

**Renaud
Payre**

***L'État face à
l'incertitude.
Quelles sciences pour
l'action publique?***

La réflexion que nous ouvrons aujourd'hui est bien celle de la production de savoirs pour l'action publique dans le cadre d'un État qui se transforme profondément. Evidemment une telle question suppose un accord sur la nature et l'ampleur de la transformation. S'agit-il d'évoquer un tournant néo-libéral ? Sans aucun doute mais encore faut-il rappeler — ce que nous ferons — que le néo-libéralisme promu au nom du retrait de l'État signe moins la mort de l'État

qu'un nouveau style d'action publique moins dépendant des grands partenaires sociaux, moins enclin à produire directement des services ou à organiser la redistribution des ressources. Le néo-libéralisme — comme l'indiquait Michel Foucault dans son cours au Collège de France de l'année 1978-79¹ — renvoie à une réalité bien différente du libéralisme : il ne s'agit pas du tout de savoir comme dans le libéralisme de type Adam Smith comment à l'intérieur d'une société politique, on pouvait découper une forme de naturalité qui serait celle du marché. Le problème du néolibéralisme est bien au contraire de savoir comment on peut régler « l'exercice global du pouvoir politique » sur les principes d'une économie de marché. Or l'intervention de l'État est particulièrement nécessaire en la matière. Par ailleurs il y a diverses formes de l'État néo-libéral — ce que l'analyse des politiques publiques ou l'économie institutionnelle appellerait une variété des capitalismes — et la formule allemande voire européenne — l'ordo-libéralisme — suppose avant tout l'intervention de l'État en faveur d'une monnaie stable et d'un budget équilibré. Mais reconnaissons que si le néo-libéralisme est moins caractérisé par la mort de l'État, il est associé — du fait même des principes d'une économie de marché — à une forme d'incertitude. Incertitude que l'État chercherait à limiter. Incertitude à laquelle l'État est par ailleurs confronté face aux risques industriels ou aux crises sanitaires qui semblent marquer l'action publique contemporaine. L'État contemporain tout en agissant à distance non seulement continue à intervenir mais cherche à réduire le champ de l'incertitude. C'est bien ce qui peut caractériser un rapport très complexe aux sciences sociales — que les États modernes ont cherché à institutionnaliser dans un tout autre contexte — dans une société marquée par de nouveaux enjeux industriels, sanitaires ou climatiques et dans une redéfinition de la responsabilité politique.

DES SCIENCES POUR UN ÉTAT PROVIDENCE

Le détour historique est nécessaire pour saisir le rôle crucial de l'État dans la formation des sciences sociales et ce dans un contexte de révolution industrielle.

Retenons que la plupart des sciences sociales modernes qui se sont institutionnalisées à l'Université, au tournant des XIX^e et XX^e siècles comme dans les premières décennies qui ont suivi, ont pris forme à partir d'un certain volontarisme des États-nations². Ce sont les tentatives de ces derniers de traiter les conséquences sociales de l'industrialisation capitaliste qui ont favorisé la genèse de nouveaux champs de savoirs et surtout leur mise en forme disciplinaire et leur institutionnalisation. Les politiques sociales de régulation du travail, des assurances sociales, de l'éducation, etc. font partie de ces nouvelles attributions de l'État. On peut alors concevoir les

1. Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil, 2004.

2. Sur ce type d'approche des sciences sociales naissantes, voir l'ensemble des travaux réunis dans l'ouvrage collectif : Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (ed.), *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

sciences sociales balbutiantes à la fois comme des « groupes sociaux et comme des formes de savoirs sur le monde social, qui influenceraient — tout comme ils seraient influencés par — la fabrique des politiques sociales modernes »³. On pourrait multiplier les exemples de croisades réformatrices en Allemagne (rôle du *Verein für sozialpolitik*), en Grande Bretagne (rôle des fabiens notamment), aux États-Unis ou en France. Des croisades qui cherchent toute à convaincre du passage de la faute individuelle aux risques sociaux dont les causes restent liées à l'industrialisation capitaliste L'État sans forcément directement intervenir légifère en faveur d'une prise en charge du risque par la collectivité.

Prenons un seul exemple (développé par François Ewald dans *l'État Providence*) : la loi de 1898 sur les accidents du travail. La loi est votée après 20 ans de débats législatifs. Son but est de garantir des indemnités à l'ouvrier quelles que soient les conditions de l'accident. Cette loi opère une grande rupture avec le droit civil né en 1804. Elle est emblématique du refus du principe de la responsabilité individuelle. Le risque est désormais dissocié de la notion de faute. Mais surtout, l'accident qui était jusqu'alors propre à la conduite des individus devient un phénomène social. On met en évidence sa régularité et, à partir de statistiques, on en fait un acte prévisible. C'est là le passage, bien difficile, d'une logique assistancielle (limitée au traitement de la misère) à une logique assurantielle (qui modifie les règles du jeu salarial). Bien difficile car on pointe une résistance — et on pourrait prendre l'exemple des Retraites ouvrières et paysannes de 1910 — des libéraux à l'instauration d'un principe d'assurance obligatoire à travers un État qui obligerait les salariés à se protéger contre les risques d'insécurité sociale.

Il est évident qu'avec les années 1930 — et la crise économique — et encore plus largement après la Seconde Guerre mondiale, les relations entre politique, économique et social se transforment nettement. Il devient pleinement légitime que l'État intervienne directement en matière économique et en matière sociale. C'est une forme de réencastrement qui s'opère pour reprendre les mots de Karl Polanyi⁴. Après Guerre, à partir de la « révolution keynésienne », interventions conjoncturelles et actions structurelles deviennent complémentaires et indissociables L'État devient un agent régulateur. On peut ainsi voir émerger (au sein de l'administration en France mais aussi dans la société civile dans d'autres pays industrialisés) des outils de mesure, de prévision et stratégies socio-économique : INSEE (1946), INED (1945), système de comptabilité nationale... Une remarque à ce titre : le système français de production d'information notamment économique est caractérisé par une position hégémonique de l'administration. L'appareil statistique d'État est le seul en France, contrairement aux États-Unis ou à l'Allemagne à pouvoir élaborer des indicateurs. L'État se trouve en position de monopole de l'expertise. Plus largement l'État œuvre à l'institutionnalisation des sciences sociales par des commandes de grands ministères (Équipement et Éducation au premier plan)⁵.

Deux conclusions provisoires peuvent donc être proposées. D'une part l'État est un acteur essentiel de la production de savoirs sur la société, de la naissance des sciences sociales modernes à leur institutionnalisation universitaire. D'autre part, les savoirs ainsi produits visent avant tout à prendre en charge le risque social entendu comme le risque causé par le collectif et pris en charge par la collectivité.

3. *Ibid.*, p.3.

4. Karl Polanyi, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1987 (1^{ère} ed. 1944).

5. Philippe Bezes et al., *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V^e République*, Paris, La découverte, 2005.

LES MUTATIONS DE L'ÉTAT PROTECTEUR

Au cours des années 1970 et 1980, l'action publique se heurte aux premières grandes catastrophes industrielles. Aux États-Unis, un important corpus de littérature s'est attaché à décrire et analyser les mouvements sociaux qui durant les décennies 1970 et 1980 dénonçaient les risques sanitaires liées à la présence ou l'usage de substance toxiques au nom de la justice environnementale. Des accidents comme Three Miles Island (Accident nucléaire de 1979) ont aussi joué un rôle déterminant dans la construction d'activités à risque. C'est bien la notion de risque qui s'en trouve redéfinie. Avec la prise en compte de risques majeurs — naturels mais surtout technologiques — les autorités publiques ont été effectivement confrontées dès ces années à des problèmes aux causes complexes, survenant rarement mais susceptibles de produire des pertes et des dommages sur de vastes espaces et de longues périodes. À ces dangers s'en sont ensuite ajoutés d'autres, encore moins maîtrisables car échappant plus encore à une certaine rationalisation. L'épizootie de l'ESB, les effets à long terme des déchets nucléaires constituent les principaux exemples de ces nouveaux enjeux.

De ce fait le rapport entre État, savoirs et prise en charge des risques sociaux s'en est trouvé profondément transformé. L'État moderne repose toujours sur une promesse de sécurité. Reste que cette promesse est difficilement tenable. Ulrich Beck — dans *La société du risque* publié en 1986 — décrit bien une spirale infernale où la recherche de la sûreté publique appelle toujours plus de sciences et de techniques alors que dans une certaine mesure celles-ci contribuent à entretenir l'existence même des dangers. Selon Sheila Jasanoff, initialement l'État était dépositaire d'une double délégation à la fois politique (par le biais de la représentation politique et d'une bureaucratie centralisée) et scientifique (ses experts étaient chargés de produire des connaissances afin d'évaluer le risque). Il incarnait une rationalité supérieure fondée à la fois sur la science et la défense de l'intérêt général. Les maîtres mots étaient rationalité, objectivité, universalisme, centralisation et efficacité. Or on assiste à un glissement progressif qui aboutit au contraire à une situation marquée par le pluralisme, le localisme et des ambiguïtés irréductibles⁶.

Face aux risques industriels et sanitaires c'est bien la notion même de gouvernement qui se transforme. Les travaux de Claude Gilbert et Patrick Lagadec notamment s'interrogent sur les responsabilités et les partages de pouvoirs en cas de situation de crise. La crise — qu'elle soit industrielle ou sanitaire — est bien ce moment entre la disparition d'une situation connue et certaine et l'attente d'un nouvel ordre. Les travaux sur ces crises s'interrogent sur la responsabilité politique lorsque la situation est risquée et qu'il incombe aux décideurs de prendre des décisions. Face aux grandes catastrophes, on peut se demander « qui gouverne quand personne ne gouverne ». Par ailleurs la question de la responsabilité politique s'est accompagnée d'une forme de délégation à des agences. C'est bien dans cette recherche d'une forme de certitude, que les acteurs publics délèguent depuis les années 1930 et plus largement depuis les années 1980 une partie de la décision à de telles autorités indépendantes. Ces agences sont supposées livrer une expertise dénuée d'enjeux politiques et produire ainsi une vérité. En matière de risque sanitaire et de gestion de crise, le récit en est bien connu si l'on se réfère aux travaux sur l'ESB.

Reste que cela pose la question du pouvoir de ces autorités non majoritaires. N'y a-t-il pas ici l'émergence d'une quatrième branche de gouvernement qui met en péril le traditionnel principe de responsabilité à l'égard du peuple (*accountability*) ?

6. Sheila Jasanoff, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

DE L'ÉTAT INTERVENTIONNISTE À L'ÉTAT À DISTANCE

Le mot agence a été lâché. De fait nous assistons à une transformation des formes d'intervention de l'État. Des auteurs ont pu montrer — notamment au sujet des politiques de la ville — que loin de disparaître, l'État continuait à agir et à prescrire des règles — via le rôle des agences — et s'imposait ainsi comme un État à distance. Plus largement, les travaux récents sur l'action publique pointent l'émergence d'une forme d'État régulateur. Les savoirs mobilisés dans l'action occupent une place encore plus importante mais probablement avec un statut nouveau.

La nouvelle donne économique, le poids croissant du marché dans la régulation de nos sociétés contemporaines, l'intervention grandissante d'acteurs (publics et privés) multiples dans l'action publique sont autant le moteur que le fruit d'une transformation de l'action publique portée par l'État. Il ne convient pas de céder à une lecture des transformations qui seraient initiées par des facteurs exogènes, par des contraintes extérieures. Au principe de ces transformations, il existe des choix politiques. Des choix qui peuvent avoir des effets pervers sur le cours de l'action publique. Nous pouvons mettre en évidence trois aspects qui caractériseraient ce nouvel État régulateur.

- L'État régulateur est de moins en moins susceptible d'entreprendre une action publique intégrant les territoires et les secteurs. Pour ce qui est des territoires, il s'agit de moins en moins pour l'État de mettre en œuvre une politique publique intégrant les territoires que de chercher à laisser « jouer la base » en fixant quelques règles du jeu. Le modèle de l'action publique portant une représentation d'un secteur de la société qu'elle contribuerait à faire exister cède le pas à un nouveau type de politique publique. Dans nos sociétés post-industrielles, la production de l'ordre politique passe probablement moins aujourd'hui qu'autrefois par des politiques sectorielles. Dès lors on voit surgir des politiques davantage transversales appelant à une action intégrée. C'est ce qui est apparent dans les politiques environnementales, les politiques du genre, les politiques de l'emploi. C'est un État qui doit être conscient de sa propre action, de ses objectifs et de ses moyens et rompre avec un travail administratif qui s'est imposé pendant des décennies, voire des siècles sur le mode de l'intégration verticale des secteurs. Une nouvelle rationalité de l'État voit le jour.

- L'État régulateur intervient plus indirectement que directement. Dans un contexte de recherche de maîtrise budgétaire et de réduction des dépenses publiques, l'État met en œuvre des politiques procédurales en cherchant à organiser les concertations entre acteurs impliqués et à dégager des compromis. L'État met également en œuvre des politiques dites incitatives. Cet État à la fois mobilisateur et régulateur mène principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence.

- Les instruments occupent une place centrale dans l'action publique contemporaine. Désormais il apparaît parfois que les instruments tiennent lieu de politique. De fait une réflexion se porte davantage sur le choix des instruments et des procédures que sur la définition de normes substantielles. En faisant apparaître la politique comme un choix technique (entre des instruments), la responsabilité politique s'en trouve affectée. En cela les politiques publiques constitutives — qui fixent des règles sur les règles — tendent à l'emporter sur les politiques redistributives.

Parmi les instruments qui se développent le plus, il faudrait évoquer la création de standards évaluant des bonnes pratiques mises en concurrence. L'action publique est produite par des appels d'offres impliquant au sein de la société civile une forme

d'émulation et une forme de benchmarking que l'acteur public (au niveau national comme au niveau européen) opère en vertu de principes scientifico-techniques (ou d'indicateurs). Les exemples en matière de politiques de l'emploi, de politiques universitaires ne manquent pas. Ce dernier exemple pourrait faire l'objet d'un développement si l'on se reporte aux travaux d'Isabelle Bruno⁷.

CERTITUDES ET INCERTITUDES : LES TEMPORALITÉS DU POLITIQUE

Ce rapide panorama a trop rapidement évacué la question de l'opinion publique. Or en abordant la question de l'incertitude pour caractériser l'action publique contemporaine, nous avons finalement placé le débat sous l'angle des temporalités. C'est bien l'État face à la contingence du marché ou des crises qui nous a intéressé tout au long de ce propos. La question de la mobilisation de savoirs et la production de savoirs pour l'action publique ne peut pas évacuer la question majeure des antagonismes entre plusieurs types de temporalités politiques. Les temporalités politiques sont en effet diverses et toute la difficulté de l'analyse réside précisément dans le caractère imbriqué d'au moins trois d'entre elles : la temporalité électorale des élus, la temporalité médiatique de l'opinion publique et la temporalité politico-administrative de l'action publique.

Dans nos démocraties représentatives, le principal cadre temporel reste la durée du mandat législatif qui définit le temps de délégation de la souveraineté nationale. Le rythme électoral progressivement mis en place au XIX^e siècle dans les régimes parlementaires, s'est imposé comme le temps politique de référence, face aux temporalités administratives plus classiques et qui aujourd'hui cherchent à se doter d'échéances de plus en plus lointaine (les enjeux environnementaux et sanitaires en témoignent). Au XX^e siècle, les transformations de la demande sociale semblent avoir imposé une nouvelle temporalité politique via l'essor des médias de masse ainsi que l'irruption d'une opinion publique organique (sondages). C'est bien dans l'articulation avec ces cadres temporels disjoints de l'élection et de la médiatisation que se construit aujourd'hui l'action publique.

Par ailleurs c'est bien un dialogue complexe qui se noue entre sciences sociales et action publique. Face à des situations marquées par l'incertitude, le pluralisme et certaines ambiguïtés (caractéristiques propices à la fois à la production scientifique et à la démocratie), l'État se veut producteurs de certitudes au risque peut-être d'obérer la vie scientifique et démocratique.

7. Isabelle Bruno, *À vos marques®, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008