



# Jacobinisme cognitif et projet : réflexion sur les représentations de l'action territoriale

*Pascal Roggero*

Quand on parle de projet appliqué au territoire, on ne saurait ignorer le monde des collectivités territoriales. En effet, avec 57,8 milliards d'euros en 2013, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales françaises et leurs groupements ont représenté plus 59 % de l'investissement public en France<sup>1</sup>, les communes et les établissements intercommunaux en réalisant les trois quarts. Dès lors, elles sont impliquées dans la plupart des projets menés sur les territoires. On constate d'ailleurs que le terme de projet, véritable étoile du champ lexical contemporain, a investi le monde de ces collectivités. Depuis la décentralisation, le projet qui fut d'abord architectural<sup>2</sup>, s'applique peu ou prou à tous les domaines des politiques publiques territoriales, de l'urbanisme à la culture, des transports à l'éducation, de l'environnement à l'économie... L'usage omniprésent de ce mot en matière territoriale appelle une interprétation. La transformation des Contrats de plan État-Région en contrats de projet en fournit une piste. Pourquoi, au moins dans le vocabulaire, le projet a-t-il remplacé le plan<sup>3</sup> comme mode de coordination, sinon de coopération, entre acteurs territoriaux ? Pourquoi, de la même manière, parle-t-on de gouvernance

- 1 70 % en exceptant les dépenses de R&D, Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, Les finances des collectivités locales en 2014, p. 6.
- 2 Boutinet Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 16.
- 3 Le principe traditionnel de planification indicative consistait pour l'État à fixer en concertation avec les partenaires sociaux des prévisions ou objectifs de moyen terme ne s'imposant pas aux entreprises privées mais, pour partie, au secteur public. Ces objectifs faisaient, plus généralement, l'objet de dispositifs publics incitant les agents économiques à les réaliser.

territoriale en lieu et place du gouvernement local ? Le même mouvement semble ici à l'œuvre et nous l'interprétons comme la reconnaissance, plus ou moins explicite, par les acteurs territoriaux d'un terme qui connaît aussi le même usage pléthorique et la même confusion sémantique que ceux de projet et de gouvernance, le mot complexité. Derrière ce mot dont le sens commun a fait un synonyme de complication, nous entendrons la riche conceptualisation proposée par Edgar Morin dans le cadre de la pensée complexe<sup>4</sup>. Le triptyque projet-gouvernance-complexité nous semble donc témoigner d'une même transformation qui affecte tant les représentations qui fondent l'action publique territoriale que les formes et les modalités de cette dernière<sup>5</sup>. Nous proposons de nous intéresser ici aux premières, c'est-à-dire les représentations associées à l'action publique territoriale qui a pris, depuis plus de deux décennies en France, une forme de plus en plus projective. Cependant, il existe une relation récursive entre représentations et pratiques. En effet, d'une part, comme l'ont montré Durkheim et Mauss dans un article célèbre<sup>6</sup>, au cœur des représentations collectives et des catégories par lesquelles une société pense le monde en général se trouvent les principes d'organisation et de hiérarchisation en vertu desquels elle fonctionne elle-même. Et, d'autre part, si les représentations émanent de la société et de ses pratiques, elles influencent ces dernières en retour. Ainsi se dessine une boucle récursive où la cause et l'effet ne sont plus distinguables. On ne saurait donc isoler les représentations de l'action territoriale des modalités concrètes de cette dernière et envisager leur nécessaire coévolution peut s'avérer éclairant. En effet, des décalages temporels entre l'évolution des représentations et celle des formes de l'action en matière territoriale peuvent apparaître et expliquer, pour partie, les difficultés de mise en œuvre ou le caractère plus ou moins factice de nombreux projets. Si le projet est célébré à la sauce territoriale, il n'est pas sûr que les conditions cognitives de la démarche projective soient complètement réunies. En d'autres termes, il nous semble qu'en France on parle beaucoup de projet, de gouvernance voire de complexité mais qu'on pense encore souvent en termes de maîtrise, de hiérarchie et de simplification.

Notre hypothèse est donc que les représentations de l'action territoriale notamment dans leur dimension cognitive et pas seulement idéologique

4 Élaborée essentiellement dans son ouvrage princeps : Morin Edgar, *La méthode*, T.1 et T.2, Paris, Le Seuil, 1977, 2004.

5 Roggero Pascal (dir.), *La complexité territoriale : entre processus et projets*, Paris, L'Harmattan, 2006.

6 Durkheim Émile, Mauss Marcel, « De quelques formes de classification. Contribution à l'étude des représentations collectives », *L'Année sociologique*, vol. 6, 1903.

demeurent en décalage avec les pratiques des projets territoriaux dont elles limitent la sincérité et hypothèquent la réussite.

Dans un premier temps nous présenterons un essai de modélisation de la dimension cognitive des représentations de l'action territoriale qui suppose un détour historique tant elles s'enracinent loin dans la culture nationale. Dans un deuxième temps, nous verrons que la démarche projective rompt, pour partie au moins, avec des éléments constitutifs de ces représentations. En dernier lieu, nous montrerons que ces structures cognitives collectives sont présentes au niveau individuel chez des hauts fonctionnaires territoriaux qui pourtant décrivent leur activité sous forme de projets.

## LES SCHÈMES COGNITIFS À L'ŒUVRE DANS LES REPRÉSENTATIONS DE L'ACTION TERRITORIALE

Avant d'examiner plus en détails les formes de ce jacobinisme cognitif, il convient de préciser le vocabulaire utilisé.

### Quelques précisions sémantiques et méthodologiques

#### *Les représentations sociales et leur évolution*

Par représentations sociales nous entendons ce que la plupart des psychosociologues s'accordent à reconnaître comme tel depuis le travail fondateur de S. Moscovici sur la psychanalyse en 1961. Nous retiendrons la définition proposée par Abric selon laquelle toute représentation est un « système sociocognitif<sup>7</sup> » qui permet à un groupe social de s'approprier un élément de la réalité en le reconstruisant dans son système cognitif et en l'intégrant dans son système de valeurs. Cette représentation assure quatre fonctions essentielles : cognitive en permettant l'intégration de savoirs et connaissances ; identitaire car elle participe à la définition de l'identité du groupe ; prescriptive en constituant des guides d'actions et d'anticipation ; et justificatrice en fournissant des justifications de l'action. Mais ce que nous retiendrons particulièrement du travail d'Abric est sa modélisation de la structure interne de la représentation sociale en termes de noyau central et de système périphérique<sup>8</sup>. Ce noyau

7 Abric Jean-Claude, « Les représentations sociales : aspects théoriques », dans Jean-Claude Abric (dir), *Pratiques sociales et représentations*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 13.

8 Abric J.-C., « *Les représentations sociales...* », *op. cit.*, 1994, p. 21.

central rend possible la signification (fonction génératrice) et articule les éléments de la représentation (fonction organisatrice). Il se caractérise par sa stabilité. Le « système périphérique, complément indispensable du noyau central dont il dépend » possède une plasticité qui lui permet d'une part, « la concrétisation du noyau central en termes de prise de position ou de conduite » et, ce qui nous intéresse ici, « la régulation et l'adaptation »<sup>9</sup> de la représentation aux évolutions du contexte. Dès lors il devient possible de penser le changement d'une représentation. Trois figures apparaissent : « la transformation résistante », la « transformation progressive » et la « transformation brutale ». Dans la première, une situation ou des pratiques nouvelles font apparaître des « schèmes étranges » dans le système périphérique qui les intègre sans que le noyau dur soit atteint. Par exemple, après la décentralisation de 1982, certains préfets se sont trouvés dans cette situation et ont préféré quitter la préfectorale. Dans la seconde, le système périphérique n'est plus en mesure de contenir la dissonance qui touche alors le noyau dur qui évolue de manière adaptative. Les préfets restés en place après 1982 se sont trouvés dans ce cas où, peu à peu, ils ont dû modifier, partiellement au moins, leur représentation de l'action territoriale et de leur rôle. Il en va de même de la plupart des hauts fonctionnaires territoriaux étudiés plus loin. Enfin, la transformation brutale induit un changement radical du noyau central qui n'est plus en mesure d'assurer la signification centrale.

### *Pour une histoire des représentations de l'action territoriale*

Dans une perspective plus proche de l'« histoire philosophique du politique<sup>10</sup> » revendiquée par Pierre Rosanvallon que de l'analyse dite cognitive des politiques publiques développée par Pierre Muller et Bruno Jobert<sup>11</sup>, nous avons

- 9 Abric Jean-Claude, « L'organisation interne des représentations sociales », dans Guimelli Christian (dir.), *Structure et transformations des représentations sociales*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé, 1994, p. 79.
- 10 Rosanvallon Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004.
- 11 Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 2, vol. 50, 2000, p. 189-208. Notre travail se distingue de cette école pour deux raisons principales. C'est d'abord le niveau que nous questionnons, plus proche de celui des *thémata* de Holton (Holton Gerald, *L'invention scientifique*, Paris, Presses universitaires de France, 1982) ou des schèmes d'intelligibilité de Berthelot (Jean-Michel Berthelot, *L'intelligence du social*, Paris, Presses universitaires de France, 1990) et qu'on dirait métacognitif par rapport aux travaux initiés par Jobert et Muller (Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'État en*

entamé un travail de recherche sur les structures idéologiques et cognitives des représentations de l'action territoriale en France depuis la Révolution<sup>12</sup>. Cette action dépend beaucoup des relations que l'État entretient avec les collectivités territoriales qui sont elles-mêmes largement déterminées par le cadre institutionnel. La décentralisation et le renouvellement de l'action territoriale qu'elle a induit notamment sous la forme de projets, l'illustre bien. C'est donc à travers l'étude du cadre législatif de ces relations que nous avons entrepris d'identifier les représentations dans lesquelles elles s'enracinent en même temps qu'elles les expriment. Ce travail a consisté en une analyse interprétative des principaux textes législatifs relatifs aux statuts et compétences des collectivités locales (des lois du 14 et 22 décembre 1789 instituant les communes et les départements jusqu'aux textes de l'Acte III de la décentralisation) ainsi que des rapports préparatoires et des discussions parlementaires. La démarche qualitative mise en œuvre a procédé par « inférences interprétatives » des dispositifs juridiques où sont recherchées des « homologues structurales »<sup>13</sup> entre le plan du droit et celui des structures idéologiques et cognitives plus abstraites dont il s'agit de saisir la cohérence. Ainsi, par exemple, la tutelle est un dispositif juridique codifiant les relations entre l'État et les collectivités qui peut être positionné sur un axe entre les deux pôles que sont la hiérarchie et l'autonomie. Cette position, plus proche de la hiérarchie, est ensuite reproduite sur le plan des structures idéologiques où elle correspond à une supériorité ontologique de l'État-nation sur les collectivités territoriales. Sur le plan des structures cognitives cette même position renvoie à la conception d'un monde où prévaut un ordre déterminé et hiérarchisé.

En procédant de la sorte sur tous les textes étudiés, nous avons abouti à une proposition de modélisation des structures cognitives du noyau dur du système de la représentation liée à l'action territoriale et de leur évolution depuis plus de deux siècles<sup>14</sup>. Nous nous contenterons ici d'une synthèse succincte de ce travail qui insistera sur la cohérence originelle de ce noyau dur plongeant loin ses racines dans l'histoire et la culture administratives françaises avant de voir dans quelle mesure cette cohérence a pu être atteinte par les évolutions de trente années de décentralisation.

*question. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987). Ensuite, le concept de référentiel articule le global et le sectoriel là où nous croyons plus, en matière territoriale, à une articulation entre centre et périphérie.

- 12 Roggero Pascal, *Sociologie des représentations du pouvoir local : l'État français et ses communes*, Sudbury, Université Laurentienne, 2006
- 13 Berthelot J.-M., *L'intelligence du social*, Paris, Presses universitaires de France, 1990.
- 14 Roggero P., *Sociologie des représentations...*, *op. cit.*, 2006.

## Brève généalogie et cohérence du jacobinisme cognitif

L'entrée de la France dans la modernité politique avec la Révolution est un moment fondateur et particulièrement intéressant dans notre perspective car il s'agit d'une véritable reconstruction « rationnelle » des institutions territoriales où se révèlent des structures cognitives qui vont perdurer jusqu'à nos jours. Substituer un ordre rationnel au désordre traditionnel en constitue l'enjeu principal. En effet, comme l'écrit Ernst Cassirer, avec la philosophie des Lumières, « la société est assignée au tribunal de la raison, interrogée sur la légitimité de ses titres, sur les fondements de sa vérité et de sa validité<sup>15</sup> ». Si la mécanique newtonienne a spectaculairement démontré la puissance de la science pour rendre compte du monde physique, les sciences qu'on appellera plus tard sociales et qui naissent à la même époque, doivent le réaliser pour le monde sociopolitique. Si le monde est connaissable scientifiquement alors il devient possible de mener une politique rationnelle qui puisse le transformer. C'est en France, à cette époque, que F. von Hayek, situe le berceau de ce qu'il appelle le « rationalisme constructiviste<sup>16</sup> ». Dans cette conception, la société apparaît comme une machine que des ingénieurs peuvent modifier, régler et réparer. L'idéologie du progrès s'élabore ici avant d'irriguer les deux siècles suivants jusqu'à la post-modernité contemporaine. Ce progrès émane d'un centre, Paris la ville Lumière dont la préséance révolutionnaire renforcera l'habitus centralisateur encore vivace aujourd'hui en dépit de la décentralisation. Créer des institutions locales rationnelles exige de sortir « des débris incohérents de l'ancienne monarchie » en instituant l'espace abstrait de la nation comme seul espace politique légitime et souverain au sein duquel se déploie la citoyenneté. Cette pensée rationnelle jusqu'à la rationalisation, appliquée aux territoires, peut être illustrée par le rapport Thouret qui envisageait en septembre 1789 de créer des départements géométriques, eux-mêmes décomposés en carrés. « Prescrire un ordre simple » et le « déterminer avec précision »<sup>17</sup> renvoie à un ordre politique hiérarchisé homologue de la conception horlogère d'un monde déterminé. La loi permettant « l'exactitude et l'uniformité dans le régime exécutif<sup>18</sup> » entend soumettre aux mêmes règles l'ensemble national.

15 Cassirer Ernst, *La philosophie des Lumières*, Paris, Fayard, 1970, p. 53. On trouvera une analyse convergente dans le trop méconnu Stephen Toulmin, *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

16 Hayek Friedrich von, *The Counter Revolution of Science*, Indianapolis, Liberty Fund, 1952.

17 Compte rendu des travaux du comité de constitution, Gazette nationale ou Le Moniteur universel, n° 79, 28-29 octobre 1789, p. 321.

18 *Gazette nationale, op. cit.*, p. 322.

En cela elle rappelle « l'ordre et la légalité parfaite » qui prévaut dans le monde de la physique de Newton. Dès lors, les collectivités créées se doivent de disposer d'un statut uniforme en vertu d'un principe « d'identité institutionnelle » qui a été appliqué aux collectivités territoriales jusque récemment encore. De la même manière que la loi physique englobe à la fois le singulier et l'universel, la loi politique s'applique à chacun de manière impersonnelle. Comme l'attraction universelle, elle tend vers l'unité. Comment faire un avec du multiple ? La recherche de l'unité préoccupait tant la monarchie que la République. Mais, là où la première fondait sur l'autorité du monarque de droit divin, la seconde en fait une exigence rationnelle. Si la première admet les particularismes, la seconde les condamne au nom de la nécessaire uniformité. Unifier le pays nécessitait de « créer et organiser en entier[...] un nouveau corps politique<sup>19</sup> ». Unité et légalité se confondent ici sur le mode de l'uniformité isonomique appelant l'égalité. Une règle unique s'appliquant également à tous les objets, voilà une conception de l'égalité qui va marquer durablement la sphère politico-institutionnelle française. L'ensemble de ces principes politico-idéologiques et leurs homologues dans le champ cognitif fonctionnent selon une cohérence d'ensemble qu'il convient d'essayer de restituer de manière synthétique. Deux dimensions sont ici présentes et reliées, les dimensions politico-idéologique et cognitive : à elles deux, elles constituent la représentation que nous qualifierons de hiérarchique de l'action territoriale.

### *La cohérence politico-idéologique de la représentation de l'action territoriale*

Une cohérence dominante semble donc apparaître en matière de relations entre l'État et les collectivités territoriales à l'époque révolutionnaire. Le rationalisme constructiviste qui occupe une position centrale, se déploie dans le cadre de la nation, entité abstraite souveraine. La loi en est l'instrument, ce que nous appellerons ici le principe de légalité. Un ordre hiérarchique strict subordonne les territoires au pouvoir national centralisé : le principe de centralité. L'entité nationale définit un cadre unitaire en vertu d'un principe d'unité qui est intimement lié à une application égalitaire de la loi ce que nous qualifions ici de principe d'égalité. Chacun de ces principes entretient des relations avec les autres pour constituer le noyau dur de la représentation politico-idéologique de l'action sur les territoires comme le montre la **figure 1**.

19 *Gazette nationale, op. cit.*, p. 322.

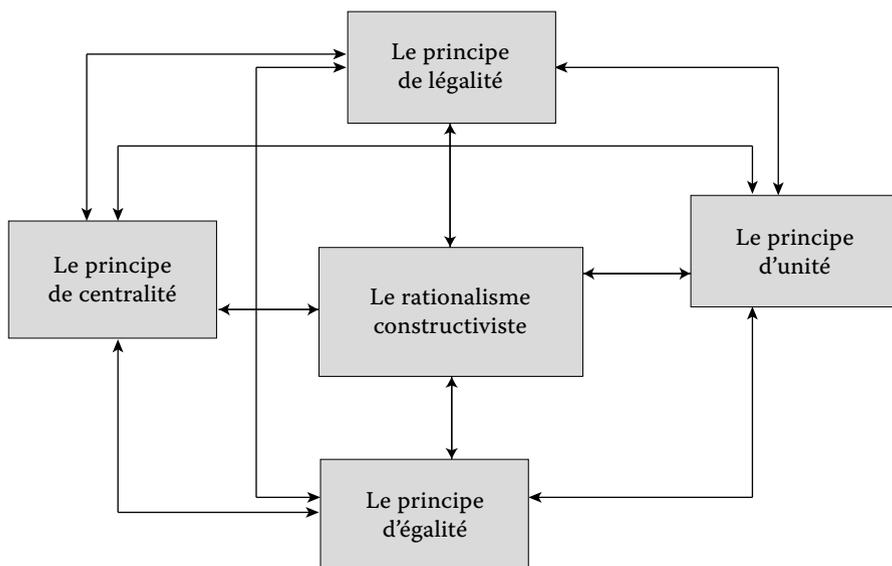


Figure 1. Le noyau dur de la représentation politico-idéologique de l'action territoriale à l'époque révolutionnaire.

### *La dimension cognitive de la représentation de l'action territoriale : le jacobinisme cognitif*

Par inférences interprétatives, nous avons essayé de montrer que cette représentation politico-idéologique avait son homologue dans le champ cognitif se situant dans le registre des conceptions du monde et des manières de penser en général. Est ainsi apparue une logique cognitive derrière la cohérence politico-idéologique. Elle trouve en son centre la raison immanente développée au XVIII<sup>e</sup> siècle notamment en physique. Cette raison irradie tout l'ensemble et informe les autres éléments identifiés. En effet, cette raison conduit à penser un monde connaissable, ordonné et maîtrisable<sup>20</sup> bien que déterminé. On pourrait parler d'un idéal de clarté et de simplicité qui plonge ses racines philosophiques dans le cartésianisme. Le volontarisme politique national et l'interventionnisme étatique s'imposant à la société et aux collectivités territoriales, y trouvent des racines essentielles. (fig. 2)

Une telle structure cognitive, que nous qualifions de jacobinisme cognitif, perdurant dans sa cohérence générale, notamment par l'éducation, la décentralisation ne pouvait être qu'une affaire difficile et ambiguë.

20 Paul Alliès, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980.

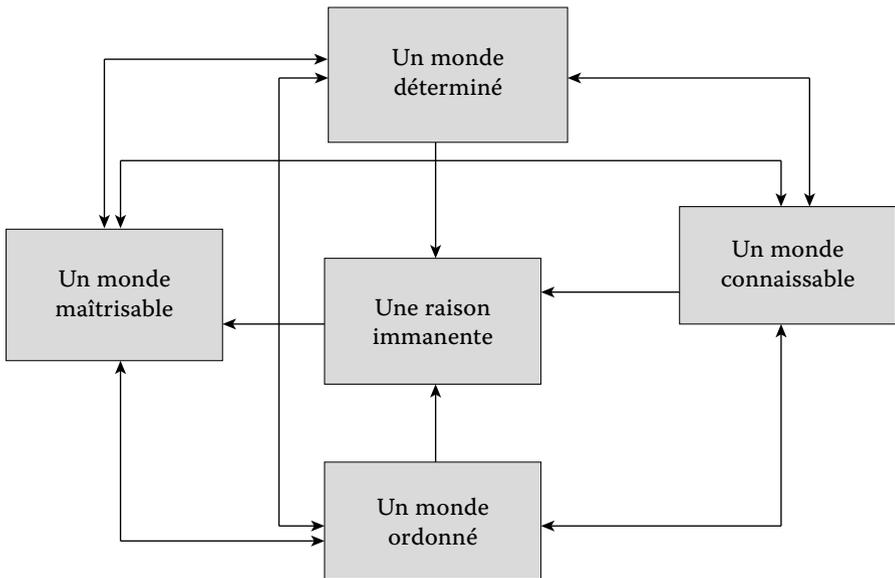


Figure 2. Le noyau dur cognitif de la représentation de l'action territoriale à l'époque révolutionnaire.

### *L'évolution partielle de la représentation hiérarchique*

La décentralisation, transformant les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, a constitué un « schème étrange » dans la représentation hiérarchique de l'action territoriale et, en perdurant, a conduit à l'évolution de son noyau dur jacobin. En effet, la centralité y admet un polycentrisme décentralisé intégré à la constitution en 2003 qui n'est pas considéré comme mettant en péril l'unité ; l'égalité y est moins pensée sur le mode de l'uniformité comme en témoigne, par exemple, la multiplication des statuts intercommunaux. La légalité y souffre des limitations et des modulations avec, par exemple, l'expérimentation législative locale. Cédant moins aux généralisations nomothétiques et aux constructions abstraites, il s'agit d'être plus attentif à la variété des formes permise par l'autonomie, même relative, des acteurs. Au centre de cette représentation politico-juridique, le rationalisme constructiviste laisse une place au principe d'auto-organisation. Il en résulte un système moins clair, moins hiérarchique, moins ordonné où l'on doit compter avec l'imprévisibilité. Le pouvoir y apparaît de nature plus relationnelle que substantielle. Autrement dit, à l'injonction se substituent progressivement la négociation et, plus généralement, le jeu stratégique entre les acteurs. Car, toujours médiatisée par le jeu, la règle formelle ne saurait suffire à décrire les organisations – État ou collectivités – et les relations

entre elles. On sort ainsi, partiellement au moins, de la métaphore si prégnante de la machine, pour entrer dans une représentation moins hiérarchique, moins uniforme, plus fondée sur l'interdépendance, admettant l'incertitude et la diversité, et tendant, au fond, vers plus de complexité. (fig. 3)

Sur un plan plus strictement cognitif, celui des manières de penser en général, on peut aussi repérer un amendement des schèmes structurants. Un peu sous la forme d'une greffe sur un noyau dur à dominante cartésienne, on voit apparaître des éléments dissonants renvoyant à une reconnaissance de la complexité. Ainsi le monde prétendument ordonné l'apparaît-il de moins en moins, depuis une trentaine d'années, avec l'effritement de repères induit par la globalisation, l'europanisation et les multiples dynamiques territorialisées. Par exemple, l'ordre national construit par l'aménagement du territoire tend à laisser la place au développement de territoires, donnant lieu à des ordres locaux diversifiés ayant peu ou moins de cohérence au plan national. De même croit-on moins en un monde complètement maîtrisable, ce qui percute de front la conception des Lumières avec l'omnipotence de la loi – ou de la règle – et le volontarisme politique qui lui sont associés. Il s'agit plus de rendre possible et d'orienter vers le souhaitable que de le créer de toutes pièces. Quant à la nature connaissable du monde, il s'agit d'une conception encore très forte même si cette connaissance admet de plus en plus des formes d'incertitude et d'imprévisibilité au cœur même du savoir scientifique<sup>21</sup>. (fig. 4)

Le projet fait partie de ces formes d'action impulsées par la décentralisation qui ont ébranlé la représentation hiérarchique et contribué à la faire évoluer.

## LE PROJET COMME DISSONANCE DANS LA REPRÉSENTATION HIÉRARCHIQUE DE L'ACTION TERRITORIALE

Voyons maintenant, en quoi, plus précisément, le projet dans sa forme idéal-typique<sup>22</sup>, apparaît en tant que forme d'action territoriale concrète, en dissonance avec le noyau dur cognitif de la représentation hiérarchique de l'action territoriale et s'inscrit plutôt dans les éléments que nous avons repérés comme relevant d'une greffe complexe.

21 Roggero Pascal, « Entre représentations hiérarchiques et pratiques complexes : les paradoxes de la décentralisation française », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, n° 1, 2005, p. 63-94.

22 Boutinet Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

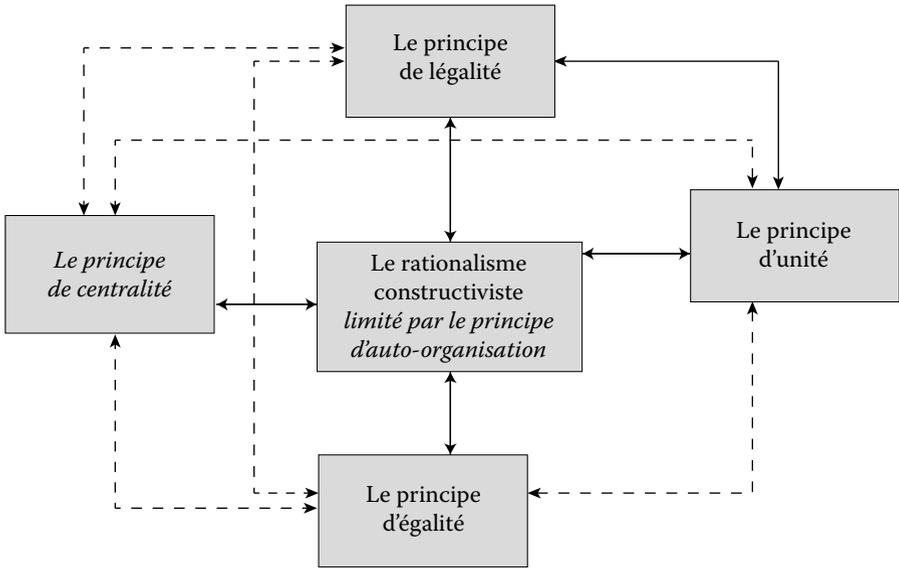


Figure 3. Le noyau dur de la représentation politico-idéologique de l'action territoriale associée à la décentralisation.

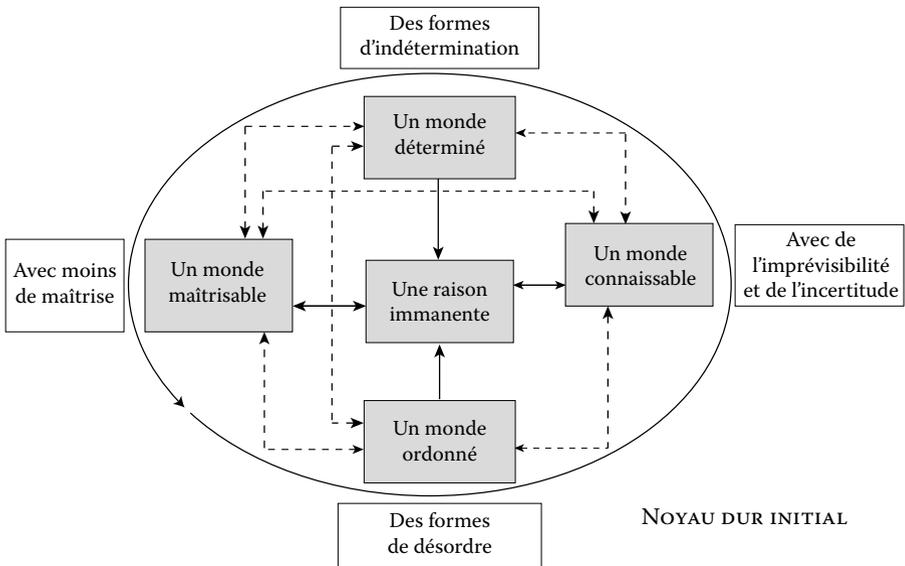


Figure 4. Le noyau dur de la représentation cognitive de l'action territoriale associée à la décentralisation et la greffe complexe.

## Le projet comme anticipation opératoire partiellement déterminée.

C'est ainsi que Boutinet définit le projet<sup>23</sup>. S'il s'agit de « chercher à faire advenir » un futur, ce dernier n'est plus pensé comme totalement maîtrisé. À ce titre, cet auteur indique que le projet n'est pas rationnel comme pourraient l'être l'objectif ou le but car alors il enfermerait les acteurs dans un cadre trop contraignant mais, orienté vers l'action, il se distingue aussi du simple souhait. On voit que l'idéal de maîtrise n'habite pas le projet comme il pouvait le faire du plan. En effet, le plan exprime la supériorité de la conception *ex-ante* de l'action sur les contingences de sa mise en œuvre et, finalement, la préséance de la simplicité du modèle et de la toute-puissance de l'intention sur l'immanence du réel. Il s'inscrit bien dans le « rationalisme constructiviste » de Hayek où le monde social est ensemble rationnel, déterminé et donc connaissable par la science mais, peut-être plus encore, maîtrisable par la technique. Il confère à l'autorité centrale le moyen de faire prévaloir son pouvoir et ses priorités sur tous ceux qui sont censés l'appliquer. Quant à la place de l'humain dans la nature, le plan nous semble congruent avec l'anthropocentrisme<sup>24</sup> des sociétés occidentales où l'humanité se déploie sur son environnement avec la conviction de la supériorité ontologique du « maître et possesseur de la nature » cartésien. Le projet, dès lors qu'il ne limite pas à un simple habillage rhétorique, implique, quant à lui, une forme de rupture avec la représentation hiérarchique.

## Les éléments de la dissonance ou la complexité du projet

En effet, s'il traduit une intention, le projet envisage que cette dernière compose avec le réel et évolue dans le cadre de sa mise en œuvre. C'est la part d'indétermination relevée par Boutinet. On peut dire qu'il est plus attentif à l'« écologie de l'action<sup>25</sup> » telle que définie par Edgar Morin et reconnaît implicitement que connaître *ex ante* n'est pas suffisant pour agir de manière pertinente. L'orientation projective de l'action s'inscrit donc plutôt dans une relativisation de la conception d'un monde strictement ordonné, totalement connaissable et maîtrisable. Il reconnaît l'incertitude comme une caractéristique de l'action humaine que l'on peut certes réduire mais jamais éliminer et conduit ainsi à reconnaître des formes d'imprévisibilité. Le projet peut donc être perçu comme un processus complexe dont on ne peut prévoir avec certitude

23 Boutinet J.-P., *Anthropologie...*, *op. cit.*, 2005, p. 64.

24 Descola Philippe, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005.

25 Morin Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1992.

la trajectoire et les effets notamment en raison des phénomènes d'émergence qu'il peut produire et on ne saurait le réduire à la somme des acteurs qui y participent et à l'encadrement technico-procédural qui l'accompagne. Sur un plan politico-institutionnel, le projet appelle généralement une intention construite de manière pluraliste, laissant la place à des « parties prenantes » ne se réduisant pas à la seule autorité centrale décisionnaire. Idéalement, ces « parties prenantes » sont associées sur le mode de l'adhésion, voire de la coopération, plutôt que sur celui de l'injonction. L'approche de l'acteur-réseau théorise d'ailleurs cette adhésion avec le concept d'intéressement. D'ailleurs, Bruno Latour, dans une inversion qui lui appartient en propre, affirme :

Le bon projet n'est pas celui qui recueille des soutiens sur la base des qualités qu'on lui reconnaît, c'est au contraire parce que le projet recueille des soutiens qu'on lui reconnaît des qualités<sup>26</sup>.

Par ailleurs, pour rendre compte de la dynamique des projets cette théorie convoque aussi les « actants non humains » en ébranlant l'anthropocentrisme des sciences sociales. L'orientation projective de l'action sur les territoires nécessite donc des formes de gouvernance où la puissance publique impulse, coordonne mais ne décide plus seule. D'un point de vue organisationnel, il correspond beaucoup mieux à des structures décentralisées ou distribuées que centralisées. Ces éléments nous conduisent à penser que le projet présente des caractéristiques complexes qui dérangent la représentation hiérarchique.

Mais voyons maintenant si on peut retrouver chez les acteurs eux-mêmes les signes de l'existence de cette représentation hiérarchique et du jacobinisme cognitif associé.

## RÉFÉRENCES AU PROJET ET REPRÉSENTATIONS DE L'ACTION TERRITORIALE : VERS UN JACOBINISME COGNITIF « APPRIVOISÉ » ?

La population étudiée est constituée de cadres supérieurs de la fonction publique territoriale qui, compte tenu de la part de l'investissement public réalisée par les collectivités territoriales, sont impliqués dans la plupart des projets qui structurent l'action publique sur les territoires. Leur contribution, quelquefois, à l'élaboration et, surtout, à la mise en œuvre de ces projets en fait une population pertinente quand on s'intéresse à la démarche projective. Avant d'exposer l'analyse de leurs représentations, il convient de présenter notre population, la nature des données collectées et la méthode utilisée.

26 Latour Bruno, *Aramis ou L'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992.

## La population étudiée, les données collectées et la méthode utilisée

### *La population : des cadres supérieurs territoriaux*

Pour contextualiser notre étude, précisons que la fonction publique territoriale, créée en 1984, constitue un vaste ensemble de plus de 1,8 million de personnes dont 75 % sont employées par les communes et les intercommunalités, 16 % par les départements et 4 % par les régions<sup>27</sup>. Sa structure par catégories hiérarchiques fait apparaître une dominante des fonctions d'exécution puisque la catégorie C rassemble plus de 75 % de ces fonctionnaires contre 12,9 pour la catégorie B et à peine 8,8 pour les catégories A (8,5) et A+ (0,3). Ces deux dernières catégories représentent les cadres supérieurs et les hauts fonctionnaires territoriaux, qui, de par leurs fonctions, sont conduits à exercer des responsabilités importantes dans les projets impliquant leur collectivité. Les cadres dont nous avons étudié les représentations ont suivi un stage de formation d'une semaine intitulé « Manager dans la complexité » à l'Institut national des études territoriales<sup>28</sup> de mars 2012 à juillet 2014. Dix stages d'une semaine chacun ont été organisés sur la période avec un effectif variant entre 13 et 16 par stage correspondant à un total de 140 stagiaires venant de tout le territoire national et exerçant des fonctions directoriales généralement opérationnelles mais aussi fonctionnelles. Leur répartition par cadres d'emplois et filières est fournie dans le tableau 1.

### *Les données collectées*

Deux types de données ont été collectés sur cette population. D'une part, des textes d'une à deux pages écrits par les stagiaires dans lesquels il leur a été demandé, avant le stage, de décrire une situation complexe rencontrée dans leur pratique, de préciser ce qui en fait la complexité et d'indiquer comment ils y ont réagi. Environ 59 % des stagiaires l'ayant fourni nous disposons de 86 textes. D'autre part, une situation pédagogique relevant du cas pratique à laquelle les 146 stagiaires ont participé a permis d'observer leurs interactions dans le cadre de petits groupes de 4 à 5 personnes. Il s'agissait d'une observation participante puisque l'auteur de ces lignes était l'un des deux formateurs.

27 Le complément se trouvant parmi les services incendie (2,8 %) et le Centre National de Formation de la Fonction Publique Territoriale (1,3 %), « L'emploi dans la fonction publique en 2012 », *INSEE Première*, n° 1496, avril 2014.

28 L'INET, situé à Strasbourg, est la « grande école » de la fonction publique territoriale. Elle a pour mission « de former les cadres dirigeants des grandes collectivités territoriales », notamment les administrateurs territoriaux mais son offre de formation s'adresse plus largement à d'autres cadres supérieurs territoriaux.

Cadres d'emplois/Filières	Catégorie	Nombre		Part (%)	
<i>Filière administrative</i>		104		71,2	
Administrateur territorial	A+		47		32,1
Attaché territorial <i>dont directeur territorial</i>	A		57 37		39,0 25,3
<i>Filière technique</i>		16		11	
Ingénieur	A		16		11
<i>Filière culturelle</i>		14		9,6	
Conservateur	A		14		9,6
<i>Filière Incendie et secours</i>		7		4,8	
Officier sapeur-pompier	A		7		4,8
<i>Filière médico-sociale</i>		5		3,4	
Médecin	A		5		3,4
<b>Total</b>		<b>146</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tableau 1. Répartition de la population étudiée par cadres d'emplois et par filières.

## Une démarche interprétative

L'analyse à laquelle nous avons procédé est de nature qualitative. Elle a consisté à repérer et typifier les principales caractéristiques attribuées à une situation jugée complexe à partir d'une lecture cherchant à comprendre la structure argumentative des textes. Les données d'observation viennent compléter, en les corroborant ou en les discutant, les résultats de l'analyse des textes. Examinons maintenant les résultats de cette analyse.

### *Le projet pour dire l'action territoriale*

Le projet s'impose comme un vocable essentiel dans la description que ces fonctionnaires font à la fois de l'action de leur collectivité ainsi que de leur propre activité. Les projets évoqués concernent des dispositifs à vocation interne au niveau de la collectivité (projet de collectivité) ou à celui de ses constituants (projet de direction ou de service). Cela traduit une tendance managériale<sup>29</sup>

que l'on retrouve dans les collectivités territoriales. Mais les projets évoqués décrivent aussi les politiques traditionnellement menées par la collectivité en vertu de ses compétences statutaires. En la matière, si le terme « politique » au sens de politique publique, revient plus fréquemment que celui de projet, on constate que ce dernier est aussi régulièrement utilisé pour évoquer par exemple « le projet petite enfance » ou « le projet culturel » de la collectivité. Ce seul constat mériterait une analyse en propre que nous ne pouvons pas faire ici. Mais si on rencontre le projet dans des déclinaisons par grands domaines de compétences de la collectivité, dans une logique de silos, il est un véritable passage obligé quand il s'agit d'opérations impliquant des partenariats avec d'autres institutions comme, par exemple, la mise en œuvre des maisons du handicap associant départements, intercommunalités, hôpitaux et agences régionales de santé. Là où la collaboration interinstitutionnelle est requise, la terminologie du projet devient clairement dominante. Comme si, le champ indécis de l'action partagée impliquait la forme plus floue du projet plutôt que celle plus habituelle et, peut-être, plus contraignante et transparente de la politique. Le « mode projet » apparaît comme forme managériale valorisée par ces cadres qui pointent néanmoins deux types d'obstacles : d'une part, les résistances de leur organisation jugée souvent bureaucratiques avec des directions générales contrôlantes et, d'autre part, les difficultés de mobilisation des agents qu'ils disent attachés à une culture réglementaire. Mais, en les observant réagir face à un cas pratique, on a pu constater qu'ils tiennent à leur rôle hiérarchique qui demeure, à leurs yeux, une garantie de leur autorité, une ressource importante dans leur activité aussi bien qu'une valorisation symbolique. On retrouve ici cette prédisposition pour la hiérarchie dans les organisations françaises<sup>30</sup> que Philippe d'Iribarne renvoie à la conception française de l'égalité qui passerait paradoxalement par l'accès à un statut<sup>31</sup>. La congruence avec la vision d'un monde ordonné et déterminé par des règles générales doit être relevée.

Qu'en est-il de leur perception de la complexité avec laquelle la forme projective de l'action semble plus en phase que le plan ou le programme ?

### *La complexité comme attribut du réel ou l'impensé des représentations*

Qu'est-ce que ces fonctionnaires considèrent comme la « complexité » à laquelle ils se disent confrontés ? Le constat est net et rejoint des résultats

30 Hofstede Geert, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications, 2001.

31 Philippe d'Iribarne, *L'Étrangeté française*, Paris, Le Seuil, 2006.

similaires établis pour des managers privés<sup>32</sup>. La « complexité » qu'ils affirment rencontrer dans leur activité, est, pour eux, un attribut du réel présentant des caractéristiques évoquées plus loin. Cette posture épistémologique qui renvoie au réalisme – l'idée que le réel, extérieur à l'observateur, a des attributs qui lui sont propres, indépendants de ce dernier et qui s'imposent à lui – n'apparaît pas consciente. Elle constitue une conception qui n'est ni explicitée, ni *a fortiori* problématisée. Elle conduit généralement à une critique des évolutions contextuelles, des modes d'organisation et de gestion des collectivités ou, moins souvent, du manque de fiabilité des élus mais pas à une interrogation sur soi-même. Tout se passe comme si les difficultés éprouvées étaient d'origine exclusivement externe à l'individu. Il n'est pas, ou très peu, question des représentations par lesquelles l'individu perçoit, interprète et évalue son environnement. Ce champ est une forme d'impensé alors même que la « pensée complexe » s'appuie sur une épistémologie constructiviste qui considère que l'observateur et/ou l'acteur participe, au moins partiellement, par ses représentations, à la définition et à l'évaluation de ce qu'il considère comme son environnement. Ce réalisme implicite implique des attitudes comportementales ayant des répercussions sur l'aptitude de ses fonctionnaires à s'inscrire dans une démarche projective. En effet, en dépit de la rhétorique du diagnostic partagé, une posture réaliste conduit à un affrontement de représentations qui ne dit pas son nom et apparaît d'autant plus fort que chacun croit percevoir le monde tel qu'en lui-même, dans sa vérité, avec pour conséquence de considérer les nécessaires compromis induits par la participation et/ou la négociation comme autant de compromissions avec cette vérité.

### *Les caractéristiques des situations complexes décrites : complexité ou complication ?*

Pour ces cadres la complexité est un terme à connotation clairement négative. Tous la présentent comme source de difficultés, quelques-uns expriment leur mal-être voire leur souffrance face à elle. Ainsi ce directeur-adjoint d'une intercommunalité écrit : « Aujourd'hui je ne sais plus faire ce que j'ai pourtant toujours fait », cette directrice de l'Agriculture d'une région conclut, disant que « dans le contexte que nous vivons, j'ai l'impression de ne plus comprendre ce qui se passe ».

32 De Geuser Fabien, Fiol Michel, « La déformation continue des managers », 6<sup>th</sup> IFSAM and ANZAM World Congress, « Management in a global context: prospects for the 21<sup>st</sup> century », 2002, July 10-13, Brisbane, Australia.

Comment caractérisent-ils une « situation complexe » ? Les principales caractéristiques ressortissent de plusieurs registres : la multiplicité des acteurs, de leurs interdépendances et notamment des relations de pouvoir ; les rapports avec les élus, le temps politique et les changements de majorités ; les problèmes relatifs aux partenariats interinstitutionnels et, plus généralement, à la coopération ; les contraintes budgétaires ; les incertitudes institutionnelles et la prolifération normative. Ces situations apparaissent toujours plus ou moins opaques, peu lisibles, peu prévisibles et marquées par une forte incertitude. Elles génèrent de l'incompréhension, un inconfort psychologique, du stress et même des remises en question du sens de l'action voire de l'engagement chez certains de ces cadres. L'ambiguïté et l'incertitude sont particulièrement mal vécues, ce qui corrobore les résultats obtenus par Hofstede qui a montré que, dans l'ensemble, les salariés français avaient un niveau de tolérance à l'ambiguïté et à l'incertitude moins élevé en moyenne que ceux de la plupart des pays comparables<sup>33</sup>. Nous interprétons cette faible tolérance à l'ambiguïté et à l'incertitude, probablement plus élevée chez les fonctionnaires en général et les agents territoriaux en particulier, comme le signe que la représentation hiérarchique, bien qu'amendée, s'avère encore prégnante. Cette dernière inspire aussi la solution à la plupart des problèmes liés à la « complexité » : la simplification.

Dans un État où le pouvoir politique annonce un « choc de simplification » pour lutter contre la complexité, ennemie de l'emploi et de l'initiative, il n'est pas étonnant que des fonctionnaires, territoriaux compris, partagent cette croyance. C'est le cas de notre population. En effet, la conviction que simplifier résoudrait les difficultés de l'action ou des projets territoriaux s'est souvent exprimée durant les stages. Des compétences plus claires, des procédures et des normes moins nombreuses et plus simples, un ordre local plus lisible, des élus plus cohérents et tout serait plus simple. Dans un tel contexte, un retour à des solutions éprouvées et des savoir-faire établis pourrait suffire. On se trouve là dans le registre de la simplification comme remède à la pathologie de la complexité, un moyen de calmer l'« angoisse cartésienne » décrite plus généralement par le philosophe américain Bernstein<sup>34</sup>. Face à l'opacité et la relative indétermination des contextes et des situations d'action, on en appelle à la clarté des énoncés simples, des situations non ambiguës et des certitudes établies que les plus anciens regrettent avec une forme de nostalgie. Les plus jeunes se fient, souvent avec beaucoup de certitudes, aux outils de gestion dont la métrique les conforte dans la conviction qu'ils ont une prise simple et efficace sur le réel

33 Hofstede G., *Culture's Consequences...*, *op. cit.*, 2001.

34 Bernstein Richard J., *Beyond Objectivism and Relativism. Science, Hermeneutics, and Practice*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1983, p. 18.

même si c'est au détriment d'une appréhension plus riche et plus humaine de leur fonction et de leur organisation. La procédure, la règle ou l'outil rassurent par la maîtrise qu'ils semblent permettre, là où le processus inquiète par les formes d'imprévisibilité dont il est porteur. Les projets conçus ainsi risquent bien de se réduire à une simple instrumentation technique assez éloignée de la part d'indétermination que recèle nécessairement la démarche projective.

### *Les affres de la coopération*

Mettre en œuvre des projets territoriaux nécessite la coopération entre institutions qui passent par des relations entre humains. Cette composante humaine et relationnelle fait du projet un processus complexe. Or, du fait de leur formation juridique et technique, les cadres supérieurs territoriaux, ne disposant généralement que de peu de connaissances de sciences humaines et sociales, privilégient une entrée instrumentale dans le projet correspondant à leur expertise. Lors du cas pratique, il était frappant de les voir se lancer très vite dans une sorte d'ingénierie procédurale sans avoir pris le temps de la réflexion sur le contexte, les enjeux et les difficultés du projet présenté. Cela révèle que l'injonction à agir vite qu'ils subissent est forte et, dans ces conditions, ils préfèrent exploiter des heuristiques maîtrisées plutôt que d'en explorer<sup>35</sup> de nouvelles. Ce faisant ils mobilisent le noyau dur cognitif de la représentation hiérarchique qui demeure en arrière-fond représentationnel de leur action.

On voit que les obstacles de type cognitif perdurent pour la mise en œuvre d'une démarche projective qui, dans sa forme idéal-typique, assume une part d'indétermination et de complexité.

Après avoir proposé une modélisation du noyau dur de la représentation hiérarchique de l'action territoriale – le jacobinisme cognitif –, nous avons tenté succinctement d'en décrire l'évolution. Puis, nous avons examiné dans quelle mesure le projet pouvait constituer un « schème étrange » en dissonance dans cette représentation. Enfin, l'analyse d'une population de cadres supérieurs territoriaux nous a permis d'identifier par interprétation qu'ils mobilisaient encore beaucoup des éléments centraux de ce jacobinisme cognitif. Cependant la démarche utilisée est bien sûr discutable. D'abord elle s'inscrit dans le registre de l'interprétation et encourt les critiques adressées par Berthelot à ce qu'il appelle le « schème herméneutique » dont l'utilisation peut conduire le chercheur à « être menacé en permanence par le cercle du sens » et s'exonérer

35 James G. March, « Exploration and exploitation in organizational learning », *Organization Science*, n° 1, vol. 2, 1991.

à bon compte de « la logique de la preuve »<sup>36</sup>. Ensuite, notre analyse pêche par une excessive abstraction des contextes et des modalités concrètes de l'action. Elle pourrait laisser croire à idéalisme naïf où les acteurs seraient mus par des représentations les conduisant à agir mécaniquement alors même que l'action, la situation, la relation et la cognition sont intimement mêlées et s'effectuent dans une pragmatique dont nous ne rendons pas compte. À ce titre, il se pourrait bien que nous soyons ici, nous aussi, influencé par cette représentation hiérarchique que nous avons tenté de mettre en lumière.

36 Berthelot Jean-Michel, *Les vertus de l'incertitude*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 205-206.