieur du cadre que je m'attachais à interroger<sup>44</sup>. S'efforçant d'en parfaire la connaissance et d'en stimuler l'expression, ils contribuaient à faire vivre « *l'objet local* » (Sfez L., 1977) et à construire ainsi les conditions de félicité de son assomption.

---

<sup>44</sup> Dans le contexte d'une redécouverte en France des travaux de l'Ecole de Chicago et d'un essaimage des approches micro-sociologiques, mon travail d'élucidation pouvait être compris comme une entreprise de désenchantement.

## 2. LA LEÇON DU RISQUE NATUREL

Un déplacement de mes terrains de recherche, au départ tout à fait circonstanciel, m'a permis de repérer d'autres formes « d'invention » de l'action publique. Alors que, dans mes recherches précédentes, j'avais observé des tentatives de construction d'ensembles sociaux stables autour d'un principe de fermeture, je découvrais désormais, avec un nouveau terrain de recherche sur « les risques », des situations de turbulence au sein desquelles les ordonnancements antérieurs se défaisaient, laissant la place à une certaine indétermination. Loin de donner à voir des tentatives d'institution de collectifs solides, les situations analysées révélaient une certaine incertitude quant aux entités concernées. La remise en cause d'un certain nombre de lignes de partage (en particulier entre le naturel et le culturel, le technique et le social) tendait en effet à fragiliser les cadres de l'action et à brouiller les frontières entre des fonctions et des compétences bien établies.

Dans ce contexte, mes interrogations rencontraient plus facilement celles de mes interlocuteurs. Ceux-ci, qu'il s'agisse des commanditaires des recherches ou des acteurs de terrain concernés par mes travaux, faisaient l'épreuve de l'incertitude et exprimaient le souci d'en comprendre le ressort. Des convergences étaient, dès lors, possibles, des opportunités de confrontations et de discussions pouvaient s'ouvrir.

### 2.1. Le prisme des inondations

C'est, en effet, une proposition d'étude un peu insolite par rapport à ma trajectoire qui me permit de découvrir un nouveau objet d'enquête, la lutte contre les inondations, et me fit entrevoir toutes les potentialités ouvertes par l'analyse de ce qui sera identifié ultérieurement comme les « *politiques du risque* » (Borraz O., 2008). Les circonstances peuvent, à certains moments, jouer un rôle important dans un parcours intellectuel. Les opportunités d'enquête ne sont, en effet, pas toutes totalement maîtrisées par le chercheur. Si une grande partie d'entre elles relèvent de son initiative, d'autres se présentent à lui au gré de rencontres inopinées ou de sollicitations spontanées. Cette part irréductible d'aléa peut avoir des effets

tout à fait positifs sur la dynamique de recherche en permettant, notamment, à la réflexion de rebondir. Elle m'a permis, en l'occurrence, d'accéder non seulement à un nouveau domaine d'investigation mais aussi d'approfondir un questionnement amorcé dans des travaux précédents.

La réalisation d'une étude, [62] en réponse à une commande émanant d'un organisme opérationnel d'aménagement, l'Etablissement public de la ville nouvelle des Rives de l'Etang de Berre (EPAREB), me permit ainsi d'appivoiser les aspects souvent très techniques des questions relatives aux risques<sup>45</sup> et joua pour moi un rôle véritablement initiatique. Mais, surtout, elle fut l'occasion d'un élargissement de mon questionnement. Je n'avais pas l'habitude de répondre à de telles sollicitations, mais la nouveauté du thème et les encouragements d'un collègue<sup>46</sup> par qui cette demande avait transité piquèrent ma curiosité. Telle qu'il était initialement formulé, l'objectif de l'étude était d'évaluer la réception et l'impact « social » d'une innovation technique récemment mise en place. L'Etablissement public, commanditaire de l'étude, avait en effet instauré, avec l'appui technique de la Société du Canal de Provence, un mode d'assainissement pluvial novateur. En complément du système habituel d'évacuation des eaux pluviales, l'implantation de bassins d'orage multifonctionnels (c'est-à-dire jouant aussi le rôle d'espaces sportifs ou récréatifs) permettait la rétention sur place des eaux de ruissellement. A titre expérimental, l'innovation était étendue à la gestion de ces équipements au travers de l'instauration d'une gestion automatisée des bassins d'orage.

C'est donc une question très pratique qui m'était posée par les ingénieurs hydrauliciens de la Ville Nouvelle puisqu'elle concernait précisément la perception de l'innovation par les élus locaux et les usagers concernés, les obstacles éventuels à son appropriation ainsi que les résistances exprimées. Comment seront susceptibles de réagir les usagers des terrains de sport quand ceux-ci seront momentanément et volontairement inondés ? Sauront-ils répondre aux conseils de sécurité qui leur seront adressés ? Ne viendront-ils pas, par leurs comportements, remettre en cause la pertinence de l'innovation ? Comment les élus locaux

---

<sup>45</sup> Nous reviendrons ultérieurement sur ce terme de risques et son usage pour définir un nouveau domaine de la sociologie.

<sup>46</sup> Je faisais partie d'un réseau de travail animé par Michel Marié et Yves Barel (CNRS) sur le thème « Identités et rapports au territoire », au sein duquel la question de la technique était largement discutée. Michel Marié notamment, travaillait à l'époque sur l'anthropologie des grands aménagements hydrauliques (voir à ce propos Marié M., Tamisier C., 1982).

prendront-ils la responsabilité de mettre en eau des équipements publics ? Comment cette ré-allocation des inondations affectera-t-elle les relations entre les différentes communes ?

A l'époque, la mise à contribution des sciences humaines par les sciences de l'ingénieur, n'était pas si courante<sup>47</sup>. Et, d'ailleurs, encore aujourd'hui quand une demande est adressée aux sociologues, elle est le plus souvent circonscrite à des domaines « réservés ». Les sociologues sont surtout convoqués pour étudier ce qui est extérieur aux pratiques scientifiques ou techniques et qui pourrait contribuer à en affecter le développement (Gilbert C., 1998). Ils paraissent, en effet, les mieux placés pour étudier les comportements des usagers, des habitants ou des consommateurs face aux techniques. Répartition classique des territoires qui, ainsi, réserve aux « sciences dures » l'analyse des questions dites techniques et « aux sciences molles » l'exploration de la subjectivité sociale face à ces questions. Les domaines du technique et du social sont, dans cette perspective, conçus comme intrinsèquement hétérogènes et comme se déployant chacun selon une logique autonome. Leurs interactions sont censées s'effectuer à la marge, en des points de frottements bien localisés, et ne pas remettre en cause le partage entre ce qui serait propre à chacun d'entre eux.

Prenant le parti de mettre en suspens la distinction entre ce qui pouvait relever de ma compétence et ce qui en était a priori exclu, je me suis intéressée à la logique interne de l'innovation technique elle-même et j'ai tenté d'en identifier les « *qualités politiques* » (Barthe Y, 2009) en les mettant en perspective avec celles des dispositifs auxquels elle succédait. Il ne me semblait pas possible, en effet, de comprendre la réception de cette transformation technique sans identifier de quelles transformations globales elle était porteuse, quelles recomposition entre les acteurs en présence elle introduisait, quels équilibres elle modifiait. Manière de reconnaître que « *la définition d'un dispositif technique engage une certaine définition de l'environnement dans lequel il doit s'insérer, définition des acteurs auxquels il est destiné, définition de leurs compétences, définition des relations que ces acteurs entretiennent entre eux, définition d'un univers matériel présumé par le*

---

<sup>47</sup> Dans le cas évoqué ici, c'est le Plan Urbain, dont les initiateurs de l'expérimentation avaient sollicité le concours financier, qui avait exprimé le souhait que soient abordés les aspects sociaux, politiques et institutionnels de l'expérience. Le Plan Urbain avait alors constitué un « club des expérimentateurs » qui jouait le rôle d'une instance collective de discussion et d'évaluation des expérimentations techniques en cours. L'EPAREB et la Société du Canal de Provence en faisaient partie et la gestion automatisée des bassins d'orage de la Ville Nouvelle de Vitrolles figurait au nombre des expérimentations concernées.

*dispositif, définition des relations que les acteurs humains entretiennent avec ces éléments matériels etc.* » (Akrich M., 1996).

Sans revenir ici en détail sur les apports de cette enquête, fondée à la fois sur un travail d'archives et des entretiens avec un certain nombre d'acteurs locaux, j'ai pu montrer que l'innovation technique supposait une requalification radicale du problème qu'elle était censée résoudre ainsi qu'une reconfiguration des cadres de l'action publique. Avec la création de bassins de rétention et surtout la mise en place d'une gestion automatisée permettant de moduler la vidange ou le remplissage des bassins au cours de l'événement pluvieux, l'inondation n'est plus seulement un phénomène naturel dont il s'agit de se prémunir. Elle devient un phénomène produit de manière volontaire. De plus, l'introduction de cette innovation, qui permet de déplacer l'inondation de l'aval vers l'amont, modifie aussi le collectif concerné par l'inondation. Dans ce nouveau contexte, la décision publique se trouve considérablement élargie : elle ne consiste pas à choisir un niveau de protection, mais à moduler dans le temps et dans l'espace la géographie des inondations. Loin d'être figés une fois pour toutes dans des dispositifs techniques (une largeur d'exutoire, un volume de bassin déterminant donc un certain degré de sécurité), des arbitrages sont reconduits en permanence. Ils prennent en compte, non seulement des données relatives aux événements naturels prévisibles (la pluie et le ruissellement), mais aussi les priorités à accorder à tel ou tel usage, tel ou tel groupe ou tel ou tel quartier (préserver la fonction sportive du bassin  $x$  situé en  $a$  et donc inonder volontairement le bassin  $y$  situé en  $b$ ). Ces arbitrages ne sont plus réifiés dans des dispositions techniques, des normes ou des équipements, ils sont rendus visibles, mis à jour et donc potentiellement sujets à controverses.

Le problème du traitement des inondations pluviales n'est plus exclusivement une question technique. Il devient plus ouvertement une question politique, ou pour reprendre les termes de Bruno Latour, il change « *d'état* » (Latour B., 2008)<sup>48</sup>. Ce changement d'état se traduit, entre autres, par « *l'entrouverture* » de la boîte noire des dispositifs techniques. Les acteurs concernés se trouvent face à de nouvelles configurations, à de nouveaux interlocuteurs. Ils ont à fabriquer de nouveaux types de solutions et à assumer de nouvelles responsabilités.

---

<sup>48</sup> « *Science* » et « *politique* » ne qualifient pas des domaines d'activités, mais plutôt des états –comme on parle d'état liquide ou d'état gazeux- dans lesquels se trouvent les objets controversés qui ont vocation à composer le monde commun » Latour B., (2008).

Les ingénieurs ayant mis en place l'innovation, commanditaires de l'étude, accueillirent avec un certain intérêt cette analyse, qui, tout en suivant des chemins qu'ils n'avaient pas prévus, répondait néanmoins à leur attente. Alors qu'ils m'avaient envoyée en émissaire observer un univers social qu'il considérait comme étranger et totalement extérieur à leur univers technique, je m'étais plutôt attachée à questionner cette séparation en montrant que l'innovation qu'ils avaient initiée recomposait assez radicalement les cartes entre les deux mondes<sup>49</sup>. Cette analyse leur permettait de comprendre les transformations des configurations d'acteurs dans lesquels ils s'inscrivaient et les difficultés qui pouvaient y être associées. Les pistes ouvertes par cette étude m'incitèrent à poursuivre des investigations dans ce domaine. De fait, une grande partie de mes recherches ultérieures prirent appui sur des enquêtes relatives à la prévention des inondations [3, 5, 16, 22, 41, 60]<sup>50</sup>. Parallèlement, à partir de cet ancrage particulier, certains de mes travaux ont été consacrés à des mises en perspective plus large [4, 58, 33].

Au cours de ces recherches, j'ai souvent pris appui sur une lecture diachronique de l'action publique, et je me suis tout particulièrement intéressée aux formulations successives de la question des inondations. Le détour par l'histoire, même s'il ne s'imposait pas d'évidence, m'a en effet semblé particulièrement utile pour révéler par contraste les contours du travail de l'action publique à l'œuvre aujourd'hui, au travers de la mise en œuvre de dispositifs inédits, de l'intronisation de nouveaux outils ou de la transformation des règles juridiques.

M'appuyant sur une relecture de travaux historiques existants et/ou sur mes propres investigations dans les archives, j'ai ainsi tenté de reconstituer les différentes manières dont la question des inondations a successivement été objectivée dans des procédures, des règles de droit, des énonciations scientifiques et des configurations d'acteurs, et comment, elle s'est ainsi transformée et redéfinie. Dans cette phase de mon travail, j'aurais pu aussi saisir comment l'évocation du passé, loin d'être une ressource pour le seul sociologue, pouvait l'être aussi pour les acteurs. Les problématisations successives que ces derniers opèrent sont autant de prises de position critiques, plus ou moins explicites, à l'égard des énonciations

---

<sup>49</sup> Sollicitée comme « *expert mandaté* », je répondais en tant qu' « *expert instituant* »... ( Castel R., 1985, 1991)

<sup>50</sup> Celles-ci concernent l'élaboration de politiques locales de prévention [16], notamment après la catastrophe de Nîmes de 1988 [5, 22, 41], la remontées des nappes souterraines [60], l'évolution des politiques d'assainissement pluvial [3].

antérieures. Ce n'est pourtant pas sous cet angle que j'ai envisagé la mise en perspective historique, au moment où j'en ai recueilli le matériau. Mon propos, alors, était moins de faire une sociologie des pratiques et d'étudier leurs évolutions, que d'identifier sur quel fond les transformations en cours faisaient saillance.

Orientée ainsi par le souci de mettre en évidence les discontinuités, la démarche diachronique que j'ai adoptée a certainement tendance à accentuer l'homogénéité de chacune des mises en forme politiques successives, à en forcer les traits dominants. Elle se focalise, en effet, sur les moments de déstabilisation, de revirements et de reconstruction (par ex, la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation, l'instauration d'une nouvelle technique). Elle s'intéresse moins au travail qui précède les moments d'exception ou qui les suit et fait tenir ensuite les assemblages mis en place. Elle a ainsi tendance à construire « *une histoire à trous* » (Dodier N., 2003 b). Mais, répétons-le, à ce stade de mon parcours, il m'importait, avant tout, de bien identifier les changements de paradigme qui semblaient s'amorcer. Mon attention était, dès lors, moins attachée à repérer par qui et comment ces transformations avaient pu s'imposer que la nature de ces transformations.

A mi-chemin entre la mise en perspective historique et l'élucidation de divers modes de traitement politique des dangers, la périodicisation que je propose ci-dessous a un statut volontairement hybride. Pour discerner diverses configurations politiques, je m'appuie sur des faits empiriques datés. Mais je n'appréhende pas ceux-ci comme des points de rupture marquant le passage entre deux époques bien distinctes. Je les considère comme des indices dont l'accumulation fait sens. Dans cette perspective, il n'est pas étonnant que les bornes temporelles des périodes ainsi différenciées ne soient pas définies de manière très précise. Plus que des périodes chronologiques, je définis des moments problématiques qui, le plus souvent se chevauchent.

Je distingue ainsi quatre configurations dessinant quatre formes de relations des acteurs publics à la question de l'inondation. Chacune de ces configurations met en jeu simultanément une certaine définition du phénomène dommageable (quelles sont les causes de ce phénomène, quelles en sont les limites), un mode de gouvernance (comment agir sur ce problème, qui doit agir), une forme de solidarité sociale (au profit de qui doit être menée l'action, comment en partager les bénéfices et les charges) et enfin un positionnement temporel.

Mais, surtout chacune de ces configurations implique un certain rapport à l'incertitude et un certain mode d'implication des acteurs. Dans les trois premières configurations (2.2), des cadrages classiques visent à construire un monde d'évidence, une réalité stable. La dernière (2.3) est plutôt une configuration d'ouverture qui déploie un ensemble de possibles et oblige les acteurs à faire avec l'incertitude.

Plus précisément, dans la première et la deuxième configuration, l'événement inondation est pensé comme un fait de la Nature, extérieur à l'activité humaine. Mais, si dans le premier modèle, il est accueilli avec une relative fatalité, dans le deuxième modèle, il est considéré comme pouvant être combattu, notamment grâce aux progrès de la science et à la mise en place de dispositifs techniques. Cela dit, une fois ceux-ci mis en place, l'éventualité de l'inondation n'est plus vraiment envisagée. Solidifiée dans des objets techniques, l'action publique de protection est donc rapidement extraite du débat politique. Avec la troisième configuration, la menace de l'inondation change assez radicalement de statut. Elle n'est pas vue comme le seul fait d'une force naturelle, mais aussi comme la conséquence de l'imprévoyance et de l'irresponsabilité humaine. Ce dont pâtissent les victimes leur est, donc, au moins partiellement imputable. La répartition des charges de la protection, notamment par la limitation de l'exposition<sup>51</sup>, découle logiquement de cette imputabilité. Certes, l'occurrence du danger résiduel n'est pas totalement écartée, mais elle fait l'objet de mécanismes assurantiels compensatoires qui sont supposées en annuler les conséquences dommageables. L'incertitude du futur n'est pas donc tout à fait évincée dans cette troisième configuration, mais elle est supposée pouvoir être maîtrisée par l'action conjuguée de la science et du droit.

En opposition aux trois premières, la quatrième configuration, qui retiendra plus longuement notre attention, est marquée par une forte présence de l'incertitude : la pertinence des cadres permettant de qualifier les situations et d'orienter l'action vacille. Cette perte d'évidence ouvre le champ des possibles. Les points de vue sous lesquels peut être envisagée la sécurité se multiplient. Cette situation impose aux acteurs publics d'opérer des choix.

---

<sup>51</sup> Et donc la limitation de la constructibilité des terrains.

C'est à l'analyse de ces quatre configurations, volontairement épurées, que je consacre les développements qui suivent.

## 2.2. Les cadrages du phénomène

### 2.2.1. A événement singulier, réponse locale

L'avènement de la question de l'inondation comme problème public à résoudre est finalement assez récente. En tous cas, les historiens des catastrophes nous indiquent qu'avant le XVIIIe siècle, l'idée d'une anticipation de l'événement ou d'une minoration de ses conséquences n'avait pas véritablement de consistance (Delumeau J., Lequin Y., 1987) : d'une part, nous rappellent-ils, parce que dans la société d'Ancien Régime, la catastrophe naturelle est appréhendée comme une manifestation de la Providence et même le plus souvent comme une punition divine. « *La sécurité résidait presque exclusivement dans la confiance en Dieu. C'était à lui qu'on la devait, à lui, le Tout-Puissant, le maître souverain des destinées humaines.* » (Febvre L., 1956). Les habitants des régions périodiquement touchées par les cataclysmes naturels, même s'ils ne sont pas sans réaction face à l'événement qu'ils subissent, ne l'envisagent que comme un événement singulier, temporellement et spatialement limité. Certes, au moment de l'événement, la riposte d'organise : « *Pour lutter contre les inondations, on se réfère à l'expérience. On connaît l'époque de la fonte des neiges, les conséquences des fortes pluies. Les habitants des parties basses des villes ou des campagnes inondables mettent à l'abri ce qu'ils peuvent déplacer. Les parisiens ont l'habitude de quitter les ponts menacés quand ils sentent l'approche d'une crue importante* » (Delumeau J., Lequin Y., 1987). En revanche, les mesures prises pour prévenir le retour de l'événement paraissent assez limitées : dans les villes, on procède parfois à la régularisation des rives ou au réhaussement des quais, dans les campagnes, on nettoie les exutoires, on consolide les berges. Mais, à chaque fois, la réaction est calibrée sur l'événement qui vient de se produire.

En effet, l'inondation, comme d'ailleurs tous les autres phénomènes naturels dommageables, n'est pas dissociée des conséquences qu'elle comporte pour une communauté sociale localisée. Elle est perçue comme un événement singulier et son occurrence n'est pas rapportée à des phénomènes similaires se produisant, ailleurs, dans

d'autres contextes. De fait, elle n'a pas d'existence en tant que catégorie abstraite de phénomène. Elle n'est envisagée qu'en tant qu'elle affecte telle ou telle collectivité et son appréhension est essentiellement marquée par les expériences subjectives (Cœur D., 2000). Ainsi, les menaces liées au régime « *fantasque* » du Var ne semblent que tardivement avoir été prises en considération. (Tricot A., 1998). De même, en Camargue, les débordements relativement fréquents du Rhône semblent, jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, avoir été relativement acceptés (Allard P., 2001).

Ce lien entre catastrophe et territoire explique que, jusqu'à très récemment, « *les actions de lutte contre les inondations aient été enracinées « dans les solidarités de base...»*, menées au nom de l'intérêt collectif de « *communautés capables d'identifier les risques pesant sur elles et de prendre les mesures nécessaires pour les prévenir, les gérer.* » (Gilbert C., Jonquière H., 1990). A partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, le droit enregistre cette situation et il organise les moyens d'une défense passive contre les dégâts que les eaux pourraient provoquer : ce sont les propriétaires riverains, éventuellement regroupés en association syndicale<sup>52</sup>, qui doivent supporter la charge des travaux de protection contre les inondations à proportion de l'intérêt qu'ils retirent de ces travaux. Les autorités publiques peuvent se substituer aux propriétaires, mais elles ne saisissent qu'assez rarement cette opportunité.

Néanmoins, signalant l'émergence timide de la notion d'intérêt général, des actions de police sont menées par les pouvoirs publics à l'encontre de certaines pratiques susceptibles de contrarier le libre écoulement des eaux et de provoquer des inondations. A Nîmes [5], un arrêté préfectoral du 4 novembre 1878 soumet la construction des ouvrages au dessus des cours d'eau non navigables à l'accord du Préfet. Celui-ci peut s'opposer à l'exécution des ouvrages si ces derniers modifient le régime des eaux. Certes, avant la publication de cet arrêté, un certain contrôle était exercé par le Service Hydraulique des Ponts et Chaussées. Dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, ce service était sollicité pour émettre un avis sur les demandes émanant des particuliers qui souhaitaient effectuer des travaux. Mais la consultation d'un certain nombre de ces avis semble assez clairement indiquer que les autorisations étaient surtout subordonnées au consentement du propriétaire de la rive opposée. Si donc, la compétence de l'autorité publique relative à la sauvegarde du libre écoulement des eaux était acquise, les avis qu'elle pouvait promulguer ne devaient pas contredire les droits du

---

<sup>52</sup> Les associations syndicales ont été instituées par la loi du 21 juin 1865, relative aux associations syndicales.

propriétaire de l'autre moitié du lit à refuser tout empiètement sur sa propriété. Au fil des années, la prévalence de la référence à l'intérêt général s'affirme : les ingénieurs des Ponts et Chaussées s'intéressent exclusivement aux modifications du régime des eaux entraînées par les ouvrages et ne se réfèrent plus aux droits des tiers. Au niveau national, un système de servitudes<sup>53</sup> prévoit l'établissement de plans de zones submersibles le long d'un certain nombre de rivières, et l'imposition de restrictions à l'urbanisation, pour garantir l'étalement des eaux dans le lit majeur.

Ainsi, dans cette première configuration, l'inondation est surtout perçue comme un phénomène localisé dont la perception est étroitement balisée par l'expérience d'un événement particulier. La protection vis-à-vis des dommages que le retour d'un tel événement est susceptible d'induire s'inscrit dans une temporalité bornée par l'éventualité d'une répétition. Certes, peu à peu, l'administration commence à tenter d'enrayer les aggravations potentielles d'événements à venir. Mais de manière globale, c'est l'inondation ponctuelle, celle qui vient de se produire, qui déclenche les actions de défense. La mobilisation est alors directement proportionnelle aux préjudices, et elle tend à s'étioler, une fois le danger éloigné. La protection est surtout une affaire individuelle, chacun étant censé se prémunir contre le retour des dommages subis. Et même si une certaine forme de solidarité émerge au travers de la création d'associations syndicales de riverains, cette solidarité est pensée comme agrégative : l'addition des forces individuelles permet la protection de chacun. La prévention n'est pas vraiment un bien commun.

### 2.2.2. L'objet technique comme protection

Les prémisses d'une deuxième configuration, dans laquelle les catastrophes naturelles, de plus en plus auscultées par la science, deviennent un objet de préoccupation pour les pouvoirs publics, s'esquissent dès le XVIII<sup>e</sup> siècle. Le tremblement de terre de Lisbonne et ses 100000 morts est souvent considéré comme ayant eu un rôle catalytique dans cette évolution. Le « *raz-de marée philosophique* » (Theys J., 1987) suscité par cette catastrophe, dont la correspondance entre Voltaire et Rousseau<sup>54</sup> est souvent citée comme témoin,

---

<sup>53</sup> Décret-loi du 30 octobre 1935 et décret du 20 octobre 1937.

<sup>54</sup> « *La plupart de nos maux physiques sont encore notre ouvrage. Sans quitter votre sujet de Lisbonne, convenez, par exemple, que si la nature n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également et plus légèrement logés, le dégât*

converge vers la reconnaissance de la responsabilité humaine dans les fléaux. Ce mouvement de « *laïcisation de la catastrophe* » (Ewald F., 1986) est contemporain de la constitution de l'Etat centralisé et de la création de corps d'ingénieurs spécialisés. C'est ainsi que, sous l'égide des ingénieurs de l'Administration Royale des Ponts et Chaussées et de celui des Eaux et Forêts, s'élabore une appréhension scientifique et moins territorialisée des inondations. Les nouveaux acquis de la météorologie, les développements de la cartographie imposent progressivement le bassin hydrographique comme une échelle de référence incontournable dans l'analyse des phénomènes hydrauliques. Au sein du cercle limité des ingénieurs, l'inondation acquiert une existence en soi, indépendamment de ses manifestations concrètes. Elle s'autonomise en tant que phénomène objectivable. Cette transformation conceptuelle, selon laquelle un objet d'investigation scientifique est isolé de son contexte, n'a cependant pas de traduction immédiate au niveau de l'aménagement. Certes, la nécessité de maîtriser le phénomène naturel s'impose. Mais, si la lutte contre les inondations s'intensifie sous l'intervention du « *binôme administrateur-savant* » (Briffaud S., 1991), elle ne change pas radicalement de perspective. Et quand, au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle, des ouvrages de grande ampleur sont réalisés sous la conduite des ingénieurs de l'administration<sup>55</sup>, ils sont encore conçus comme répondant à un événement précis, à un danger territorialisé vis-à-vis duquel il s'agit d'organiser une protection rapprochée.

Retenons que, selon ce schéma qui est encore aujourd'hui largement en œuvre, la réponse au phénomène de l'inondation est une réponse technique et que cet enrôlement de la technique et de la science est soutenu par une logique d'éradication [4]. Face à un phénomène physique et à ses effets dommageables, un ouvrage de défense est mis en place, pour annuler le danger, pour le neutraliser, en quelque sorte. La technique permet de s'affranchir des conséquences des conduites individuelles. Elle permet de dépolitiser la question des inondations. Ainsi, à Nîmes, la couverture des cadereaux<sup>56</sup> semble résoudre de manière radicale et définitive la double question des débordements et de la salubrité publique

---

*eut été beaucoup moindre et peut-être nul. Tous eussent fui au premier éboulement, et on les eut vus le lendemain à vingt lieues de là, tout aussi gais que s'il n'était rien arrivé... »* . Jean-Jacques Rousseau, lettre à Voltaire sur le désastre de Lisbonne, 18 Août 1756.

<sup>55</sup> Travaux réalisés en application de la loi du 28 mai 1858, relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, rehaussement et confortement des digues le long du Drac, de l'Isère et de la Romanche en application de la loi du 27 juillet 1930, travaux de protection des rives de la Garonne à Toulouse en 1936, construction des bassins écrêteurs sur les bassins de la Seine et de la Marne en 1955, et de la Loire en 1984.

<sup>56</sup> Petits cours d'eau temporaires qui drainent le plateau calcaire qui domine la ville de Nîmes et la traversent ensuite.

[5]. Elle pare à la relative impuissance des autorités publiques qui ne parviennent, ni à contraindre les riverains à assumer les responsabilités qui leur incombent (telles que le curage et le nettoyage), ni à les forcer à respecter les interdits (tels que le déversement de rejets domestiques ou industriels dans le lit des cadreaux ou les modifications intempestives du régime des eaux). De manière plus générale, la réalisation par les autorités publiques d'un certain nombre d'équipements comme les digues, les barrages, ou les travaux de busage ou de recalibrage des cours d'eau au cours du XX<sup>e</sup> siècle, procède de la même démarche supplétive. Comme d'ailleurs, un siècle plus tôt, la mise en place du système du tout-à-l'égout parisien qui, répondant à la réticence des propriétaires d'assurer le bon fonctionnement de leurs fosses d'aisance permettait « *presque d'assainir malgré les assainis* » (Dupuy G., 1980). Dans cette perspective, la sécurité ne dépend plus de la bonne volonté des usagers. Elle est toute entière contenue, absorbée dans l'objet technique qui la garantit.

Ces objets techniques font preuve d'une certaine inertie. D'une part, parce que leur matérialité crée une certaine irréversibilité. Mais aussi parce que les conditions qui ont présidé à leur conception et à leur mise en place disparaissent derrière leur « objectivité ». Ils constituent un cadre stable qui « *s'impose [.....] comme un « étant-là », un présumé dont les conditions sociales de la genèse sont oubliées* » (Dupuy J.P., et alii, 1989). En effet, même s'ils ont été conçus à une certaine époque, et dans un contexte bien précis, ils tendent à se confondre avec la fonction générale qu'ils sont censés assurer. Ainsi, l'adoption à Paris, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'un système d'assainissement unitaire<sup>57</sup> justifiait l'évacuation immédiate et sans stagnation des eaux hors de la ville. Ce principe d'évacuation fut mis en œuvre grâce à un système de canalisations enterrées, ramifiées, raccordées aux habitations individuelles et évacuant par voie gravitaire l'ensemble des eaux pluviales et usées. Mais ce parti a été ensuite été reproduit partout, y compris dans les villes équipées de réseaux séparatifs. A Nîmes, jusqu'à l'inondation de 1988, la couverture des cadreaux a constitué la solution exclusive de la protection de la ville contre ces torrents impétueux : c'est en terme d'augmentation du taux de couverture que, d'ailleurs, les riverains formulaient des demandes de protection auprès des pouvoirs publics, comme si aucune autre solution ne pouvait être envisagée.

---

<sup>57</sup> Contrairement aux réseaux séparatifs, les réseaux unitaires accueillent, à la fois, les eaux pluviales et les eaux usées.

Ainsi, condensant en quelque sorte la fonction de sécurité, les digues, couvertures, réseaux et autres ouvrages de génie civil évincent, de fait, l'existence d'autres solutions possibles. Cet effet de cadrage produit par les objets techniques est renforcé par la mise en place de normes technico-juridiques qui règlementent la conception et le dimensionnement des ouvrages. Dans le domaine de l'assainissement pluvial [3], l'adoption de la circulaire dite « Caquot » du 22 février 1949 joua un rôle éminent dans la normalisation des pratiques. En proposant une méthode de calcul des apports pluviaux des bassins urbanisés correspondant à une pluie de fréquence décennale, la circulaire Caquot règle une fois pour toutes la question du niveau de sécurité et la met en quelque sorte « hors champ social ». A tel point que lorsque les aménagements de protection sont mis en place, l'occurrence d'événements qui excéderaient ces parades n'est pas envisagée. La question de la protection contre les inondations n'a pas à être rediscutée. Elle est entièrement solidifiée dans des dispositions techniques et juridiques peu réversibles qui constituent les « *pilotes invisibles de l'action* » (Lorrain D., 2004).

Dans cette configuration, le rôle prééminent conféré aux ouvrages techniques en tant que garants de la sécurité - j'ai parlé dans certains de mes travaux de « logique de l'ouvrage » [55] - révèle le partage qui est effectué entre le naturel et le social, entre le collectif et l'individuel. Ici, le danger est renvoyé exclusivement au phénomène naturel, et il est considéré comme extérieur à ceux qu'il est susceptible d'affecter. Les riverains sont dégagés de toute responsabilité. La cause des dommages qu'ils subissent ne leur incombe en aucune manière et, de ce fait, ils sont dispensés de la charge de toute action de prévention. Ce sont les ouvrages techniques qui, par le seul effet de leur mise en place, ont vocation à contrer l'inondation. L'association de l'autorité publique et de la technique permet ainsi d'affranchir les individus des contraintes liées aux forces naturelles. Elle répond aussi au principe de justice sociale puisqu'elle vise la mise en sécurité de l'ensemble des citoyens qui sont, dès lors, tous sur un pied d'égalité.

La sécurité absolue, très présente dans cette configuration, est considérée comme un objectif qu'il est possible d'atteindre à condition de mobiliser les moyens techniques qui conviennent. L'horizon de l'action est bien identifié, le chemin qui y conduit, bien balisé. Dès lors, une fois le dispositif de sécurité installé, nul besoin d'envisager l'occurrence du danger : la mise en place des ouvrages de protection clôture définitivement l'action. La

catastrophe, quand elle survient, est considérée comme « hors champ ». Elle est renvoyée à la force majeure.

### 2.2.3. La carte et le calcul

Au cours des années 1980, un certain déplacement de problématique se manifeste : la perspective d'éradication du danger s'éloigne au profit d'une certaine reconnaissance du caractère incontournable du risque. La configuration qui se dessine à cette époque construit pourtant une autre modalité de cadrage. Avec l'adoption d'une législation relative aux catastrophes naturelles<sup>58</sup>, l'hypothèse de la non-maîtrise des phénomènes naturels et donc de l'occurrence toujours possible de la catastrophe est clairement posée. Mais cette ouverture sur l'incertain est timide puisqu'au moment même où l'éventualité des risques est envisagée, elle est confinée dans des scénarios qui en posent les limites.

En prévoyant que les conséquences des phénomènes naturels seront réparées, socialisées par les vertus de la solidarité assurantielle, la nouvelle législation de 1982 indique, très clairement, qu'en dépit de toutes les parades possibles, la sécurisation totale est tout à fait illusoire et que, par conséquent, le risque doit être envisagé et pris en compte. Elle instaure un système d'indemnisation des victimes. L'inondation, comme les autres phénomènes naturels dommageables est « *mise en risque* » (Ewald F.1986). Reconnue comme inévitable, son occurrence est probabilisée afin d'ajuster des dispositions compensatoires. Grâce à l'application des lois de la probabilité, les conséquences de l'inondation sont censées être corrigées. Mais, en contrepartie de la solidarité désormais mise en place à l'égard des victimes, la loi prévoit l'identification et la cartographie des risques sur l'ensemble du territoire. De cette identification doivent être déduites des mesures de limitation de l'urbanisation s'imposant aux collectivités locales et aux usagers.

Avec l'instauration des Plans d'Expositions aux Risques (PER ou PERI pour les inondations), le risque est non seulement reconnu, il est « affiché ». Et cet affichage passe par son objectivation [35]. Selon la doctrine du Ministère, consignée dans différentes circulaires accompagnant la mise en place de la nouvelle législation, l'identification des phénomènes

---

<sup>58</sup> La loi n°82-600 du 13 juillet 1982 modifiée, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

naturels prévisibles doit résulter de la collecte et de l'analyse d'informations objectives - « *des indications claires et certaines* »- et les solutions retenues doivent traduire le « *meilleur jugement scientifique* »<sup>59</sup>. La légitimité des prescriptions étatiques tient ainsi au fait qu'elles semblent directement déduites d'informations scientifiques validées.

Les visées progressistes des politiques de sécurité se déplacent : certes, le phénomène physique ne peut être dompté, il s'agit d'en reconnaître l'irréductibilité et de s'y adapter. En revanche, il peut être anticipé et objectivé. Là encore, la protection à l'égard de l'inondation est confiée à la science et à la technique. Certains de mes travaux [58] m'ont donné l'occasion d'étudier comment cette objectivité est instaurée et comment s'impose ainsi l'évidence des dispositions finalement énoncées. La construction de l'évidence doit beaucoup à la projection cartographique, qui en tant que « *miroir de la nature* » (Harley B., 1995) est censée donner à voir la réalité du risque<sup>60</sup>. En effet, l'opération par laquelle le danger est mesuré et spatialement circonscrit, aboutit à l'élaboration de la carte de constatation des risques, « *carte objective qui ne doit faire appel qu'à des méthodes et des techniques incontestables* »<sup>61</sup>. Cette carte ne peut, bien évidemment, faire apparaître l'ensemble des événements susceptibles de se produire. Elle met en lumière un ou deux scénarios de référence qui sont ceux à l'encontre desquels devront jouer les dispositions inscrites dans le PER. C'est d'ailleurs l'administration qui oriente cette sélection en recommandant, dans un souci affiché de traiter à égalité l'ensemble des citoyens, de prendre en compte l'étude des crues décennales et centennales. Dans la pratique, les conditions concrètes d'évaluation des débits de crue confèrent à cet impératif de normalisation un caractère quelque peu incantatoire.

Ainsi ce que la carte indique, ce n'est finalement pas tant un risque scientifiquement évalué, que les conséquences probables de scénarii dont le critère commun d'identification présente certaines fragilités. Certes, dans le domaine des inondations, contrairement à d'autres domaines des risques naturels, l'expert dispose d'outils d'investigation très élaborés.

---

<sup>59</sup> Lettre-circulaire du délégué aux risques majeurs du 20 novembre 1984.

<sup>60</sup> « *L'acceptation de la carte, en tant que miroir de la nature (pour employer l'expression de Richard Rorty) débouche aussi sur plusieurs autres caractéristiques du discours cartographiques, même si celles-ci ne sont pas explicitées. Le trait le plus frappant est la croyance en un progrès permanent : par l'application de la science, il est possible de produire des représentations toujours plus précises de la réalité* ». (Harley B. 1995)

<sup>61</sup> Rapport de synthèse du groupe de travail « Cartographie des Risques naturels » réalisé par le Commissariat à l'Etude et à la Prévention des Risques Naturels Majeurs. 1984.

Mais le recueil d'informations bute sur certaines incertitudes.<sup>62</sup> De plus, selon certains experts « *le développement des moyens d'observation et la sophistication des méthodes de calcul, élargit de manière paradoxale le champ de l'incertitude en ouvrant vers la complexité* »<sup>63</sup>.

En bref, la visibilité du socle d'objectivité sur lequel est censée s'appuyer l'ensemble de l'action publique de prévention, éclipse les multiples ajustements effectués pour sélectionner des informations et présenter un scénario de référence aussi fondé que possible. Ces ajustements restent largement dans l'implicite, tandis que s'imposent avec évidence les contours du risque identifié, cartographié et donc affiché.

Ce travail d'objectivation de l'aléa participe d'un processus de naturalisation des risques naturels [58]. Toute trace de sa construction ayant été éliminée, l'aléa inscrit sur la carte se donne à voir comme un phénomène donné. La description scientifique, et, en particulier la carte, joue ici un rôle fondamental de traduction. Elle permet de transformer une série indéfinie d'événements virtuels en une situation de danger matérialisée par un tracé (Le Bourhis J-P., 2007). Ainsi, la brèche que la reconnaissance de l'irréductibilité du risque avait momentanément ouverte tend à se refermer. La confrontation avec l'incertitude est repoussée et l'autorité publique est toujours supposée être en position de contenir le cours des événements. Certes, l'objet de cette maîtrise se déplace : il concerne moins l'occurrence de l'événement (évité par l'ouvrage) que le contrôle de ses conséquences (grâce à l'affichage). Dans cette configuration, si l'autorité publique ne peut empêcher le danger d'advenir, elle peut en prévoir les effets, et donc inciter à éviter de s'y exposer.

L'action publique dispose, pour ce faire, d'un double point d'appui juridique et scientifique : les plans d'exposition aux risques, dressés à partir de « *l'évaluation scientifique des risques* », valent servitudes d'utilité publique et sont annexés aux plans d'occupation des sols. Ils imposent des limitations de l'urbanisation dans les zones définies comme zones à

---

<sup>62</sup> L'identification des crues décennales et centennales pose, de l'avis même des services de la Délégation aux Risques Majeurs, de gros problèmes en raison principalement de l'absence d'échantillon d'observations de longue durée et de l'évolution historique des bassins versants rendant hétérogène toute statistique de crue. Dès lors, la « *neutralité métrologique de l'expert* » qui établit les scénarii s'apparente plutôt à une « *neutralisation* » (Trépos J-Y, 1996).

<sup>63</sup> Jean-Claude Deutsch, « Une méthode d'aide à la décision? » in Société Hydrotechnique de France. Journées d'échanges. 14-15 mars 1990.

risques<sup>64</sup>. La cartographie n'a pas qu'une portée purement descriptive, elle aussi est le support de mesures contraignantes. Elle « *décrit les points d'application de l'action publique en délimitant des zones et en y associant des obligations* » (Le Bourhis J.P., 2007). Les impératifs juridiques s'arriment donc à une objectivité scientifique

Ajoutons que dans cette configuration, les rôles et les responsabilités concernant la gestion du risque sont totalement redistribués. Alors que dans la configuration précédente, la prévention reposait presque exclusivement sur l'existence d'infrastructures techniques, elle repose désormais sur la limitation de l'exposition. La loi conditionne d'ailleurs la réparation des dommages au respect des prescriptions (règles de construction ou non-constructibilité) attachées au zonage des risques. En filigrane de ces dispositions, point l'idée que la responsabilité du danger n'est pas imputable au seul phénomène naturel dont l'autorité publique doit protéger les victimes potentielles. Et qu'elle est assignable aussi aux victimes à qui il revient de l'anticiper et de l'esquiver. De ce point de vue, la mission de l'autorité publique n'est pas d'assurer seule la protection des individus. Elle se doit aussi d'en réaffecter la charge à l'ensemble du public concerné.

Comme dans la précédente configuration, la logique d'égalisation oriente encore la politique de prévention, mais elle se déplace et intègre d'autres paramètres. Lorsque l'action de l'autorité publique consiste à contraindre le phénomène naturel derrière des ouvrages de protection, elle endosse la responsabilité de protéger l'ensemble des citoyens, de manière indistincte et quels que soient leurs comportements. Lorsqu'elle instaure un système d'assurance, qu'elle affiche le risque et qu'elle impose à ceux qui y sont exposés de s'en protéger, elle pose une autre sorte de mise en équivalence. Le droit à l'assurance est le même pour tous, à une condition près : le respect de l'obligation de non-exposition. Les citoyens sont protégés par l'assurance sous réserve d'avoir pris les précautions nécessaires. La part éventuelle de responsabilité du citoyen dans l'avènement du dommage est donc réintégrée dans l'équation égalitaire.

Dans cette troisième configuration, l'action publique a élargi la définition du risque naturel en associant à la manifestation éventuelle de la nature (souvent désignée sous le terme d'aléa) le niveau d'exposition des biens et personnes (la vulnérabilité). Mais elle l'a aussi

---

<sup>64</sup> Dans les zones dites bleues, il est possible de construire à condition de respecter des dispositions particulières (par exemple, surélévation des bâtiments), dans les zones dites rouges, il est interdit de construire.

assez strictement délimitée en conférant au risque « affiché » le statut d'une donnée objective. La question de l'inondation est ainsi cadrée, formatée dans les termes de l'expertise, à qui revient finalement le soin de fixer la nature des décisions qui doivent lui être appliquées. La protection à l'égard de ce risque est envisagée uniquement sous l'angle de la suppression ou de la diminution de l'exposition et implique des restrictions à l'urbanisation : les conduites sociales doivent se conformer au verdict scientifique. L'enjeu de la protection est ainsi isolé. Il est détaché d'autres enjeux qui pourraient y être associés et qui seraient, par là même, susceptibles d'en moduler l'importance.

### 2.3. La diversification des enjeux

Une quatrième configuration s'ébauche à partir du moment où les cadrages précédemment opérés sont débordés, s'avèrent fragiles, et, en tous cas, ne paraissent pas suffire à guider l'action publique préventive. Plus précisément à partir du moment où il apparaît clairement que les procédures d'objectivation du risque et de mise à l'abri des biens et personnes exposés ne parviennent pas à s'imposer et ne peuvent donc parachever la protection assurée par les aménagements techniques. Le faible nombre de PER parvenus au stade de l'approbation témoigne<sup>65</sup> des résistances que suscitent les contraintes impliquées par une approche centrée exclusivement sur la limitation des expositions. De fait, comme l'a bien mis en évidence Pierre-Paul Danna (1995), les politiques locales de lutte contre les inondations engagées à cette époque ne se sont que faiblement inspirées des dispositions de la loi de 1982. Les acteurs publics locaux, élus locaux notamment, peu enclins à mettre en œuvre une « *logique de gel des espaces inondables* », ont eu tendance à ne pas traiter frontalement la question des inondations ou alors à emprunter « *d'autres voies que celles qui étaient originellement programmées* » (Danna P.P., 1993)<sup>66</sup>. Un certain nombre de travaux, dont ceux auxquels j'ai participé [2, 3, 4, 35], convergent pour rapporter cette attitude à l'expérience de la complexité, vécue au travers de la confrontation à l'expression de multiples enjeux contradictoires.

---

<sup>65</sup> Comme le constate en 1997 le rapport de l'instance d'évaluation sur la prévention des risques naturels, en l'espace de quatorze ans, seulement 441 PER ont été approuvés alors que lors de la création de ces documents, « on considérait qu'ils devaient couvrir toutes les zones où pouvaient apparaître les risques, l'ordre de grandeur envisagé étant alors de 10 000... Le bilan quantitatif est bien maigre. » (Bourrelie P-H., 1997)

<sup>66</sup> La prise en compte des vulnérabilités potentielles du territoire pouvait alors être assurée aussi bien dans le cadre du POS, d'un PIG, d'un périmètre de risque, en application de l'article 111-3 du Code de l'Urbanisme, d'un Plan de surface submersible, d'un PER, ou de toute autre mesure.

C'est en fait l'univocité des objectifs de protection qui se trouve ici, ouvertement ou implicitement, questionnée. De fait, du point de vue de ceux qui y vivent, les espaces définis par la législation comme zones inondables ne sont pas réductibles à leur degré de vulnérabilité vis-à-vis de l'inondation. Ce sont des espaces polysémiques, supports d'attachements multiples (Duchêne F., Morel-Journel Ch. 2004). Les résistances qu'expriment parfois les populations concernées vis-à-vis des mesures sécuritaires très restrictives témoignent largement de ce phénomène<sup>67</sup>. La primauté accordée à l'objectif de sécurité est alors discutée au nom d'autres enjeux, d'autres intérêts tels que la protection de la valeur des patrimoines individuels, ou le développement d'activités économiques ou la préservation de l'environnement, en bref, au nom d'un ensemble de finalités, qui sont mises en concurrence avec la prévention des inondations.

Parallèlement, la vision naturaliste du risque qui inspire les politiques de zonage est contestée. En effet, peu à peu, se développe l'idée que la répartition spatiale des débordements n'a rien de naturel et qu'elle ne peut, en aucun cas, suffire à définir les zones de restriction de l'urbanisation. Sur un cours d'eau, la géographie des inondations a pu être modelée par différentes interventions humaines. L'érosion provoquée par certaines pratiques agricoles, l'imperméabilisation des sols due à l'urbanisation participent à l'augmentation des ruissellements. De même, des réalisations d'ouvrages ou des aménagements ont pu surprotéger certaines portions du territoire, tout en accroissant la vulnérabilité de certaines autres. Ainsi, les élus d'une commune de Haute Savoie où j'ai enquêté [55] refusèrent les orientations initiales du Per qui leur était présenté, au motif que, si le territoire communal était désormais considéré comme inondable, c'est qu'un certain nombre d'aménagements avaient été réalisés sur le lit de la rivière en amont, contribuant ainsi à accroître les débordements sur le territoire communal.

Lorsqu'elle est ainsi réinscrite ainsi dans son contexte, l'inondation n'est plus envisagée exclusivement comme une donnée de la nature ou comme le résultat attendu de comportements humains irresponsables. Elle tend à être perçue comme un problème polymorphe, dont la résolution peut impliquer des conséquences multiples sous des registres extrêmement divers et soulever des problèmes d'équité. Dans ce cadre, l'action de prévention n'est plus arc-boutée sur l'élimination du risque : elle vise plutôt à trouver un compromis

---

<sup>67</sup> Ainsi, les habitants des communes de Vendée et de Charentes-Maritimes touchées par la tempête Xynthia se sont mobilisés à l'annonce en avril 2010 du tracé des zones noires, déclarées inhabitables.

entre la sécurisation des territoires et la préservation d'un certain nombre d'enjeux locaux éventuellement concurrents. Elle engage donc les acteurs locaux à fabriquer des solutions raisonnables qui fassent la part entre ces différents enjeux.

### 2.3.1. La flexibilité des procédures

Les derniers développements législatifs enregistrent ces évolutions de la problématisation de la question de l'inondation. La loi du 2 février 1995<sup>68</sup> met ainsi en acte une conception souple de la sécurité, supposée être compatible avec la singularité et la complexité des différentes situations locales. Le Plan de Prévention des Risques (PPR), qui se substitue à l'ensemble des outils réglementaires existants, est un instrument juridique à spectre très large, envisagé comme *«une boîte à outils, dans laquelle on puise des mesures réalistes adaptées au contexte géographique et socio-économique ainsi qu'aux objectifs des PPR»*<sup>69</sup>. Le caractère modulable de la procédure lui permet d'intégrer des objectifs non définis par les textes, d'instituer des dispositions adaptées aux configurations locales et aux enjeux qui s'y déploient. Si le PER procédait de l'identification d'un risque isolé de son contexte et de la traduction de cette donnée en prescriptions juridiques, le PPR est, quant à lui, plutôt conçu comme un instrument juridique flexible permettant de gérer des situations à risques ancrées dans des territoires particuliers.

Le cadre législatif dans lequel s'inscrit la lutte contre les inondations ouvre donc de très larges possibilités d'interprétation et d'initiative aux acteurs locaux. Cette autonomie dont ils disposent concerne autant la définition de la question à résoudre que le choix des modalités de sa résolution.

De fait, les PPR instituent une définition très large de l'inondation. Celle-ci n'est plus seulement un aléa de la nature venant affecter des territoires vulnérables, mais le résultat instable de la conjonction de phénomènes naturels et d'interventions humaines qu'il importe de réguler. En effet, le PPR, et c'est là sa principale innovation, ne se contente pas de régler la question de l'exposition mais il intègre aussi des actions de protection. Les réglementations qu'il édicte concernant l'usage des sols ne sont pas forcément destinées à

---

<sup>68</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>69</sup> *Plans de Prévention des risques. Guide Général*, La Documentation Française, 1997.

diminuer la vulnérabilité des zones exposées. Les prescriptions promulguées par les PPR peuvent, en effet, viser « *la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation* » destinés à recueillir les crues afin de garantir une meilleure sécurité dans d'autres zones. Les PPR introduisent ainsi la possibilité d'une ré-allocation des risques entre différentes portions du territoire et par là même une redistribution des bénéfices de la protection.

De manière désormais très explicite<sup>70</sup>, le risque inondation est reconnu comme temporellement et spatialement modulable et, ce faisant, clairement négociable. La loi de 2003<sup>71</sup> confirmera cette innovation en prévoyant des servitudes dites de sur-inondation. Est ainsi dissoute la continuité inscrite dans la logique des PER entre cartographie du risque et cartographie réglementaire, entre acquis de la connaissance et impératifs juridiques : à partir du moment où les actions de prévention ne sont plus directement déduites du diagnostic scientifique, et ne sont donc pas forcément proportionnelles aux risques identifiés, elles peuvent être ajustées en fonction d'autres objectifs, d'autres intérêts que ceux relatifs à la sécurité.

Certes, l'Etat dispose de la possibilité de l'expropriation des biens exposés « *lorsqu'un risque menace gravement des vies humaines* »<sup>72</sup>. Et, dans ces cas exceptionnels, aucune transaction ne peut, en principe, atténuer l'exigence de sécurité qui est garantie par l'intervention de la puissance publique. Mais, finalement, ces mesures d'exception légitiment la distinction entre, d'une part, le risque vital et extraordinaire dont l'éradication s'impose et, d'autre part, le risque ordinaire, qui ne met en jeu que des biens matériels et qui est, finalement, négociable.

---

<sup>70</sup> Sur un cours d'eau, la géographie des inondations peut être modelée par différentes interventions humaines : d'une part, les travaux successifs qui contribuent à la surprotection de certaines portions de territoire et accroissent la vulnérabilité des autres, d'autre part, certaines pratiques agricoles qui provoquent érosion et augmentation du ruissellement et enfin, l'urbanisation entraînant l'imperméabilisation des sols. Mais cette situation n'est pas perçue comme telle dans les approches naturalisantes du risque

<sup>71</sup> Loi n° 2003-699 du 30/07/03 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et son décret d'application n°2005-116 du 7 février 2005 relatif aux servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 211-12 du code de l'environnement.

<sup>72</sup> L'article 11 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement stipule : « *Sans préjudice des dispositions prévues au 6° de l'article L. 131-2 et à l'article L. 131-7 du code des communes, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'Etat dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* ».

Ainsi les deux instruments que sont les PER et les PPR sont au service de deux conceptions très différentes du risque naturel. Le PER est censé permettre de minimiser l'impact d'un phénomène physique sur des biens ou des personnes susceptibles d'y être exposés. Son caractère très prescriptif renvoie à l'univocité de l'objectif poursuivi et à l'objectivité des données sur lesquelles il s'appuie. Encadrés par les résultats d'un diagnostic scientifique, les agents de sa mise en œuvre disposent, en principe, de faibles marges de manœuvre. Le PPR, quant à lui, est un instrument juridique de type incitatif. Destiné à promouvoir la protection vis-à-vis des phénomènes naturels, il permet néanmoins la prise en compte de la complexité des enjeux parmi lesquels cet objectif s'inscrit<sup>73</sup>. Son élaboration sollicite l'implication d'un grand nombre d'acteurs qui doivent s'accorder sur la définition de la situation et sur la manière de la gérer.

### 2.3.2. La voie du consensus

En proposant, au travers du PPR, un large éventail d'instruments techniques ou juridiques dont la pondération doit être définie au niveau local, la loi de 1995 ouvre un espace pour la négociation et la fabrication de dispositions adaptées à chaque cas. Chacun de ces outils condense une certaine « étiologie » du risque, une certaine conception du partage des responsabilités et est porteur, ce faisant, d'une « *théorisation politique implicite* » (Lascoumes P., Le Galès P., 2004). La mise en œuvre de chacun de ces instruments est susceptible d'affecter les différents groupes de population sur des registres très variés et à des degrés très divers. Qu'il s'agisse de restrictions imposées à l'urbanisation, de la construction de digues ou de barrages, de l'implantation d'un système d'alerte, de la création de champs d'expansion de crues, l'ensemble de ces dispositions peuvent avoir des répercussions, non seulement sur le niveau de protection à l'égard des inondations, sur la répartition spatiale de cette protection, mais aussi sur le développement de l'activité économique et ses bénéficiaires, sur la valorisation ou la dévalorisation foncière des différentes portions de territoire, sur la qualité des paysages, ou encore sur la protection de l'environnement. Le choix de tel instrument au détriment de tel autre, la pondération de ces différents outils et les

---

<sup>73</sup> Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier présidée par Philippe Mathot et Thierry Mariani explicite cette conception : « *Il est clair, en effet, que la complexité des situations ne rend possible d'interdire la délivrance des permis de construire que dans le cas où la rapidité et l'ampleur des inondations possibles mettraient en danger des vies humaines. Dans les autres cas, sur la base d'une analyse fine au niveau local, doit être élaboré un plan global d'aménagement des bassins.* » Assemblée Nationale. *Inondations : une réflexion pour demain*, 1994.

modes de composition de leurs effets sont ainsi susceptibles non seulement d'opérer une redistribution de profits et de pertes entre les individus sur des registres peu commensurables mais aussi d'engager des enjeux collectifs.

Et dans ce contexte, c'est le fait d'avoir été validée au terme d'une délibération qui fonde la légitimité de l'action publique. Comme le préconise le guide des PPR établi par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, « *il est peu réaliste d'imposer un projet aussi bon soit-il. Celui-ci doit impérativement donner lieu à des discussions entre les parties concernées et, lorsque c'est possible, faire l'objet d'un consensus* »<sup>74</sup>.

Cependant, telle qu'elle est recommandée par la doctrine officielle, la concertation paraît plus répondre à un objectif de pacification des conflits que s'inscrire dans une logique de l'échange d'arguments et de discussion. Tout en érigeant la concertation comme principe de définition de l'action préventive, les textes officiels n'en font pas une obligation réglementaire. En outre, alors que la pertinence de la stratégie de prévention des risques naturels s'appuie sur « *l'évaluation partagée du risque acceptable* »<sup>75</sup> et repose sur sa capacité à ménager différents types d'intérêts et d'enjeux, ces textes ne sont pas très prolixes sur la notion d'« acceptabilité sociale » et ils fournissent peu d'éléments sur les modalités concrètes de la négociation.

Concrètement, la concertation est présentée comme dotée d'une double finalité, la diffusion de l'information et le recensement des différents enjeux locaux soulevés par l'action de prévention : ainsi que le recommande le guide méthodologique de la concertation des PPR : « *La détermination du risque acceptable doit se faire au terme d'un processus d'analyses, d'échanges et de négociations plus démocratiques. La fixation par l'État du niveau de risque sera alors mieux comprise, mieux acceptée, et sans doute plus facilement légitimée* »<sup>76</sup>. C'est donc surtout en tant qu'instrument pédagogique permettant l'adhésion de l'ensemble des acteurs à la politique de prévention que la négociation est valorisée. Cette mise en exergue de la négociation est soutenue par l'idée que la diffusion large des connaissances doit faciliter l'évaluation partagée des risques et aboutir à un accord final sur

<sup>74</sup> *Guide général. Plans de Prévention des Risques*. La Documentation Française, 1997

<sup>75</sup> Lefrou C., (dir) *Mission d'expertise sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme*. Inspection Générale de l'Environnement, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2001.

<sup>76</sup> *Guide général. Plans de Prévention des Risques*., 1997, op. cit.

la stratégie locale de prévention. Le terme attendu des débats est ainsi de conférer, « *une objectivité politique* » (Barthe Y., Linhardt D., 2009) aux actions engagées, faute de pouvoir les asseoir sur une objectivité scientifique<sup>77</sup>.

Certains de mes travaux tendent à confirmer cette place de la négociation comme instrument de pacification des conflits. Dressant un panorama de la recherche en sciences sociales sur les inondations [12], j'ai, en particulier, étudié le développement actuel des méthodes d'aide à la décision en tant que ces méthodes ambitionnent d'assurer un fondement objectif aux négociations, en dotant les acteurs des ressources cognitives qui leur sont nécessaires. Fondées sur l'hypothèse que les conflits résultent moins d'une incompatibilité des intérêts que d'une « *méconnaissance des enjeux, des besoins et des désirs des autres acteurs, des conséquences des actions, des solutions alternatives possibles etc* »<sup>78</sup>, elles visent à contribuer à la rationalité et à la transparence des discussions sur la base d'une identification préalable des questions à prendre en compte, et de la proposition d'une unité de compte permettant de les rapprocher. La mise au point d'un équivalent général, monétaire ou autre, est censée permettre des transactions entre des enjeux très hétérogènes et transformer des arbitrages incertains en résolution d'une question technique. Selon l'analyse que j'en ai faite, la portée de ces démarches, actuellement mises en œuvre de manière encore expérimentale, tient surtout à ce dont elles sont le prétexte : la mise en dialogue des acteurs locaux autour d'une procédure. De ce point de vue, ces méthodes fonctionnent comme des objets « *transactionnels* » [55]. Elles permettent ainsi aux débats de se cristalliser sur la question du risque et de se resserrer autour d'une problématique simplifiée. Si, en effet, au travers des formalisations qu'elles proposent, elles mettent à jour certains enjeux, elles tirent aussi leur efficacité de leur capacité à soustraire certaines questions des débats ou à en gommer au moins les aspérités.

---

<sup>77</sup> « *Toutefois, ces procédures (de consultation et de participation) sont la plupart du temps elles aussi conçues dans une optique de pacification et non d'expérimentation. Elles sont orientées vers la recherche d'un accord, d'un consensus, ou de ce qu'on pourrait appeler une forme d'« objectivité politique » censée permettre de sortir du conflit.* » (Barthe Y., Linhardt D., 2009).

<sup>78</sup> Agence de l'eau, *La gestion intégrée des rivières. Pour une approche globale*, 2003.

### 2.3.3. Dans les coulisses de la négociation

Les travaux empiriques que j'ai menés sur la négociation des actions locales de lutte contre les inondations confirment cette hypothèse [3, 5, 55] : la composition des intérêts dans les situations complexes générées par l'élaboration des politiques de prévention ne s'opère pas sous l'égide de la délibération publique. Elle relève d'autres processus et se déroule plutôt dans le clair obscur des non-dits et des malentendus. Pourtant, en proposant d'élucider, au moment où d'autres recherches évoquaient « *les forums hybrides* » et « *les parlements du savoir* », les modes de transaction sur « *les scènes locales de risques* »<sup>79</sup>[55], je n'imaginais pas aboutir à une telle analyse. La métaphore théâtrale qu'avec d'autres<sup>80</sup> j'avais choisi de filer suggérait plutôt un jeu à découvert, sous les yeux attentifs d'un public, en un lieu spécialement conçu à cet effet, entre un nombre limité d'acteurs dûment identifiés.

Les investigations menées dans des contextes assez contrastés m'ont conduite à remettre en cause l'unité de temps et de lieu contenue dans cette notion de « scène locale ». En effet, il me semble que, même s'il existe des dispositifs juridiques susceptibles d'encadrer les débats relatifs à la définition des politiques de prévention, la formulation du problème, c'est-à-dire l'identification de l'ensemble des enjeux qui peuvent être soulevés par les actions de prévention de l'inondation s'effectue au cours d'un processus dont la temporalité excède celle prévue par la procédure. Certains événements peuvent jouer un rôle tout à fait déterminant dans ce processus. Par exemple, une controverse publique à propos de l'implantation d'un ouvrage, la mise en place d'une structure institutionnelle non forcément dédiée à la question des risques, ou bien l'occurrence d'une catastrophe, peuvent être saisis par certains acteurs qui s'agrègent autour de cette opportunité et se mobilisent. La question du risque peut alors faire saillance à un moment donné, cristalliser des oppositions et des convergences et ensuite se diluer dans la routine des procédures ordinaires. Les négociations engagées immédiatement après les crues torrentielles de Nîmes en octobre 1988 [5] s'inscrivent dans ce schéma. Dans un premier temps, les analyses de l'événement convergent vers une incrimination des conséquences délétères de l'urbanisation sur les cheminements naturels des eaux. De ces interprétations semble alors découler la nécessité d'aménager les

---

<sup>79</sup> Ce terme est emprunté à un texte de Geneviève Decrop et Claude Charlier intitulé : « *De l'expertise scientifique au risque négocié : vers des scènes locales des risques* » (Charlier C. Decrop G. 1995). Il a été repris dans un programme de recherche commun qui a donné lieu à un rapport intitulé « *les scènes locales de risque* » [55]. Depuis, cette expression a été largement diffusée aussi bien dans les milieux de l'administration que de l'expertise.

<sup>80</sup> L'équipe était constituée de Geneviève Decrop, Pierre A. Vidal-Naquet, Denis Cœur et moi-même.

écoulements naturels et de restructurer les cadereaux, quitte à léser des habitants des quartiers des collines, très attachés à leurs propriétés<sup>81</sup>, et à réaliser d'importants travaux en centre-ville, source de perturbations de longue durée. Mais les protestations très vives des comités de quartier, suite à l'annonce par le Maire de Nîmes de la destruction envisagée de 300 maisons le long des cadereaux, aboutissent à modifier radicalement la position des édiles. Quelques mois après la crue, sous l'appellation de « Un toit pour Nîmes », un projet de protection est présenté dont la pièce maîtresse est la construction de deux énormes tunnels dérivant les eaux pluviales au-delà des limites du territoire communal. Les controverses sont ainsi momentanément éteintes grâce à une proposition technique qui semble présenter le double avantage de garantir une sécurité totale et d'apurer la question de la prévention de toute sa complexité sociale. Mais le projet annoncé n'est finalement jamais réalisé... Et au cours des quinze années suivantes, se succèdent une série d'actions de prévention diverses (définition d'un périmètre de risque au titre de l'article R 111-3 du code de l'urbanisme, mise en place d'un système d'alerte, création de plusieurs bassins de crue en aval et en amont de la ville, et prochainement restructuration des cadereaux dans la partie dense de la ville). Loin des feux de la rampe et au fil des années, s'est ainsi bâti un assemblage complexe de dispositifs hétérogènes, produit de la superposition d'arbitrages partiels et de saisies d'opportunités et hors de tout débat public.

Le suivi de la préparation d'un important programme de prévention des crues du bassin Drac-Isère dans la plaine de Grenoble [55] illustre aussi comment la routine des procédures administratives et des études techniques éclipse parfois des oppositions d'intérêts qui peuvent, néanmoins, resurgir sous l'effet d'une circonstance anodine. Ici, le projet en cours de réalisation est en rupture assez radicale avec les politiques de sécurité antérieures dominées par un objectif d'éradication du danger, puisqu'il prévoit la réalisation de champs d'expansion de crues dans certaines zones agricoles afin de protéger les espaces urbains. Modifiant la répartition spatiale des inondations et obérant, de ce fait, la disponibilité de certaines propriétés rurales, ce programme procède ainsi à une ré-allocation des risques et des protections au bénéfice des habitants des villes. Or, pendant de longues années, ce projet n'a suscité ni conflit ni négociation et il est resté confiné au sein de la sphère politico-administrative. Le caractère très formalisé des procédures qui ont ponctué la construction

---

<sup>81</sup> C'est la population ouvrière de Nîmes, employée principalement dans la bonneterie qui, à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, a progressivement investi les collines de Nîmes en y construisant des mazets, lieux de repos dominical pour les familles. Une partie des propriétaires d'aujourd'hui sont les descendants de ces premiers occupants.

progressive de ce programme de prévention semble en avoir érodé les contours, lissé, en quelque sorte, les aspérités. Certes, à un moment donné, des discussions autour d'un point mineur de technique fiscale ont fait émerger des questions jusqu'alors éludées et ont suscité quelques interrogations quant à l'équité des partages ainsi opérés. La négociation s'est alors momentanément élargie aux élus locaux et a suscité les premiers frémissements d'une mobilisation, vite éteinte. Ce n'est qu'au moment de la mise au point définitive du schéma, quelques quinze ans après le démarrage des premières études, que des oppositions plus sérieuses se sont manifestées, notamment de la part des agriculteurs directement touchés par la délimitation des champs d'expansion de crues. Des discussions bilatérales se sont alors engagées entre l'administration et les représentants des agriculteurs, mais ces discussions n'ont porté que sur des enjeux assez limités.

Ainsi, bien loin du modèle de la démocratie dialogique, les « scènes locales de risque » que nous avons approchées se diffractent en une multiplicité de transactions limitées, dont les ressorts, produits complexes de sédimentation et d'enchevêtrement de décisions passées, restent souvent dans une certaine opacité. Les accords qui résultent de ces multiples transactions relèvent moins du « *compromis* » qui suppose la suspension d'un différend « *en maintenant une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun* » que de l'arrangement, « *contingent aux parties* » et échappant aux « *contraintes de justification* » (Boltanski L., Thévenot L., 1991)

#### 2.3.4. La surexposition de l'expert

Et dans ce contexte où les confrontations sociales autour des mesures de prévention ont un caractère épisodique, sont spatialement limitées et portent sur des objets circonscrits, l'expertise se retrouve au centre du processus de construction de l'acceptabilité du risque.

Pourtant, dans la logique initiée par la mise en place des PPR, les experts sont supposés avoir comme mission essentielle de « dire le risque », c'est-à-dire être ceux qui rassemblent et mettent à disposition des données scientifiques sur la base desquelles la délibération est supposée s'engager. Ils sont, en principe, le premier maillon d'une chaîne décisionnelle. Leur intervention est requise en tant que titulaires de connaissances spécialisées, détenteur d'un savoir à communiquer. Un savoir dont ils ne seraient que le

vecteur. Un savoir « détaché », en quelque sorte, par rapport à tous les enjeux sociaux, politiques ou économiques soulevés par les mesures de prévention. En théorie donc, il revient aux experts de donner une description des mondes possibles, de présenter des scénarios. Aux autres acteurs de discuter et de décider à l'intérieur du cadre ainsi balisé.

Mais, il semble au contraire que, loin de cette stricte division des tâches, et dans le contexte d'un déficit de la négociation, les experts tendent à assumer à la fois un rôle de porte-parole de la nature et de médiateur des relations sociales [18, 22]. La conception française de l'expertise en matière de risques n'est, sans doute, pas tout à fait étrangère à ce processus<sup>82</sup>. Largement concentrée dans l'administration et les organismes publics, l'expertise n'est pas considérée comme une ressource à la disposition de divers acteurs sociaux. Le verdict scientifique est largement assimilé à l'intérêt collectif dont l'Etat est le garant. Dès lors, les experts ne peuvent que taire les incertitudes auxquels ils sont confrontés aux différents stades de leur travail d'évaluation du risque. La ressource que pourrait constituer la disposition d'un savoir construit, spécialisé, reconnu et communicable s'avère en effet peu mobilisable dans le domaine de l'expertise du risque naturel. Dans certains domaines comme celui des avalanches, les données sont encore lacunaires et les modèles d'interprétation en cours de construction. Dans le domaine des inondations, c'est la multiplication des théories et des méthodes d'analyse qui oblige les experts à s'engager personnellement dans les décisions de prévention, sans pouvoir se référer à un socle d'objectivité incontestable. Et cela d'autant plus que la sophistication des méthodes de calcul ouvre à la complexité et marque les évaluations du risque d'une grande incertitude. De fait, si les experts sont censés donner une représentation la plus fidèle possible des phénomènes susceptibles de se produire, ils ne peuvent matériellement étudier l'ensemble des scénarios dont l'occurrence est possible et ils doivent opérer un choix entre un éventail extrêmement large d'événements. Et dans ce choix, ils ne peuvent s'affranchir du fait que le risque énoncé est celui vis-à-vis duquel il s'agira de se protéger. Ils ont, dès lors, tendance à anticiper les peurs et les attentes que la connaissance du danger et les effets de sa prise en compte pourraient susciter. Se situant « *aux frontières* » (Bérard Y., Crespin R., 2010), ils apprécient ainsi la situation de risques dans sa pluri-dimensionnalité, y compris dans les dimensions qui

---

<sup>82</sup> Il semble que l'analyse que Michaël Pollak proposait en 1985 au sujet de l'expertise dans le champ des risques technologiques soit encore largement pertinente et applicable aux risques naturels ; « *La primauté et la voix de l'acteur collectif, administration qui agit au nom de l'Etat, et le maintien contrôlé de l'expertise montrent à l'œuvre en France un modèle d'autorité dont la légitimité découle de la science univoque et des rapports de force politique issus des élections tels qu'ils s'expriment au niveau du gouvernement.* » (Pollack M., 1985)

ne concernent pas explicitement leur expertise (Decrop G., Galland J.P., 1998)<sup>83</sup>, et ils tentent d'en donner une définition compatible avec son traitement ultérieur. Ce qui suppose de décoder les enjeux portés par les différents acteurs, d'anticiper les tensions et conflits potentiels. En pressentant les réactions sociales que son diagnostic pourrait soulever, l'expert traduit dans les choix qui émaillent sa procédure d'expertise<sup>84</sup>, ce qu'il perçoit comme un compromis raisonnable. Mais « *ce travail de mise en forme d'une question (ici la question de l'inondation) pour la rendre accessible à l'action* » (Godard O., 1993) ne s'effectue pas en toute clarté. Car, pour ce faire, l'expert assemble des éléments hétérogènes. Il combine informations et raisonnements scientifiques, données qualitatives quasi impalpables, jugements de valeurs et hypothèses concernant le contexte de son intervention, sans pouvoir forcément énoncer les détours de ce bricolage stratégique qui est largement indicible. Si le processus d'expertise parvient à son terme, s'il aboutit à une définition consensuelle de l'action à engager, c'est parce qu'il subsiste une part de malentendu sur le sens de la mission de l'expert.

Ainsi, aux différentes étapes de leur travail, les experts se retrouvent les principaux artisans d'une transaction sociale qui reste largement dans l'implicite. Ce sont eux qui, sous couvert de la connaissance objective, font la synthèse entre des savoirs hétérogènes, entre des points de vue et des intérêts multiples. Et si, comme l'écrivent Michel Callon et Arie Rip, leur « *fonction* » est finalement de « *fixer tout à la fois ce qui est scientifiquement et techniquement plausible, ce qui est socialement viable et ce qui est juridiquement admissible* » (Callon M., Rip A., 1991), cette « fonction » n'est pas reconnue comme telle. Mandatés officiellement pour énoncer le risque, et donc pour être porte-parole de la nature, l'experts exercent aussi un rôle de traducteur et de médiateur. Ils doivent gérer au plus près, non seulement les risques directement liés à l'occurrence des phénomènes naturels, mais aussi tous ceux que les actions de prévention seraient susceptibles d'induire.

Ainsi, ce que donne à voir cette quatrième configuration, c'est une certaine prolifération des risques pris en compte au sein de politiques officiellement focalisées sur la

---

<sup>83</sup> « *Le choix (du scénario de référence) fait droit à des considérations étrangères à la science, d'ordre social et économique, mais il relève du colloque singulier de l'expert avec lui-même, et non d'un débat formalisé avec les acteurs sociaux.* » (Decrop G., 1995)

<sup>84</sup> Le travail d'expertise est jalonné d'un certain nombre d'alternatives. Or, le choix de telle ou telle méthode d'investigation des phénomènes physiques ou l'étude de tel ou tel scénario de références ont des répercussions directes sur l'énoncé des risques et, par la même, sur le niveau et les moyens de protection qui y sont liés.

prévention des catastrophes naturelles. Cette irréductibilité des risques pose la question de leur partage. Qui est, en effet, prêt à endosser tels ou tels préjudices pour réduire l'impact d'autres types de dommages sur tel autre groupe de population? Comment mettre en équivalence des biens ou des dommages situés sur des registres très divers? Comment opérer cette redistribution? Qui est habilité à l'effectuer? Enregistrant le fait que de telles questions ne peuvent pas être abordées sous un angle exclusivement technique, la législation la plus récente, propose une palette d'instruments permettant d'engager la négociation la plus large. Pourtant, les travaux que j'ai effectués semblent indiquer, que, dans le cas de l'inondation, lorsque des discussions ont lieu, elles se diffractent dans des espaces multiples qui ne communiquent pas forcément avec les cercles étroits où se prennent la plupart des décisions. Et c'est finalement dans ce domaine particulier, l'expert, qui, dans une certaine clandestinité porte encore, et pour une large part, le poids de ces arbitrages et de la fabrication des politiques de prévention.

### 3. L'ACTION PUBLIQUE SAISIE PAR LE RISQUE

#### 3.1. La banalisation du risque

Les recherches plus transversales que j'ai menées sur les politiques de sécurité [4, 58, 33] convergent pour confirmer cette tendance à l'ouverture des enjeux et à l'élargissement des cibles des politiques de prévention, initialement constatée dans le domaine de la lutte contre les inondations. En effet, même si l'action publique s'attache à la prévention des risques liés à l'occurrence d'un événement ou d'un phénomène particulier, elle ne s'abstient pas de prendre en compte les incidences négatives que les mesures de prévention elles-mêmes sont susceptibles de produire sur d'autres registres, les intérêts qu'elles peuvent contrarier, les personnes ou les groupes qu'elles peuvent léser. Certes, cet élargissement est plus ou moins explicite selon les situations et selon les domaines. Il s'opère plus ou moins à découvert et repose sur un nombre plus ou moins étendu d'acteurs. Pourtant, l'on peut néanmoins avancer que les actions publiques menées en matière de sécurité sont de moins en moins exclusivement guidées par la nécessité de la réduction de tel ou tel danger bien défini. Elles ont tendance à prendre en compte plusieurs types d'atteintes, à leur conférer chacune un certain niveau de priorité et finalement à arbitrer entre plusieurs alternatives.

Mais, ce processus de mise en équivalence d'une large palette de préjudices contribue à dissoudre l'identité du risque qui avait été initialement identifié. Mis en concurrence avec d'autres enjeux à sauvegarder, d'autres intérêts à protéger, ce risque sur lequel, à l'origine, se cristallisait l'action publique perd de sa spécificité, de son caractère d'exception. Il se généralise et du coup, il a tendance à se diluer et à se banaliser. Cette proposition était déjà très présente dans l'ouvrage « *Conquête de la sécurité, gestion des risques* » [4]<sup>85</sup> que j'ai co-

---

<sup>85</sup> Cet ouvrage [4] est issu d'un séminaire que j'ai animé avec Pierre A. Vidal-Naquet. Ce séminaire intitulé « Sécurité, Risques, Insécurité », organisé par la Délégation à la Recherche et à l'Innovation du Ministère de l'Équipement à l'initiative de Jacques Theys et Jean-Pierre Galland s'est tenu de mars 1988 à juin 1989. Il a rassemblé de nombreuses contributions et en particulier celles Jean-Noël Biraben, Jean-Pierre Cauzard, Christine Dourlens, Denis Duclos, Ivar Ekeland, Arlette Farge, Jean-Pierre Galland, François Guéry, Pierre Lascoumes, Jean-Paul Moatti, Frédéric Ocqueteau, Dominique Pignon, Michaël Pollack, Jacques Theys, Bernadette de Vanssay, Pierre A. Vidal-Naquet.

dirigé. Ce livre mettait en débat l'hypothèse d'un recul d'une problématique d'éradication du danger, au bénéfice du développement de postures plus modestes fondée sur la reconnaissance d'une multiplicité de risques et sur la nécessité d'en gérer les conséquences. C'est cette proposition d'une propagation du risque, corrélative de sa banalisation que j'ai formulée aussi au terme d'une recherche comparative sur plusieurs domaines de la prévention [33, 58]<sup>86</sup> et que, dans ce chapitre, je me propose de radicaliser et de développer.

Précisons que, telle que je l'entends aujourd'hui, la propagation du risque se distingue de la « *mise en risque* » évoquée par François Ewald (1986). Au travers de ce terme, François Ewald décrit le processus d'objectivation des problèmes sociaux depuis le fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Je m'expliquerai sur ce point ultérieurement. Par ailleurs cette hypothèse d'une propagation du risque se différencie de celle avancée par Ulrich Beck qui théorise le lien entre la multiplication des risques et l'évolution de la modernité (Beck U., 2001). Sans tenter de discuter ici les thèses du sociologue allemand, il me semble que je ne me situe pas tout à fait dans son sillage : la proposition que j'avance d'un redéploiement du risque n'est pas adossée à l'analyse des effets des transformations globales des systèmes économiques sur la production des dangers. Elle aurait, en revanche, plus d'acointances avec les interprétations de Giddens (1994) qui insiste sur le lien entre réflexivité et accroissement de l'incertitude.<sup>87</sup>

Enfin, je ne me reconnais pas tout à fait, non plus, dans les approches des chercheurs qui décrivent comment certains problèmes publics, à certains moments de leurs trajectoires, font l'objet d'une « *qualification dans le registre du risque* » (Rumpala Y., 2002). Si ces dernières problématisations ne sont pas sans lien avec ce que je souhaite signifier, elles s'en séparent cependant dans la mesure où elles renvoient plus à la forme que peut revêtir une question qu'au type d'action publique qui y est associée. Certes, elles se démarquent d'une approche substantielle du risque et associent la construction du risque au jeu des interactions entre de multiples acteurs. Elles s'intéressent aux ressources et outils que ceux-ci mobilisent afin que certains problèmes soient « *mis en forme, équipés en tant que risques* » (Gilbert C., 2003) et elles insistent sur les opportunités qu'ouvre, pour les acteurs, la labellisation d'un

---

<sup>86</sup> Cette recherche est consacrée aux évolutions des formes de l'action publiques dans les domaines des risques naturels, industriels, de l'insécurité routière et de la prévention de la délinquance. Elle relève qu'aux approches plutôt centralisées, normatives et impératives tendent à se substituer des démarches que je qualifiais alors de « pragmatiques ». [58, 33].

<sup>87</sup> « *Le problème n'est pas l'absence de monde social stable à connaître, mais que la connaissance de ce monde contribue à son caractère instable ou mutable* » (Giddens A., 1994).

problème en termes de risques, notamment pour faciliter son accès sur la scène publique et accélérer son accès à l'agenda politique.

Dans le cadre de la proposition, présentée ici, d'une propagation du risque au sein de l'action publique, j'accorde, au moins provisoirement, au terme de risque une signification plus lâche et plus banale, d'effets dommageables et incertains. Cette proposition ne concerne pas seulement des domaines d'action labellisés comme relatifs à la sécurité. Mon hypothèse est que, dans un contexte de pluralité des normes, des valeurs et des intérêts, l'action publique est moins encline à poursuivre la réalisation d'objectifs positifs programmés. Elle a plutôt tendance à s'inscrire dans une logique d'évitement des risques, de gestion des dérapages, de régulation des dysfonctionnements<sup>88</sup>. Plus réactive donc, que projective, elle semble plus attachée à gérer des équilibres instables entre risques concurrents qu'à asseoir les conditions d'un ordre durable.

Lorsque j'ai formulé initialement cette proposition [58], j'en ai, sans doute, un peu sous-estimé les implications et elle aurait certainement mérité, à l'époque, un examen plus systématique. Mon implication dans la constitution d'un nouveau champ de recherches sur le thème des risques collectifs peut expliquer, pour une part, que je n'ai pas suffisamment approfondi cette perspective, dont, aujourd'hui, je suis plus en mesure d'évaluer la portée. En effet, la convergence d'un certain nombre de travaux sur la question des risques a contribué à doter cet objet d'investigations d'une certaine substantialité. Initialement focalisés sur l'étude du risque majeur (Gilbert C., 2002), ces travaux se sont d'abord attachés à l'étude des catastrophes (le risque majeur actualisé) donc à l'analyse d'événements dont la réalité empirique s'impose. Dans un deuxième temps, le centre d'intérêt de ces recherches s'est déplacé vers les risques collectifs<sup>89</sup>, « *risques plus diffus et plus controversés ou n'ayant pas encore produit leurs effets* » (Borraz O., 2005). Mais, là encore, l'avènement d'un ensemble d'événements (affaire du sang contaminé, vache folle, controverse autour des OGM) a

---

<sup>88</sup> Dans ses analyses qui associent « *l'action publique post-moderne* » au « *gouvernement politique des risques* », J-G Padioleau (1999) qualifie le risque de « *phénomène pratico-cognitif* ».

<sup>89</sup> Le terme a été consacré dans l'appellation du Programme puis du GIS « Risques collectifs et situations de crise » animé par Claude Gilbert. Ce Programme a suscité un grand nombre des recherches. Il a permis l'organisation d'une série de séminaires dont l'objectif était de « *permettre un renouvellement, voire un élargissement des problématiques sur ces questions, avec la collaboration de chercheurs qui s'inscrivent dans des domaines de recherche variés et qui, le plus souvent, n'ont pas véritablement travaillé sur les risques et les crises collectifs* ». (Gilbert C., 1994). L'édition des actes de ces séminaires a joué un rôle important dans la structuration d'un milieu de recherche.

contribué à conférer une matérialité et une évidence à leurs objets communs (Borraz O., 2005).

C'est ainsi que s'est constituée, en une dizaine d'année, une sociologie spécialisée, la sociologie du risque, qui a largement contribué à renouveler la sociologie de l'action publique. Mais une grande partie de ces apports sont référés à « l'objet risque » en tant qu'il est doté d'un statut d'objectivité. Le développement de cette sociologie spécialisée s'est opéré sous les auspices d'une démarche que l'on peut qualifier, en reprenant l'expression de Deborah Lupton (1999)<sup>90</sup> de « *constructivisme faible* ». Selon cette approche, « *le risque est bel et bien un hasard, une menace ou danger objectif, mais qui est inévitablement médiatisé à travers des processus sociaux et culturels.* » (Chantraine G., Cauchie J-F., 2005). Ce qui revient à dire que, même s'ils n'accèdent pas tous comme tels sur la scène publique, il existe néanmoins « *une catégorie de problèmes susceptibles d'être construits comme un risque* » (Borraz O., 2005). Et que d'autres ne sont pas susceptibles de l'être. Il semble, en fait, qu'une grande part des recherches issues de ce courant ont oscillé entre naturalisme et constructivisme (De Fornel M., Lemieux C., 2007), objectivant parfois la menace et s'étonnant qu'elle ne soit pas reconnue (pourquoi tels dangers sont-ils ignorés, alors que tels autres sont pris en compte ?), insistant au contraire à d'autres moments sur les processus de qualification qui font accéder certaines questions au rang de risques.

Il me semble opportun aujourd'hui de réinvestir cette idée d'une propagation du risque dans le cadre d'une perspective élargie. En effet, l'exploration d'autres champs de recherche m'a permis de confirmer le fait que les transformations de l'action publique que j'avais commencé à percevoir concernent un ensemble de questions beaucoup plus large que celles qui paraissent légitimement relever de la sécurité.

### **3.2. Le modèle de la gouvernentalité**

Plus précisément, il convient d'examiner de quelle manière se développe, dans des domaines divers, une posture de l'action publique moins calée sur la poursuite d'un objectif que sur la limitation des dommages, l'esquive des menaces.

---

<sup>90</sup> Citée par Gilles Chantraine et Jean-François Cauchie (2006).

En explorant à nouveau frais cette proposition, je m'inspire librement des analyses de Michel Foucault sur la gouvernementalité, récemment redécouvertes en France avec la publication des cours qu'il a prononcés de 1977 à 1979 au Collège de France. (Foucault M., 2004a et Foucault M., 2004b). Au travers de ce terme de gouvernementalité, Michel Foucault désigne parfois la catégorie générique du pouvoir et parfois une forme particulière d'exercice du pouvoir correspondant à la période néo-libérale qu'il qualifie ainsi : « *Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir qui a pour cible la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité.* » (Foucault M., 2004a). Je m'attarderai plutôt sur cette dernière signification en relevant le fait que pour Foucault le risque est au cœur de cette forme particulière de gouvernement.

Cette relecture ex-post de mes travaux à partir de certaines propositions de Foucault peut sembler quelque peu téméraire. Le transfert des analyses de ce philosophe « *inclassable* » (Otero M., 2007) vers la sociologie ne s'impose pas d'évidence et suscite même interrogations et débats (Artières P., Potte-Bonneville M., 2007, Meyet S., Naves M-C., Ribemont T., 2005, Otero M., 2007 ). Nombre d'auteurs ont cependant plaidé en faveur d'une mise en lecture libre de Foucault, la constante redéfinition de sa réflexion<sup>91</sup> légitimant en quelque sorte les emprunts partiels et les déplacements dont elle a fait ultérieurement l'objet. En invitant à puiser dans sa « *boîte à outils* »<sup>92</sup>, Michel Foucault autorise des usages multiples de sa pensée « *produite pour servir des usages non définis par celui qui en est l'auteur[....] d'une parole à user, à déformer, à faire grincer, crier* » (Artières P., Potte-Bonneville M., 2007 ).

En ce qui me concerne, je trouve dans les écrits de Foucault sur la gouvernementalité (Foucault M., 2004 a et b) une forme de posture sur laquelle prendre appui. En particulier, parce qu'ainsi que le relève Michel Sellenart, Michel Foucault cherche, à ce moment particulier de son parcours, moins à « *étudier les pratiques que la structure programmatique*

---

<sup>91</sup> « *Foucault n'est pas Durkheim. Sa méthode parfois obscure, cryptée ou dévoilée par bribes ici et là (entrevues, cours, articles) est remise constamment au point et parfois radicalement en question (archéologie, méthode structuraliste, généalogie, problématisation, diagnostic etc.). Ses notions clés se redéfinissent successivement au cours de ses travaux jusqu'à se rendre méconnaissables (épistémé, dispositif, discipline, savoir, discours, pouvoir, gouvernementalité, asujetissement, sujet, véridiction etc.)* » ( Otero M., 2007 ).

<sup>92</sup> « *Tous mes livres sont, si vous voulez, de petits boîtes à outils* ». Foucault M., *Dits et écrits*, Gallimard, 1994

qui leur est inhérente, afin de rendre compte des « procédures d'objectivation qui en découlent » (Sellenart M., 2004). Comme il l'annonce dans son premier cours au Collège de France de l'année 1978-1979, Michel Foucault a « voulu étudier l'art de gouverner », il a « essayé de saisir l'instance de la réflexion dans la pratique de gouvernement et sur la pratique de gouvernement. [...] la manière dont à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, en tous cas au plus près de la pratique gouvernementale, on a tenté de conceptualiser cette manière qui consiste à gouverner » (Foucault M., 2004b). En circulant entre des terrains très divers, et en étudiant des mondes assez différents à des échelles variées, j'ai polarisé mon attention sur la manière dont les opérateurs de l'action publique problématisent et évaluent des situations, définissent des modes d'action et des formes d'organisation, sélectionnent des ressources et des outils à mobiliser et enfin, adoptent des manières d'agir. C'est, en fait, à partir de l'assemblage d'éléments hétérogènes collectés dans des situations assez disparates que je me suis efforcée de repérer ce qui m'apparaissait comme les lignes de force des transformations en cours, tentant moins de reconstituer le déroulement concret des actions analysées que de saisir la progressive constitution de cadres communs. Le rapprochement et la mise en perspective de ces éléments me permettent de repérer des émergences et de déceler des transversalités significatives.

Michel Foucault présente la rationalité propre à la gouvernementalité, (qu'à d'autres moments, il nomme la société de sécurité), en repérant les premiers éléments dans la pastorale chrétienne et dans certains écrits, dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle. Sous le terme de gouvernementalité, en effet, il signifie une forme particulière d'exercice de pouvoir qui peut coexister, sur un mode éventuellement mineur, avec d'autres. Mais il désigne aussi une ère où domine cette forme particulière de gouvernement qui amène « *d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement et d'autre part le développement de toute une série de savoirs* » (Foucault M., 2004a). Plus précisément, il décline plusieurs types d'économies de pouvoir en Occident : la souveraineté, la discipline et la gouvernementalité. Même si ces trois modes ne s'inscrivent pas dans un ordre chronologique (puisque les éléments de chacun d'entre eux s'imbriquent et se juxtaposent dans des situations particulières et des formes historiques<sup>93</sup>), ils correspondent néanmoins, de façon très globale, à trois types d'Etat : l'Etat de justice de type féodal où le souverain règne sur un territoire et impose sa loi, l'Etat administratif des XV<sup>e</sup>° et XVI<sup>e</sup>° siècles où dominant

---

<sup>93</sup> « *Donc vous n'avez pas du tout une série dans laquelle les éléments vont se succéder les uns aux autres, ceux qui apparaissent faisant disparaître les précédents* ». (Foucault M., 2004a)

les règlements et les disciplines, et, enfin, l'Etat de gouvernement et ses dispositifs de sécurité.

En contraste avec la finalité totalement circulaire de la souveraineté, maintenir le pouvoir du Prince sur son territoire, la finalité du gouvernement est « *dans la perfection, la maximalisation et l'intensification des processus qu'il dirige* ». Le gouvernement a pour cible la population, l'amélioration de son sort, l'augmentation des richesses. Ce qui implique une pluralité de finalités qu'il s'agit de poursuivre, non pas simplement, en faisant respecter la loi, mais en utilisant de tactiques. Pour atteindre ses fins, le gouvernement se donne en effet des moyens « *immanents au champ de la population* ». C'est en prenant appui sur les savoirs relatifs à la population, à ses rapports au territoire et aux richesses, et sur la mise au point de technologies de gouvernement qui permet d'infléchir, de réguler les conduites et les processus, que l'art de gouverner se construit. En commentant plusieurs exemples historiques relatifs aux thèmes de la ville, de la disette et de la maladie, Michel Foucault s'attarde sur les technologies propres à la gouvernementalité qu'ils nomment les technologies de sécurité. Celles-ci travaillent à partir de et en fonction de ce qui est donné. Elles ne consistent pas à cloisonner, à élever des interdictions, des barrières mais plutôt à laisser circuler les choses, les hommes ou les microbes et à réguler cette circulation.

Dans le modèle de la souveraineté, où il s'agit d'assurer la sûreté d'un territoire, la ville est entourée de fortifications, elle est séparée de la campagne environnante et elle est spécifiée juridiquement et administrativement. En revanche, lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité de la population, les circulations sont facilitées, la ville est ouverte pour faciliter les échanges avec l'extérieur, pour éviter l'entassement dans un espace clos. De même, lorsque la disette est pensée comme liée à la mauvaise fortune puis à la mauvaise nature de l'homme, il s'agit de l'extirper en bloquant les prix, en empêchant les stockages, en limitant les exportations, en tentant de juguler les oscillations entre l'abondance et la rareté. Mais une manière toute différente de penser la disette s'est imposée sous l'influence des physiocrates consistant à libérer la production et la circulation des grains. Est alors imaginé « *un dispositif qui, se branchant sur la réalité même de ces oscillations, va faire en sorte par une série de mises en relation avec d'autres éléments de réalité, que ce phénomène sans rien perdre en quelque sorte de sa réalité, se trouve petit à petit compensé, freiné, finalement limité et au dernier degré annulé.* » (Foucault M., 2004a). Les dispositifs de gestion de la disette ne tentent pas d'éliminer à tout prix les phénomènes de rareté et les famines localisées qu'ils

peuvent provoquer, ils tentent de les réguler en faisant jouer d'autres éléments.<sup>94</sup> Ainsi, et contrairement aux dispositifs disciplinaires, les dispositifs de sécurité ne cherchent pas la perfection mais visent à « *maximaliser des éléments positifs [...] et minimiser ce qui est risque ou inconvenient* » (Foucault M., 2004a).

Enfin, dernier point, les technologies de sécurité prennent en compte « l'aléa ». L'intégration toujours plus large d'éléments divers (contrairement aux dispositifs disciplinaires qui sont centrifuges, les dispositifs de sécurité sont centripètes), dont certains sont négatifs et d'autres positifs, n'est pas programmable. Ainsi, l'amélioration des circulations permises par les aménagements de ville du XVIII<sup>e</sup> siècle profite autant aux marchandises et aux richesses, qu'aux miasmes et aux voleurs et les relations entre ces différents éléments sont variables dans le temps. : « *[...] la ville ne va pas être conçue ni aménagée en fonction d'une perception statique qui assurerait dans l'instant la perfection de la fonction, mais elle va s'ouvrir sur un avenir non exactement contrôlé, ni contrôlable, non exactement mesuré ni mesurable et le bon aménagement de la ville, ça va être précisément : tenir compte de ce qui va se passer* » (Foucault M., 2004a). Les techniques de sécurité sont, en quelque sorte, des techniques de gestion des risques ou, pour reprendre l'expression de Michel Foucault lui-même, « *des technologies de l'aléa* ». Elles travaillent sur des potentiels, sur des probabilités. La variolisation, qui consiste à inoculer « *quelque chose qui était la variole elle-même* » et qui, dans l'état des connaissances du XVIII<sup>e</sup> siècle, ne reposait sur aucune théorie médicale, n'a pu être envisagée que parce qu'elle pouvait être évaluée du point de la population, en terme de probabilités.

### 3.3. Du risque calculable au risque en situation

Un certain nombre de mes travaux, qu'ils concernent les politiques sociales, les questions de santé publique, d'environnement, ou la prévention de la délinquance ont repéré des modes de gouvernement et des formes d'organisation que les analyses en termes de gouvernementalité permettent d'éclairer. Ces modes de gouvernement de l'incertitude ne

---

<sup>94</sup> « *Ils tendent aussi, ces mécanismes [de sécurité] à une annulation des phénomènes, non pas du tout dans la forme de l'interdit : « tu ne feras pas cela », ni même : « cela n'aura pas lieu », mais à une annulation progressive des phénomènes par les phénomènes eux-mêmes. Il s'agit en quelque sorte de les délimiter dans des bornes acceptables, plutôt que de leur imposer une loi qui leur dit non.* » (Foucault M., 2004a). (Souligné par nous).

sont pas sans lien avec les logiques assurantielles qui fondent l'Etat-Providence et dont François Ewald a décrit l'émergence et l'accomplissement (Ewald F.,1986), mais ils présentent néanmoins des caractères tout à fait inédits.

« *Il semble qu'un problème social ne puisse plus aujourd'hui trouver de solution qu'à être "mis en risque". Qu'est-ce qui d'ailleurs constitue le noyau des sciences sociales, sinon précisément, les techniques générales du risque, de la norme, de la moyenne et de ses types d'individualisation ?* » (Ewald F., 1986). Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le risque a permis de fonder et de rationaliser l'action publique en permettant d'asseoir l'intervention publique sur des catégories stables, bénéficiant de « *l'évidence géométrique* » que Madame de Staël appelait de ses vœux<sup>95</sup>. Il est un réducteur d'incertitude, et cela sous un double registre. En premier lieu, en effet, la quantification « *implique une traduction résultant d'une série d'inscriptions, de codages et de calculs, et conduisant à une mise en nombre* » (Desrosières A., 2008 ). En effet, une fois les conventions adoptées et les mises en équivalence effectuées, ces opérations de traduction sont occultées. Les effets de réification de la quantification sont tels que « *l'objet quantifié est comme naturalisé* » et que son existence s'impose. Comme l'explique Alain Desrosières, la quantification produit « *" des objets qui tiennent ", au triple sens de leur robustesse,(résistance à la critique), de leurs capacités à se combiner entre eux, et enfin de ce qu'ils tiennent les hommes entre eux* » (Desrosières A., 2008). Permis par l'essor de la quantification, le risque est aussi le produit de la diffusion du raisonnement probabiliste grâce auquel, en prenant appui sur la loi des grands nombres, on peut passer du singulier au général, de l'indéterminé au prévisible. En favorisant la transformation de dysfonctionnements ou de problèmes dispersés en séries, en taux d'incidence, en probabilités, en permettant la mise en évidence de corrélations entre des facteurs et des phénomènes, la notion de risque offre une prise sur les faits ou les événements à gérer. Permettant de hiérarchiser les priorités, d'identifier les causes des phénomènes à combattre, il est au fondement des politiques de prévention dans des champs très divers. C'est ainsi que, depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, l'épidémiologie occupe une place fondamentale dans l'identification des situations sanitaires et l'orientation des politiques de santé publique

---

<sup>95</sup> « *Dans le canton de Berne, par exemple, on a remarqué que tous les dix ans, il y avait à peu près la même quantité de divorces : il y a des villes d'Italie où l'on calcule avec exactitude combien d'assassinats se commettent régulièrement tous les ans ; ainsi les événements qui tiennent à une multitude de combinaisons diverses ont un retour périodique, une proportion fixe, quand les observations sont le résultat d'un grand nombre de chances. C'est ce qui doit conduire à penser que la politique peut acquérir un jour une évidence géométrique.* » (souligné par nous) Madame de Staël, *De l'influence des passions sur le bonheur des individus et des passions*, J Mourer, 1796

(Berlivet L., 2002). De même, « *l'arithmétique politique* »<sup>96</sup>, dans sa version moderne, a permis d'asseoir l'action publique sur des bases solides, en permettant, par exemple, que la politique sociale se structure à partir de la catégorie homogène du risque et puisse traiter de la même manière la vieillesse, la maladie, le chômage, l'accident. Elle a aussi soutenu la conception d'une politique assistancielle en permettant la détermination de sa population cible « *statistiquement, juridiquement et administrativement constituée* » (Rosanvallon P., 1995).<sup>97</sup>

Il semble ainsi que la notion de risque ait contribué à construire les « *évidences géométriques* » sur lesquelles la politique « moderne » s'est instituée. Constituant, de manière scientifique, les réalités « objectives » sur lesquelles agir, elle dote la décision politique d'une « *transcendance indiscutable* » (Latour B., 1999), permettant d'indiquer l'orientation de l'action et les moyens à mettre en œuvre. Le risque comme mise en forme calculable des problèmes est encore au centre de la conduite de l'action publique

C'est une tout autre forme de présence du risque que j'ai rencontrée au cours de mes recherches. Le risque dont il est question ici n'est pas au centre du travail d'épuration, de cadrage, de découpage et de catégorisation, qui produit ces « *objets chauves* », aux *bords bien nets, (d')une essence bien définie, de(s) propriétés bien reconnues* » dont nous parle Bruno Latour (Latour B., 1999). Si le monde est encore « *peuplé* » de ces entités, résultats de conventions de qualification, l'évidence d'un certain nombre d'entre elles est parfois quelque peu érodée. Mais cette érosion ne s'opère pas de manière frontale, à partir de la contestation ouverte de la pertinence des rapports d'équivalence institués et de la réouverture des boîtes

---

<sup>96</sup> « *C'est celle dont les opérations ont pour but des recherches utiles à l'art de gouverner les peuples, telles que celles du nombre des hommes qui habitent un pays, de la quantité de nourriture qu'ils doivent consommer, du travail qu'ils peuvent faire, du temps qu'ils ont à vivre, de la fertilité des terres, de la fréquence des naufrages etc* ». Diderot, article « Arithmétique politique », *L'encyclopédie*, 1751-1765.

<sup>97</sup> « *L'Etat-Providence a historiquement superposé trois éléments : des populations cibles, des ensembles de règles et de prestations adaptées, des corps de travailleurs sociaux spécialisés. Le progrès social s'est presque toujours déroulé selon le même schéma ternaire. Dans un premier temps, une population cible (adultes handicapés, familles monoparentales, mères mineures) était identifiée. Cette population était ensuite statistiquement, juridiquement et administrativement constituée, prête à devenir un objet pour l'action publique. Dans un deuxième temps, des droits et des allocations spécifiques étaient mis en place. Puis, enfin, des agents publics et des travailleurs sociaux spécialisés assuraient la gestion du système, vérifiant la qualité d'ayants-droit à une prestation donnée des demandeurs, régulant, ainsi l'adéquation règle-population.* » (Rosanvallon P., 1995)

noires ( Latour B., 1987) <sup>98</sup>. Elle s'effectue plus subrepticement au cours du déplacement de l'échelle de l'action.

Car il semble, en effet, que, même si le risque est encore au fondement d'un grand nombre de politiques publiques mises en place au niveau national, il tend parfois à se déplacer au niveau de la mise en œuvre de l'action publique, au plus près du terrain et de la complexité des phénomènes. Il perd alors de sa calculabilité et rompt à cette occasion ses liens avec l'objectivité dont il était paré. Il porte moins sur des séries, il devient un « risque en situation ».

Cette notion de « situation » mérite quelques éclaircissements. Elle renvoie au fait qu'une grande partie de l'action publique se construit désormais au moment de son application et prend donc en compte la complexité des configurations concrètes. Certes, il est aujourd'hui largement admis que le schéma linéaire et séquentiel classique selon lequel une politique est d'abord conçue et mise en forme par des décideurs et puis, dans un deuxième temps, appliquée par des agents d'exécution, n'a jamais eu de valeur véritablement opératoire. Pourtant, au cours des deux décennies de l'après-guerre, présentées comme l'âge d'or du mouvement de rationalisation de l'action publique, le moment de la décision publique était particulièrement valorisée, et même parfois « *sacralisée* » (Mény Y., et Thoenig J-C., 1989), en tant qu'il se présentait comme l'aboutissement d'un important travail d'expertise, fondé sur le recueil très exhaustif d'informations et la comparaison entre différents scénarios. Dans ce schéma, la mise en œuvre consiste en une simple application des directives énoncées. De nombreux travaux ont depuis longtemps (Sfez L., 1976) contesté la pertinence d'une telle approche de l'action publique en montrant que, même dans un contexte de centralisation, les rapports hiérarchiques entre niveau central et niveau local n'ont jamais été totalement descendants et ont toujours été largement travaillés par des négociations et des régulations informelles (Grémion P., 1976). Même dans les moments où dans les secteurs où l'imaginaire d'un Etat centralisé et interventionniste domine, il existe donc une très grande porosité entre niveaux de décision et d'exécution. Bref, l'action

---

<sup>98</sup> Dans son ouvrage *La Science en action* (1987), Bruno Latour définit ce qu'il entend par boîte noire en rappelant que l'expression « *est utilisée par les cybernéticiens pour désigner un appareil ou une série d'instructions d'une grande complexité. Ils dessinent une petite boîte dont ils n'ont rien besoin de connaître d'autres que ce qui entre et ce qui sort.* ». Par extension, ce terme désigne « *un fait bien établi ou un objet non problématique.* ».

publique a toujours été un système plus ou moins négocié dans lequel les acteurs chargés de la mise en œuvre ne sont pas de simples exécutants mais contribuent à l'élaboration de la politique au travers de leurs actions pratiques (Crozier M., Thoenig J-C., 1975).

Néanmoins, ce phénomène prend une portée particulière dans un contexte de déformalisation et de « pluralisation des ordres normatifs » (Berten A., 1997). Dans certains domaines les politiques publiques sont de moins en moins des politiques substantielles. Elles se présentent plutôt comme des « politiques d'organisation » (Lascoumes P., 1994). Les premières définissent à la fois des objectifs à poursuivre et des règles à appliquer. Les secondes instaurent des règles de formes et des procédures à suivre et « créent surtout des cadres d'interaction concrets pour construire des problèmes et interpréter les actions entreprises ». L'énonciation des objectifs des politiques en des termes très généraux, sous forme de déclarations d'intentions, de normes d'orientations, de principes assez lâches, renvoie de plus en plus fréquemment la détermination de l'action au niveau de sa mise en œuvre. Bien sûr, nombre de questions qui font l'objet d'actions publiques sont encore exprimées en des termes très précis. Dans ce cas, les connaissances et les informations mobilisées<sup>99</sup> qui, à un moment, ont permis de définir une question comme problème « agissable » (Péroni M., 1993), sont solidifiées dans des règles juridiques, des protocoles, des organigrammes, des bases de données, des objets. L'ensemble de ces dispositifs donnent corps à la question, et contribuent à sa stabilisation. Et même si les agents interprètent, modulent, adaptent les règles qui encadrent leur action, ils disposent de cadres d'interprétation qui découpent leur champ d'intervention, « met[tent] en parenthèses le monde extérieur, mais sans pour autant abolir toute connexion avec lui. » (Callon M., 1999). Bref, pour reprendre les termes de Michel Callon, dans ces conditions, « le cadrage est la norme et les débordements sont des fuites ».

Ce sont justement ces cadres qui tendent, dans certains domaines et en certaines circonstances, à perdre de leur consistance, ouvrant dès lors le passage à tous les débordements, à toutes les connexions possibles. La mise en œuvre est alors moins tenue par la définition préalable d'objectifs précis et de tâches à accomplir. Elle est moins balisée par des règles qui isolent un objectif précis. Elle tend à être le lieu où l'action publique se définit en même temps qu'elle s'accomplit.

---

<sup>99</sup> y compris les évaluations en termes de risques...

Et, ce déplacement des lieux de définition de l'action modifie largement la manière dont celle-ci s'opère. Lorsque les niveaux de définition et d'application de l'action sont dissociés, que les arbitrages sont fixés en amont de l'action à partir d'un travail de catégorisation et d'agrégation, les opérateurs de terrain mettent en œuvre ces arbitrages en s'inscrivant dans le cadre qui leur est proposé (et cela même si, comme nous l'avons évoqué ci dessus, ils disposent d'une marge d'autonomie et d'interprétation). Quand tel n'est plus, ou moins, le cas, c'est à eux que revient la double tâche d'identifier les problèmes et de choisir des orientations d'action, et cela, en relation directe avec la situation dans laquelle ils s'inscrivent. Mais, ils ne peuvent alors compter sur la solidité des entités construites par la mise en série et se retrouvent confrontés à la complexité des situations, et à la multiplicité des enjeux qui s'y croisent. Face à l'incertitude, c'est donc en agissant au plus près du terrain que les agents de l'action publique s'efforcent de trouver les solutions les moins dommageables et d'ajuster leurs interventions.

### **3.4. Les « objets chevelus » de l'action publique.**

De fait, lorsque l'action publique se définit au lieu même de sa mise en œuvre, au cœur de la situation, son spectre tend à s'élargir. En l'absence d'une segmentation préalable des domaines à prendre en compte, d'un classement et d'une hiérarchisation des questions à régler, ce sont des situations complexes, caractérisées par des interdépendances multiples, des intérêts enchevêtrés, et des enjeux dont les limites ne sont pas clairement établies, qui sont à prendre en compte. Des situations d'incertitude, donc, qui naissent de la complexité. L'anticipation des conséquences des différentes formes d'intervention repose, en effet, sur des bases fragiles : la solidité des données et la fiabilité des prévisions ne sont nullement garanties. Mais surtout, il ne s'agit pas seulement de mettre en perspective des probabilités d'occurrence entre des scénarios bien identifiés mais de procéder à la qualification des événements à prendre en compte.

Dans le cas évoqué plus haut des politiques sociales, les catégorisations simples sur lesquelles reposent les mécanismes d'assurance et de solidarité ont tendance à perdre de leur évidence. Il est, par exemple, désormais assez largement reconnu que la mesure des inégalités ne peut s'appuyer exclusivement sur le seul critères de revenu et qu'elle doit

intégrer de multiples autres paramètres, tels que les trajectoires personnelles et familiales, les situations générationnelles, les handicaps etc. (Rosanvallon P., 1996). Ainsi, même si l'architecture globale des mesures sociales repose toujours sur la définition de groupes à risque, les catégories, les regroupements et les nomenclatures, qui doivent constituer les points d'appui de la détermination des groupes-cibles de l'action publique, ne sont plus aussi systématiquement opératoires. Ainsi en est-il de la catégorie « famille monoparentale », dont l'instauration atteste de l'adoption d'une neutralité morale face à des formes de vie longtemps stigmatisées. La constitution de cette catégorie du droit social témoigne de la reconnaissance de la pluralité des formes familiales tout en exprimant le souci de prendre en compte les difficultés particulières des foyers ainsi désignées. Mais, comme le montre Jacques Commaille, ce désir d'unicité exprimé par la nouvelle catégorisation ne résiste pas à l'éclatement des pratiques et des situations (Commaille J., 1996). Le lien entre monoparentalité et pauvreté n'est pas systématique, la fluctuation des situations personnelles est grande et la qualification concrète des situations devient discutable.<sup>100</sup> Finalement, il revient aux agents locaux d'effectuer un certain jeu avec la règle : certains d'entre eux, constatant l'arrivée d'un nouvel adulte dans le foyer, enregistre immédiatement la fin de la situation de monoparentalité et suppriment l'allocation ; d'autres, se préoccupant, avant tout, des ressources économiques de la famille appliquent la règle avec une plus grande souplesse. *« Cette diversité des pratiques est bien sûre favorisée par le flou de la catégorie au fondement de l'intervention éventuelle, confirmant un peu plus que lorsque l'on sort d'un mode binaire de définition des comportements privés (marié/non marié, légitime/illégitime, etc.), l'incertitude dans la désignation conduit au flou des critères. Or, ici, la définition : « est isolée toute personne qui ne vit pas maritalement » ne règle rien de la situation réelle de la bénéficiaire éventuelle (vraiment isolée ? pas isolée physiquement mais isolée financièrement ? etc.) qu'il faut vérifier (comment ?)... ou renoncer à vérifier ! »* (Commaille, J., 1996). Précisons que cette incertitude qui marque l'action concrète des agents n'est pas d'ordre strictement cognitif. Car ce n'est pas seulement la qualification de la situation de l'usager qui se présente au guichet qui pose question mais aussi le principe au nom duquel agir. Dans le cas évoqué ici, les finalités d'une politique de redistribution économique sont en

<sup>100</sup> Didier le Gall et Claude Martin dans une enquête citée par Jacques Commaille (Le Gall, D., Martin C., 1988) recensent 7 formes de réseaux de parenté après la désunion conjugale. *« Il est donc effectivement possible de conclure ici que le réseau de parenté après la désunion est à « géométrie variable » et que l'existence chez un certain nombre de parents-gardiens (plus d'un quart d'entre eux dans l'enquête précitée) d'une « conjugalité non cohabitante » vient brouiller un peu plus une image « universelle », comme la variété de ces situations entraîne également une diversité des conditions économiques de vie des « familles » concernées. »* (Commaille J., 1996)

tension avec une volonté de maintenir en l'état l'institution familiale ou au contraire d'en favoriser les évolutions. L'action publique se retrouve ainsi à l'intersection entre plusieurs registres de finalités : définir des priorités, émettre des choix dans un contexte de concurrence normative devient problématique. « *Les objets visés sont composites et ne permettent pas de fixer la focale sur une seule technicité* » (Jeannot G., 2005). Faire de l'action publique devient, en quelque sorte, un métier « *flou* »<sup>101</sup>.

La lutte contre le saturnisme infantile, à laquelle je me suis particulièrement intéressée (1), offre aussi, à ce propos, beaucoup d'éléments d'analyse qui illustrent bien l'extrême complexification des objets sur lesquels porte l'action publique. Elle constitue un cas particulièrement pertinent de construction « in situ » d'un problème. En effet, bien que cette question du saturnisme ait fait depuis une dizaine d'années l'objet de dispositions législatives plutôt ciblées<sup>102</sup>, sa définition n'a cessé de se modifier, de s'élargir, de se complexifier au travers des pratiques des acteurs qui s'en sont successivement saisi. A aucun moment de son histoire, en effet, la lutte contre le saturnisme n'a été reconnue comme relevant de manière exclusive de la responsabilité ou de la compétence d'un type particulier de professionnels. De multiples formulations de l'intoxication, hybridant le plus souvent des définitions émanant d'agents différents, ont été produites, dans le cadre de situations très diverses, sans qu'aucune ne parvienne véritablement à s'imposer en dehors du contexte de son élaboration. Ces diverses problématisations n'ont pas vraiment abouti à produire une énonciation unifiée et définitive de la question.

Si l'on revient aux prémices de cette histoire du saturnisme infantile en France, on peut relever que cette question a trouvé ses premiers contours au travers de l'interprétation des premiers professionnels qui s'y sont confrontés. De fait, en 1985, l'occurrence rapprochée de quelques cas graves d'intoxication saturnine touchant de jeunes enfants<sup>103</sup> sollicite l'attention de certains praticiens hospitaliers parisiens. Ceux-ci, comme ils en ont l'habitude en cas d'apparition d'une pathologie peu fréquente, prennent l'initiative de se rencontrer pour

---

<sup>101</sup> Gilles Jeannot dédie son ouvrage consacré aux « *métiers flous* » (Jeannot G., 2005). « *A tous ceux qui éprouvent quelque difficulté à expliquer leur métier à leur belle-sœur* ».

<sup>102</sup> Ces dispositions sont inscrites dans la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998, la loi Solidarité et renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 et la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

<sup>103</sup> Le saturnisme infantile est une intoxication produite par l'ingestion du plomb contenu dans des écailles de peinture qui se détachent notamment des murs humides des logements insalubres. Elle touche particulièrement les enfants entre 2 et 6 ans, âge où le portage main-bouche est fréquent. Les conséquences de l'intoxication dépendent de la quantité ingérée. Une intoxication aiguë peut produire des encéphalopathies sévères, une intoxication chronique peut entraîner la diminution des performances cognitives et sensori-motrices.

réactualiser leurs connaissances, confronter leurs données, et diffuser l'information auprès de leurs collègues. L'intoxication saturnine se présente à eux comme une pathologie sévère, d'origine accidentelle, et dont le traitement, dont l'efficacité dépend de la précocité du diagnostic, relève de compétences médicales spécialisées.

Mais un premier élargissement de la définition du problème s'opère lorsque ces médecins hospitaliers rentrent en relation avec des médecins de santé publique : les informations détenues par les spécialistes de la médecine curative sont transférées aux spécialistes de la médecine préventive et de l'hygiène publique qui les interprètent sous d'autres registres. Le saturnisme est alors extrait du champ de la clinique où il était exclusivement traité. En effet, une fois informés, de manière tout à fait inopinée d'ailleurs, de l'occurrence de plusieurs cas de saturnisme sur leur secteur d'intervention, les médecins de la PMI et du Laboratoire d'Hygiène de la ville de Paris identifient très vite la présence de plomb dans les peintures comme cause de l'intoxication. Ils s'investissent alors immédiatement dans des opérations de dépistage : le saturnisme, qui est bien connu dans ses formes aiguës, peut, en effet, comporter des conséquences irréversibles et il importe pour les professionnels de santé de repérer les enfants susceptibles d'être intoxiqués afin de prévenir une aggravation de leur état. L'intoxication est désormais saisie, non seulement en tant que pathologie ayant telle ou telle caractéristique, mais en tant qu'elle affecte potentiellement une population.

Mais la conduite du dépistage aboutit à une nouvelle complexification de la question. De fait, le dépistage se diffracte en une multiplicité d'évaluations opérées par les médecins de santé publique. Chacun de ces médecins, recevant un enfant en consultation, statue sur l'opportunité de procéder ou non à un examen biologique. La possible présence de l'intoxication se repère non seulement au travers des symptômes que présente l'enfant, mais aussi à partir du recueil de certaines informations à caractère plutôt social. Les évaluations opérées par les médecins s'appuient ainsi sur le croisement d'indices de présomptions puisées dans des champs divers et elles requièrent donc une certaine sensibilité au contexte de la maladie.

Cette définition élargie de l'intoxication saturnine se diffuse ensuite au travers de la normalisation des méthodes de dépistage : les études menées pour cerner au plus près les facteurs de risque d'intoxication (localisation et état du logement, niveau de revenu, origine

géographique) et pour dresser le profil des enfants intoxiqués contribuent à mettre en évidence que l'intoxication saturnine est une maladie socialement caractérisée. Elle touche essentiellement des enfants de familles défavorisées, souvent d'origine étrangère, vivant dans des conditions très précaires.

Pendant les quelques années qui suivent la découverte des premiers cas français de saturnisme, le réseau des acteurs concernés s'élargit mais il reste néanmoins à dominante médicale. Certes, et parce que l'intoxication concerne des personnes en grande difficulté, des travailleurs sociaux participent, sur le terrain, à la prévention de l'intoxication et au soutien des familles touchées. La prise en charge des enfants malades ou des enfants à risque appelle des mesures visant l'amélioration de la situation sociale des familles concernées, et l'accompagnement à la prise en charge de leurs enfants. Mais les porte-parole de la cause saturnine sont encore presque exclusivement des professionnels de la santé. Il leur apparaît, cependant, que, dans la mesure où l'accessibilité du plomb dépend de la dégradation de l'état des peintures et donc de la vétusté des appartements, le problème du saturnisme est directement lié à l'existence de logements très dégradés au cœur des grandes agglomérations. Finalement, ils réussissent, avec plus ou moins de bonheur, à enrôler d'autres types d'acteurs et en particulier des spécialistes de l'habitat qui sont sollicités, autant sur les moyens les plus adéquats de réhabilitation des logements concernés que sur la question plus générale du logement des familles défavorisées dans les grandes agglomérations. Désormais la question du saturnisme devient aussi associée à la résolution du problème de l'habitat insalubre.

Tout long de son histoire, le problème du saturnisme acquiert ainsi de nouvelles facettes et se trouve lié à de nouvelles questions. Bien loin des « *objets chauves* » de Bruno Latour, il devient ainsi un de ces « *objets échevelés* », qui « *ont des connexions nombreuses, des tentacules, des pseudopodes, qui les relie de mille façons à des êtres aussi peu assurés qu'eux* » (Latour B., 1999).

Selon les territoires, selon les configurations sociales, le problème du saturnisme se présente donc sous des formats différents. Mais, à chaque fois, il reste un problème composite, hétérogène qui agrège des enjeux dont la compatibilité n'est pas assurée. Les acteurs impliqués dans la lutte contre le saturnisme sont traversés par ces contradictions. C'est à eux qu'il revient soit d'exhausser un aspect de la question plutôt qu'un autre, soit de choisir ce qu'ils considèrent comme la meilleure combinaison entre plusieurs enjeux,

Retenons de ces quelques évocations que les objets de l'action publique ont de plus en plus tendance à résister à tout inventaire : pour les acteurs aux prises avec des situations problématiques la découverte d'autres dimensions des problèmes, jusqu'alors non soupçonnées, d'autres approches ou d'autres moyens d'action, s'effectue souvent à l'occasion de la rencontre, parfois conflictuelle avec d'autres acteurs, porteurs d'autres enjeux. Les controverses, comme l'ont montré nombre de travaux « *constituent, avec les forums hybrides au sein desquelles elles se développent, de puissants dispositifs d'exploration et d'apprentissage des mondes possibles* » (Callon M., et al. 2001). Cependant, elles n'en constituent pas le modèle unique. C'est là, nous semble-t-il, un acquis notable de nos travaux, de mettre en évidence que la pluridimensionnalité des objets de l'action publique ne se donne pas forcément à voir dans des face-à-face, dans des échanges, ou des conflits. Elle a des modes d'existence plus discrets et moins tapageurs : en dehors des discussions qui se développent au cœur des controverses, elle prend des formes plus diluées. Nous avons vu ainsi que la question du saturnisme infantile se déployait sur plusieurs territoires, sur plusieurs scènes au sein desquelles les configurations d'acteurs, les coalitions de projets sont différentes. Ces scènes sont plus ou moins autonomes. Les rapports qu'elles entretiennent sont épisodiques et de portée variable. Ainsi, bien loin des grandes confrontations où sont mises en débat des perspectives, débattus des projets, défendus des intérêts, l'histoire de la lutte contre le saturnisme infantile est plutôt l'histoire d'une circulation entre des agents disposant de ressources cognitives et pratiques variées et des ajustements successifs auxquels ces transferts ont donné lieu. Déambulation dont l'allure n'est pas constante : si, parfois, à l'occasion d'un événement, les échanges peuvent s'accélérer, si des réseaux peuvent se croiser ou s'élargir, si donc la question du saturnisme peut faire l'objet d'intenses moments de discussions, elle connaît aussi de longues périodes d'enlèvement et de silence, renvoyant chaque acteur ou chaque petit collectif d'acteurs à l'ambivalence de ses positions et aux multiples risques à prendre en compte.

### **3.5. L'emprise de l'urgence**

L'incertitude liée à la complexité de ses objets positionne, me semble-t-il, l'action publique sur une temporalité axée sur le présent ou sur le très court terme. Cette focalisation sur le présent va de pair avec la succession rapide des objets sur lesquels porte l'action

publique ainsi que la flexibilité de ses formes. Dans certains domaines, l'on constate une fluidité très grande des politiques qui s'adaptent en permanence à l'apparition de nouveaux problèmes, de nouveaux enjeux. Cette mutation temporelle se traduit au niveau du droit qui « *procède en tâtonnant, par essais erreurs* » (Ost F., 1998) et dont les multiples dispositions se superposent sans véritablement s'annuler.

Mais c'est plus au niveau de la mise en œuvre de l'action publique que de la conception des politiques, que j'ai observé comment cette mutation temporelle se manifeste. Au cours de certains de mes travaux j'ai pu, en effet, constater à plusieurs reprises comment, dans certaines situations, faute de disposer d'un cadre stable leur permettant d'inscrire leurs interventions dans la durée, les agents de l'action publique restreignent leur horizon temporel et se laissent guider par la logique de l'urgence (Laïdi Z., 1999). Les difficultés éprouvées à hiérarchiser les finalités de l'action conduisent à réagir au plus vite à ce qui semble ne pouvoir attendre. Se développe un mode d'action « en temps réel » consistant à porter attention aux problèmes immédiats, à identifier en flux continu les effets des actions réalisées et à opérer au fur et à mesure les corrections nécessaires.

Ce mouvement de retrait de la dimension projective de l'action publique au bénéfice d'une logique de l'urgence est notamment perceptible dans le domaine des politiques sociales qui, parallèlement à l'effritement de la condition salariale, sont touchées par une certaine indétermination de leurs finalités et de leurs cibles. La définition des bénéficiaires ne procède, en effet, pas toujours, de l'application d'une règle distributive clairement énoncée. De fait, tandis que s'éloigne la perspective de « *réinsérer dans le flux montant ceux qui s'en trouvaient momentanément écartés* », (Ion J., 1991), le projet qui soutenait l'action publique perd de ses contours. L'intervention sociale a tendance à se rabattre vers le traitement des situations qui semblent ne pouvoir attendre. Aux prises avec une multiplicité de situations de détresse, elle est alors confrontée à une demande mouvante qui excède les catégorisations habituelles (Ion J., 2005, 2006).

Les politiques, dites de l'urgence sociale, sur lesquelles portent certains de mes travaux [11, 54] illustrent de manière quasi paradigmatique cette posture de l'action publique. Sous ce terme, sont désormais regroupées un ensemble d'actions, notamment en matière d'accueil et d'hébergement, visant à répondre sans délai aux situations de détresse. Cette forme d'intervention fondée sur la réponse à l'extraordinaire a fini par s'institutionnaliser au début

des années 1980 avec la publication des premières circulaires « pauvreté-précarité »<sup>104</sup>. C'est ici l'éventualité de l'apparition de crises, de ruptures, et la nécessité d'y répondre dans les délais les plus brefs possibles qui s'exporte du domaine sanitaire vers le domaine social. La création de services d'accueil fonctionnant en continu 24 h/24, puis plus tard de Samu sociaux, de numéros verts, s'inscrit bien dans la logique de ce transfert. Chaque année, la publication par le Ministère des Affaires sociales de la circulaire concernant l'accueil d'urgence donne le signal de la mobilisation : il s'agit de parer aux risques que les rigueurs du froid peuvent faire encourir aux plus défavorisés et de mettre en place des moyens exceptionnels pour conjurer la mort d'homme sur la voie publique. Comme en matière médicale, la détresse vitale, l'existence d'une menace pour la survie constituent le point de référence de l'action. Il est prévu, d'ailleurs, une graduation des dispositifs d'urgence en fonction de la rigueur des conditions climatiques. Chaque année à l'approche de l'hiver, la publication par le Ministère des Affaires Sociales de la circulaire concernant l'accueil d'urgence donne le signal de la mobilisation. La gestion de l'urgence est orientée vers la mise « hors péril »<sup>105</sup>. Mais, en même temps, reconduite chaque année, elle tend à devenir une modalité stabilisée de l'action publique à l'égard des personnes très démunies. L'urgence n'est plus exceptionnelle. Elle se routinise et « *elle devient une temporalité de l'action en général* » (Laidi., 2000).

Cette problématique de l'urgence contamine aussi le mode d'intervention des travailleurs sociaux qui jouent du brouillage des fonctions des dispositifs de logement et d'accueil pour répondre à l'impérieuse nécessité de trouver une solution rapide pour les personnes en grande difficulté<sup>106</sup>. Ainsi, la hiérarchie fonctionnelle entre différentes strates de l'hébergement devant permettre de franchir les différentes étapes des parcours d'insertion fonctionne plus comme une référence incantatoire que comme une structure qui cadre les orientations.

---

<sup>104</sup> La première des circulaires dites « pauvreté-précarité » publiées par la Direction des Affaires Sociales du Ministère des Affaires Sociales est celle du 17 mars 1983.

<sup>105</sup> La circulaire du 30 octobre 2007 rappelle le rôle essentiel des équipes mobiles « *pour aller au devant des personnes isolées qui mettraient leur vie en péril en ne rejoignant pas d'elles-mêmes un abri* ».

<sup>106</sup> C'est ainsi qu'un informateur me confiait qu'il n'est pas rare que les travailleurs sociaux, recherchant désespérément une solution pour les familles dont elles ont la charge, tentent d'ajuster la présentation de leurs candidats en fonction de ce qu'ils imaginent être la cible des différentes formes d'hébergement: « *Les assistantes sociales de secteur, elles sonnent à toutes les portes. Il m'est arrivé de réaliser que telle famille qui m'avait été décrite comme fortement déstructurée, et comme ayant besoin, en conséquence, du suivi très rapproché que dispense notre CHRS, et bien elle avait été présentée à la cellule d'attribution des logements d'extrême urgence comme une famille, ayant eu un accident de parcours, mais bien sous tous rapports.* » (Entretien directeur de CHRS, Rhône)

Une autre manifestation particulièrement critique de l'extension de la logique de l'urgence est le sort réservé à l'accueil des demandeurs d'asile [54]. C'est ici aussi l'éclatement de la définition de la demande d'asile qui doit, tout d'abord, être relevée. Certes, du point de vue juridique, la catégorie de demandeur d'asile peut être établie assez simplement, en référence au statut de réfugié garanti par les instances nationales ou internationales. Dans cette perspective, le demandeur d'asile est celui qui a officiellement sollicité la protection de l'Etat et qui attend la réponse à sa requête. Ainsi délimitée, la population des demandeurs d'asile peut être aisément identifiée et dénombrée à partir de l'enregistrement des demandes et des réponses données par les services instructeurs. Elle bénéficie d'un certain nombre de droits, notamment celui d'être hébergé dans les structures spécialisées du Dispositif National d'Accueil<sup>107</sup>, ou à défaut de recevoir une prestation financière. Cette définition juridique est un peu obscurcie par l'existence de situations beaucoup moins identifiables, se développant dans les interstices des procédures, et générées par les nombreux décalages qui, en matière d'asile, existent entre le fait et le droit.

Mais surtout, dans la pratique de l'intervention sociale, la dénomination de demandeur d'asile ne recouvre pas toujours un statut précis et attesté. L'appellation "demandeur d'asile" désigne souvent un ensemble de personnes étrangères dont le statut n'est pas forcément identifié de manière précise. Elle renvoie alors à une réalité très large aux contours extrêmement flous qui peut inclure des sans-papiers, des personnes déboutées, voire même des étrangers résidents. Cette imprécision qui marque l'emploi du terme n'est, semble-t-il, pas sans lien avec l'ambiguïté qui pèse aujourd'hui sur la signification attachée à la demande d'asile.

Rappelons, tout d'abord, que l'octroi de la qualité de demandeur d'asile est très ouvert, puisqu'il repose sur une simple déclaration. En outre, c'est un statut qui est, par définition, provisoire puisqu'il est accordé dans l'attente de la décision de l'instance compétente. Or, si jusqu'aux années soixante-dix une part très importante de demandeurs obtenait, au terme de la procédure, le statut de réfugié, la proportion s'est aujourd'hui inversée. Seule une minorité de demandeurs d'asile se voit accorder la protection de l'Etat français et le droit de s'installer sur le territoire.

Cette évolution n'est pas sans incidence sur la manière dont sont considérées les personnes se réclamant de ce statut. Dans un contexte où la reconnaissance de l'état de réfugié est distribuée avec parcimonie, le demandeur d'asile est plus souvent perçu comme

---

<sup>107</sup> Le Dispositif National d'Accueil (DNA) est composé de CADA (centres d'accueil des demandeurs d'asile) et de CPH (centres provisoires d'hébergement) qui reçoivent les personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

un débouté en sursis que comme un futur réfugié. L'identité qui lui est conférée renvoie alors moins à son statut actuel qu'à son devenir probable. Le demandeur d'asile, juridiquement reconnu, est un peu confondu avec le sans-papiers qu'il risque de devenir.

De plus, si la représentation du demandeur d'asile se dilue c'est surtout parce qu'elle pâtit de l'amalgame avec celle de migrant économique. Cette confusion s'arrime à un certain nombre de faits : les réfugiés arrivant en France aujourd'hui ne sont plus tout à fait ceux d'il y a 30 ans. Ils sont, en particulier, bien différents des militants politiques, originaires des classes moyennes, fuyant les dictatures militaires d'Amérique Latine ou les régimes communistes d'Asie de Sud-Est, dont l'arrivée a initié la mise en place d'une politique de l'asile en France. Désormais les populations en quête de protection fuient des conflits moins facilement repérables. Disposant de moindres qualifications, elles ne sont pas susceptibles d'une intégration aussi rapide dans la société d'accueil.

Parallèlement, le Dispositif National d'Accueil censé garantir les conditions matérielles susceptibles de favoriser l'exercice du droit à la protection présente des capacités largement insuffisantes pour absorber les demandes. Ce dispositif s'est, en outre, largement banalisé puisqu'aux places en CADA qui offrent un accompagnement à la demande d'asile, se sont vus adjoindre des lits en foyers ou des nuitées d'hôtel. Les critères d'admission dans ce dispositif, laissés à l'appréciation des départements, est très marqué par une logique humanitaire. Ainsi dans le Rhône, la commission d'admission accorde la priorité aux familles avec enfants. Les personnes isolées ne sont acceptées qu'au regard de la gravité de leurs problèmes de santé.

Mais une grande partie des demandeurs d'asile sont exclus du dispositif spécialisé et sollicitent alors les différentes structures d'urgence. Lorsqu'ils y sont accueillis (ce qui n'est pas toujours le cas, loin s'en faut), ce n'est pas en tant que titulaires de droits spécifiques, mais en raison de la détresse qui les touche. De manière générale, et bien que traversé par des points de vue et postures hétérogènes, l'accueil des demandeurs d'asile s'opère désormais principalement sous l'emprise de l'urgence. La logique politique, qui inscrit l'aide aux demandeurs d'asile dans un projet qui permet d'identifier une catégorie bien délimités d'ayants droit, est fortement érodée par le développement d'une logique compassionnelle centrée sur la réponse à des besoins individuels (Fassin D., 2004).

Les inflexions des postures de l'action publique s'accompagnent ainsi d'une reconfiguration des temporalités. Parmi les quatre dimensions du temps public distinguées par François Ost - la mémoire (qui consiste à « *lier le passé* ») , le pardon (« *déliier le passé* ») , la promesse (« *lier l'avenir* ») et la remise en question (« *déliier l'avenir* ») - la

dernière, sans éliminer les trois autres, occupe une place importante dans certaines formes contemporaines de gouvernementalité : « *C'est le présent qui concentre toute la charge d'attente normalement portée sur l'avenir, et c'est dans l'injonction immédiate de l'instant - dans l'urgence donc- que l'action est appelée à se produire* » (Ost F., 1999) Alors que l'action visant l'instauration d'un ordre, état stable, suppose une temporalité close, la gestion des désordres est toujours en mouvement. Elle suppose une attention soutenue aux variations sans forcément d'être en mesure d'en qualifier la portée.

C'est dans cette perspective que s'ancre la proposition d'un phénomène global de propagation du risque soutenu dans ce chapitre. Cette hypothèse prend acte du fait que le décloisonnement produit par le déplacement des lieux de construction de l'action publique est étroitement associé à l'éclatement des cadres et normes permettant aux acteurs d'avoir une prise, cognitive et pratique, sur la réalité. Le processus de « désobjectivation » que Michel Dobry a repéré dans les crises politiques (et plus précisément dans les crises liées à des mobilisations multi-sectorielles) se chronicise et se diffuse. Il dissout l'évidence des finalités à atteindre et des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Marquée ainsi par une incertitude structurelle (Dobry M., 1986), l'action publique se fait plus modeste : elle ne vise plus la construction d'un bien souhaitable mais se concentre sur la gestion en temps réel des risques de désordre. Elle rétrécit son horizon temporel et se polarise sur le présent immédiat ou le futur très proche esquivant ainsi des choix dont les termes se perdent dans la complexité des enjeux à traiter.

## 4. QUE RESTE-T-IL DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Dans les formes dans lesquelles nous venons de la décrire, l'action publique est centrée sur le présent, absorbée par le repérage des moindres signes de rupture et de dysfonctionnement. Ce faisant, elle renonce à la mise à distance qu'impliquent la conception et la mise en œuvre d'un projet et tend, pourrait-on dire, à se laisser guider par « *la propension des choses* » (Jullien F., 1995)<sup>108</sup>. En poussant quelque peu le modèle aux limites, l'on pourrait avancer que l'action publique, comprimant tout horizon d'attente, colle de près à son objet, se diluant même à son contact... Sans aller jusque là, il me semble que la flexibilité et la solubilité de l'action publique que j'ai observées sur certains de mes terrains de recherches ne sont pas des caractéristiques purement contingentes, propres à des situations exceptionnelles. Elle me semble au contraire avoir tendance à devenir des propriétés désormais assez ordinaires de l'action publique.

Dans ces conditions, l'on peut s'interroger sur ce qui constitue encore la spécificité de l'action publique. A quels critères devrait-elle désormais répondre pour continuer à être considérée comme telle ? A partir de l'examen des modes d'actualisation de trois propriétés qui lui sont habituellement associées, le statut des agents qui la conçoivent et la mettent en œuvre, la finalité qu'elle poursuit et enfin la publicité qui lui est attachée, nous tenterons, dans ce chapitre, de déceler ce qu'il reste de l'action publique dans ces conditions.

### 4.1. Une action publique distribuée

Depuis plusieurs décennies, et bien au-delà du constat de la redistribution de l'exercice du pouvoir entre « *centre* » et « *périphérie* » (Grémion P., 1976), les travaux de sciences politiques ont pointé la recomposition des formes institutionnelles classiques et

---

<sup>108</sup> « *Plutôt que de dresser un modèle qui serve de norme à son action, le sage chinois est porté à concentrer son attention sur le cours des choses, tel qu'il s'y trouve engagé, pour en déceler la cohérence et profiter de leur évolution [...] Au lieu de construire une forme idéale qu'on projette sur les choses, s'attacher à détecter les facteurs favorables à l'œuvre dans leur configuration ; au lieu donc de fixer un but à son action, se laisser porter par la propension ; bref, au lieu d'imposer son plan au monde, s'appuyer sur le potentiel de la situation.* » (Jullien F., 1995)

relevé l'inadéquation d'une conception purement étatique de l'action publique. Analysant comment les politiques publiques excèdent la sphère politico-administrative et comment, loin d'engager seulement des agents détenant officiellement l'exercice de l'autorité publique, elles impliquent des acteurs divers, un certain nombre de ces travaux ont proposé d'interpréter l'action publique en tant qu'« *action collective* » (Lascoumes P., 1996)<sup>109</sup>. Les approches en termes de gouvernance, notamment, théorisent un mode de gouvernement reposant sur des relations plutôt horizontales entre des acteurs hétérogènes et faisant une place importante à la négociation et au compromis (Le Galès P., 1995). « *La gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement* » (Lascoumes P., Le Galès P., 2007). Ainsi, tout en mettant en évidence le caractère de plus en plus polycentrique de l'action, ces approches s'efforcent de repérer derrière « *la confusion des situations empiriques et le foisonnement des négociations [...] un certain ordonnancement des intérêts en présence* » (Gaudin J.P., 1995, 2002).

Quelques-uns de mes travaux ont mis en évidence des formes d'action publique dont le mouvement ne semble pas aussi fermement guidé par un tel « *ordre sous-jacent* ». Loin des formes d'organisation suggérées par les définitions de la gouvernance qui suppose, soit une finalité pré-définie, soit une dynamique d'intégration des intérêts en présence (Rangeon F., 1996 ; Commaille J., Jobert B., 1998)<sup>110</sup>, certaines des configurations que j'ai pu observer tendent vers un éclatement de la prise en charge de l'action publique allant de pair avec un relatif éclatement de ses finalités.

Dans des travaux [11, 54] précédemment évoqués, j'ai pu montrer comment les désormais labellisées « politiques locales de l'urgence » sont le résultat d'actions extrêmement fragmentées, menées par une multiplicité de structures autonomes et offrant peu de prise aux vellétés régulatrices de l'administration départementale. L'architecture de l'offre en matière d'urgence s'est en effet construite sous l'effet de la mobilisation d'un

---

<sup>109</sup> « *Les sciences sociales ont dans ce sens transformé la science administrative pour envisager l'action publique comme un ensemble d'actions collectives sinueuses qui s'opérationnalisent dans des programmes plus ou moins transversaux, impliquent des réseaux d'acteurs hétérogènes, et dont le déploiement s'effectue autant par la diffusion de procédures de négociation que par celle d'objectifs substantiels.* » (Lascoumes P., 1996)

<sup>110</sup> « *S'il permet de dépasser le cadre trop étroitement institutionnel de la notion de « gouvernement », le concept de « gouvernance » présente cependant l'inconvénient d'impliquer une approche unifiée et intégrative des composantes du gouvernement urbain et des intérêts en présence* » (Rangeon F., 1996)

certain nombre de structures privées associatives qui se sont investies dans l'action caritative et le développement de pratiques d'assistance, en réponse à l'extension des phénomènes de précarisation et d'exclusion. Sans revenir sur cette histoire complexe, on peut, en effet, rappeler que l'irruption de la question de l'urgence sur la scène publique nationale provient d'initiatives d'origine associative. Au niveau national, la création des Restos du Cœur par Coluche en 1985, largement relayée par les médias et le monde du spectacle est souvent considérée comme un événement fondateur. Le message de Coluche n'est pas sans évoquer un appel précédent, très mobilisateur lui aussi, lancé par l'Abbé Pierre en 1954, mais il n'en constitue cependant pas la réplique modernisée. Si l'Abbé Pierre dénonçait le scandale du mal-logement et réclamait l'intervention des pouvoirs publics, Coluche sollicite la mobilisation de la société civile, « *pour donner à manger à ceux qui ont froid et faim* ». Son appel initie un mouvement plus large, celui du redéploiement du mouvement associatif sur le champ de l'urgence dont l'un des indices est l'augmentation du nombre de bénévoles engagés dans les associations caritatives.<sup>111</sup> Au niveau national, l'implication des associations dans les actions de terrain a donc précédé sur le front de l'urgence l'engagement de l'Etat. Certes, celui-ci a propulsé le développement des interventions associatives. En conférant un label commun à un certain type d'actions, ne serait-ce qu'en les faisant émerger sur une même ligne budgétaire, il a contribué à qualifier l'urgence sociale comme problème à résoudre et à la faire advenir comme objet de politique publique. Cependant, la labellisation publique d'initiatives éparses ne s'est pas traduite par l'unification du domaine de l'urgence qui reste extrêmement fragmenté.

Au sein d'un territoire donné, le « secteur » de l'urgence<sup>112</sup> regroupe un nombre variable de structures ou d'institutions dont les activités ne sont pas déterminées par la réalisation d'un objectif global bien délimité, auquel chacun apporterait sa contribution spécialisée. Dans la mesure où il n'y a pas de qualification préalable de la demande d'urgence – il n'y a pas d'ayants-droit de l'urgence – les interventions qui sont menées sous ce registre ne découlent en aucun cas de la programmation ou de la délégation de missions d'action collective préalablement définies. Au niveau d'une agglomération, la prise en charge des situations d'urgence est assurée par une myriade de prestataires autonomes, répondant

---

<sup>111</sup> Le nombre de bénévoles du Secours catholique a ainsi triplé en 20 ans passant de 25000 volontaires en 1975 à 72000 en 1995.

<sup>112</sup> Parler de secteur de l'urgence est ici une commodité de langage. Comme nous le soulignons, les associations ou structures qui participent à la prise en charge des personnes très démunies ne constituent pas à proprement parler un secteur défini par une méthode d'approche ou un objet d'intervention communs.

chacun de leur côté aux demandes qu'ils ont pu identifier sur le terrain, et tentant d'y apporter des réponses ajustées.

Et la nature des prestations proposées par chaque structure résulte, en effet, de l'interaction entre, d'une part, les demandes dont elle est saisie, et d'autre part les ressources dont elle dispose pour y répondre, non seulement en termes financiers, mais en termes de compétences, de disponibilité et de valeurs. Cette relation entre besoins et moyens est, d'ailleurs, moins linéaire que cette formulation ne le laisserait supposer : Le type de solutions que détient chaque association (souvent marqué par son histoire) oriente fortement la définition des problèmes qu'elle se propose de résoudre et pré-sélectionne, de fait, la clientèle qu'elle est à même d'accueillir. Tel opérateur accueillera plus aisément les hommes célibataires d'un certain âge, tel autre se spécialisera dans la prise en charge des familles. L'accès des différents types de publics aux différents prestataires de services d'urgence s'effectue selon une logique de filière dont le fonctionnement se laisse difficilement déchiffrer. En effet, chaque opérateur est au centre d'un réseau plus ou moins lâche de partenaires vers lesquels il oriente les personnes dont il a, à un moment donné, la charge. En conséquence, sur une agglomération donnée, la réponse publique aux besoins de première nécessité des personnes en grande difficulté est assurée par de multiples entités autonomes qui distribuent des prestations extrêmement hétérogènes en termes de critères d'admission, de durée de prise en charge, de types d'accompagnement. Les tentatives de cadrage engagées par les pouvoirs publics pour orienter l'action de ces opérateurs sont souvent mises en défaut [54]. Ainsi, la mise en réseau des acteurs de l'hébergement d'urgence opérée par les DDASS au sein des comités de veille sociale vise plus à formaliser les connexions entre les acteurs, et à améliorer le cadre de leurs interventions qu'à déterminer précisément les objectifs de leur mise en complémentarité.

Cependant la fragmentation des réponses et l'hétérogénéité des prises en charge ne relèvent pas uniquement de la logique des prestataires associatifs ou des contraintes institutionnelles qui pèsent sur leur action. Elle est aussi déterminée par les "*interactions de guichet*" (Weller J-M., 1999, Dubois V., 2003), c'est-à-dire les relations entre les acteurs de première ligne et les demandeurs (ou ceux qui se présentent comme leurs intercesseurs). Ainsi, le contenu de l'action sociale d'urgence se construit, pour une grande part, au travers des rapports interpersonnels qui se nouent entre, d'une part, les intervenants de terrain, très

souvent bénévoles, et d'autre part, les personnes exprimant une demande. En effet, la qualification de l'urgence sollicite fortement la subjectivité des agents de première ligne. C'est à eux qu'il incombe d'apprécier la recevabilité de la demande d'aide et de juger si elle justifie une réponse non différée. Dans le contexte d'une très faible formalisation des règles de fonctionnement<sup>113</sup> des structures d'urgence, la demande prise en compte n'est pas une demande pré-délimitée, encodée dans une définition, mais une demande telle qu'elle se donne à voir à un moment donné et telle qu'elle est reconnue par celui auprès duquel elle s'exprime.

Et finalement, ce qui fonde la légitimité de la demande, c'est son expressivité. Amenés ainsi à exercer leurs compétences stratégiques, les bénéficiaires jouent un rôle non négligeable dans la qualification des situations à prendre en compte. Ils sont, de ce point de vue, des agents « actifs » (Warin P., 1993) de l'action publique, au même titre que les opérateurs avec lesquels ils sont en relation. Produits de la composition d'un ensemble d'interventions associatives autonomes, les politiques de l'urgence sociale sont donc aussi largement déterminées par les interactions entre les prestataires et les demandeurs. Ces interactions qui s'opèrent au sein d'un cadre peu prescriptif, constitué de principes assez flous et de dispositions peu finalisées, offrent une large place à la subjectivité.

D'une manière plus générale, il semble bien que ce processus de subjectivation de l'action publique (Cantelli F., Génard J-L., 2007) contribue, dans les domaines où il se déploie, à défaire la notion purement institutionnelle d'acteur public. Certes, la reconnaissance du rôle des associations, les entreprises, les fondations, les syndicats dans la réalisation des missions de service public n'est pas récente. Mais, la place désormais offerte à la subjectivité des intervenants ou des usagers de l'action publique confère à ce phénomène de pluralisation de l'action publique une dimension nouvelle : ce phénomène ne se manifeste pas seulement au niveau de la mise en œuvre de l'action publique mais aussi au niveau de la définition de son objet. En forçant le trait, l'on peut avancer qu'en prenant une grande part à la définition de l'intervention dont il est la cible, le sujet de l'action publique en devient aussi, d'une certaine manière, l'auteur.

---

<sup>113</sup> Certes, chaque association définit des règles d'intervention mais celles-ci sont d'autant plus facilement transgressées qu'il s'agit souvent de règles non écrites, dont la diffusion est purement interne et dont les fondements n'ont pas toujours été explicités.

Si cette place conférée à la subjectivité reste souvent dans l'implicite, elle est aussi parfois largement revendiquée. Ainsi en est-il de certains secteurs de l'action sociale au sein desquels l'exhaussement de la logique du projet marque clairement la prise en considération de la subjectivité des personnes dans la définition des aides ou des types d'accompagnement qui peuvent leur être apportées. Dans les domaines de l'insertion sociale ou professionnelle, en particulier, le travail social dit d'accompagnement se veut un « *travail avec autrui* » (Astier I., 2005), c'est-à-dire un travail prenant appui sur les dispositions, les volontés et les ressources relationnelles de la personne. Aux côtés d'une « *logique de guichet* », encore largement à l'œuvre, et selon laquelle sont distribuées des prestations normalisées<sup>114</sup>, se développe une logique de « *magistrature sociale* » (Rosanvallon P., 1995), caractérisée par sa « *capacité à différencier les situations individuelles, par sa volonté de produire des prestations « sur mesure » ; par l'intérêt qu'elle porte aux biographies des usagers et enfin par la contractualisation de l'aide octroyée* » (Lacourt I., 2007).

Certes, cette place faite à l'autonomie de l'individu et sa capacité à se projeter dans l'avenir peut avoir des portées assez ambivalentes. Élément pivot du mouvement d'activation des politiques sociales qui consistent à doter le sujet de capacités à agir par lui-même et à faire appel à sa responsabilité, le projet peut ainsi faire l'objet d'une injonction, tout particulièrement lorsqu'il conditionne l'octroi des prestations. Au travers de l'élaboration d'un projet, le bénéficiaire doit faire la preuve de sa mobilisation et de sa capacité à s'engager sous peine de se voir privé des aides auxquelles il peut prétendre. Cependant, le projet peut aussi être le support d'une certaine co-production de la relation d'aide. Tel est l'objectif affiché de la loi du 11 février 2005, dans laquelle « *le droit qui est reconnu aux personnes handicapées n'est plus seulement de « prendre part » à la définition de leurs projets, mais bien de définir eux-mêmes leurs propres projets à charge pour l'institution de les prendre en compte d'une manière ou d'une autre* » (Vidal-Naquet P., 2009). Dans ce dernier cas de figure, en se calant au moins partiellement sur le projet de vie des personnes, l'action publique en fait à la fois ses bénéficiaires et ses initiateurs. La dynamique de la subjectivation des politiques publiques tend ainsi à brouiller la frontière entre acteurs et destinataires de l'action publique.

---

<sup>114</sup> Selon J-M Weller « *la logique de guichet emprunte au droit une conception abstraite des individus, fondés sur un principe d'égalité, où les agents appliquent de manière indifférente des droits identiques pour tous* » (Weller J-M., 2000). Il montre dans ses travaux comment l'opposition de ces deux modèles de l'action sociale, le modèle de la logique de guichet et celui de la magistrature sociale ne suffit pas à rendre compte des « *pratiques concrètes du travail des agents et de leur équipement dont l'agencement contribue à la production même du droit* ».

Notons que cette « *mise en politique de la subjectivité* » (Cantelli F., et Génard J.L., 2007) ne se déploie pas au sein des seules politiques sociales, puisqu'elle concerne aussi le cœur des fonctions régaliennes de l'Etat. Les travaux d'Yves Cartuyvels démontrent, ainsi, que le droit pénal, « *incarnation d'un modèle de justice imposé* », n'échappe pas à des recompositions normatives profondes. Un certain nombre d'évolutions concernant notamment la justice des mineurs - parmi lesquelles les tentatives d'adaptation au cas singulier, la place faite à l'oralité au détriment de l'écrit jugé trop impersonnel, la montée d'une justice douce favorisant le dialogue entre auteur et victime - témoignent de la montée en force d'une perspective subjectivante. Ces évolutions manifestent un « *même souci : refaire du sujet à travers l'intervention pénale, en faisant le pari d'une justice restauratrice partiellement déformalisée qui fasse plus de place à l'échange et à la discussion, à la subjectivité et à la participation des parties* » (Cartuyvels Y., 2007). Que ce soit vis-à-vis de l'auteur de l'infraction ou de la victime, la sentence a, dans ce cadre, une fonction restauratrice consistant à aider, selon des modalités diverses, le sujet à se réapproprier son histoire et à restaurer son identité.

Ainsi et même dans les domaines les plus inattendus, comme celui qui vient d'être évoqué de la justice pénale, les destinataires de l'action publique sont parfois en situation de contribuer assez largement à sa mise en œuvre. Dans ces conditions, le rôle d'acteur public est redistribué : il peut être endossé par des agents très divers y compris ceux qui sont les destinataires de l'action.

## **4.2. La perspective du moindre mal**

Si la définition de l'action publique ne peut pas être renvoyée exclusivement au statut de ceux qui la produisent, peut-elle être, au moins, rattachée aux « *raisons* » (CRESAL, 1993) qui la fondent ? Parmi les raisons susceptibles d'être invoquées, il semble que la référence à l'intérêt général semble perdre un peu de terrain, du moins lorsque ce terme est utilisé pour désigner un intérêt public qui transcenderait les intérêts particuliers et dont l'Etat serait le garant (Chevallier J., 1978). L'action publique semble désormais plutôt rapportée à la recherche d'un « bien commun » dont la définition est renvoyée soit à l'œuvre de la raison, soit aux résultats du débat démocratique. Entre les deux termes, l'avantage longtemps

accordé au premier semble cependant régresser au profit du second (Fritsch P., Ravon B., 1993) : la préséance conférée à l'élucidation rationnelle et scientifique dans la définition des actions à mettre en œuvre semble avoir tendance à s'éroder. La mise en crise d'une « *forme indiscutable d'autorité qui tient aux choses mêmes* » (Latour B., 1999) affaiblit la relation de continuité entre la connaissance et l'action et conduit à la pluralisation des options. Même si l'expertise est encore largement sollicitée, le débat et la discussion sont aussi fortement valorisés. La confrontation des points de vue, des intérêts et des arguments paraît constituer un préalable incontournable conditionnant la légitimation des actions engagées.

Mais ce que mes travaux ont relevé, c'est que cette mise en concurrence concerne plus des risques à éviter que des projets à réaliser. Telle que j'ai pu l'observer, l'action publique semble moins souvent guidée par la réalisation d'une finalité identifiable dont sont déduites les options à prendre et les mesures à appliquer que par le souci de l'évitement des menaces et de la régulation des débordements.

En effet, lorsque les enjeux, intérêts et perspectives qui sont engagées par telle ou telle mesure ou disposition sont multiples, hétérogènes et difficilement compatibles, l'action ne peut que très difficilement s'arrimer à un quelconque projet positif, dût-il résulter du compromis entre plusieurs ordres de justification (Boltanski L., Thévenot L., 1991). Elle se dessine plutôt à partir de l'anticipation prudente des conséquences possibles de telle ou telle solution, dans telle ou telle situation concrète. De fait, j'ai, au cours de certains de mes travaux pu observer comment la circonspection dont font preuve certains agents de l'action publique à l'égard des principes qui pourraient fonder leur action, leur sensibilité à la pluralité des points de vue, les conduit à accorder une attention particulière aux effets que leurs interventions sont susceptibles d'induire. Ce déplacement de la focale dans le processus de décision, de l'amont vers l'aval, ou en d'autres termes de la finalité vers les conséquences possibles, est associé à une transformation de la visée poursuivie : nombre de questions publiques sont appréhendées en termes de menaces à éviter ou de préjudices à minimiser plutôt qu'en termes de construction de bien. Ce faisant, il ne s'agit pas tant d'accomplir un objectif que d'anticiper les multiples conséquences possibles de cet accomplissement et de tenter, dans l'incertitude, d'en minimiser les effets négatifs. Cette posture qui, me semble-t-il, a tendance à se diffuser largement correspond assez bien à la définition de la « *politique du moindre mal* » tel que la définit Luc Boltanski à propos de la loi de 1975 dépénalisant l'avortement. « *Elle se distingue d'une politique du bien par l'adhésion à l'idée selon*

*laquelle « tout bien a un inconvénient qui lui est propre. » ou, en termes contemporains par son caractère conséquentialiste, c'est-à-dire par l'intention de donner la primauté aux conséquences sur les principes et donc par son incapacité à se mettre sous la dépendance d'un « principe discriminant » et « premier ou dernier » qui ferait l'objet d'un énoncé explicite et univoque et qui serait susceptible de discriminer les actions et de les distribuer entre bonnes et mauvaises, s'agirait-il d'un principe de moindre mal. Dans le cas des politiques du moindre mal, quand des principes se trouvent malgré tout invoqués, c'est donc le plus souvent de façon ambiguë et contradictoire » (Boltanski L., 2004).*

La politique locale de lutte contre le saturnisme, telle qu'elle a été conduite de manière relativement autonome pendant quelques années dans l'agglomération lyonnaise [1], nous offre une illustration intéressante de cette « politique du moindre mal ». En effet, avant la publication en 1998 de la loi contre les exclusions qui a défini au niveau national un certain nombre de dispositions destinées à prévenir l'intoxication et qui a enserré les pratiques des acteurs dans des règles assez contraignantes, la lutte contre le saturnisme a été menée à Lyon, sous le signe d'un certain pragmatisme. La pluralité des préoccupations des acteurs investis sur cette question, leur collaboration sous l'égide de la DDASS au sein d'une instance de discussion et de décision, le Comité Technique Plomb<sup>115</sup>, ont largement contribué à la mise en place d'une forme d'action régulatrice ménageant un ensemble d'enjeux. C'est au plus près du terrain, en fonction de la spécificité de chaque situation, que les ajustements s'opèrent. La gestion individualisée de chaque cas de saturnisme avéré permet d'adapter les modes d'intervention, en fonction de la gravité de l'intoxication, de la situation sociale de la famille, des relations des locataires avec leurs bailleurs, des désirs de relogement des familles, de la solvabilité des propriétaires... Au bout du compte, c'est moins la recherche de l'accomplissement d'un objectif univoque qui préside aux décisions qu'une logique pragmatique, attentive aux effets, éventuellement indésirables, des mesures adoptées.

A l'occasion de travaux consacrés au rôle de la justice et de la police dans la politique de la ville [20, 21, 31, 34, 59], j'ai découvert comment cette attitude régulatrice pouvait concerner aussi des institutions dont on n'attend pas a priori qu'elles puissent se prêter à de

---

<sup>115</sup> Le Comité Technique Plomb réunissait, outre la DDASS, les services d'Hygiène de la commune de Lyon, les travailleurs sociaux du Conseil Général, les Services de la Protection Maternelle et Infantile et une association, l'ALPIL, spécialiste de la question du logement.

telles évolutions. Pendant les années quatre-vingt - l'épisode est désormais clos<sup>116</sup>-, le déploiement, d'une police et même d'une justice de proximité, censées répondre aux besoins de « la demande sociale locale », a initié, dans certains territoires, un déplacement des pôles de légitimation de ces deux institutions. Ces institutions régaliennes, garantes de l'ordre public se sont, en effet, trouvées, dans certains territoires et dans certains contextes, en situation de gérer l'équilibre instable entre des risques concurrents et de jouer ainsi un rôle de « *maintenance sociale* » [59].

Traditionnellement, en effet, dans le cadre de la conception républicaine de sa mission, « *la Loi est l'ultime justification de l'action policière* » (Gleizal J-J, 1989). Et cela même si nombre d'analyses<sup>117</sup> ont, depuis longtemps déjà, mis en évidence le décalage entre les fondements de l'action policière et les modalités de son exercice, qui découle de l'extrême difficulté à enserrer dans une définition rigide, des situations concrètes obligatoirement ambivalentes (Montjardet D., 1985, 1996). Avec le développement de modes d'intervention comme l'ilotage ou la participation active à des instances partenariales tels les CCPD<sup>118</sup>, émerge une autre manière d'envisager son rôle. Selon cette perspective, les actions de police sont pertinentes, non point seulement en tant qu'elles se conforment au droit, mais, en tant qu'elles sont acceptées par le public auquel elles s'adressent et qu'elles présentent une certaine efficience sociale. Ce qui veut dire qu'elles sont moins définies au regard d'un ordre hiérarchiquement supérieur, c'est-à-dire « *par le haut* » que produites en fonction de leurs cibles, c'est à dire « *par le bas* » (Gleizal J.J., 1985). Cette nouvelle problématisation, qui aboutit à faire perdre au droit la place centrale que, dans les principes, il occupait, élargit considérablement le champ d'action de la police. Elle la conduit à ré-inscrire l'objectif du « rétablissement de l'ordre » dans un contexte plus large.

---

<sup>116</sup> La mise en place de la réforme aboutissant à la création officielle d'une police de proximité date de 1997. Cette réforme sera arrêtée en 2002, après les élections présidentielles. Nos travaux portent sur le milieu des années quatre-vingt, période au cours de laquelle sont lancées dans quelques agglomérations des réorganisations de la police, préfigurant des transformations ultérieures de plus grande amplitude. Pour une histoire de la formulation de cette politique de la police de proximité. voir Roché S., (2009).

<sup>117</sup> Il revient tout particulièrement à Dominique Monjardet d'avoir mis en évidence, le caractère « *discrétaire* » du travail policier qui « *ne procède pas d'une addition ou d'une combinaison de tâches identifiables, codifiables, programmables et prescriptibles mais de la sélection, par les intéressés eux-même, dans une très large mesure, de leurs activités.* » (Monjardet, D., 1985)

<sup>118</sup> Les Conseils Communaux de prévention de la Délinquance (CCPD) sont devenus depuis 2002 les Conseils locaux de sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD).

Et effet, la perspective qui est ainsi adoptée procède du constat que le mode d'inscription très particulier de la délinquance au sein du tissu social de certains quartiers empêche de la considérer comme un phénomène isolable, susceptible d'un traitement spécifique. L'existence souvent évoquée d'une économie souterraine, par laquelle la population pourrait participer de manière tacite aux bénéfices de trafic divers invalide toute action centrée sur un groupe-cible. De fait, ce phénomène semble connaître à Marseille, ville où j'ai enquêté, une ampleur particulière dans la mesure où il s'ancre dans la tradition locale<sup>119</sup>. La pratique des échanges illicites est d'ailleurs souvent citée comme un élément constitutif de l'héritage culturel de certains quartiers portuaires. De plus, la densité des réseaux familiaux et sociaux marseillais tisse encore de fortes solidarités qui paraissent particulièrement perméables à l'installation de circuits parallèles. Cette imbrication des réseaux de délinquance et des solidarités communautaires spécifie les données de l'intervention policière : c'est en tenant le plus grand compte possible des réactions prévisibles de l'environnement que les modalités de cette intervention tendent à être définies. L'hostilité que suscite la police auprès de la population est en effet toujours susceptible de faire dégénérer une interpellation en émeute<sup>120</sup>. Mais surtout, c'est l'opportunité de cette intervention qui est interrogée au regard de l'imbrication entre certaines conduites déviantes et les stratégies de survie de la population. Le démantèlement systématique des trafics dans une cité peut avoir des conséquences économiques et sociales très graves et, par un effet induit, amorcer une spirale de violence et un désordre plus profond que le désordre initial. On comprend, dès lors, que la réaction des forces de police face à tel ou tel événement ne soit pas dictée par le strict respect de la loi mais intègre un ensemble de considérations complexes dans une perspective globale de pacification sociale. En développant une fonction de « sentinelle sociale », la police est censée être en mesure d'apprécier les situations et d'évaluer les besoins sociaux et d'y répondre en tant que « prestataire d'autorité ». [59] Selon les opportunités et les nécessités du moment, elle est ainsi amenée à jouer simultanément sur les registres répressif et préventif, pour éviter ruptures et débordements. L'action répressive, pouvant, dans ce cadre, être mobilisée aussi bien pour sanctionner des activités illégales que pour rassurer la population.

---

<sup>119</sup> Dans l'une de mes recherches, nous avons eu l'occasion d'analyser comment les politiques de proximité mises en place dans les années quatre-vingt s'articulaient avec une forte tradition de gestion clientéliste [58].

<sup>120</sup> Afin d'épargner l'environnement et d'éviter les traumatismes, les arrestations dans une cité sensible seront, par exemple, effectuées à l'heure où les enfants sont à l'école et les jeunes encore endormis.

L'action policière est donc ici soutenue par un objectif négatif : colmater les brèches, apaiser les remous, maîtriser les risques de dérapages, éviter que la situation ne s'empire, la contenir à défaut de la résoudre. C'est donc bien ici dans une perspective de réduction des risques que l'action policière se déploie. Cette action l'amène à arbitrer entre plusieurs menaces ou plutôt à s'efforcer d'agir dans la perspective, non point de les éradiquer mais de les minorer.

Cette approche en termes de gestion des risques a connu à Marseille une application systématique ainsi qu'en témoignent les termes du diagnostic de sécurité établi en 1992 à la demande du CCPD : « *la délinquance apparaît constitutive des fléaux urbains dont les édiles municipaux doivent protéger leurs administrés. A partir de ce modèle, se déclinent les enquêtes épidémiques, les dispositifs de diagnostic précoce, de prophylaxie et les systèmes de protection programmés pour traiter l'événement quand il survient* ». <sup>121</sup> La Direction Générale de la Sécurité et de l'Hygiène de la Ville de Marseille <sup>122</sup> développait depuis plusieurs années déjà une doctrine originale consistant à gérer sur le même mode risques sociaux et risques techniques et à leur appliquer des méthodes d'intervention et des savoir-faire identiques (Collin C., 1989). A l'époque, l'ensemble des dispositifs et des instances mis en place s'inscrit dans cette perspective. Il en est ainsi de la création, dans chacun des 11 sites DSU, de conseils décentralisés de prévention de la délinquance, « outils de proximité » du CCPD. Ces conseils qui regroupent un grand nombre d'acteurs locaux fort divers sont conçus comme des « *lieux d'alerte et de veille* », ayant « *pour mission d'adapter des indicateurs à la réalité locale et d'anticiper les risques de tension locale* ». Dans le même esprit, le diagnostic local de sécurité privilégie l'observation des faits sans exclusive au détriment d'une démarche plus analytique. Fondé sur la collecte de témoignages du plus grand nombre possible d'acteurs locaux, il s'attache essentiellement à produire une photographie du phénomène de délinquance à partir du recensement de ses symptômes et de ses effets. Enfin, la démarche active de territorialisation menée par les commissaires de police de certains quartiers procède du même esprit : en incitant les fonctionnaires, et tout

---

<sup>121</sup> Diagnostic Local de Sécurité. Ville de Marseille. CCPD, 1992.

<sup>122</sup> L'organisation originale des services municipaux de la ville de Marseille a pendant longtemps traduit ce parti de gérer les vulnérabilités urbaines de quelque nature qu'elles soient sous les mêmes auspices. Pendant 20 ans la Direction Générale de la Sécurité et de l'Hygiène a regroupé en une entité unique la totalité des services ayant en charge les pouvoirs politiques du maire en matière de salubrité, sécurité et de tranquillité publique (Collin C., 1989).

particulièrement les ilotiers, à la réceptivité et à la vigilance, ils tentent d'en faire des sentinelles aptes à déceler les moindres signes de dégradation.<sup>123</sup>

Le cas de Marseille exacerbe des évolutions, qui, à la même époque, dans d'autres territoires ou d'autres contextes, ont pu avoir cours de manière moins explicite. Mais, néanmoins, il témoigne d'une certaine substituabilité des actions préventives et répressives au sein des actions locales de sécurité. La prévention et la répression tendent à être mobilisées autant que de besoin, conjointement ou alternativement, pour résoudre les problèmes pratiques de sécurité rencontrés sur le terrain. Faisant l'éloge du pragmatisme dans les politiques de sécurité, Jacques Donzelot relevait la « *prise de conscience qui s'est opérée quant à la nécessité de mettre fin à la querelle de préséance entre prévention et répression pour s'employer plutôt à les relier selon un principe d'efficacité et de valorisation mutuelle* » (Donzelot J., 1990). De fait, orientées par le souci de répondre aux demandes locales de sécurité et de conjurer la menace des émeutes ou des explosions sociales, les politiques locales de sécurité ont un caractère fortement défensif et semblent moins viser à promouvoir ou rétablir l'ordre (ce qui supposerait qu'en soient définis les critères) qu'à tenter de « contenir le désordre ». Éviter que les situations locales ne se dégradent un peu plus, que les violences ne s'exacerbent, que des explosions sociales ne se déclenchent, bref, être en alerte, afin de déjouer le pire.

#### 4. 3. Le clair obscur de l'action publique

Lorsqu'elle est calée sur une posture modeste de réduction des risques, l'action publique tend à ne pas s'exposer systématiquement en pleine lumière. Certains de mes travaux récents débouchent ainsi sur ce constat d'une certaine discrétion de l'action publique contemporaine. Discrétion pour le moins paradoxale, tant il est vrai que le critère de publicité est souvent considéré comme le socle minimum permettant de qualifier l'action publique comme telle. Dans cette perspective, l'action est publique dans la mesure où elle est mise en visibilité, qu'elle fait l'objet d'un « *procès de publicisation* ». (Cefaï D., 1996). Dans le prolongement de cette proposition, il est souvent avancé que cette exhibition publique de

---

<sup>123</sup> « *Je leur demande d'avoir des cellules dans le cerveau pour capter les vibrations... Ils doivent être des baromètres, saisir les montées en puissance, savoir apprécier le degré d'électricité dans l'air.* » Commissaire de police, Chef d'arrondissement. Marseille. Entretien, 1992.

l'action est la condition de sa mise en débat. Dans ce cadre, la publicité est donc, en quelque sorte, le corollaire de la discutabilité.

Mes observations me conduisent à nuancer une telle proposition. En effet, référer l'action publique à la publicité dont elle fait l'objet suppose que puisse être établie une frontière entre ce qui relève de l'espace public et ce qui n'en relève pas. Or, il semble bien que la publicisation de l'action publique puisse difficilement se laisser enserrer dans une telle dichotomie. Ainsi, les travaux collectifs auxquels j'ai participé au sein de l'atelier de recherche « Risques et définitions des problèmes publics : quelles perspectives de recherche » organisé par Claude Gilbert et Emmanuel Henry<sup>124</sup> ont pointé le fait qu'aux côtés des problèmes « *ayant acquis une surface publique importante* », d'autres « *suivent un parcours plus « discret » dans des espaces « confinés »* », tandis que d'autres encore ont « *des rapports fluctuants aux espaces de débats* ». (Gilbert C., Henry E., 2009). La question du saturnisme infantile rentre dans cette dernière catégorie en se présentant comme un problème soumis à des éclipses. A certains moments et en certains lieux, les actions menées sont propulsées sous les feux de l'actualité : tel est le cas lorsque des associations telles que Médecins du Monde ou Droit au Logement dénoncent publiquement l'insuffisance des mesures prises, en en décrivant les effets sociaux les plus dévastateurs ou lorsque, à l'occasion d'une visite sur le terrain, les Ministres du Logement et de la Santé annoncent la mise à l'étude d'un plan contre le saturnisme infantile et en dévoilent les principaux axes. Dans d'autres circonstances et dans d'autres territoires, les actions se déroulent de façon relativement discrète, voire même parfois à l'abri de toute publicité. Peut-on considérer que la publicisation d'un problème est accomplie alors qu'il connaît une alternance entre des moments de forte visibilité et des moments de clandestinité relative ? La plupart des situations que j'ai observées se situent plutôt dans le clair-obscur entre le confinement au sein du cercle des acteurs initiés et la projection sur la scène médiatique.

Mais, l'opération qui consiste à classer les différents moments de l'histoire d'un problème en fonction du niveau de publicité dont il fait l'objet rencontre un autre écueil. En effet, nombre de problèmes ne font pas l'objet d'une définition univoque. Dans la mesure où, simultanément ou successivement, plusieurs identités leur sont attribuées, comment pourrait-on évaluer leur degré de publicité ? De fait, pour reprendre le cas du saturnisme, nous avons

---

<sup>124</sup> Cet atelier a été organisé dans le cadre d'un partenariat entre la Maison des sciences de l'Homme- Alpes (MSH-Alpes) et la Maison interuniversitaire des sciences de l'homme- Alsace (MISHA)

indiqué que ce problème présente plusieurs visages, Il en change pendant son parcours au sein de milieux sociaux et professionnels divers. A certains moments, il se présente publiquement sous une certaine facette, à d'autres moments et en d'autres lieux il connaît une certaine notoriété sous une tout autre définition... avant de disparaître de nouveau hors de l'attention publique.

Précisons que cette entrée en semi-clandestinité ne signale en aucun cas que la question est délaissée et qu'elle n'est plus l'objet de préoccupation. Au contraire. On peut même avancer que, parfois, la clandestinité est la condition de l'efficacité. Car - et c'est ce que l'histoire du saturnisme a permis de mettre clairement en évidence- il semble bien que l'action revête ses formes les moins ostensibles quand elle est « *action en situation* » : la prise en charge d'un problème complexe confronte, en effet, ceux qui s'en saisissent à devoir gérer un équilibre entre des contraintes multiples. Enchâssé au sein d'un ensemble d'autres questions dont il n'est pas véritablement dissocié, le problème ainsi traité connaît un certain « enlissement ». De fait, et dans la mesure où il n'existe pas de moyen thérapeutique, préventif ou curatif, permettant d'envisager de manière simple l'éradication du saturnisme infantile, les acteurs qui y sont confrontés sont conduits à jouer sur un ensemble de facteurs dont la convergence contribue à l'apparition du problème : l'insalubrité de l'habitat, la surpopulation, la pauvreté etc. Mais cette mise en perspective du problème, son inscription dans un ensemble d'autres processus ou phénomènes sociaux a des conséquences paradoxales. En effet, à la fois, elle rattache le saturnisme à des questions plus générales, et, du coup, elle en élargit potentiellement l'audience. Mais en même temps, en le ré-encadrant au sein d'autres enjeux, elle en dilue la spécificité. Privé ainsi de son statut d'exception, relativisé, la question du saturnisme perd en « *saillance* » (Dobry M., 1995) et elle tend à s'enliser dans les écheveaux d'une multiplicité de liens dont elle ne peut être dissociée.

Mais le clair obscur qui entoure la gestion du problème du saturnisme renvoie, peut-être, avant tout aux paradoxes auxquels cette gestion est confrontée. En effet, parce qu'elle sollicite des acteurs appartenant à des mondes hétérogènes, l'action de lutte contre le saturnisme est l'occasion d'un croisement entre des intérêts, des valeurs, des compétences d'origines diverses. Elle suppose des collaborations entre l'ensemble des agents qui y participent et donc la constitution d'accords. Or, ces accords s'opèrent le plus souvent « *à bas bruit* ». Ils constituent plutôt des « *arrangements pratiques* » (Eideliman J.S., 2008) et ne procèdent que rarement de l'explicitation des positions et de l'échange d'arguments. Certes,

les différents agents impliqués dans une action commune, notamment lorsqu'ils interviennent au sein d'un même territoire, se transmettent des informations et expriment des appréciations sur la situation. Mais ils n'énoncent pas nécessairement les motifs de leurs actions. Les accords sont ainsi bien souvent, des accords de fait qui s'actualisent essentiellement dans la pratique et prennent appui sur un savoir-faire collectif, résultat d'apprentissages réciproques, de complicités et d'expériences accumulées, et qui reste largement inarticulé.

Cette faible énonciation des actions locales de lutte contre le saturnisme me semble tenir au fait qu'une partie d'entre elles s'inscrivent dans une logique de réduction des risques. Ainsi, afin de ne pas aggraver un équilibre familial précaire, l'enfant intoxiqué et sa famille pourront, dans certaines circonstances, être maintenus dans leur appartement, le temps de trouver un autre logement qui réponde à leurs attentes. Dans le même esprit, et pour empêcher que les victimes de l'intoxication saturnine ne soient évincées du centre-ville, tout en se préoccupant du risque d'intoxication des jeunes enfants, les services techniques peuvent adopter vis-à-vis des propriétaires une attitude mesurée, de façon à les inciter à mettre aux normes leur logement sans en modifier radicalement la destination<sup>125</sup>. C'est donc bien la minimisation d'un ensemble d'effets repérés comme préjudiciables - la poursuite de l'intoxication des enfants, le déracinement des familles, la gentrification des quartiers anciens du centre- que visent les dispositions retenues. Mais comment publiciser un choix qui consiste à retarder le déménagement d'une famille, et donc à prolonger le maintien des enfants dans un environnement potentiellement dangereux ? Comment accorder au grand jour au propriétaire d'un logement toxique l'autorisation de dépasser les délais de mise aux normes qui lui sont imposés ? Il est rare que les arrangements qui président à la régulation de ces enjeux contradictoires soient exhibés publiquement. Souvent, les termes des objectifs à ménager ne sont, d'ailleurs, même pas explicitement formulés par les acteurs de ces transactions.

C'est bien le même type d'ambivalence qui rend compte de l'opacité des scènes locales de risques [16,55] au sein desquels doivent être définies des politiques de prévention des catastrophes naturelles. Ce qui se joue en effet dans ces espaces de transaction aux frontières floues, c'est la pondération de l'acceptabilité de plusieurs troubles qu'ils soient

---

<sup>125</sup> Des délais seront accordés par exemple aux propriétaires pour leur laisser le temps de monter des dossiers de réhabilitation de leurs logements. Ces logements pourront ainsi être ensuite conventionnés et donc rendus accessibles aux ménages disposant de ressources modestes.

virtuels (l'occurrence d'une inondation, d'un glissement de terrain) ou non (la perte du patrimoine, le préjudice économique, la détérioration de la qualité de l'environnement, l'altération des paysages). S'y opère aussi la désignation de ceux qui pourraient en subir les dommages. Au sein de ces instances, la défense d'une position ne peut vraiment s'exercer au grand jour sauf à mettre en lumière le mal auquel il s'agit de consentir pour éviter un plus grand préjudice. Les négociations relatives aux actions de prévention, en particulier lorsqu'elles incluent des dispositions de limitation de l'exposition ou lorsqu'elles modifient les emprises des débordements, c'est-à-dire lorsqu'elles lèsent clairement les intérêts de certaines fractions de la population, ne semblent pouvoir se présenter sous la forme d'une confrontation entre des arguments bien tranchés et clairement énoncés. Ce serait mettre en évidence le sacrifice consenti et surtout assumer de porter tort aux personnes ainsi sacrifiées. Lorsqu'elle se cale modestement sur la réduction de risques concurrents, l'action publique tend donc à se tenir à l'écart des feux de la rampe. Car, comme l'affirme Luc Boltanski, *« l'action qui se guide sur une logique du moindre mal ne peut fournir que des excuses. Or, les excuses, à la différence des justifications, ne prétendent pas à la légitimité mais font plutôt valoir que les circonstances (atténuantes) ont été telles qu'il n'était pas permis de se mouler dans le moule de l'action légitime [...]. Il s'ensuit que les occasions où prévaut la référence au moindre mal auront tendance à se soustraire, autant que faire se peut, à l'exposition dans la sphère publique »* (Boltanski L., 2004).

Ainsi, si l'on se risque à revenir sur les termes un peu provocateurs du titre de ce chapitre, l'on pourrait être tenté de ne saisir l'action publique qu'au travers de traits négatifs : l'action publique n'est pas du ressort exclusif d'instances disposant officiellement de l'autorité publique, elle semble moins guidée par une finalité identifiée que tenter de minorer les effets négatifs qu'elle est susceptible d'induire, enfin, loin de se donner à voir sur la scène publique, elle opère parfois dans une clandestinité relative. Un tel constat de dilution de l'action publique ou du moins d'effacement de ses traits les plus significatifs n'a nullement – faut-il le rappeler ?- la valeur d'une proposition générale ambitionnant de décrire l'action publique contemporaine. Sa portée est limitée et concerne plus particulièrement certains espaces, certains moments, certains domaines de l'action publique. La « *fluidité* » [8] parfois perceptible de l'action publique ne suffit pas à la caractériser dans sa généralité. Il n'en reste pas moins que les mouvements qui « travaillent » l'action publique ne sont pas forcément contingents et qu'il importe d'en poursuivre l'analyse.

## 5. LA DYNAMIQUE DE L'EXPLORATION

La poursuite de l'investigation sur ces formes « *fluides* » de l'action publique me semble requérir un niveau d'analyse un peu différent de celui que j'ai adopté pendant une grande partie de mon parcours. En effet, si j'ai mené des enquêtes de terrain dans les espaces très hétérogènes où l'action publique se fabrique (du cabinet ministériel à l'agent « de première ligne »), j'ai eu tendance à extraire du vif de ces matériaux des formalisations assez générales, m'efforçant de repérer des tendances, des inflexions de l'action publique. Je ne reviens pas sur cette approche qui, me semble-t-il, a pu se révéler féconde. En effet, si les situations que j'ai étudiées sont des situations singulières, elles « *font cas* » (Ragin C.C., Becker H.S., 2002), au sens où elles mettent à l'épreuve des schémas établis et incitent à donc à ébaucher de nouvelles problématisations. Celles que j'ai proposées sont plutôt des problématisations « en creux ». L'action publique se présente au travers de ce qu'elle ne serait plus, au travers de ce dont elle serait en train de faire le deuil... laissant en pointillé ce qu'elle pourrait être.

Dès lors, et si l'on veut poursuivre l'analyse et tenter de saisir ce que recèle ce « renoncement » de l'action publique à quelques une de ses propriétés les plus emblématiques, un déplacement de l'interrogation s'impose. Il importe de focaliser l'enquête sur ce que les acteurs, en situation, inventent pour « faire avec » l'indétermination. Leur fabrication concernant, dès lors non plus seulement les collectifs, les objets, les raisons et les cibles de l'action publique mais aussi les moyens, ressources et instruments leur permettant de composer avec la fragilité normative. C'est à la présentation de cette nouvelle orientation de recherche que ce cinquième chapitre programmatique est consacré

Un tel parti justifie de radicaliser l'approche et de sélectionner des terrains où une dynamique d'exploration domine (Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001). Telle qu'elle se profile en certains de ses espaces, l'action publique se construit et se re-construit au travers d'une succession de transactions, d'enquêtes et d'action dont les conditions sont en perpétuelle mutation. De ce point de vue, l'expérimentation au sens que Dewey, en théoricien d'un « libéralisme radical », avait appelé de ses vœux, (« *l'expérience comme guide en science comme en éthique* ») (Dewey, 2003a) semble ici s'accomplir et avoir même tendance

à se diffuser. Yannick Barthe et Dominique Linhart reprennent cette notion d'expérimentation dans un texte récent (Barthe Y., Linhardt D., 2009) pour qualifier ce qu'ils identifient comme « *un autre agir politique* ». En effet, ces deux auteurs rappellent que, telle qu'elle a été conduite jusqu'à une date récente par la sociologie des sciences, l'étude des controverses scientifiques a constitué la voie royale pour « *analyser des processus de consolidation et de stabilisation aux termes desquels certains énoncés scientifiques deviennent des faits indiscutables et certaines options techniques des options irréversibles* ». Le suivi en temps réel des controverses a permis d' « *analyser à chaud ce qui deviendra les portions plus froides de la société* » et de « *comprendre le processus de refroidissement conduisant à leur clôture* ». Mais poursuivent-ils, « *la possibilité d'une clôture paraît hors de portée dans le cas des controverses qui se déploient actuellement.* ». Les controverses contemporaines sont de grandes controverses, traversées par des incertitudes radicales. Elles ne convergent pas vers la stabilisation, elles ont au contraire tendance à se déployer en un processus continu d'invention, de bouillonnement. Elles ouvrent, de ce fait, de nouvelles possibilités d'analyse et appellent de nouvelles interprétations.

Il me semble pertinent d'élargir la portée de cette analyse au-delà du champ des controverses socio-techniques. Dans d'autres domaines de l'action publique, le « tempo », qui, antérieurement, rythmait les périodes d'ouverture et les périodes plus longues de fermeture se dérègle et même s'inverse. Les moments de stabilisation sont éphémères, les moments de changement se prolongent. Les controverses s'éternisent et le mouvement d'exploration qui les caractérise tend à devenir un état permanent.

De manière récurrente, des incertitudes pèsent sur la réalité même des faits sur lesquels doit porter l'action, les interprétations des situations sont discutées et la validité des moyens proposée n'est pas attestée. Mais ces incertitudes ne sont pas exclusivement de nature scientifique ou technique, elles débordent dans le domaine social, sans que les frontières entre ce qui relève de chacune de ces catégories ne soit durablement établies. L'idée d'exploration mise en valeur par la sociologie des sciences permet de mettre en valeur la positivité de l'instabilité, de l'incertitude et même de la dispute. Elle pointe les potentialités d'invention, de création, de découverte que recèlent ces situations d'indétermination.

## 5.1. Troubles et controverses dans le champ de la santé

Ainsi, dans la perspective d'approfondir les modalités de cet « *expérimentalisme politique* », je compte orienter mes recherches vers de terrains où les configurations d'action publique sont très ouvertes et où, autant la définition des groupes ou des collectifs concernés, que la nature des problèmes à régler et des solutions adoptées, se transforment et s'inventent en permanence. Le domaine de la médecine offre des terrains particulièrement pertinents pour aborder ces modalités expérimentales de l'action publique.

De fait, l'on assiste, depuis quelques décennies, au déplacement des limites à la fois de ce qui peut, d'évidence, relever du domaine de la santé, et à la fois des fondements de l'intervention médicale (Carricaburu D., Ménoret M., 2004). Ces transformations bousculent nombre de pratiques professionnelles ou de postures institutionnelles et contribuent à une redistribution des légitimités, des compétences, des pouvoirs et des responsabilités.

La référence au naturel, socle de l'exercice de la médecine mais aussi d'autres formes d'intervention, est en effet quelque peu ébranlée sous l'effet conjoint d'un certain nombre d'évolutions s'opérant sur des registres divers. Grâce aux techniques bio-médicales, il semble désormais envisageable de se dégager des contraintes du biologique et de dépasser les limites assignées au naturel. Les développements technologiques permettent, non seulement de réparer les corps, mais aussi d'en augmenter les performances, d'en modifier les propriétés, sans qu'aucune référence à un état de normalité naturelle ne puisse fixer les bornes de ces interventions. Que l'on pense aux techniques de procréation médicalement assistée qui pourraient ne pas concerner que les couples stériles et permettre de « *contourner les limites temporelles de la fécondité* » (Akrich M., et al. 2008), aux psychotropes dont l'usage, non exclusivement thérapeutique, participe à l'activité d'« *amélioration de soi* » (Ehrenberg, A., 1995), aux destinations extensives de la chirurgie initialement réparatrice, ou encore à l'extension des techniques de médicalisation de l'accouchement qui semblent autant répondre aux impératifs d'organisation du travail qu'à la réduction des risques de la naissance (Carricaburu D., 2005). Ainsi, et même si elle est discutée depuis bien longtemps, la frontière entre normal et pathologique, point d'appui de l'intervention médicale, est de plus en plus poreuse. Et cette porosité ébranle, non seulement le statut de la médecine mais aussi le fondement des politiques de santé qui s'en trouvent quelque peu déplacé. Le programme de

recherche qu'avec d'autres chercheurs<sup>126</sup>, j'engage sur l'émergence de la question de la transsexualité en tant que question de santé publique s'inscrit bien dans ce questionnement. La transsexualité ne contribue pas seulement à ré-interroger la normativité des savoirs et des classifications de la médecine mais elle interpelle aussi l'action publique, ses références et ses valeurs. Nous y reviendrons.

Ajoutons que le recul de la référence au naturel, comme point d'appui de l'action publique n'est pas seulement lié à l'évolution des potentialités techniques. Les manières renouvelées d'aborder certaines questions participent aussi à ce réaménagement des rapports entre nature et culture et contribuent à « *l'émergence d'un sujet dé-corporé ou désindexé de ce qui était toujours donné comme sa nature biologique* » (Akrich M., et al. 2008). Ainsi les politiques du handicap, que j'aborde actuellement dans le cadre de la question du maintien à domicile<sup>127</sup>, ont aujourd'hui moins tendance à se représenter le handicap comme un écart à la norme auquel il s'agirait de pallier. Elles l'envisagent de plus en plus souvent comme le résultat d'une interaction entre une personne présentant une déficience et son environnement social. De fait, les interventions publiques, au lieu de se centrer sur la réparation d'un préjudice corporel, s'efforcent de gérer des situations complexes où interfèrent défaillance physique, milieu social et subjectivité de la personne. Elles ne s'appuient pas de manière exclusive sur l'expertise médicale qui n'occupe plus, dans ce cadre, la place privilégiée dont elle bénéficiait auparavant.

L'ensemble des recompositions des relations entre le biologique et le social, actuellement en cours, « *bousculent et interrogent un certain nombre de limites : naturel/ "artificiel", légitime/illégitime, réparation/expansion (enhancement), médical/non-médical, humain/non-humain etc.* » (Akrich M., et al, 2008). Elles mettent l'action publique aux prises avec l'incertitude, en fragilisent les assises, mais surtout elles en font émerger des modalités plutôt inédites. Un certain nombre de mes terrains de recherche - la lutte contre le saturnisme infantile, la transsexualité comme problème public, la question du handicap, la prise en charge des personnes du grand âge - sont particulièrement propices pour documenter cette notion d'exploration dans toutes ses dimensions.

---

<sup>126</sup> Principalement avec Thomas Bujon (MODYS) et Elsa Pastor (MODYS) qui réalise actuellement une thèse intitulée « *Sociologie des transsexualités. Itinéraires de transformation, mobilisations associatives et prises en charge médicales* ».

<sup>127</sup> Dans le cadre d'un programme de recherche animé par Antoine Hennion (CSI) et Pierre-A. Vidal-Naquet (Cerpe) : (« *Le handicap comme collectif en action. de la situation de dépendance à l'activité du réseau d'interdépendance* ». (CSI, Cerpe, MoDyS/DREES-MiRE).

J'ai déjà évoqué, à plusieurs reprises, les incertitudes dont a été marquée la qualification du saturnisme infantile et les métamorphoses que cette question a subies au cours de sa circulation dans des sphères extrêmement hétérogènes, entre des lieux d'échelle très différente. Perçue comme une pathologie d'origine accidentelle, l'intoxication saturnine a été associée dans certains contextes à l'expérience migratoire, puis rattachée aux problèmes de l'insalubrité des logements, et a enfin été réinscrite dans la question des rapports locatifs. Elle a ainsi, tout au long de son histoire, largement gagné en complexité. Au croisement d'interprétations diverses, elle s'est enrichie de nouvelles dimensions. Elle a été prise en main par des acteurs divers, a fait l'objet de multiples sortes de solutions, mobilisant une palette d'instruments techniques et juridiques variées.

La question de la transsexualité me semble constituer aussi un terrain d'investigation particulièrement opportun pour aborder les configurations expérimentales de l'action publique dans la mesure où elle cristallise des incertitudes radicales. Celles-ci concernent tout particulièrement les évolutions de la médecine, traversée par une interrogation récurrente concernant les limites de son intervention. Certes, pour l'instant, en France, l'intervention hormono-chirurgicale est encore censée officiellement dépendre d'un diagnostic psychiatrique confirmant l'existence d'une dysphorie de genre<sup>128</sup>, mais ce principe est très contesté, notamment par les associations de personnes transsexuelles dont une partie a recours à des équipes médicales étrangères. Il est d'ailleurs appliqué de manière plus ou moins radicale selon les équipes médicales<sup>129</sup>. Dès lors, et si l'enjeu de l'intervention médicale ne consiste plus à soigner les pathologies mais à aider les personnes dans un processus d'amélioration de soi, c'est le statut de la médecine, tout autant que la normativité de ses savoirs et de ses classifications qui peuvent s'en trouver fondamentalement questionnés. En outre, telle qu'elle est posée aujourd'hui, la question transsexuelle interroge aussi un certain nombre d'institutions : elle bouscule en effet aussi bien les structures de la conjugalité et de la filiation que la distinction de sexe. Elle invite, par là même, à repenser les modalités de la construction identitaire en relançant la discussion sur l'historicité et la contextualité des frontières entre le naturel et l'artificiel.

---

<sup>128</sup> Dans ce cadre, l'endocrinologie et la chirurgie sont requises pour répondre à un trouble psychiatrique.

<sup>129</sup> Certains psychiatres, au sein de certaines équipes, ne tentent pas de poser un diagnostic positif de dysphorie de genre. Ils s'attachent uniquement à établir un « diagnostic différentiel » et vérifient l'absence de pathologies psychiatriques qui pourraient contre-indiquer le processus de ré-assignation hormono-chirurgical.

C'est bien sur le mode de l'exploration que la question de la transsexualité est actuellement portée sur l'espace public. Les incertitudes, controverses et débats qu'elles soulèvent n'opposent pas simplement deux parties, les médecins et les associations militantes. A partir des différentes pratiques de prise en charge médicale, des mobilisations de collectifs de personnes transsexuelles, des réflexions menées au sein d'organismes de santé publique, la confrontation tend à se complexifier, à se ramifier... Elle est polycentrique et se déploie de manière simultanée dans plusieurs espaces et à diverses échelles. Elle fait se rencontrer des acteurs qui agissaient auparavant dans des mondes tout à fait étanches. Elle en fait émerger d'autres, modifiant les positions, défaisant les coalitions, les recomposant.

Les travaux que je conduis me semblent ainsi susceptibles d'apporter une contribution originale aux acquis de travaux qui ont esquissé récemment un certain nombre de déplacements théoriques dans l'analyse des problèmes publics et qui tentent notamment de se déprendre « *d'une représentation linéaire et séquentielle de l'action publique* » pour porter attention à « *la temporalité du processus de l'action publique* » et à « *la différenciation des espaces sociaux au sein desquels [elle] se déploie* » (Gilbert. C., Henry E., 2009).

Dans cette perspective, et sur chacun des terrains abordés, il s'agit d'aborder l'action publique dans sa dimension plurielle, en portant un intérêt particulier à la flexibilité définitionnelle des problèmes traités. Cette attention passe par la description des situations au sein desquelles, à partir de la mise en œuvre de pratiques diverses, s'échafaudent et s'inventent des définitions. La volatilité de ces dernières n'étant pas sans lien avec le décroisement relatif des espaces où ces catégorisations peuvent parfois être proposées.

Mais surtout, il importe de ne pas négliger le fait que le déploiement de la dimension expérimentale de l'action publique va souvent de pair avec une relative dé-hiérarchisation des acteurs qui s'y impliquent et y participent. J'ai déjà eu l'occasion d'observer que, dans le cours nomade de cette forme d'action publique, un événement a priori sans importance, une mobilisation portée par un petit collectif d'utilisateurs, une initiative individuelle, peuvent avoir des conséquences déterminantes sur le destin d'un problème. Ce qui, à un moment donné, semble avoir une fonction annexe dans une histoire peut, à un autre moment, y occuper une position centrale. Il en résulte que l'analyse de l'action publique « en train de se faire » ne peut négliger a priori aucun niveau d'élaboration des problèmes et des solutions, ni préjuger de la contribution future de tel ou tel acteur (Becker H.S., 2002).

Précisons enfin que dans ces configurations, les processus engagés ne progressent pas forcément vers un aboutissement. Si certains événements ou épisodes, par exemple des mesures législatives, peuvent apparaître parfois comme un dénouement attendu d'une histoire, ils peuvent aussi se révéler n'en être qu'un rebondissement circonstanciel. Les trajectoires de l'action publique ne sont pas, loin s'en faut, toujours linéaire et elles ne se déploient pas dans une seule direction. Elles peuvent, au contraire, se diffracter en de nombreuses ramifications, ayant chacune une temporalité propre et que la recherche se doit de prendre en compte.

Le programme de travail que je propose se décline autour de trois grands axes d'investigation. Chacun d'entre eux aborde, à sa manière, les modalités de fabrication du « faire avec » la fragilité normative. Le premier, relatif à la dynamique temporelle d'une action publique de plus en plus volatile, concernera plus particulièrement l'élaboration et la mise en œuvre, à la marge du droit, de supports destinés à accompagner la dynamique d'exploration. Le second qui s'inscrit dans l'hypothèse générale d'une accentuation du caractère jurisprudentiel de l'action publique porte sur l'activité d'une multiplicité de « magistratures » et les modalités de jugement qui s'y déploient. Un troisième axe de recherche portera sur les transformations des rapports des acteurs à la norme dans un contexte marqué par l'incertitude et l'instabilité des cadres de l'action.

## **5.2. Les supports juridiques de l'exploration**

Le premier chantier de recherche concerne les transformations des modes de régulation juridique soutenant une telle dynamique de l'action publique. Celle-ci, en effet, se déployant dans un contexte d'incertitude, ne se laisse pas enserrer dans un cadre trop contraignant et s'aménage des capacités de réajustement. De nombreux travaux analysant les inflexions contemporaines du droit ont annoncé l'avènement d'un « *droit flou* » (Delmas-Marty M., 1986), d'un « *droit flexible* » (Carbonnier J., 2001), ou bien même d'un « *droit soluble* » (Belley J-G, 1996). Selon ces approches, la force prescriptive du droit tend à s'effiloche au bénéfice de l'expansion d'un droit laissant des marges à la négociation et à l'adaptation. Le droit ne se présente plus comme un système ordonné de normes cohérentes, incarnation de la Raison. Il est devenu un instrument de régulation parmi d'autres (Chazel F., Commaille J.,

(1991), dont la légitimité n'est pas forcément garantie a priori mais dépend aussi de l'évaluation de ses effets pratiques. Cette plasticité du droit recouvre des formes diverses que je me propose d'évoquer succinctement avant d'exposer un axe de recherche centré sur les instruments de la *soft law* dans le domaine de la médecine.

### 5.2.1. La plasticité du droit

La prolifération de textes « *qui a rendu plus flous les contours de l'ordre juridique, sapé sa cohésion et perturbé sa structure* » (Chevallier J., 1998) a souvent été considérée comme témoignant d'un changement de la place du droit dans la régulation sociale. Elle a été analysée comme participant sinon au « *déclin du droit* » (Ripert G., 1949) du moins à la perte d'un certain nombre de ses attributs, dont celui de généralité et de stabilité. Le phénomène « *d'accélération du temps juridique* » (Gérard P., Ost F., Van de Kerchove M., 1999) - « *le droit s'est mis à courir* »<sup>130</sup> (Ost F., 1998) - recouvre en effet plusieurs enjeux. L'abondance de textes collant au plus près à une multiplicité de situations particulières tend à contredire toute prétention à l'universalité<sup>131</sup>. Ces textes naissent avec une espérance de vie limitée, et leur renouvellement rapide permet les changements de cap, les inflexions de perspectives ou l'affinement des objectifs poursuivis par l'action publique. Pourtant, ce que produit l'intense activité législative contemporaine, c'est moins une substitution qu'un empilement de textes sur un même sujet. Cette superposition, l'effet mille-feuilles si souvent décrié, opacifie les règles en allongeant le nombre des dispositions potentiellement applicables à tel ou tel cas. Mais elle permet aussi la multiplicité des interprétations et leur convocation circonstancielle au regard de l'appréciation des situations. Elle en atténue ainsi le caractère impératif. Pour Jacques Chevallier, « *le droit a perdu les attributs de systématisme, généralité et stabilité qui caractérisaient le droit moderne* » (Chevallier J., 1998). François Ost a amplement décrit dans ses ouvrages ce phénomène de production « contingente » du droit qu'il analyse comme signalant le passage « *du modèle de « l'écriture » basé sur une temporalité linéaire, orientée et raisonnablement stable (« historique ») à un modèle de « traitement de texte » supposant*

<sup>130</sup> Et François Ost d'ajouter : « *Si poser la question de savoir dans quelle direction il court, ou dans quel but, n'apparaît plus comme une interrogation juridiquement pertinente, c'est qu'effectivement un changement de paradigme s'est opéré* » (Ost F. 1998).

<sup>131</sup> « *Les lois se présentent de plus en plus comme des textes spéciaux au contenu technique très accusé, poussant très loin le souci du détail, et dont l'application est étroitement circonscrite dans le temps et dans l'espace, ce qui lui fait perdre toute prétention à l'universalité ; derrière ces textes « en mille morceaux », « en dentelle » ou « de convenance », se profile le naufrage du droit commun, de la règle uniforme.* » Chevallier J. (1998).

*cette fois une temporalité circulaire, réversible et résolument instable* » (Ost F., 1998). Selon François Ost, le droit contemporain ne tend plus à « *signifier durablement* », c'est un droit flexible qui accompagne une action publique de plus en plus exploratoire.

Cette plasticité, support de la réversibilité, n'est pas assurée seulement par l'accumulation normative. Celle-ci a, d'ailleurs, d'autres ressorts que certaines analyses ont bien mis en évidence (Braberger C., Lascoumes P., 1991)<sup>132</sup>. La réversibilité est aussi parfois inscrite dans le corps même des textes juridiques qui peuvent stipuler leur propre dépassement. Tel est le propre des lois dites expérimentales qui se présentent comme temporaires et qui incluent dans leurs dispositions, l'obligation de procéder à une évaluation de leurs effets. Les résultats de cette évaluation, précisément programmée, déterminent la pérennité des dispositions adoptées. Ces lois expérimentales (Chevalier J., 1993), sont moins nombreuses en France que dans d'autres pays, et elles ont notamment concerné la loi de 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse, la loi de 1988 sur l'instauration du revenu minimum d'insertion et la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radio-actifs. Ce dernier texte met un terme à une période au cours de laquelle la politique de gestion des déchets nucléaires s'était progressivement durcie. Elle revient donc sur des solutions considérées auparavant comme totalement irréversibles en relançant le processus de recherches (Barthe Y., 2006). C'est donc un retour en arrière qu'opère la loi de 1991, puisqu'elle met en cause le caractère incontournable de la solution de stockage définitif des déchets radioactifs à grande profondeur et qu'elle ouvre à d'autres solutions possibles. Cette loi est analysée par Yannick Barthe comme relevant d'un « *pouvoir d'indécision* », c'est-à-dire comme le résultat d'un choix effectif, consistant à reporter toute décision définitive afin de ne pas figer les situations et de pouvoir explorer, au contraire, un large éventail de solutions.

De manière plus générale, et à partir du moment où « *il devient impossible de prétendre déterminer a priori les conditions de l'action rationnelle* » une rationalité procédurale s'affirme qui « *prétend [...] produire la norme au cours de l'action, en la révisant si le besoin s'en fait sentir* » (De Munck J., Verhoeven M., 1997). Le processus de procéduralisation du droit a fait l'objet de nombreux travaux (Clam J., et Martin G., 1998,

---

<sup>132</sup> A partir de l'analyse de la production du droit pénal pendant 5 années, C.Braberger et P. Lascoumes ont mis en évidence un phénomène de circularité (et non pas d'exploration) : la plupart des règles instaurées au cours de cette période l'étaient à destination des professionnels qui en étaient eux-mêmes les auteurs. Cette « *corporatisation* » de la production normative s'inscrit, alors, plus dans une logique du repli que d'ouverture.

Commaille J., Dumoulin L., Robert C, 2000). Il se concrétise, notamment, par la mise en place de politiques d'organisation fondées sur des documents à faible valeur prescriptive (Lascoumes P., 1994). Ceux-ci, à l'inverse des textes parcellaires et spécialisés dont nous avons évoqué plus haut le foisonnement, définissent, non point le contenu des actions à mener, mais plutôt les conditions dans lesquelles ces actions seront définies. Ils indiquent, donc, des modalités de concertation, des procédures de recueil des données, des étapes à franchir, et laissent une large marge d'autonomie aux acteurs qui sont en charge de leur mise en application dans des situations concrètes. Au cours de mes recherches antérieures, j'ai eu l'occasion d'étudier le développement d'un tel droit procédural dans plusieurs domaines et en particulier dans le domaine des politiques de gestion des risques [33]. Ainsi, l'exhaussement de la notion de « risque acceptable » dans les textes juridiques les plus récents permet aux acteurs locaux de moduler le niveau de protection à garantir en fonction de la situation et des enjeux locaux. La détermination des moyens à mettre en œuvre pour assurer cette protection et la désignation de ceux qui en seront les bénéficiaires sont, eux aussi, renvoyées à la négociation. De même, j'ai pu observer, dans un secteur assez traditionnel comme celui de la politique pénale, l'introduction d'une même perspective procédurale [59]. En développant dans les quartiers sensibles le modèle de la médiation comme nouveau mode de régulation des conflits, l'institution judiciaire renonce à son ambition normative pour laisser aux usagers le soin de définir, par eux-mêmes, les conditions du rétablissement des échanges sociaux. Son rôle est alors d'accompagner les litigants dans cette négociation et de reconnaître les accords qu'ils ont passés. Ainsi, dans de nombreux domaines, mais à des degrés divers, voit-on se développer « *des mécanismes aménagés pour associer de façon argumentative et contextualisée les acteurs intéressés à la détermination des exigences normatives. ... La raison juridique (...) devient pragmatique et perd ses illusions sémantiques.* » (Lenoble J., 1991).

### 5.2.2. Les instruments de la *soft law*

L'une des modalités de cet encadrement normatif de type procédural est le développement d'un certain nombre de textes tels que les protocoles, les chartes, les recommandations, les cahiers des charges, qui ont comme point commun de présenter « *une juridicité atténuée* »<sup>133</sup> (Chatzistavrou F., 2005). Ces documents indiquent des orientations et

---

<sup>133</sup> Cette notion de juridicité est discutée. A la conception stricte de la règle de droit définie comme « *une règle imposée par la contrainte émanant d'un pouvoir spécialement organisé à cette fin* » (Carbonnier J. 1990) s'oppose une conception plus large intégrant la possibilité d'une pluralité des ordres juridiques.

des règles de conduite mais leur valeur prescriptive est d'un degré moindre que celle d'autres textes dont la teneur juridique est plus affirmée. Pour reprendre certaines distinctions proposées par les juristes, s'ils n'ont pas de force d'obligation, ils exercent néanmoins une certaine contrainte sur les actions de ceux qui s'y assujettissent (Hart H., 1994).<sup>134</sup> L'ensemble de ces textes participent de la « *soft law* » définie par François Ost et Michel Van de Kerchove comme un « *droit incitatif, moulé dans des recommandations plus que dans des interdits comminatoires* » (Ost F., Van de Kerchove M., 2002) et dont l'absence de sanctions n'empêche pas l'efficacité.

Le domaine de la médecine constitue un laboratoire de ces nouvelles formes de normativité : depuis environ une décennie, à côté de l'explosion « *tentaculaire* » du droit de la santé, « *la matière est envahie par les guidelines, recommandations de bonne pratique, référentiels et autres, au point de créer un droit en quelque sorte « parallèle » au droit de la santé figurant dans le code de la santé publique, dont la force et la nature juridiques mériteraient sans doute d'être précisée* » (Laude A., 2009). L'étude du processus d'élaboration, du mode d'effectivité et de la carrière d'un certain nombre de textes de ce type devrait contribuer utilement à la compréhension de la dynamique exploratoire de l'action publique dans ce domaine.

Dans certaines de mes recherches antérieures[**14, 15, 17, 51**], je me suis intéressée à ce type d'énoncés normatifs, en étudiant en particulier, la place des chartes dans l'action publique dans le domaine social. J'ai montré ainsi que les chartes qui se multiplient dans ce secteur ne sont en aucun cas, contrairement au sens historique du terme, des textes « *instituant* », édictant de manière transcendante, des règles fondamentales et des engagements à long terme. Adoptés par des collectifs divers, les chartes sont en effet, plutôt des textes d'orientation édictant des normes assez lâches. Ces normes sont, en outre, auto-instituées : leurs récepteurs en sont, en grande partie, les émetteurs.

Il me semblerait tout à fait pertinent d'approfondir et surtout d'élargir les acquis de ces travaux en portant une attention particulière à la variété des textes publiés et à leur valeur différentielle selon les contextes, les domaines d'application et les milieux de réception.

---

<sup>134</sup> Hart H. (1994) distingue ainsi le fait d'être obligé (« *be obliged* ») et d'avoir une obligation (« *have an obligation* ») qui désigne les obligations juridiques.

Certes, le fait d'être, au moins en partie, produits ou co-produits par ceux dont elles régulent les conduites paraît constituer un point commun à ces différents textes parfois qualifiés de type infra-juridique. La participation des instances ou des personnes concernées à leur élaboration est pratiquement toujours requise mais elle l'est à des degrés divers et elle n'empêche pas l'asymétrie des positions dans la définition des normes. Si dans certaines chartes sociales que nous avons étudiées, il y avait une presque totale coïncidence entre les deux pôles, celui des producteurs et celui des destinataires du texte, il n'en est pas, loin s'en faut, toujours de même. Olivier Borraz (2004) a bien montré, à propos des normes européennes, que la définition des parties intéressées qui doivent participer au travail d'élaboration des normes est plus ou moins extensive et que l'effectivité de cette participation formelle est fortement modulée par des inégalités d'accès aux informations et aux ressources de l'expertise. La situation se présente certainement dans les mêmes termes contrastés dans le domaine de la santé. Le phénomène de normalisation médicale y est d'ailleurs très diversement interprété, certains y voyant une « *emprise* »<sup>135</sup> (Laure P., Trépos J-Y., 2006), l'indice d'un contrôle exercé sur les médecins par des acteurs extérieurs à la profession médicale ou l'occasion du renforcement d'une stratification hiérarchique en son sein, d'autres l'analysant comme une ressource dans l'exercice de leur activité et affirmant à propos de la cancérologie, que l'« *on peut dire que l'élaboration des normes de pratique est une écriture « plurielle », « porteuse de symétrie », et remettant quelque peu en cause la hiérarchie médicale* » (Castel P, Merle I., 2002).

L'étude en temps réel du processus d'élaboration des référentiels, protocoles, cahiers des charges qui sont publiés dans les divers mondes de la santé devrait permettre d'apporter des éléments de réponse intéressants à ces questions. Les moments d'élaboration des textes sont en effet particulièrement intéressants à observer, dans la mesure où ils constituent des épreuves au cours desquelles les positions s'élaborent et se mettent en perspective, et où les rapports de force se cristallisent. Le travail concret de formalisation de cadres de références souples pour l'action est, en effet, loin d'être dénuée d'enjeux. Notamment lorsque les questions concernées sont des questions fortement controversées et que les pratiques les concernant ne sont pas encore stabilisées. La recherche en cours sur le transsexualité offre des opportunités très intéressantes à ce propos. La récente mise sur agenda de cette

---

<sup>135</sup> « *L'emprise* » n'étant selon P.Laure et J-Y Trépos (2006) que l'une des multiples formes de « *prises* » des médecins (dans l'étude citée, des médecins généralistes) vis-à-vis des recommandations professionnelles : « *la méprise, la déprise, la surprise, la reprise et l'emprise* ».

question<sup>136</sup> et la perspective d'une prochaine normalisation des pratiques médicales en la matière s'accompagne d'une intense activité de production d'écrits à l'initiative d'acteurs extrêmement divers. Après la publication du rapport de la Haute Autorité de Santé au printemps 2009, le ministère de la Santé prépare la réorganisation de la prise en charge des personnes transsexuelles en labellisant des équipes pluridisciplinaires de référence dans plusieurs agglomérations. Cette labellisation s'appuie sur une procédure d'appel à projets à partir d'un cahier des charges dont les enjeux, dans ce cas précis de la transsexualité, ne concernent pas exclusivement l'excellence scientifique et médicale des équipes mais impliquent aussi leurs points de vue quant à la définition de la transsexualité et la manière de la prendre en charge. Cette perspective d'une clarification éventuelle de la posture des Pouvoirs Publics dans ce domaine provoque une grande effervescence. Qu'il s'agisse des différentes associations de personnes transsexuelles, ou des équipes hospitalières déjà engagées dans la prise en charge des personnes transsexuelles, l'ensemble des collectifs concernés se livrent à la rédaction de documents divers destinés à afficher leurs positions et à construire ainsi éventuellement des alliances. Ainsi, une équipe hospitalière dont j'observe les travaux est actuellement en train de procéder à la rédaction à la fois d'un référentiel de pratiques et d'un guide d'accueil du patient dans la perspective de se faire connaître et reconnaître à la fois par les pouvoirs publics, par les associations mais aussi par d'autres équipes partageant des approches similaires. J'ai pu constater lors de premières observations exploratoires à quel point la mise en mots est l'occasion d'ouvrir les « *boîtes noires* » des pratiques. Elle oblige les partenaires engagés dans une commune écriture à formuler des questions, énoncer des postures, en discuter la légitimité. Mais j'ai pu observer aussi comment la rédaction peut, à certains moments, être l'occasion d'écarter de possibles discordes, de refermer les malentendus...Ce qui fait dire à certains analystes de ces textes qu'ils sont « *le résultat équivoque de conversations plus que de procédures de négociations.* » (Koubi G., 1998)<sup>137</sup>. De leur côté, les associations multiplient les contre-propositions et comme pour les équipes hospitalières, l'épreuve que représente la mise en mots est source de clarification mais aussi d'affrontements et de ruptures.

---

<sup>136</sup> La mise sur agenda de cette question s'est notamment traduite par une consultation publique menée par la Haute Autorité de Santé dont le rapport intitulé « *Situation actuelle et perspectives d'évolution de la prise en charge médicale du transsexualisme en France* » a été publié en novembre 2009. Suite aux recommandations de ce rapport, le ministère de la Santé a publié en mars 2010 un décret annonçant la déclassification «des troubles précoces de l'identité de genre» en tant qu'affection psychiatrique de longue durée. Actuellement des négociations sont en cours entre le Ministère de la Santé et les associations dans la perspective d'une réorganisation de la prise en charge hospitalière des personnes transsexuelles.

<sup>137</sup> L'article cité de Geneviève Koubi (1998) s'attache plus précisément à l'analyse des chartes.

Au-delà de la phase cruciale de l'élaboration de ces « *actes incitateurs* »<sup>138</sup> (Morand C-A, 1999), il conviendrait de suivre la carrière de ces écrits pour saisir, à la fois ce qu'ils inscrivent et stabilisent et, à la fois, ce qu'ils ouvrent comme développements futurs. Il nous semble, en effet, mais il s'agit là d'une hypothèse à confirmer, que ces textes ne sont pas conçus pour dicter précisément les pratiques futures. A l'instar de certains autres textes dont la teneur juridique n'est pourtant pas mise en cause, les règles qu'énoncent ces textes de *soft law* ne sont pas forcément « *faites pour s'appliquer* » (Carbonnier J., 1986)<sup>139</sup>. Leur effectivité peut s'opérer aussi sur un autre mode : point fixe permettant de faire converger les interactions, ils peuvent constituer des supports d'évaluation des pratiques et de discussion et déboucher sur des transgressions et des remises en cause. Brefs, ils peuvent être aussi des opérateurs de réversibilité. Les phases d'élaboration et les moments de re-discussion de ces textes me paraissent des situations d'observation privilégiées pour saisir la manière dont les agents tentent, à une certaine étape de leur travail, de mettre en mots ce à quoi ils tiennent en commun, pour éventuellement pouvoir le dépasser.

## 5.2. Le cas et la norme

La mise en place de ces « *instruments modestes (low profile).... dont l'autorité et la légitimité reposent sur la coopération des différents intérêts concernés* ». (Le Galès P., Lascoumes P., 2004) et dont la vocation n'est ni d'encadrer ni de façonner les conduites, laisse ouvertes un certain nombre d'interrogations auxquelles il revient aux agents de répondre au cours de leurs pratiques. Contrairement aux contrats définis par Descartes comme un « *remède à l'inconstance des esprits faibles* », les instruments de la *soft law* se présentent plutôt comme des textes faibles qui autorisent (ou obligent à ?) des implications et des engagements forts [14].

---

<sup>138</sup> Les « *actes incitateurs* » sont définis par A-C. Morand comme « *des actes qui orientent les comportements sans les rendre obligatoires* ». (Cité par Borraz O., 2004)

<sup>139</sup> « *La phrase banale que les règles de droit sont faites pour s'appliquer, quoiqu'elle ait l'air d'un truisme, n'est pas une vérité, du moins pas une vérité générale. S'il est des règles qui ont dans leur vocation d'être appliquées, et pour lesquelles pourtant l'application peut être présumée échec, il en est d'autres dont la vocation, paradoxalement, est de ne pas être appliquées, à tout le moins de ne pas l'être constamment, ni jusqu'au bout* » (Carbonnier J., 1986).

De fait, lorsqu'elle est encadrée par des normes souples, parfois qualifiées « *d'inconsistantes* » (Koubi G., 1998), la mise en œuvre de l'action publique ne se réduit pas à l'application syllogistique de normes pré-établies<sup>140</sup>. Elle implique des prises de décisions successives s'efforçant de s'adapter à la spécificité de chaque situation traitée. Ces décisions laissent une large place à l'interprétation des acteurs, qui sont appelés à mobiliser, en situation, leur jugement. Ceux-ci, au travers des choix qu'ils opèrent et des épreuves « *de nature cognitive, stratégique ou morale* » (Weller J-M, 2003) qu'ils affrontent, contribuent à définir l'action publique, dans l'exercice même de leur métier. « *Ce qui change alors fondamentalement, c'est la place du travail dans l'action publique, si par travail l'on entend le traitement humain de ce qui résiste à la prescription. Lorsque l'action publique se définit comme un programme à mettre en œuvre, elle appelle un travail d'ajustement aux diverses situations. Mais si l'action publique ne peut plus se réduire à de tels programmes, le travail des agents n'est plus simplement l'adaptation, il devient tendanciellement l'action publique elle-même.* » (Jeannot G., 2005)

Cette configuration de l'action publique élargit considérablement « *l'activité décisionnelle des agents* » (Sayn I., 2004). Dans le domaine social et plus largement dans l'ensemble des interventions sur autrui, elle a souvent été décrite comme traduisant le passage d'une « *logique automatique et impersonnelle du guichet* » à « *une individualisation des traitements* » (Weller J-M, 2000). Il y aurait ainsi une transformation radicale des rapports aux usagers qui ne seraient plus simplement identifiés à l'aide de variables d'état (âge, sexe, revenu) mais saisis à partir de leur trajectoire individuelle, des ressources qu'elle leur offre et des vulnérabilités qu'elle engendre. Une logique de distribution de prestations en fonction des statuts cèderait la place à une logique d'intervention personnalisée, tenant compte de la situation globale de la personne dans ses différentes dimensions, tout en composant entre divers registres de finalité (Warin P., 2002<sup>141</sup>). Cette opposition de « *deux modèles conceptuels de l'intervention publique* » rend compte de manière certainement trop dichotomique des pratiques concrètes de travail qui se recomposent en empruntant des voies très diverses. Elle évacue notamment la manière dont les agents parviennent à répondre

---

<sup>140</sup> Si selon une conception classique, les juges - et par extension des agents censés « dire le droit » - sont censés être selon l'expression de Montesquieu, les « *Bouches de la Loi* », de nombreux travaux tendent à montrer qu'ils disposent d'une marge de liberté, à la fois pour interpréter la Loi et qualifier les faits traités.

<sup>141</sup> Philippe Warin (2002) désigne comme « *les dépanneurs de justice* », les agents au contact du public qui « *réinterprètent les injonctions qu'ils reçoivent pour produire un service plus personnalisé, plus différencié en fonction des situations sociales, plus efficace etc., en impératif d'équité* ».

concrètement à cette double injonction d’agir au nom d’une collectivité en tant qu’agent de l’action publique, tout en traitant des situations dans leur individualité.

De fait, désormais - et peut-être, s’agit-il ici d’une manière affronter ces différentes exigences ?- ce « *travail* » de l’action publique (Jeannot G., 2005) s’opère de plus en plus fréquemment au sein de collectifs composés d’acteurs disposant de compétences variées et occupant des statuts divers. Certes, l’organisation collective de la prise de décision n’est pas un phénomène totalement nouveau. Dans le contexte du fonctionnement ordinaire de l’Etat Providence, un certain nombre de commissions spécialisées statuent sur des dossiers litigieux dont le traitement ne peut être assuré à partir de l’administration automatique d’une règle. Mais le travail collectif qui est alors mené consiste plutôt à qualifier des situations afin de pouvoir les rattacher au régime juridique qui leur convient. C’est donc la qualification des cas singuliers et non point la validité des principes auxquels ils pourraient être rapportés qui fait l’objet de la discussion. Le travail des instances, sur lesquelles je souhaiterais porter mon investigation, ne s’inscrit pas dans un tel schéma. Il consiste, en effet, non pas à appliquer des schémas interprétatifs déjà établis, mais au contraire à explorer des dimensions inédites et encore informulées des problèmes à résoudre et, ainsi, à composer avec une relative indétermination des cadres. En fait, l’activité « exploratoire » qu’exercent ces collectifs de jugement dans la conduite de l’action publique me semble être en tension entre deux tendances.

Selon la première, chaque dossier est considéré isolément, en tenant compte des spécificités qu’il présente. En forçant quelque peu le trait, tout se passe comme si les « *parties concernées laissent jouer la dynamique du contexte ou de la situation jusqu’à ce qu’elle conduise à une évaluation (ou prise de décision) convenable* » (Goffi J-Y., 2001) pour le cas considéré. La casuistique mise en œuvre au sein de ces nouvelles instances de jugement s’oppose ainsi la casuistique classique<sup>142</sup> sous un double registre. Non seulement elle n’est pas « *monologique* » puisque les jugements effectués font intervenir une pluralité d’intervenants, mais elle n’est pas, non plus, « *nomologique* » (Boarini S., 2007) puisqu’elle ne vise pas à produire des normes prétendant à la généralité et à la stabilité. La réversibilité

---

<sup>142</sup> Pierre Cariou explicite ainsi le projet développé dans l’œuvre de Jacques de Sainte-Beuve, casuiste fameux du XVII<sup>e</sup> siècle : « *il s’agit de répertorier, à coups de résolution de cas de conscience, toutes les déviations de la conduite des fidèles et de produire ainsi le cadre formel des conduites autorisées. (...) La casuistique n’a pas en vue l’originalité, ni même la personnalité de consciences ; elle se propose seulement d’uniformiser les conduites en rationalisant les irrégularités et les déviations* » (Cariou P., 2004).

des solutions retenues (introduction de possibilité de recours, caractère provisoire des mesures) permet l'adaptation à l'évolution des situations.

Pourtant à y regarder de plus près, l'autonomie des différentes décisions est toute relative. D'une part, la résolution de chaque cas, de chaque situation, est parfois l'occasion de rediscuter de la validité de certains principes plus généraux. D'autre part, les décisions qui sont prises ne sont pas totalement indépendantes des précédentes et elles influencent souvent les suivantes. Au travers de cette mise en série, une sorte de jurisprudence tend à se constituer au sein de chaque instance, sans cesse enrichie par le ré-examen des dossiers traités et l'évaluation des décisions antérieures.

L'analyse de la dynamique des nouvelles formes de casuistique suppose de porter attention, non seulement à la manière dont les jugements sont produits en situation mais aussi sur la façon dont ils sont, ou ne sont pas, mis en série. Une telle investigation passe par l'étude des conditions de la délibération et de la décision au sein de ces magistratures. Aboutir à un consensus dans un délai raisonnable, laisser la place à l'expression des différents points de vue, tels sont quelques uns des impératifs auxquels l'ensemble des participants savent devoir se soumettre. Cette connaissance partagée n'est pas sans effets, au contraire. Elle « *informe constamment l'ordre et le déroulement de la délibération elle-même* » (Ogien A., 1999). L'examen des modalités concrètes des échanges qui s'effectuent au sein des instances de jugement ne peut omettre la description des dispositions organisationnelles et matérielles au sein desquels, même dans le cas d'un fonctionnement très peu formalisé, se déroulent les discussions. Citons, parmi ces agencements, la division parfois spontanée des tâches entre les membres (animation des débats, rédaction des conclusions), reconduite parfois au fil des réunions. Citons aussi les dispositions qui sont souvent mises en place pour aider à la qualification des cas et pour faciliter la distinction entre ceux dont l'identification ne pose pas de problèmes et ceux qui au contraire viennent subvertir les références communes du collectif<sup>143</sup>. Il conviendrait aussi d'identifier les intersections autour desquelles peuvent converger, à un moment donné, des expertises très hétérogènes et tenter de reconstituer les processus de fabrication des arrangements qui se matérialisent dans chacune des décisions. Sans oublier l'analyse des processus de mise en

---

<sup>143</sup> Vololona Rabeharisoa (2006) décrit le fonctionnement d'une consultation pluridisciplinaire en psychiatrie génétique de l'autisme, évoque l'existence d'un protocole qui « *tente de formaliser la distinction entre ce que Gaudillière (Gaudillière J-P., 1995) appelle des « routines trajectoires » et des « fascinoma trajectoires ».*

mémoire des cas traités et la constitution plus ou moins formalisé de « catalogues » de cas dans lesquels des éléments d'argumentation pourront être ultérieurement puisés.

Bref, en documentant de manière précise l'activité concrète des collectifs de jugement, il semble possible de dépasser la dichotomie entre deux modèles opposés auxquels les instances de jugement ne sont certainement pas réductibles. Le premier modèle aboutissant à une action publique fractionnée en une multiplicité de jugements concernant des situations singulières. Le second modèle dessinant une action publique, jurisprudentielle, « à petits pas », la succession des cas contribuant progressivement à esquisser des orientations, des lignes de conduite.

Ainsi, loin de constituer un ensemble homogène, les nouvelles instances de jugements se déclinent sur une gamme assez diversifiée. Chacune d'entre elles, à sa manière et à des degrés fort divers, se livrent à des activités d'exploration qu'il s'agit de mettre en perspective. Ainsi, dans le domaine médical, entre les commissions de concertation pluridisciplinaires, dont l'objectif est la mise au point au point des plans personnalisés de soins dans le cas du traitement de certaines maladies somatiques comme le cancer, et les « *collectifs cliniques* » décrits par Vololona Rabeharisoa réunissant, autour d'adolescents et de jeunes adultes diagnostiqués autistes pendant leur enfance, des psychiatre et généticiens, l'écart est assez large. Dans les deux cas, la réunion de médecins de spécialités diverses est motivée par la gestion de l'incertitude. Mais si, dans le premier cas, il s'agit pour les médecins de mutualiser les connaissances, de bénéficier de l'expérience des pairs (Castel P., 2008) et de partager la responsabilité de décisions difficiles compte tenu « *des limites propres à la science médicale* » (Fox R., 1988), dans le deuxième cas, il s'agit de « *produire des objets d'investigation et des questionnements, qui ne pourraient surgir en dehors de ces collectifs* » (Rabeharisoa V., 2006).

Mes travaux ouvrent, à ce propos, des possibilités d'investigation sur des terrains contrastés. Plus précisément, la recherche en cours sur les politiques du handicap me conduit à interroger la manière, dont est négociée la mise en œuvre du nouveau droit à compensation instauré par la loi du 11 février 2005 au sein des Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH). Ces commissions pluridisciplinaires (médecins, ergonomes, psychologues, travailleurs sociaux, personnel administratif), qui associent des représentants de l'Etat et des départements et des représentants de diverses associations

concernées, examinent les demandes et statuent sur l'attribution de droits et de prestations. Selon la conception qui inspire les derniers textes législatifs, le handicap est moins envisagé comme une déficience mesurable dont l'évaluation commande le niveau de prestation, à partir de l'application de barèmes,<sup>144</sup> que comme la conséquence des relations entre une personne déficiente et un environnement social. Cette conception génère une pluralité de registres d'appréciation des demandes des requérants. Les commissions doivent en effet « composer » entre plusieurs enjeux et plusieurs contraintes (Vidal-Naquet P-A, 2010)<sup>145</sup> : non seulement respecter le droit à l'autonomie des personnes et tenter de prendre en compte leur projet de vie ; apprécier la faisabilité de ce projet, en évaluant, notamment, leurs capacités et incapacités et les supports de natures diverses dont ils peuvent disposer ; mais aussi ne pas ignorer un certain nombre de principes généraux, au nombre desquels celui du respect de l'égalité entre les requérants. Très marquées par l'incertitude, les décisions prises au sein de telles commissions sont rarement définitives. De plus, elles peuvent à tout moment être contestées par les usagers. Ceux-ci, exerçant leurs droits au recours, ré-ouvrent ainsi les débats et forcent à en explorer des dimensions nouvelles.

C'est une indétermination encore plus grande qui marque mon deuxième terrain d'étude. En effet, si les membres des CDAPH expérimentent de nouvelles définitions du handicap, s'ils tentent parfois difficilement de « composer » entre ses multiples dimensions, leur légitimité à statuer n'est nullement mise en cause. Tel n'est pas le cas des médecins qui se réunissent en commissions interdisciplinaires pour expertiser les demandes de réassignation hormono-chirurgical des personnes transsexuelles. En effet, comme nous l'avons évoqué plus haut, la définition de transsexualité en tant que pathologie psychiatrique est aujourd'hui largement contestée, tout autant que le pouvoir des médecins qui y est

---

<sup>144</sup> Jusqu'en 1993, les prestations versées aux personnes handicapées étaient calculées en référence au « Guide-Barème des Invalidités applicable au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre » dont la première édition date de 1915. Ce guide décrit de manière précise les différentes « infirmités » et édicte pour chacune d'entre elles un pourcentage d'invalidité. En 1993, un nouveau « Guide-barème pour l'évaluation des déficiences et des incapacités des personnes handicapées » a été publié. Contrairement au précédent, il ne recherche pas « une stricte application de [la] classification qui conduirait à appliquer un taux à chaque lésion », mais « la prise en compte des difficultés que cette déficience engendre dans la vie quotidienne ou professionnelle ».

<sup>145</sup> « Plutôt que d'être vues comme des instances de délibération et de décision, on pourrait se demander si, au bout du compte, les CDAPH ne sont pas plutôt des « instances de composition » au double sens du terme : instances de composition au sens où les agents « composent » aussi bien entre eux qu'avec une réalité d'autant plus complexe qu'elle intègre la subjectivité de personnes ; mais aussi instances de composition, au sens où face à des personnes toujours singulières, de telles instances ne peuvent que « composer » au sens musical du terme, c'est-à-dire inventer (...) des solutions... » (Vidal-Naquet P-A, 2010)

associé. Et même si cette question n'est pas nécessairement évoquée au cours des réunions des commissions interdisciplinaires, elle influence largement les débats. L'expertise médicale est plongée dans une certaine ambiguïté. Elle oscille, en effet, entre la délivrance d'un diagnostic de transsexualisme et la recherche des réponses les plus adaptées à une demande individuelle de transformation. A un premier niveau, en effet, et dans la mesure où la prise en charge des personnes transsexuelles mobilise des endocrinologues, des chirurgiens et des psychiatres les commissions sont le lieu de la coordination entre les différentes spécialités médicales : les médecins transmettent les informations dont ils disposent sur le cas des patients, et décident ensemble de la suite à donner à leurs dossiers. Ainsi, dans chaque commission et à partir de la capitalisation d'un certain nombre de cas, se construit un savoir local sur la transsexualité s'appuyant pour une large part, sur la généralisation empirique. Mais au-delà de cette circulation d'informations très spécialisées, les commissions sont aussi des lieux d'échange d'impressions ou de jugements divers concernant l'intentionnalité des personnes, leur personnalité, la solidité de leurs relations familiales et affectives, la qualité de leur insertion sociale et professionnelle et donc finalement leur aptitude à assumer sur le long terme une ré-assignation sexuelle. A cette occasion, des points de vue divers s'expriment quant à la dimension pathologique de la transsexualité, à la responsabilité médicale, à la nature de l'identité sexuelle .... Une position éthique commune se dessine peu à peu qui se manifeste, en creux, lors de confrontations ponctuelles avec les membres d'autres équipes hospitalières ou les représentants d'associations. Mais elle résiste difficilement face à l'occurrence de contestations externes ou à la présentation de cas inédits qui sont toujours susceptibles de rompre les consensus précaires progressivement construits au fil des réunions. A un moment où la question du transsexualisme fait l'objet d'intenses controverses, les commissions pluridisciplinaires sont l'un des lieux où s'invente la conduite de l'action publique sur cette question.

Qu'elles statuent sur l'orientation des personnes handicapées ou sur le parcours médical des personnes transsexuelles, les commissions que nous venons d'évoquer engagent, chacune à leur manière, un travail d'exploration. Celui-ci prend largement appui sur une posture de vigilance : l'attention à la singularité de chaque cas permet de découvrir des dimensions ignorées ou négligées jusque là. Elle élargit la perception des possibles, qu'il s'agisse de risques à éviter ou d'opportunités à saisir, fait émerger de nouveaux enjeux, et de nouvelles questions.

### 5. 3. « Faire avec » la fragilité normative

Ainsi à partir de leur implication dans l'élaboration d'énoncés normatifs souples et révisables, au travers de la mutualisation de leurs interprétations de cas problématiques et du partage des décisions correspondantes, les acteurs de la santé en situation d'incertitude ébauchent de nouveaux modes d'appréhension, expérimentent de nouvelles démarches et construisent finalement, par eux-mêmes, les appuis sur lesquels adosser leurs pratiques.

La capacité réflexive des acteurs est étroitement corrélée à la responsabilité qu'ils engagent. Mais, et c'est là un point qui mérite être souligné, la prise de distance critique, les échanges d'arguments, bref la réflexivité, dont il est ici question, ne concerne pas seulement les contenus substantiels des modèles normatifs. Elle correspond aussi à des profondes transformations « *de ce que signifie se soumettre à la norme* » (De Munck J., 1997). L'analyse de ces transformations et de leurs effets pratiques constitue le troisième axe d'investigation proposé au terme de ce mémoire. Je me situe ici dans le sillage des perspectives ouvertes par Jean de Munck pour qui « *il s'agit moins de savoir comment changent les contenus des normes (familiales, économiques, politiques etc) que de déchiffrer, derrière ces changements substantiels, les mutations du rapport à la norme* » (De Munck J., 1997).

Ce que doivent, en effet, affronter les acteurs, c'est l'épreuve de la fragilité normative. Cette fragilité normative est associée à trois ordres de phénomènes. Le premier est celui de la pluralisation. La coexistence de références multiples, la juxtaposition de systèmes de sens ayant chacun son espace de validité contribue à promouvoir l'idée du caractère très relatif de la norme et de sa toujours possible mise en cause. En d'autres termes, et en prenant appui sur les travaux d'Emmanuel Belin (Belin E., 1997), l'on peut dire que « *les rapports polémiques aux contenus de sens* » prennent le pas sur « *les rapports syndoxiques* ». Au travers des premiers, les personnes qui se réfèrent à un contenu de sens « *n'imaginent pas que d'autres contenus de sens soient seulement possibles* ». En revanche, au travers des seconds, « *les personnes tentent de se positionner par rapport à d'autres systèmes de référence (et) tout en étant convaincues de la légitimité de leurs positions, sont toutefois contraintes d'admettre que d'autres positions sont au moins possibles.* » (Belin E., 1997). La conscience de la pluralité des systèmes de normes fait donc entrer « *la notion même de norme dans le sens commun* ». Cette notion de norme sort des espaces savants, elle « *quitte le champ confiné de la sociologie et de l'anthropologie* », pour devenir « *une catégorie d'appréhension du réel,*

*utilisée comme outil pratique dans la gestion des implications multiples de la vie quotidienne* ». Mais ce faisant, et en affleurant comme telle, elle perd une grande partie de sa solidité.

Cette fragilisation de la norme a aussi partie liée avec l'accélération des changements qui l'affectent. La mise en lumière du caractère provisoire de la norme et la révélation de son irréductible contingence est très liée au « processus d'exploration » évoqué précédemment : avec le renouvellement rapide des problématisations, la récurrence de leur remise en cause, « *l'indiscutable se raréfie* ». La confrontation concrète avec la défection de la norme ou son inadéquation face à des contextes extrêmement mouvants altère les rapports d'évidence qui soutiennent l'action.

Mais la solidité normative est surtout largement affectée par le fait que les acteurs n'ignorent pas qu'ils participent et qu'ils sont même les principaux contributeurs à la définition des normes auxquelles ils se réfèrent. Comme l'exprime si clairement Emmanuel Belin : « *Rien ne va de soi si cela vient de moi : l'illusion vraisemblable est celle dont l'origine est indécidable* » (Belin E.1999). Lorsqu'il est reconnu comme le produit d'une auto-définition, le cadrage s'avère fragile. Il ne gomme pas tous les doutes, n'écarte pas toutes les interrogations. Ainsi, les acteurs ne sont pas aveugles au caractère contextuel des définitions ou des catégorisations sur lesquelles ils fondent leurs pratiques. Ils perçoivent qu'ils ont, au cours de leurs relations avec d'autres, contribué à les forger. Cette perception les rend plus perméables aux remises en cause, plus ouverts aux changements de perspectives, mais aussi plus sensibles à la fragilité de ses positionnements.

Enfin, « *les acteurs s'arrangent avec l'incertitude* » (Chalas Y., Gilbert C., Vinck D., 2009)... Celle-ci ne les empêche pas de proposer des pistes d'action, de prendre des décisions et de les mettre en œuvre. Mais ces arrangements avec l'incertitude ne consistent pas seulement à la repousser, la canaliser ou même la dénier. Certes, l'amplification ou la réduction de l'incertitude (Gilbert C., 2009), la régulation contrôlée des « *débordements* » et des « *cadres* » (Callon M., 1999) sont « actionnées » et non pas seulement subies par les agents. Ils leur permettent d'agir et même aussi parfois de consolider des positions. J'ai rencontré, au cours de mes recherches antérieures, à plusieurs reprises des configurations de ce type. Il me semble que les recherches que j'aborde m'offre d'autres opportunités : celles d'observer des situations où les acteurs affrontent la fragilité

des normes, sans l'esquiver totalement, des situations où ils imaginent des postures, inventent des manières de penser qui leur permettent de continuer « à faire » sans tenter forcément de disposer d'appui stable.

C'est donc l'épreuve de la fragilité normative, en tant qu'elle est vécue et non en tant qu'elle est contournée ou mise en sommeil qui m'intéresse. Le face-à-face avec cette fragilité ne me semble pas devoir être envisagée exclusivement en termes de manque, de perte de consistance ou de difficultés pour ceux qui y sont exposés. Il oblige aussi l'expérimentation d'une nouvelle valeur conférée à la norme : celle-ci étant moins un point d'ancrage qu'une référence circonstancielle et provisoire permettant d'amorcer l'action.

Un certain nombre de recherches ont déjà approché cette question. Certaines accordent un grand intérêt aux dispositifs de médiation, ensemble complexe composé aussi bien d'objets, d'« *agencements organisationnels* » (Girin J., 1995), de règles formelles (Dodier N., 1993) que de procédés rhétoriques. Jean-Marc Weller s'intéressant au travail de l'action sociale invite ainsi à investiguer « *cet univers peuplé de fiches, de formulaires, de bureaux et d'ordinateurs qui par la division non seulement technique mais aussi morale du travail qu'il organise, rend possible l'intervention institutionnelle.* » (Weller J-M., 2000). Sur l'un de mes terrains d'études actuels, et en particulier lors du suivi des commissions interdisciplinaires hospitalières examinant les cas des personnes transsexuelles, je perçois à quel point ce que la projection murale des dossiers médicaux des patients, la circulation de leurs photos, et surtout, clôturant les discussions des chaque cas, l'enregistrement dans le dictaphone du relevé des décisions correspondantes, peut contribuer à fluidifier l'activité d'un collectif dont les principes d'action sont loin d'être stabilisés et dont les règles de fonctionnement sont encore en cours de discussion. Et cela d'autant plus que cette étape particulière de la prise en charge que constitue la réunion interdisciplinaire est précédée d'une série de consultations individuelles avec les différents spécialistes qui, portant sur un domaine plus balisé s'inscrivent dans un univers où les références du jugement médical sont plus fermement établies. Ainsi, la présence matérielle des dispositifs, l'articulation des divers éléments qui les composent produisent de la « *vraisemblance* » (Belin E., 1999). De même que les « *artefacts cognitifs* » (Norman D., 1993) constituent « *des ressources venant alléger les tâches cognitives (attention, raisonnement, mémoire) dévolues aux acteurs humaines* », de même les dispositifs de médiation supportent une partie des hésitations des agents, accèdent le caractère raisonnable de leurs jugements, apaisent les dilemmes moraux

auxquels ils sont confrontés. Mais, et sans négliger l'apport de ces dispositifs, il me semble aussi pertinent d'interroger tout simplement la manière dont les acteurs parviennent à s'accommoder, plutôt qu'à s'arranger, avec l'incertitude, en consentant à une certaine duplicité.

Certains de mes travaux les plus récents ont montré comment les acteurs contemporains se révèlent être capables de jouer sur plusieurs registres. Dans certains cas, ils peuvent tenir simultanément plusieurs formalisations du problème qu'ils ont à résoudre, n'hésitant pas à délaissier momentanément certains aspects de la question, à en mettre d'autres en exergue, sans vraiment perdre de vue l'ensemble des autres dimensions... Ils se frayent un chemin entre une pluralité d'alternatives, de démarches possibles sans occulter nécessairement celles qu'ils ont mises de côté. Les valeurs qu'ils mobilisent, les savoirs qu'ils convoquent ne sont pas dotés d'exclusivité. Les travaux que j'ai ainsi conduits sur les relations entre médecins et patients très âgés m'ont permis d'observer l'émergence d'une « *clinique de la vigilance* » [28], « *vigilance multipolaire* » (Vidal-Naquet P-A., 2006) au travers de laquelle les professionnels loin de viser le rétablissement, le retour à la norme de leurs patients, tentent de les accompagner dans « *une nouvelle allure de vie* » (Canguilhem G., 2003).

Mais surtout, ce par quoi s'expriment le plus radicalement les transformations du rapport à la norme, c'est une certaine ambivalence vis-à-vis de son auto-institution. Les acteurs sont les fabricateurs des cadres de leur action. Ils ont donc à gérer la tension entre deux postures. La première qui consiste à prendre appui sur un certain nombre de cadres, de conventions pour penser leur monde et la seconde qui consiste à ne pas ignorer totalement qu'ils ont eux-mêmes fabriqué ces cadres. Cette ambivalence est souvent illustrée par la formule célèbre et, souvent reprise<sup>146</sup>, d'Octave Mannoni (1969) « *Je sais bien, mais quand même* », par laquelle les acteurs expriment qu'ils naviguent au plus juste entre convictions et incertitudes. Ils sont donc, en quelque sorte, dans la situation de « *double conscience* » qu'évoque Alain Desrosières à propos du statisticien, à la fois fabricant et utilisateur de statistiques. Celui-ci est, en effet, « *plongé dans un monde de conventions qu'il enregistre ou façonne lui-même. Le fait que la mesure résulte de cet enchaînement de décisions conventionnelles est donc une évidence pour lui. Mais ensuite il change de casquettes et tient*

---

<sup>146</sup> en particulier par Jeanne Favret-Saada (1977).

*un langage réaliste dès qu'il s'adresse à l'extérieur* ». (Desrosières A., 2007). Nombre d'agents vivent cette tension illustrée ici par Alain Desrosières. Mais ils n'endossent pas forcément ces deux perspectives successivement. Ils peuvent aussi les assumer de manière simultanée. Ils s'appuient sur les problématisations qu'ils construisent pour calibrer leurs actions, mais n'en reconnaissent pas moins le caractère construit et donc précaire.

Il me semble que la duplicité des acteurs par rapport aux cadres qui leur permettent de lire et d'agir sur leur monde peut être éclairée par les travaux de Bruno Latour et en particulier par sa notion des « *faitiches* » qui lui permet de « *jeter un pont entre fétiche et fait* » entre ce à quoi l'on croit et ce que l'on a pourtant fabriqué. « *Le faitiche peut donc se définir comme la sagesse de la passe, comme ce qui permet le passage de la fabrication à la réalité* » (Latour B., 1996). Pour Latour, les modernes veulent maintenir une différence, du moins en théorie, entre les faits, qui existent de manière autonome, et les fétiches qui ont été inventés. C'est en tous cas, la manière dont il nous décrit le contact entre les Portugais découvrant lors de leurs expéditions les Nègres de Guinée. Ces derniers couverts d'amulettes « *s'obstinent à répéter qu'ils ont fabriqué leurs idoles et que, par conséquent, elles sont bien de vraies divinités* » devant les conquérants interloqués qui leur rétorquent : « *ou bien c'est construit par vous, ou bien c'est vrai* ». Dans le monde de la pratique, pourtant le clivage n'est pas de mise, mais il est soigneusement caché. Les modernes sont des briseurs de fétiches, mais ils sont aussi des réparateurs de fétiches sans quoi ils ne pourraient agir. Car, « *la pratique, c'est la sagesse dissimulée de la passe qui s'obstine à dire, mais comme elle ne peut plus le dire, elle se contente justement de le faire, de le murmurer à mi-voix, que construction et réalité sont synonymes* » (Latour B., 1996).

Pour Bruno Latour, cette question de la réalité de la construction pourrait être délaissée au profit d'une autre question qui concernerait la qualité des faits et des actes ainsi réalisés. Si les cadres, les normes, les classifications sont à la fois fabriqués et suffisamment vrais pour « faire-faire », c'est bien le résultat de ce faire-faire qui doit être interrogé...

## CONCLUSION

Ainsi, si la question de la fragilité normative a habité l'ensemble de mon parcours de recherche, elle n'a pas toujours occupé la même place dans mon questionnement. Dans un premier temps, je l'envisage comme l'arrière-plan, le fond sur lequel se détache la construction d'entités politiques circonscrites, arrimées à des ancrages stables. Les expérimentations des années quatre-vingt sont dans cette optique une réponse à la remise en cause de la capacité de l'Etat providentiel à faire société. Leurs auteurs sont ici épargnés par l'incertitude. Dans un deuxième temps, je confère à la fragilité normative une place plus conséquente : loin d'être mise à l'écart, elle inspire la mise en place de procédures juridiques flexibles et de modes de décision négociée mais, dans la pratique, elle est souvent esquivée et seuls certains acteurs portent le poids de cette défection.

J'entrevois désormais la fragilité normative sous une autre perspective : en tant qu'elle s'impose aux acteurs qui n'ont pas beaucoup d'autres choix que de l'affronter. En centrant mes investigations sur des objets particulièrement controversés, je m'attache à décrire de quelles manières les acteurs, qui ne peuvent compter sur aucun argument définitif sur lequel s'appuyer, empruntent « *des chemins expérimentaux plus modestes* » (Rorty R., 1990). Cet intérêt pour les constructions incertaines de l'action me rapproche des acteurs que j'observe. Elle m'incite à observer de près comment ils constituent en situation, des « *communautés d'enquêteurs* » à géométrie variable, pour rassembler des informations, des arguments, et surtout fabriquer en contexte des solutions provisoirement acceptables.

En portant ainsi attention aux actions en train de se faire, à l'émergence des dilemmes qui l'accompagnent, aux manifestations de la réflexivité des acteurs, ne suis-je pas en train de pointer une certaine éthicisation de l'action publique ? Cette proposition peut s'entendre à condition d'associer l'éthique à l'exercice d'un jugement en situation, de la rapporter à une action à réaliser, à un ici et maintenant, à un contexte, et donc à une responsabilité. Sous ce dernier volet, « *l'éthique ne craint pas d'affronter le malentendu, le double sens, l'incertitude et le doute. Elle fleurit là où le cours du sens n'a plus cours* »

(Resweber J-P., 1990). Ses ambitions sont de nature plutôt défensive, elle « *n'a pour objet d'éradiquer le mal, elle permet d'acquérir la conscience lucide de la présence du mal et d'en contrôler les manifestations* » (Canto-Sperber M., 2008).

Ce déplacement de mon investigation ne me dispense pas de continuer à interroger la dimension politique des formes contemporaines de l'action publique. Car comment envisager, à partir de ces actions en situation, la construction d'un bien commun qui ne soit pas le simple résultat de l'addition de multiples maux évités ? Comment mutualiser les apprentissages qui se font dans ces confrontations à la complexité ? Comment identifier, au-delà des situations où l'action publique se fabrique, la visée qu'elle accomplit ? Comment juger de ses « effets pratiques » ? Comment finalement mener l'enquête sur les « *publics* » (Dewey J ;, 2003b) que ces multiples expériences produisent ?

## LISTE DES TRAVAUX ET PUBLICATIONS

### Ouvrages

1. *Saturnisme infantile et action publique*, 220 p. L'Harmattan, collection « Risques collectifs et situations de crise », 2003.
2. *Les insécurités urbaines, nouvelles approches, nouveaux enjeux* (dir), 196 p. (collab. J.P.Galland, P. Vidal-Naquet), Actes du séminaire « Sécurité, Risques, Insécurité », n°2, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, Ministère de l'Équipement, Editions du STU, 1993.
3. *La ville au risque de l'eau*, (collab. P. Vidal-Naquet). 253 p, L'Harmattan, 1992.
4. *Conquête de la sécurité, gestion du risque*, (dir), 298 p. (collab. J.P.Galland, J.Theys, P.Vidal-Naquet ), L'Harmattan, 1991.
5. *Nîmes, la domestication d'une catastrophe*, 125 p. Editions INGUL. 1991.
6. *Ayants droit et territoire, l'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, 222 p. (collab. P. Vidal-Naquet) PUCA Editions, Collection Recherches 1987.
7. *Autonomie locale et décentralisation*, 200 p. (collab. P. Vidal-Naquet avec la participation de L.Arnodin-Chenot), Préface de Michel Marié. Editions Anthropos, 1986.

### Contributions à ouvrages collectifs

8. « **La construction des problèmes fluides, le cas du saturnisme infantile** », in Claude Gilbert et Emmanuel Henry (dir), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, novembre 2009
9. **Le saturnisme infantile** (avec Philippe Bretin) in François Bourdillon, Gilles Brücker et Didier Tabuteau, *Traité de Santé Publique*, Flammarion, Médecine-Sciences, septembre 2007.
10. **El riesgo de inundacion en Francia : entre la objectivacion y la negociacion** in Jorge Walter y Francisco Pucci (dir), *La Gestion des riesgo y la crisis : Personas, culturas organizacionales e instituciones*. Editorial El Ateneo, Août 2007.
- 11 « **L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence sociale** » dans « *Les Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale* ». La Documentation Française, octobre 2005.

**12. « La question des inondations au prisme des Sciences Sociales, Un panorama de la recherche publique. »** dans *2001 Plus, Synthèse et Recherches*, N°63, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, DRAST, Ministère de l'Équipement et du Logement, 2004.

**13. « La dynamique du dépliement : La mise sur agenda du saturnisme infantile »**, dans Claude GILBERT (dir) *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Actes du colloque du 7 février 2001, L'Harmattan, 2002.

**14. « Des solidarités à engagements limités : La régulation par les chartes »** dans J.N.Chopart, J.P.Blais, C.Gillio, J.Ion, H.Noguès, G.Garrin-Ferraz, (dir) *Actions associatives, solidarités et territoires*. Actes du colloque MiRE-PUCA, Saint-Etienne, les 18-19 octobre 2001, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001.

**15. « Actions pragmatiques, régulation par l'éthique »** dans J.P Blais, C.Gillio, J.Ion, (dir) *Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*, Actes du séminaire 1999-2001, Editions Recherches du Plan Construction Urbanisme et Architecture, 2001.

**16. « L'opacité des scènes locales »** (collab G.Decrop et P.Vidal-Naquet), dans M.Boyer, G.Herzlich, B.Maresca, *L'environnement, question sociale*, Editions Odile Jacob, 2001.

**17. « Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes »**, dans A.Micoud et M.Péroni (dir), *Ce qui nous relie*, Editions de l'Aube, 2000.

**18. « L'expert tel qu'en lui-même »**, (collab. P.Vidal-Naquet). dans J. Ion et M Peroni (dir) *Engagement public et exposition de la personne*, Editions de l'Aube, 1997.

**19. La citoyenneté questionnée par le pragmatisme. Le cas des politiques de prévention de la délinquance.** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Actes du séminaire « Ville et citoyenneté »*,. Edition Villes et Territoires Méditerranéens, Marseille, 1996.

**20. « La justice et la police dans la politique de la ville : vers un Etat de maintenance sociale »**, dans *Services urbains et gestion locale : enjeux et perspectives de recherche, 1986-1993*, Editions Recherches, Plan Urbain,1995.

**21. « Une démarche pragmatique : la prévention de la délinquance »** (collab. P.Vidal-Naquet), dans Catherine Grémion, Robert Fraisse (dir.) *Le service Public en recherche. Quelle modernisation ?* La Documentation Française,1996.

**22. « Quand les experts ne sont plus très formels : le cas de Nîmes, »** dans B.Kalaora et J.Theys, (dir) *Environnement, science et politique, "Les experts sont formels"*, Actes du Colloque International d'Arc-et-Senans, 1989, Cahiers du GERMES n°13, 1991.

**23. « Droit et expérimentation sociale. A propos des modes d'attribution des logements HLM »** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Les Dossiers des Séminaires « Techniques, Territoires et Sociétés »*, n° 3, Les Sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement, Direction de la Recherche et de l'Innovation, Ministère de l'Équipement, 1987.

**24. « Vers une gestion probabiliste des risques ? »** (collab. P.Vidal-Naquet) dans J-L. Fabiani et J.Theys, *La Société Vulnérable*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 1987.

**25. « Gérer et produire l'autonomie sociale : la politique des pays »** dans Y.Barel (dir) *L'Autonomie sociale aujourd'hui*, Actes du colloque de Biviers, novembre 1983, Centre d'Etudes des Pratiques Sociales (CEPS) de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble et Centre de Recherche sur l'Épistémologie et l'Autonomie (CREA) de l'École Polytechnique de Paris. Presses Universitaires de Grenoble, 1985.

**26. « Invisible expert. A propos de l'expérimentation sociale »** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *"Situations d'expertise et socialisation des savoirs"*, Actes du Colloque CRESAL-CNRS, Editions CRESAL, 1985.

**27. « Anciens espaces, nouveaux enjeux : l'amélioration de l'habitat d'un "Pays Ardéchois" »** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *"Les transformations de l'habitat rural »*, Actes du Colloque de Saint-Maximin. Publications du Ministère de l'Équipement, 1983.

## Articles

**28. Les usages de la fragilité dans le champ de la santé des personnes âgées », ALTER, European Journal of Disability Research, ; Elsevier Masson, 2-2008**

**29. Archipels à la dérive. Des quartiers privés dans la crise argentine,** (collab. P.Vidal-Naquet), dans *Espaces Latinos*, 2002.

**30. Des quartiers «hors sol». L'urbanisation fermée dans la banlieue de Buenos-Aires.** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 90, 2001.

**31. Les hybridations du droit dans les quartiers « hors-droit »** dans *Les Cahiers du DSU*, « Un programme partagée sur la ville. Processus, résultats, enseignements :1995-1998 »,1998.

**32. Aux marges du palais,** dans *Les Cahiers du DSU*, 1996.

**33. Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui,** dans « Rationalité ou pragmatisme? » *Annales des Ponts et Chaussées*, Nouvelle série n° 75, 1995.

**34. Du prétoire au quartier,** (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Ensembles*, revue de la Délégation Interministérielle à la Ville, n° 43, 1995.

**35. A propos des PER : gestion pragmatique ou gestion rationnelle des risques?** dans *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 1995.

**36. De l'idéal sécuritaire à la gestion des risques,** (collab. P.Vidal-Naquet), dans *Les Cahiers du CNFPT*, 1993.

**37. La mémoire des crises,** dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 6, La Documentation Française, 1991.

**38. Les dangers de la sécurité : A propos de l'incendie de la Sainte-Victoire ,** (collab. P. Vidal-Naquet) dans *Préventique* n° 32, 1990.

- 39. Le partage du risque ou le retour du politique** dans *La Houille Blanche, Revue Internationale de l'Eau*, 1990.
- 40. Villes, risques et périls**, dans *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°40, 1989.
- 41. Nîmes périra par les eaux**, (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Les Annales de la Recherche Urbaine* n° 40, 1989.
- 42. La gestion des risques majeurs**, dans *La Houille Blanche, Revue Internationale de l'Eau*, n° 6,1989.
- 43. L'internalisation du risque dans la gestion des eaux**, (collab. P.Vidal-Naquet), dans *Bulletin d'Hydrologie Urbaine de la Société Hydrotechnique de France* n° 2, 1988.
- 44. Nouvelles procédures d'attribution des logements sociaux. Réflexions autour d'une expérimentation**, dans *Recherches économiques et sociales* n° 16, La Documentation Française, 1986.
- 45. Attribution des logements HLM et gestion sociale des différences**, (collab. P.Vidal-Naquet) dans *Espaces et Société* n° 45, « La cohabitation pluri-ethnique », 1985.
- 46. Flux impensables** dans « *Espaces et Société* » n° 43, « Flux, Espace, Société, » 1983.

### Rapports de recherche

- 47. Risques et fragilités : les politiques de santé publique à l'égard des personnes du grand âge**, avec Jacques Roux (Modys) et Pierre Vidal-Naquet (Cerpe) , Programme Sciences biomédicales, Santé, Société , CNRS-Inserm, MiRe, décembre 2007
- 48. La relation de soins à l'épreuve de la maladie d'Alzheimer** (avec Pierre Vidal-Naquet), Fondation Mederic Alzheimer, 2006
- 49. Les conséquences urbaines du vieillissement de la population : Belgique, France, Espagne, Grande Bretagne** (avec Pierre Vidal-Naquet) PUCA, Ministère de l'Equipement, 2005
- 50. Flux migratoires et urgence sociale. L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence**, 115 p, Observatoire Nationale de l'Exclusion et de la Pauvreté, 2003.
- 51. Des solidarités à engagements limités : La régulation par les chartes**, 163 p. MIRE-Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Fondation de France, 2001.
- 52. Gestion pragmatique du risque et déstabilisation sociale**, Actes du séminaire (dir) (collab. P.Vidal-Naquet), 103 p, PUCA, Ministère de l'Equipement, 2001.
- 53. Le saturnisme infantile. La fabrication d'une politique.** 110 p. CNRS, Programme Santé-Société, Programme Risques collectifs et situations de crise, 1999.

- 54. Dans les labyrinthes de l'urgence. Le cas de l'administration sanitaire et sociale.** 102 p. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, MIRE-Direction de l'Action Sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.
- 55. Les scènes locales de risque.** (collab. G. Decrop et P. Vidal-Naquet), 233 p. Contrat de Plan Etat-Région Rhône-Alpes, Pôle Grenoblois d'Etudes et de Recherche pour la Prévention des Risques Naturels, INGUL, INESC, EDF, 1997.
- 56. L'administration centrale de l'Equipement et le secteur associatif,** 83 p. Plan Urbain. Ministère de l'Equipement et du Logement, 1996.
- 57. Une action plurielle : l'engagement des étudiants pour la ville,** 110 p. Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV), 1995.
- 58. Figures du pragmatisme, Complexité, incertitude et prévention des risques.** 108 p. Ministère de l'Equipement, Direction des Affaires Scientifiques et Techniques, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1994.
- 59. L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville,** (collab. P. Vidal-Naquet), 188 p, Commissariat Général du Plan, Délégation interministérielle à la Ville (Comité national d'évaluation de la politique de la ville), Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Plan Urbain du Ministère de l'Equipement et du Logement), 1993.
- 60. Un risque souterrain. La remontée des nappes aquifères,** 122 p. Plan Urbain. Ministère de l'Equipement, 1989.
- 61. Marseille, l'attribution des logements sociaux et crise du clientélisme,** (collab. P. Vidal-Naquet), Plan Urbain, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1987.
- 62. La gestion des eaux pluviales de La Cadière. L'itinéraire d'une expérimentation,** (collab. P. Vidal-Naquet), Plan Urbain, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1987.
- 63. Frontières impossibles. Crédit Agricole, Mutualisme, Territoire,** (collab. P. Vidal-Naquet), 169 p, Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Ministère de la Recherche, 1982.
- 64. Campagnes à vendre,** 400 p, (collab. P. Vidal-Naquet) Ministère de la Recherche, 1980.
- 65. Résidences secondaires, Tourisme rural et enjeux locaux,** 260 p, (collab. P. Vidal-Naquet) Direction Régionale de l'Equipement de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 1979.

## BIBLIOGRAPHIE

**Seules les références citées dans le document sont reprises ici.**

Akrich M., (1996) Le médicament comme objet technique, *Revue internationale de Psychopathologie*, n° 21.

Akrich M., Gardey D., Lowy I., Picon A., (2008) Corps, genre, technique, identités, in *Les Cahiers du MURS*, Sciences et devenir de l'Homme, n°57/58.

Allard P., (2001) Éléments pour une problématique de l'histoire du risque. Du risque accepté au risque maîtrisé. Représentations et gestion du risque d'inondation en Camargue, XVIIIe-XIXe siècles, *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 23.

Anselme M., (2000) *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Editions de l'Aube.

Artières P., Potte-Bonneville M., (2007) *D'après Foucault*, Les Prairies Ordinaires.

Astier I., (2005) Qu'est-ce qu'un travail public ? Le cas des métiers de la ville et de l'insertion in Ion J., (dir) *Le travail social en débats(s)*, La Découverte.

Barel Y., (1989) *Le paradoxe et le système, Essai sur le Fantastique Social*, PUG.

Barthe Y., (2006) *Le pouvoir d'indécision, la mise en politique des déchets nucléaires*. Economica, Collection Etudes Politiques.

Barthe Y., (2009) Les qualités politiques des technologies. Irréversibilités et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires, *Tracés* n° 16.

Barthe Y., Linhardt D., (2009) L'expérimentation : un autre agir politique, *Papiers de recherche CSI*, n° 013.

Beck U., (2001) *La société du Risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier.

Becker H.S., (2002) *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte.

Belin E., (1997) Normes et médias, in De Munck J, Verhoeven M., (dir) (1997) *Les Mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?* De Boeck Université, Collection Ouvertures Sociologiques.

Belin E., (1999) De la bienveillance dispositive, in *Le dispositif. Entre usage et concept*, Hermès, CNRS Editions.

Belley J-G., (dir) (1996) *Le droit soluble, contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, LGDJ.

Bérard Y., Crespin R., (dir) (2010) *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Presses Universitaires de Rennes.

Berlivet L., (2002) Déchiffrer la maladie. Epidémiologie et cultures de santé publique, in Dozon J.P., Fassin D., (dir.) *Les cultures de la santé publique*, Paris, Balland.

Berten A., (1997) Préface à De Munck J., Verhoeven M., (dir) (1997) *Les Mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?* De Boeck Université, Collection Ouvertures Sociologiques.

Berthelot J-M., (1993) La dynamique des systèmes d'action localisés, in *Mutations économiques et urbanisation. Cinq ans de recherche et d'expérimentation*, La Documentation Française.

Bezès P., Chauvière M., Chevallier J., de Montricher N., Ocqueteau F., (dir.) (2005) *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>e</sup> République*, La Découverte.

Boarini S., (2007) *Introduction à la casuistique*, L'Harmattan.

Boltanski L., Thévenot L., (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard.

Boltanski L., (2004) *La condition fœtale. Une sociologie de l'engendrement et de l'avortement*, NRF Essais.

Borraz O., (2004) Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique, in Lascoumes P., Le Galès P., (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Borraz O., (2005) Vers une sociologie du risque ?, in Borraz O., Gilbert C., Joly P-B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*. Cahiers du GIS, Risques Collectifs et Situations de Crise, n° 3.

Borraz O., (2008) *Les politiques du risque*, Presses de sciences Po

Bourrelier P-Y., (dir) (1997) *La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation*, La Documentation Française.

Braberger C., Lascoumes P., (1991) *Le temps perdu. A la recherche du droit pénal*, Ministère de la Justice.

Briffaud S., (1991) Le savant, l'Etat et la catastrophe. Le prodigieux débordement de 1678 et l'émergence d'une nouvelle approche des sinistres, in *Le torrent et le fleuve : risques, catastrophes et aménagement dans les Pyrénées et leur piémont*. (fin XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup>), Rapport de Recherche Piren/CNRS Cima.

Callon M., (1999) La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités? Essai sur la notion de cadrage-débordement, in *Innovations et performances. Approches interdisciplinaires*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Callon M., Rip A., (1991) Forums hybrides et médiations socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise, in Theys J., (dir) *Environnement, Science et politique. Les experts sont formels*. Cahiers du Germes, n°13.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.

Cantelli F., Génard J-L., (dir) (2007) *Action publique et subjectivité*, LGDJ.

Canto-Sperber M., (2008) *Que peut l'éthique ? Faire face à l'homme qui vient*, Entretien avec Bertrand Richard, Textuel.

Carbonnier J., (2001) *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ. 10<sup>e</sup> édition.

- Carricaburu D., Ménoret M., (2004) *Sociologie de la santé*, Armand Colin.
- Carricaburu D., (2005) De la gestion technique du risque à celle du travail : l'accouchement en hôpital public, *Sociologie du travail*, 47.
- Cartuyvels Y., (2007), Action publique et subjectivité dans le champ pénal : une autre conception du sujet de droit pénal ?, in Cantelli F., Génard J-L., (dir) (2007) *Action publique et subjectivité*, LGDJ.
- Castel P., Merle I., (2002) Quand les normes deviennent une ressource pour les médecins, *Sociologie du Travail*, 44.
- Castel P., (2008) La gestion de l'incertitude médicale : approche collective et contrôle latéral en cancérologie, *Sciences Sociales et santé*, vol 26, n°1.
- Castel R., (1985) L'expert mandaté et l'expert instituant, in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, [http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id\\_article=193](http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id_article=193)
- Castel R., (1991) Savoir d'expertise et production des normes, in Chazel F., Commaille J., *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ.
- Castoriadis C., (1975) *L'institution imaginaire de la société*, Seuil.
- Cauchie J.F., Chantraine G., (2005) De l'usage du risque dans le gouvernement du crime. Nouveau prudentialisme et nouvelle pénologie, *Champ Pénal*, n°2.
- Cauchie J-F., Chantraine G., (2006) Risques et gouvernementalité. Reconstruction théorique et illustration empirique : les usages du risque dans l'économie du châtement légal, *Socio-Logos*, n°1 <http://socio-logos.revues.org/document13.html>
- Cefaï D., (1996) La construction des problèmes publics. Définitions des situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, N°75.
- Chalas Y., Gilbert C., Vinck D., (2009) (dir) *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Editions des Archives Contemporaines.
- Chatzistavrou F., (2005) L'usage de la *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit, *Le Portique* [En ligne], 15.
- Chauvière M., (2005) L'enracinement de la recherche au ministère des Affaires sociales, in Bezes P., Chauvière M., Chevallier J., de Montricher N., Ocqueteau F., (dir), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V° République*, La Découverte.
- Chazel F., Commaille J., (1991) *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ.
- Chevallier J., (1978) Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général, in CURAPP, *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol 1. PUF.
- Chevallier J., (1993) Les lois expérimentales : le cas français, in Morand C-A (dir), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence.
- Chevallier J., (1996), Introduction à CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF.
- Chevalier J., (1998) Vers un droit post-moderne ?, in Clam J., Martin G., (dir), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ.
- Chevallier J., (2008) *L'Etat post-moderne*, LGDJ.

- Clam J., Martin G., (dir), (1998) *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ.
- Cœur D., (2000) Aux origines du concept moderne de risque naturel en France. Le cas des inondations fluviales (XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup>), in Favier R., Granet-Abisset A-M., *Histoire et mémoire des risques naturels*, HESOP, Publications de la MSH -Alpes.
- Collin C., (1989) Marseille, l'approche globale des risques urbains, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 40.
- Commaille J., (1996) *Misères de la famille, Question d'Etat*, Presses de Sciences Po.
- Commaille J., Jobert B., (1998) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.
- Commaille J., Dumoulin L., et Robert C., (2000) *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, LGDJ.
- Commaille J., (2005) Sociologie de l'action publique, in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po.
- CRESAL, (1985) *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, [http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id\\_article=193](http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id_article=193)
- CRESAL, (1993) *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. L'Harmattan.
- Crozier M., Thoenig J-C., (1975) La régulation des systèmes organisés complexes, *Revue Française de Sociologie*, volume 16.
- CURAPP (1996), *La gouvernabilité*, PUF.
- Danna P.P., (1993) Risques et planification urbaine dans la loi du 13 juillet 1982, l'incertaine conjonction ?, in CREDECO-Société française pour le droit de l'environnement, *La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des Plans d'Exposition aux risques ?*
- Danna P.P., (1995) Risques naturels et gestion de l'espace, *Revue Juridique de l'Environnement*.
- Decrop G., (1995) (en collaboration avec Charlier C.) *De l'expertise scientifique au risque négocié*, Futur Antérieur/CEMAGREF.
- Decrop G., Galland J-P., (1998) *Prévenir les risques : De quoi les experts sont-ils responsables ?* Editions de l'Aube, la Tour d'Aigues.
- De Fornel M., Lemieux C., (dir) (2007) *Naturalisme versus constructivisme ?* Editions de l'EHESS.
- De Munck J., Verhoeven M., (dir) (1997) *Les Mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?* De Boeck Université, Collection Ouvertures Sociologiques.
- Delmas-Marty M., (1986) *Le flou du droit*, PUF.
- Delumeau J., Lequin Y., (dir) (1987) *Les malheurs du temps. Histoire des fléaux et des calamités en France*, Larousse.
- Desrosières A., (2007) Les qualités des quantités. Comment gérer la tension entre réalisme et conventionnalisme, in De Fornel M., Lemieux C., (dir) (2007) *Naturalisme versus constructivisme ?* Editions de l'EHESS.

Desrosières A., (2008) Pour une sociologie historique de la quantification, in *L'argument statistique. Gouverner par les nombres*. Les Presses de l'École des Mines.

Dewey J., (2003a) Reconstruction en philosophie, Traduction di Mascio, *Œuvres philosophiques*, IUP, Farrago/Éditions Léo Scheer.

Dewey J., (2003b) *Le public et ses problèmes*, (traduit et préfacé par Joëlle Zask), PUP/Farrago/Éditions Léo Scheer

Dobry M., (1986) Le jeu du consensus, *Pouvoirs*, n°38. Seuil.

Dobry M., (1995) Réflexions à partir d'une analyse sociologique des crises politiques. Point de vue de Michel Dobry, *Actes de la troisième séance du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS*, Grenoble, CNRS.

Dodier N., (1993) *L'expertise médicale, Essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Métailié.

Dodier N., (2003a) *Leçons politiques de l'épidémie de Sida*, Éditions de l'EHESS.

Dodier N., (2003b) Agir dans l'histoire. Réflexions issues d'une recherche sur le sida, in Laborier P., Trom D., (dir) *Historicités de l'action publique*, PUF.

Donzelot J., (1990) Prévention-répression : éloge du pragmatisme, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°1, La Documentation Française.

Donzelot J., (1994) *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Seuil.

Donzelot J., (2005) Michel Foucault et l'intelligence du libéralisme, *Esprit*.

Donzelot J., Gordon C., (2005) Comment gouverner les sociétés libérales. L'effet Foucault dans le monde anglo-saxon, *Esprit*.

Dressen M., (1988) Le lancement du mouvement d'établissement à la recherche de la classe perdue. In Mouriaux R. (dir) *1968, Exploration du mai français*, L'Harmattan.

Dubois V., (2003a) *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica.

Dubois V., (2003b) La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques et vice-versa, in Laborier P., et Trom D., (dir) *Historicités de l'action publique*, PUF.

Duchêne F., Morel-Journel C., (2004) *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau péri-urbains*, Éditions de l'Aube.

Dupuy G., (1980) La science et la technique dans l'aménagement urbain, in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N°6.

Dupuy J.P., (1980) *Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme*, Seuil.

Dupuy J.P., Eymard-Duvernay F., Favereau O., Orléan A., Salais R., Thévenot L., (1989) L'économie des conventions, *Revue Economique*, volume 40, n°2, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Duran P., (1999) *Penser l'action publique*, LGDJ.

Ehrenberg A., (1995) *L'individu incertain*, Calmann-Lévy.

Eideliman J.S., (2008) La vie à domicile des personnes handicapées ou dépendantes : Du besoin d'aide aux arrangements pratiques, *Retraite et société*, n° 53.

Estèbe P., (2004 a) Les quartiers, une affaire d'Etat : un instrument territorial, in Lascoumes P., Le Galès P., (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Estèbe P., (2004 b) *L'usage des quartiers. Géographie et action publique dans la politique de la ville*. L'Harmattan.

Ewald F., (1986) *L'Etat-Providence*, Grasset.

Fassin D., (2004) Le corps exposé. Economie morale de l'illégitimité, in Fassin D., Memmi D., *Le gouvernement des corps*, Editions de l'EHESS.

Favret-Saada J., (1977) *Les mots, la mort, le sort*, Gallimard.

Febvre L., (1956) Pour l'histoire d'un sentiment : le besoin de sécurité, *Les Annales*, n°11.

Foucault M., (2004a) *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Edition établie par Michel Sellenard, Seuil Gallimard.

Foucault M., (2004b) *Naissance de la biopolitique*, Cours au Collège de France, 1978-1979, Edition établie par Michel Sellenard, Seuil Gallimard.

Fox C., (1988) *L'incertitude médicale*, L'Harmattan.

Fritsch P., Ravon B., Du problème en tant qu'il est à résoudre au problème en tant qu'il est à débattre, in CRESAL *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan.

Gaudillière J-P., (1995) How weak bonds stick ? Genetic diagnosis between the laboratory and the clinic, *The Genetic Engineer and Biotechnologies*, 15, 2 et 3.

Gaudin, J-P., (1995) Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ? *Revue Française de Science Politique*, n°1.

Gaudin J-P., (2002) *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Sciences Po.

Gaudin J-P., (2004) *L'action publique-Sociologie et politique*, Dalloz-Sirey.

Gérard Ph., Ost F., Van de Kerchove M., (dir) (1999) *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires St-Louis.

Giddens A., (1994) *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan.

Gilbert C., Jonquière H., (1990) *Risques majeurs et collectivités locales*, CERAT.

Gilbert C., (1998) Des objets à géométrie très variables, *Politix*, n°44.

Gilbert C., (2002) Un tournant dans l'analyse des risques et des crises ?, in Gilbert C., (dir) *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan

Gilbert C., (2003) La fabrique des risques, *Cahiers internationaux de sociologie*, vol CXIV.

Gilbert C., Henry E., (dir) (2009) *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte.

- Gilbert C., (2009) Penser la pandémie grippale. Entre expansion et réduction des incertitudes, in Chalas Y., Gilbert C., Vinck D., (dir) *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Editions des Archives Contemporaines.
- Girin J., (1995) Les agencements organisationnels, in Charue-Duboc F., (dir) *Des savoirs en action*, L'Harmattan.
- Gleizal J-J., (1985) *Le désordre policier*, PUF.
- Gleizal J-J., (1989) Police d'ordre, police de sécurité, in *Obsessions Sécurité, Ennemis ou solidaires*, Autrement.
- Godard O., (1993) Les risques climatiques entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé in CRESAL *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan.
- Goffi J-Y., (2001) La nouvelle casuistique et la naturalisation des normes, *Philosophiques*, volume 28, n°1.
- Goffman E., (1974) *Les cadres de l'expérience*, Editions de Minuit
- Grémion P., (1976) *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil.
- Harley B. (1995) Déconstruire la carte, in Gould P., et Bailly A., *Le pouvoir des cartes : Brian Harley et la cartographie*, Anthropos.
- Hart H., (1994) *The concept of law*, Clarendon Press, Oxford.
- Ion J., (1991) La fin des petits clercs in Donzelot J., *Face à l'exclusion, le modèle français*, Editions Esprit.
- Ion J., (dir) (2005) *Le travail social en débats(s)*, La Découverte.
- Ion J., (2006) *Le travail social au singulier*, Dunod.
- Jeannot G., (2005) *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares.
- Julien N., (1985) Le réseau régional des animateurs de pays, in CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, [http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id\\_article=193](http://sciences-medias.ens-lyon.fr/scs/article.php3?id_article=193)
- Jullien F., (1995) *Traité de l'efficacité*, Grasset.
- Koubi G., (1998) La notion de charte : fragilisation de la règle de droit ?, in Clam J., Martin G., (dir), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ.
- Laborier P., Trom D., (dir) (2003) *Historicités de l'action publique*, PUF.
- Lacourt I., (2007) Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivation, in Cantelli F., Génard J-L., (dir) *Action publique et subjectivité*, LGDJ.
- Laïdi Z., (1999) *La tyrannie de l'urgence*, Montréal, Editions Fidés.
- Laïdi Z., ( 2000) *Le sacre du présent*, Flammarion.
- Lascoumes P., (1991) De l'atteinte à la prévention des risques industriels, in Dourlens C., Galland J.P., Theys J., Vidal-Naquet P.A., *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan.
- Lascoumes P., (1994) *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte.

Lascoumes P., (1996) Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in *La gouvernabilité*, PUF.

Lascoumes P., Le Galès P., (dir) (2004) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Lascoumes P., Le Galès P., (2007) *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin.

Lassave P., (1997) *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.

Latour B., (1987) *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets. Dernière publication en français (2005) *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte.

Latour B., (1996) *Petite réflexion sur le culte moderne des dieux faitiches*, Les Empêcheurs de penser en rond.

Latour B., (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte.

Latour B., (2008) Pour un dialogue entre science politique et science studies, *Revue Française de science politique*, vol 58.

Laude A., (2009) Une décennie de santé : (2000-2010) Dix ans de droit de la santé, *Les tribunes de la santé*, n° 25.

Laure P., Trépos J-Y., (2006) Représentations des recommandations professionnelles par les médecins généralistes, *Santé Publique*.

Le Bourhis J.P., (2007) Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000), *Genèses*, n°68.

Le Galès P., (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science politique*, n°1.

Le Gall D., Martin C., (1988) *Le réseau de parenté après la désunion*, Centre de Recherche sur le Travail Social.

Leblanc G., (2006) *La pensée Foucault*, Ellipses.

Lefort C., (1981) *L'invention Démocratique*, Fayard.

Lenoble J., (1991) Droit et communication : J. Habermas., in Bouretz P., *La force du droit*, Editions Esprit.

Lorrain D., (2004) Les pilotes invisibles de l'action. Le désarroi du politique ?, in Lascoumes P., Le Galès P., (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Lupton D., (1995) *The Imperative of Health: Public Health and the Regulated Body*, London, Sage.

Mannoni O., (1969) *Clefs pour l'imaginaire ou l'Autre Scène*, Seuil.

Marié M., Tamisier C., (1982) *Un territoire sans nom*, Méridiens-Klincksieck.

Martin C., (1986) *Les recherches actions sociales. Miroir aux alouettes ou stratégies de qualification*, Paris, La Documentation Française.

- Mény Y., Thoenig J-C., (1989) *Politiques Publiques*, PUF.
- Meyet S., Navès M.C., Ribemont T., (2005) *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, L'Harmattan.
- Micoud A., (dir) (1991) *Des hauts lieux. La construction sociale de l'exemplarité*, CNRS.
- Micoud A., (1999) Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun, in Gerbaux F., (dir) *Utopie pour le territoire : compétence ou complexité ?*, Editions de l'Aube.
- Micoud A., (2006) Entretien avec André Micoud : un herméneute en prise avec ses objets, Dumain A., Dejeans D., Lambelet A., *Ethnographiques.org*, n°9 [en ligne]
- Micoud A., (2009) La sociologie comme science appliquée. Retour sur une expérience, le cas du CRESAL, 1958-2007, *Pour Histoire des Sciences de l'Homme*, n°33.
- Milanovic F., (2005) Travail organisationnel et institutionnalisation des sciences sociales. Le cas de la recherche urbaine française, *Revue d'histoire des Sciences Humaines*, n°12.
- Monjardet D., (1985) A la recherche du travail policier, *Sociologie du Travail*, n°4.
- Monjardet D., (1996) *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte.
- Morand C-A, (1999) *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ.
- Norman D., (1993) Les artefacts cognitifs, *Raisons Pratiques*, 4.
- Ogien A., (1999) Situation de décision : une analyse des pratiques d'attribution d'argent public, *Droit et Société*, n°42/43.
- Ost F., (1998) Le temps virtuel des lois post-modernes ou comment le droit se traite dans la société d'information, in Clam J., Martin G., *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ.
- Ost F., (1999b) *Le temps du droit*, Editions Odile Jacob.
- Ost F., Van de Kerchove M., (2002) *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- Otero M., (dir) (2007) Michel Foucault, sociologue ?, *Sociologie et sociétés*, Presses Universitaires de Montréal.
- Padioleau J-G., (1999) L'action publique post-moderne : le gouvernement des risques, *Revue Politiques et Management public*, vol 17, n°4.
- Partant F., (1982) *La fin du développement. Naissance d'une alternative ?*, Maspéro.
- Pawluch D.; Woolgar S., (1985) Ontological gerrymandering. The anatomy of social problems explanations, *Social problems*, 32 (3).
- Payet J-P., (2007) "Faire avec" ou l'éloge de l'émergence, in Cefai D., Saturno C., *Itinéraires d'un pragmatiste. Autour d'Isaac Joseph*, Economica.
- Péraldi M., (1994) Des grands ensembles aux quartiers, *Courrier du CNRS*, n°81.
- Péraldi M., (2000) La cité entre la parole et la loi, in Anselme M., *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Editions de l'Aube.

- Péroni M., (1993) Actions publique et formes normales de l'accord public, in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan.
- Pinson G., (2004) Le projet urbain comme instrument d'action publique in Lascoumes P., Le Galès P., (dir) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Pollack M., (1976) La planification des sciences sociales, *Actes de la Recherche en sciences Sociales*, n°2-3.
- Quéré L., (1992) L'espace public de la théorie politique à la métathéorie sociologique, *Quaderni*, n°18.
- Rabeharisoa V., (2006) Vers une nouvelle forme de travail médical ? Le cas d'une consultation en psychiatrie de l'autisme, *Sciences sociales et Santé*, vol 24, n°1.
- Ragin C.C., Becker H.S., (dir) (1992) *What is a case ? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rangeon F., (1996) Le gouvernement local, in CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF.
- Resweber J-P., (1990) *Le questionnement éthique*, Cariscript.
- Ripert G., (1949) *Le déclin du droit*, LGDJ.
- Revel J., (dir) (1996) *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Gallimard Seuil.
- Roché S., (2009) Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la politique de proximité, *Revue Française de Science Politique*, vol 59.
- Rorty R., (1990) *Science et solidarité. La vérité sans le pouvoir* (Cometti J-P., trad), Editions de l'Eclat.
- Rosanvallon P., (1981) *La crise de l'Etat-Providence*, Seuil.
- Rosanvallon P., (1995) *La nouvelle question sociale. Penser l'Etat Providence*, Seuil.
- Rosanvallon P., (1996) *Le Nouvel Âge des inégalités* (avec Fitoussi J-P.), Seuil.
- Rumpala Y., (2002) Qualification de problèmes comme risques environnementaux : l'exemple des déchets et des transports routiers, in Gilbert C., (dir) *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan.
- Sayn I., (2004) Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit. L'exemple des Caisses d'Allocations familiales, in CURAPP, *Sur la portée sociale du droit*, Paris, PUF.
- Sellenart M., (2004) Situation des cours, in Foucault M., (2004a) *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Seuil Gallimard.
- Sfez L., (1976) *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Sfez L., (dir) (1977) *L'objet local*, Union Générale d'Editions.
- Star S.L., Griesemer R., (1989) Institutional ecology, "translations" and boundary objects : amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, *Social Studies of Science*, 19
- Theys J., (1987) *La société vulnérable*, Presses de l'ENS.
- Tiévant S., (1983) Les études de « communauté » et la ville : héritages et problèmes, *Sociologie du Travail*, n°2.

- Trépos J-Y., (1996) *Sociologie de l'expertise*, Que sais-je ?, PUF.
- Tricot A., (1998) D.T.A et S.A.G.E. : Enjeux de planification et développement durable pour l'agglomération niçoise, in *L'Eau, l'aménagement du territoire et le développement durable*, Colloque International. Académie de l'eau, Paris-Sénat.
- Vidal-Naquet P.A., (2006) Vigilance, risques et fragilité. Autour des personnes affaiblies par le grand âge, in Roux J., *Etre vigilant, l'opérativité discrète de la société du risque*, Presses de l'Université de Saint-Etienne.
- Vidal-Naquet P.A., (2009) (dir) *Handicap et pluralisation des normes. De l'expérience vécue à la reconnaissance sociale*, Cerpe/Modys.
- Warin P., (1993) Décrire les conduites des usagers, in Chauvière M., Godbout J.T., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan.
- Warin P., (2002) *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, LGDJ.
- Weller J-M., (1999) *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer.
- Weller J-M., (2000) Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale, *Droit et société*, n°44/45.
- Weller J-M., (2003) Le travail administratif, le droit et le principe de proximité, *L'Année Sociologique*, 53, n°2.
- Zimmermann B., (dir) (2004) *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme