

choisi eux mêmes de débarquer si les rôles avaient été inversés. C'est ce qui explique l'exclusion des informateurs qui auraient pu laisser croire à une opération en Normandie. A partir de là, les Alliés vont s'employer à confondre les Allemands dans leur erreur par une action systématique de désinformation et d'inoxiation :

— d'abord en *accroissant la complexité du système d'information* grâce à une série d'opérations destinées à faire croire à la possibilité de débarquements ailleurs qu'en France (dans les Balkans, par exemple) ;
— ensuite en *renvoyant les Allemands dans leur conviction* grâce à un bombardement systématique du Pas-de-Calais.

Il faut cependant faire attention à ne pas raisonner *a posteriori* : l'information que l'on reconnaît après coup comme pertinente est sur le moment noyée dans un flot continu d'informations contradictoires qui en brouillent le sens. C'est pourquoi les termes dans lesquels les acteurs formulent les problèmes et les solutions dépendent d'une série d'équations ou d'*algorithmes* qui composent le champ cognitif du décideur : « si la météo est mauvaise, alors ils ne débarqueront pas » ; « si je cède au chantage terroriste, alors ils recommenceront » ; « si je dévalue, alors j'améliore la compétitivité de mon industrie », et ainsi de suite. Toute la question est alors de savoir comment est construit ce système de référence.

III. — Le référentiel des politiques publiques

Elaborer une politique publique, revient à construire une *représentation*, une *image de la réalité sur laquelle on veut intervenir*. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action : on appellera cet ensemble d'images le *référentiel* d'une politique.

1. Une image du rapport global-sectoriel. — Le noyau dur de cette représentation du système est constitué par une certaine conception de la place et du rôle du secteur concerné dans la société.

Par exemple, les propositions que l'on pourra faire en matière de politique de la santé dépendront de la représentation que l'on se fait du statut de la maladie dans la société moderne (et, au-delà, de l'image de la vie et de la mort) et du statut des personnels chargés de mettre en œuvre les systèmes de soin. C'est ainsi qu'une politique essentiellement curative repose sur une représentation de la santé comme non-maladie, l'état de bonne santé étant défini négativement par l'absence de maladie. De même, l'exemple de l'interruption volontaire de grossesse montre que l'émergence d'une politique comme celle mise en place par Simone Veil supposait que se soient modifiées les représentations dominantes concernant la sexualité et la place des femmes dans la société.

Autre exemple : la définition d'une politique de défense nationale dépend étroitement de l'image et de la perception du *risque principal* et de la place que l'on entend assigner à l'armée dans la nation. Suivant qu'il s'agira de défendre le pays aux frontières, d'assumer une certaine place dans le concert mondial ou de diffuser un message révolutionnaire, la représentation du rôle de l'armée variera ainsi que le *référentiel de la politique de la défense*.

En matière de politique industrielle, les choix politiques sont très différents suivant que l'on se représente l'industrie avant tout comme moyen de lutte contre le chômage ou comme outil de compétitivité extérieure. Dans un cas, on cherchera à sauver le maximum d'emplois, au besoin en aidant les « canards boiteux », dans l'autre on encouragera les restructurations malgré leur coût social.

A chaque fois, le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Conformément à ce que l'on a vu plus haut, il s'agit d'un processus cognitif dont la fonction sera de comprendre le réel en limitant sa complexité. L'élaboration du référentiel d'une politique correspond donc à un double processus :

— une opération de *décodage du réel* grâce à l'invention d'opérateurs intellectuels qui permettent de

diminuer l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appui pour agir.

— une opération de recodage du réel à travers la définition de modes opératoires susceptibles de définir un programme d'action politique.

L'histoire de la mise en place de la Force de dissuasion nucléaire en France est un exemple typique de changement de référentiel. En élaborant la doctrine française de la dissuasion nucléaire dite « du faible au fort », les théoriciens de la guerre nucléaire (notamment les généraux Gallois et Alliere) ont opéré un véritable changement de paradigme dont les effets auront une portée incalculable. Cette révolution conceptuelle au sein de l'institution militaire repose sur plusieurs piliers :

— Une réflexion originale sur les changements apportés par l'arme nucléaire dans la conduite de la guerre, et notamment sur le pouvoir égalisateur de l'arme atomique qui annule les avantages offerts par l'importance de la population, la profondeur du territoire ou les capacités de mobilisation économique sur une longue durée. De ce fait, la guerre nucléaire permet à une nation de taille moyenne, comme la France, de tenir tête à une nation beaucoup plus puissante, pourvu qu'elle soit capable d'indiger à l'agresseur des dommages supérieurs au gain qu'il peut escompter¹⁵.

— Une réflexion sur la place de la France dans le monde, ses ambitions et ses limites, avec une remise en cause de deux dogmes jusque-là admis par la quasi-totalité des militaires : renoncement à la présence outre mer, la possession de vastes empires coloniaux étant jugée obsolète à l'heure de la stratégie nucléaire ; définition d'une place plus autonome au sein de l'Alliance atlantique qui conduira la France à se retirer de l'organisation militaire intégrée.

— Enfin une réflexion sur l'institution militaire elle-même avec la définition de nouvelles priorités conduisant à une réorganisation complète du corps de bataille : priorité absolue aux forces nucléaires stratégiques (avec leurs composantes maritimes ou aéroportées), réduction des effectifs de l'armée de Terre, dont le rôle ne consiste plus qu'à délivrer l'agresseur « l'ultime avertissement » avant la mise en action du feu nucléaire.

Au total, la définition d'une nouvelle doctrine militaire procédée bien d'une nouvelle lecture du rôle et de la place de la défense dans le pays à partir d'une prise de conscience des transformations du rapport global-sectoriel. C'est un nouveau cadre intellectuel qui

permet de saisir et de comprendre les changements. En même temps, on voit émerger de nouvelles images de références qui modifient la perception que les acteurs ont de la situation. Certaines concernent la place de la France dans le monde (image d'une France indépendante des blocs et amie du Tiers Monde), d'autres concernent l'institution militaire elle-même (image d'une armée utilisant des armements les plus sophistiqués).

Le problème qui se pose alors est celui de savoir comment ces différentes images de référence, dont l'articulation n'est pas toujours évidente, vont trouver un minimum de cohérence pour constituer un référentiel unifié.

2. L'unification du champ cognitif. — Le processus de construction du référentiel peut se décomposer en trois opérations concomitantes :

A) *Une opération de tri des informations en fonction d'une grille de perception de la réalité.* — On construit un modèle d'explication des changements devenant non affectent le RGS, ces changements devenant non seulement compréhensibles mais désirables. Ainsi, pour reprendre le cas de l'avortement, on expliquera que la place des femmes dans la société ayant changé, les attitudes face à la naissance doivent changer aussi. A partir de là, des manifestations en faveur de la liberté de l'avortement n'apparaissent plus comme un trouble de l'ordre public mais comme une juste revendication.

B) *Une opération de construction d'algorithmes opératoires.* — Alors que la première phase était une phase d'analyse, il s'agit ici de définir les opérateurs intellectuels qui devront permettre l'action et la transformation du système dont on a constaté l'évolution. En effet, c'est toujours à partir du constat que les choses ont changé (évolution du RGS) que l'on va définir une action pour accélérer (parfois freiner) ce changement.

15. Cf. ses articles du général Gallois et notamment Politique générale et manœuvre d'armement, *L'Armement*, n° 9, avril 1970.

Ces algorithmes prennent la forme de préceptes qui définissent à la fois la nécessité (la désirabilité) et les modalités de l'action : « Les agriculteurs sont trop nombreux, il faut diminuer le nombre des exploitations » ; « l'ouverture des frontières favorise la croissance économique » ; « à l'heure de l'arme atomique, les gros bataillons d'infanterie sont devenus inutiles » ; « la diminution des charges des entreprises favorise l'emploi » ; « les dépenses sociales sont devenues trop élevées ». A chaque fois on pourrait d'ailleurs définir l'algorithme inverse qui renverrait à toute autre image du RGS.

C) Enfin une opération d'intégration de ces algorithmes dans des valeurs qui vont leur donner la force et la désirabilité nécessaires. Il ne faut pas se représenter le processus d'élaboration d'un référentiel comme un processus rationnel ou technique. En réalité, il s'agit d'un processus essentiellement culturel qui peut mettre en cause les valeurs les plus fondamentales des individus, ce qui explique d'ailleurs la violence qui accompagne parfois ces phases de changement de la matrice de référence d'une politique.

L'exemple de la politique de défense développée plus haut montre que le changement de référentiel ne se fait pas toujours sans difficultés ni sans douleur. En réalité, l'armée française s'est trouvée partagée entre d'un côté les tenants d'une intégration plus poussée de la France dans l'OTAN (les atlantistes), allés jusqu'à la circonstance avec les partisans du maintien d'une présence militaire en Algérie, et de l'autre les officiers gaullistes partisans à la fois d'une prise de distance par rapport à l'OTAN, d'un retrait d'Algérie et du virage nucléaire. Les partisans du changement étaient donc ultraminoritaires, ce qui ne les a pas empêchés de l'emporter grâce à la volonté politique du Président et de son gouvernement. Par la suite, il fallut encore une bonne dizaine d'années pour que le nouveau système de référence soit accepté par la majorité des cadres de l'armée¹⁶.

Lorsqu'un nouveau système de valeurs et de normes s'impose ainsi, c'est le signe d'un *changement du référentiel global*.

16. Voir sur cette question J. Planchaix, *L'armée et le tournant de 1958. Pouvoirs*, n° 38, 1986, ainsi que P. Buffol, *L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française*, *Ibid.*

3. Référentiel global, référentiel sectoriel. - En tant que représentation de la place et du rôle d'un secteur dans une société donnée à une époque donnée, le référentiel d'une politique publique peut se décomposer en trois éléments : le référentiel global, le référentiel sectoriel et des opérateurs de transaction.

A) Le référentiel global est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. Il est formé d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites. A ce titre, il définit la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné. Contrairement à ce qu'une définition trop superficielle pourrait laisser penser, le référentiel global ne constitue pas une représentation parfaitement cohérente du monde. En effet, les valeurs qui le composent sont elles-mêmes enjeux de conflits (par exemple aujourd'hui la place du social, ou de la fonction publique). Le référentiel global n'est pas un consensus mais il balise le champ intellectuel au sein duquel vont s'organiser les conflits sociaux.

L'ensemble des valeurs et des normes du référentiel global forme un système hiérarchisé, ce qui veut dire qu'à une époque donnée, certaines normes vont avoir la primauté sur d'autres. Par exemple, les années cinquante voient la mise en place, en France, d'une nouvelle hiérarchie des normes de l'action publique : après le double traumatisme de la défaite de 1940 et de la Libération, les normes privilégiant l'équilibre et le maintien des rapports sociaux sont identifiées au passé et cèdent le pas en faveur des normes privilégiant l'ouverture et la transformation de la société : mobilité, changement, modernisation deviennent les nouveaux mots d'ordre. A partir de là, l'ensemble des politiques publiques qui étaient construites en fonction du référentiel d'équilibre vont se trouver mises en porte à faux par rapport au changement de référentiel global. D'où une succession de réformes politiques dont

l'objet est, à chaque fois, de remettre en adéquation le référentiel des politiques sectorielles avec le nouveau référentiel de modération : réforme hospitalière, réforme de la politique sociale, de l'urbanisme et du logement, de l'agriculture, de la culture : aucun secteur n'échappe à la remise en cohérence.

Aujourd'hui, un nouveau processus de réajustement est en cours à partir des normes issues de la crise économique : limitation des dépenses publiques, modernisation de l'Etat, reconnaissance de l'entreprise et de la primauté du marché, intégration européenne. Ce nouveau référentiel global que l'on peut qualifier de « référentiel de marché » repose sur un triple changement des normes :

— Une réarticulation du social et de l'économique, avec l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales, la mise en place de nouveaux moyens d'intervention comme le revenu minimum d'insertion, et le renouveau de l'entreprise.

— Une redéfinition de la frontière public-privé, avec une mise en veilleuse du rôle moteur de l'Etat, et l'alignement sur les politiques économiques libérales

— Une nouvelle transaction entre le centre et la périphérie avec la décentralisation.

B) Le référentiel sectoriel est une image du secteur, de la discipline ou de la profession. Son premier effet est de baliser les frontières du secteur. En effet, la configuration d'un secteur comme l'Agriculture, les Transports ou l'Energie dépend étroitement de la représentation que l'on se fait de la place de l'agriculture, des transports et de l'énergie dans la société. Les frontières d'un secteur sont l'objet de conflits permanents en liaison avec les controverses sur l'inscription à l'agenda politique. Comme le référentiel global, le référentiel d'un secteur est un construit social (on reviendra dans le chapitre suivant sur les enjeux de pouvoir que ceci engendre) dont la cohérence n'est jamais parfaite. Au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et de l'extension des limites sectorielles, l'une d'entre elles étant en général dominante, souvent parce que c'est elle qui est conforme à la hiérarchie globale des normes existant dans le référentiel global.

C'est alors cette représentation qui s'impose comme image de référence pour la politique publique correspondante dans la mesure où elle génère des éléments d'articulation entre global et sectoriel.

C) Les opérateurs de transaction correspondent aux algorithmes définis plus haut. Ce sont eux qui réalisent cette opération d'encastrement du référentiel sectoriel dans le référentiel global qui est en quelque sorte l'acte fondateur d'une politique publique. Par exemple :

— « compte tenu des nouvelles orientations économiques globales, le nombre de paysans est devenu trop important et doit être réduit » ; inversement : « pour faire face aux nécessités globales de l'aménagement du territoire, il faut freiner l'exode rural » ;

— « en raison des contraintes dues à la compétition extérieure, les charges des entreprises doivent être réduites et les dépenses sociales freinées ».

L'étude d'une politique publique passe donc obligatoirement par une interrogation sur la façon dont s'opère en permanence (pas seulement dans la phase d'élaboration) la transaction entre référentiel global (ce qui suppose d'en découvrir la structure normative) et un référentiel sectoriel. Le problème est alors de repérer les acteurs qui réalisent cette opération de transaction et les enjeux de pouvoir qui s'y rattachent. A partir de là, il est possible de construire les politiques publiques comme objet de recherche.

CHAPITRE III

LES MÉDIATEURS

Une politique n'existe réellement qu'à travers les *acteurs concrets* qui entrent en relation (au besoin en s'affrontant) à l'occasion de son élaboration ou de sa mise en œuvre. On appellera *médiateurs* les agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées. Compte tenu de ce que l'on a montré plus haut, il ne fait pas de doute que les médiateurs occupent une position *stratégique* dans le système de décision dans la mesure où ce sont eux qui forment le *cadre intellectuel* au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits ou les alliances qui conduisent à la décision.

On peut rappeler ici le rôle déterminant joué par le petit groupe qui a mis en place ce que l'on pourrait appeler le *référentiel nucléaire*. Ce groupe comprenait des chercheurs atomistes qui, sous la IV^e République déjà, ont permis l'entrée de la France dans l'ère du nucléaire et préparé la création de la Direction des applications militaires au sein du CEA, les quelques officiers généraux qui ont conceptualisé la doctrine de la dissuasion nucléaire et le petit nombre d'hommes politiques qui les ont soutenus et encouragés financièrement et politiquement. Toute la politique nucléaire de la France (et notamment l'étrique imbrication du nucléaire civil et du nucléaire militaire via le CEA) porte la marque de l'action de ces hommes¹.

Pour mieux comprendre les différentes dimensions du jeu des médiateurs, voici deux exemples tirés de nos propres recherches. L'un porte sur la politique agricole et l'autre concerne la politique aéronautique. Ils nous permettront en même temps de présenter concrètement notre démarche de recherche.

1. — La politique agricole : la médiation par un groupe professionnel

Pour étudier la politique agricole française², il faut se replacer dans la durée qui seule permet de comprendre la configuration actuelle du système de décision et les problèmes qu'il pose.

1. Un référentiel de maintenance. — Ce qui caractérise l'action des pouvoirs publics dans l'agriculture jusqu'en 1940, c'est une volonté, surprenante dans le contexte actuel, de maintenir en l'état le monde rural, notamment par une volonté de freinage de l'exode agricole : la politique de la III^e République, symbolisée par le ministre Jules Méline, est d'abord une *politique de maintenance*. Cette volonté de freinage du changement se traduit par une politique de protection du marché intérieur (grâce à des tarifs douaniers élevés) et par un refus d'encourager la modernisation de l'agriculture, ce qui aurait accéléré l'exode.

Vue d'aujourd'hui, cette politique paraît absurde. En réalité, une telle appréciation est un anachronisme parce qu'elle porte un jugement sur le référentiel de cette politique au moyen d'algorithmes créés plus tard. Tout montre, au contraire, que la politique agricole de la III^e République était parfaitement cohérente avec la place et le rôle de l'agriculture dans la société française de l'époque. Au *niveau économique*, tout d'abord, rien dans le modèle de développement « choisi » par la société française de la fin du XIX^e siècle n'exigeait une profonde transformation de la paysannerie. Fondé principalement sur l'expansion d'une bourgeoisie bancaire, il mettrait au second plan le développement industriel proprement dit (à la différence de l'Angleterre). Le besoin de libérer la main-d'œuvre d'origine agricole était faible. Au *niveau politique*, ensuite, la grande affaire de la III^e République était (au moins jusqu'en 1914) le débat sur la forme du régime, qui opposait républicains au

2. Cf. P. Muller, *Le technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humanisme - Les Éditions ouvrières, 1984.

3. Cet aspect est bien mis en évidence par M. Gervais, M. Jollivet, Y. Taverrier, *Histoire de la France rurale*, t. IV, Paris, Seuil, 1973.

1. Cf. Institut Charles de Gaulle, *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, Paris, Pion, 1985.