

GOUVERNANCE ET TRANSFORMATIONS DE
L'ACTION PUBLIQUE : QUELQUES NOTES SUR
L'APPORT D'UNE PERSPECTIVE
DE SOCIOLOGIE HISTORIQUE¹

PAR

Yannis PAPADOPOULOS

NUL NE CONTESTE LA NÉCESSITÉ D'HISTORICISER
L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE, ET POURTANT...

Le but de ce livre est de permettre la rencontre et le dialogue entre historiens et politistes dont les travaux ont comme objet l'étude de l'action publique au sens large. Objectif d'autant plus légitime pour l'analyste de politiques publiques que peu de chercheurs seraient prêts à contester l'assertion *history matters* dans le domaine de l'action publique, même s'ils ne font pas de l'étude de ces influences l'objet de leur recherche. Plus particulièrement, il est maintenant relativement admis que même les choix faits dans un passé relativement lointain, lors de la genèse notamment d'une politique publique, peuvent conditionner les choix ultérieurs. C'est là notamment le credo central du paradigme de la *path dependency*, qui peut toutefois se décliner de manière plus ou moins forte. Pierson (1998) par exemple développe la thèse des *increasing returns* selon laquelle une fois un chemin dessiné, les choix ultérieurs reproduiront pour l'essentiel les orientations du début, mais il admet également que le déterminisme des choix initiaux s'exerce aussi lorsqu'ils conditionnent des réactions *négligentes* à leur égard, qui généreront à leur tour de nouvelles chaînes de causalité équivalentes². Dans la première variante c'est l'inertie qui augmente à

1. Mes réflexions sur la gouvernance ont pu être menées grâce au soutien financier par le Fonds national suisse de la recherche scientifique d'un projet que j'ai dirigé sur *Conflits et gouvernance – nouvelles médiations politiques et territoriales dans les agglomérations urbaines* (requête n° 5004-047870).

2. Voir aussi Mahoney (2000), qui relève (n. 69) l'analogie avec l'"effet papillon" dans les théories du chaos.

mesure que l'on s'éloigne dans le temps, tout retour en arrière devenant de moins en moins envisageable. Dans la deuxième variante, même si le processus reste ouvert aux alternatives, la dépendance à l'égard des choix initiaux se manifeste par le fait que ces alternatives n'auraient pas été les mêmes s'il avait fallu se positionner face à des choix différents à l'origine.

Il n'est pas malaisé de distinguer dans de telles approches une conception particulière de l'action : si l'héritage du passé apparaît comme la clé principale pour la compréhension des orientations du présent, il s'agit par là même de dénaturer celui-ci, puisqu'il n'est pas seulement perçu comme le résultat d'une série de bifurcations, mais aussi *in fine* de choix considérés d'autant plus décisifs qu'ils ont été précoces³. Une telle entreprise de remise en cause des évidences par l'historicisation de nos objets d'analyse est nécessaire : après tout, elle ne fait que respecter l'exigence d'objectivation propre à la démarche sociologique, et il n'est pas indispensable d'adhérer aux hypothèses les plus fortes quand à l'"empreinte des origines" pour la mettre en pratique. Pourtant, ce type de démarche n'est pas encore très répandu, et il est pratiquement absent des modèles interprétatifs dominants au sein de l'analyse contemporaine des politiques publiques, tant anglo-américaine qu'allemande et française. Dans ce texte, je me propose de souligner plus particulièrement les carences en matière de perspective socio-génétique dont souffre le modèle d'analyse des politiques publiques en termes de "gouvernance", carences qui représentent d'ailleurs autant de défis pour un programme de recherche empirique autour de la comparaison historique.

L'ACTION PUBLIQUE LUE EN TERMES DE "GOUVERNANCE" : UN MODÈLE ANALYTIQUE DOMINANT, MAIS CONVAINCANT AUSSI ?

Il existe de nos jours un accord quasi-général sur le fait que le style de l'action publique se serait transformé. On observerait un large mouvement de convergence vers une conduite des politiques publiques dominée par l'exigence de coopération, et impliquant de ce fait une pluralité de partenaires à différents niveaux, tant publics qu'associatifs et privés. On souligne désormais le caractère nécessairement communicationnel et délibératif d'une action publique inévitablement polycentrique. Par conséquent sont mises en place des procédures de coordination (*policy networks* à configurations variables, commissions, cercles d'experts, tables rondes, etc.) destinées avant tout à transcender le point de vue particulier des divers acteurs, en les intégrant dans la formulation ou la mise en œuvre des politiques publiques. Ceci est d'autant plus nécessaire que ces acteurs sont nombreux non seulement

3. Que ce soit, comme nous venons de le voir, par effet de sédimentation ou au contraire en vertu des réactions à leur égard.

à invoquer des intérêts légitimes pour influencer sur le cours des choses, mais aussi à disposer d'un pouvoir de "chantage" (Crozier & Friedberg, 1981) suffisamment affirmé à l'égard des autorités.

Les analyses françaises sur la contractualisation et la négociation des politiques publiques — dont les ouvrages récents de Patrice Duran (1999) et de Jean-Pierre Gaudin (1999) fournissent de remarquables synthèses — vont dans ce sens. Elles ne font que rejoindre les travaux anglophones sur la *governance*⁴, que Bob Jessop (1997) qualifie d'"*art complexe*" consistant à piloter des agences, des institutions et des systèmes multiples, autonomes sur le plan opérationnel les uns par rapport aux autres, mais en même temps structurellement couplés entre eux par le biais de formes diverses d'interdépendance réciproque. Ces constats restent par ailleurs très proches de ceux effectués par les spécialistes des problèmes de *Steuerung* en Allemagne, qu'il s'agisse des sociologues du droit (Teubner, 1994 ; Willke, 1997), ou des politistes de l'école de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Mayntz & Scharpf, 1995 ; Mayntz, 1997).

La nécessité de coopération entre les divers acteurs sociaux impliqués dans la décision politique relève de ce que Renate Mayntz (1997a : 272) appelle le "*management de l'interdépendance*". Un élément proéminent en est la notion d'*apprentissage*, intimement liée à la composante (en partie) délibérative des procédures de "gouvernance". Ceci conformément à une idée au fond ancienne sur laquelle je reviendrai⁵, à savoir que les préférences ne préexistent pas à la délibération, mais qu'elles se clarifient, sont affinées, puis le cas échéant modifiées grâce à la discussion, voire même qu'elles s'orienteront finalement par ce biais davantage vers le bien commun. Vues sous cet angle, les activités liées à la prise de décision politique visent en premier lieu la résolution de problèmes (*problem-solving*) et d'"énigmes" (*puzzles*). A la dimension stratégique de l'activité politique — satisfaction des intérêts, que des perspectives aussi différentes que celle de la théorie pluraliste et celle de la théorie de la domination mettent en avant — vient s'ajouter avec la délibération la dimension communicative : persuasion de la justesse des décisions prises.

Tout cela atteste de nouvelles lentilles conceptuelles utilisées pour appréhender l'action publique, et qui sont certainement utiles pour saisir ses contours actuels, dont nul ne peut nier la complexité. Reste que ces approches laissent en suspens un certain nombre de questions, dont notamment celle fondamentale (tant sur le plan normatif que pratique) du rapport de la "gouvernance" à la démocratie, que j'ai abordée

4. Vocabulaire largement repris dans la littérature internationale, et même — cette fois dans un sens normatif (*good governance*) — par des institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale.

5. On peut penser ici à la doctrine de la représentation de Edmund Burke, puis à celle de James Madison.

ailleurs (Papadopoulos, 2001). Je ne sélectionnerai ici, évidemment, que les aspects problématiques d'un point de vue socio-historique.

LA FAIBLE ARTICULATION DE LA "GOUVERNANCE" AVEC LA THÉORIE SOCIOLOGIQUE

On peut remarquer à titre préliminaire que la similarité des constats entre les différentes écoles sur le plan international ne s'accompagne pratiquement d'aucune communication entre celles-ci, ce qui réduit la valeur ajoutée scientifique de leur contribution en matière de compréhension de la portée des changements de l'action publique. Ainsi, comme en témoigne Rod Rhodes (2000 : 62), un des représentants les plus éminents de l'école anglaise de la *governance*, ce n'est que récemment qu'il a pu prendre connaissance des travaux allemands de l'école institutionnaliste centrée sur les acteurs. Il faut espérer à cet égard que l'intérêt croissant pour l'avènement de l'Union européenne comme entité décisionnelle fonctionnant largement selon les principes de "gouvernance", qui émane de chercheurs d'origines géographiques diverses et d'horizons intellectuels différents, permettra de remédier à ces déficits en termes d'échanges scientifiques. Pour l'instant en tout cas, il n'existe pas de recherches comparatives qui permettraient d'établir dans quels pays (ou à quel niveau territorial) et dans quels secteurs les mécanismes de "gouvernance" sont plus ou moins établis (Peters, 2000 : 42 et 47). Et dans l'une des premières tentatives en la matière, Tzoutzis (2001) soutient par exemple que dans des pays de l'Europe du Sud comme la Grèce ou le Portugal, la mise en œuvre des politiques communautaires n'a pas lieu sur le modèle de "gouvernance multi-niveau" typique de l'Union européenne, mais dans le prolongement du modèle étatiste traditionnellement en vigueur dans ces pays. *Path dependency* contre convergence en matière de gouvernance aussi ? Cela nécessiterait le même type de recherches empiriques que les nombreux travaux désormais disponibles dans le domaine du *Welfare state*.

Les travaux sur l'action publique restent en outre plutôt elliptiques sur les raisons des changements signalés, avec l'exception récente de Pierre et Peters (2000), dont le chapitre 3 (*Why the Concern with Governance Now ?*) pose très systématiquement une série d'hypothèses sur les raisons du passage à la "gouvernance", qui incluent selon eux la globalisation, la crise financière de l'Etat, ses échecs en matière de politiques publiques, le tournant idéologique vers le marché et l'avènement des doctrines de "nouveau management public", etc. Mais ces explications gagneraient sans doute à être complétées par d'autres, tant sur le plan micro que macro. Ainsi l'hypothèse peut être faite que les évolutions dans chaque secteur de politique publique suivent, du moins en partie, leur propre dynamique. Par exemple, dans le domaine de la politique de la drogue en Suisse, c'est le changement de paradigme d'un modèle axé sur la répression vers un modèle plus pragmatique qui a rendu nécessaire la coopération accrue entre différentes unités

territoriales et des groupes du "tiers-secteur" (Papadopoulos *et al.*, 2001). A un niveau plus général, le lien gagnerait à être fait avec les transformations dans la structure des sociétés dans le sens d'une plus grande complexité, et donc aussi d'une plus forte fragmentation.

Je n'entrerai pas ici dans le détail, cette piste explicative ayant été présentée ailleurs (Papadopoulos, 2001a). Mais il convient de se rappeler — en suivant notamment les enseignements de la sociologie de la différenciation, et plus particulièrement ceux de la théorie systémiste de Niklas Luhmann⁶, finalement peu présents dans les travaux sur la "gouvernance" (si ce n'est en Allemagne et aux Pays-Bas) — que la complexité sociale va de pair avec la montée de l'"auto-référentialité" et de l'"indifférence légitime" (Schimank, 1996 : 158) caractérisant les différentes sphères sociales autonomes. Dans une optique de spécialisation fonctionnelle et de division du travail accrue, il devient effectivement rationnel (et inévitable) pour tout acteur individuel ou collectif prétendant à l'autonomie (en dépit de son interdépendance croissante avec d'autres acteurs)⁷ de traiter les événements et signaux extérieurs comme insignifiants : non seulement peu importants, mais aussi ne faisant pas sens s'ils ne peuvent être traduits dans le code de l'acteur en question (Schimank, 1996 : 185)⁸. Or c'est bien la fragmentation sociale qui conduit à l'émergence de groupements organisés, dont l'assentiment devient nécessaire pour la mise en œuvre des politiques publiques⁹. Ainsi Jean Leca (1996 : 129) souligne que : "(...) le renouveau d'intérêt pour la gouvernance est précisément dû à la double constatation que certains secteurs sociaux (objets de politique publique, *policy fields*) peuvent résister avec succès à toute gouverne politique, et que la dynamique des sociétés complexes autonomise les secteurs et les groupes (sinon les individus) susceptibles de mettre leur croissance et la préservation de leurs propres ressources au-dessus de la production de services aux autres, ce qui peut rendre intraitable le problème des externalités négatives. L'auto-organisation et la capacité de coordination horizontale de différents secteurs deviennent aussi vitales que l'imposition impérative et l'administration verticales".

6. Pour une introduction en français, cf. Luhmann (1999), et plus particulièrement par rapport à l'action publique, Papadopoulos (1995). Sur l'influence de Luhmann sur l'analyse des politiques publiques en Allemagne, voir Braun et Papadopoulos (2001).

7. La conscience de l'interdépendance est ce qui rend son caractère systémique à ce mode de pensée. Dans sa sociologie de la différenciation, dont *La société des individus* est emblématique, Elias (1991 : 187-191) montre magistralement que la valorisation de l'individualisation va de pair avec la croissance de l'interdépendance fonctionnelle entre individus, qui requiert par conséquent davantage de coordination.

8. Ces opérations de "transcodage" peuvent donner lieu à des conflits importants: on peut penser par exemple au fait que nombre de réglementations juridiques sont considérées par les acteurs économiques comme des "chicanes", car perçues avant tout sous l'angle des coûts qu'elles occasionnent. On notera que, contrairement à la théorie générale des systèmes, il importe pour l'analyse des politiques publiques d'articuler les théories de la différenciation avec celles de l'action.

9. Hirst (2000) lie la gouvernance à l'*organizational society*. A partir de présupposés très différents, Olson (1982) estime que plus la liberté d'association est anciennement établie,

De plus, la dimension (multi-) culturelle de la fragmentation n'est que très exceptionnellement abordée dans les études de politique publique, alors même que les phénomènes de clôture auto-référentielle y sont sans doute au moins aussi importants que dans le cadre de la différenciation sur des bases fonctionnelles. La gouvernance est-elle aussi un mode de gestion de l'"ottomanisation"¹⁰ des sociétés, c'est-à-dire une manière de concilier l'exigence de cohésion avec les pressions pour le respect de divers "droits à la différence" (Papadopoulos, 1995) ? Les travaux de Will Kymlicka nuancent fortement la thèse de l'ottomanisation, car il convient selon lui de ne pas homogénéiser les comportements des groupes, dont certains restent fortement désireux de s'intégrer dans la communauté dominante ou d'accueil. Il relève par ailleurs que le système du Millet dans l'Empire ottoman n'était pas libéral, mais plutôt une fédération de théocraties (Kymlicka, 1998 : 157). De telles controverses ne font que témoigner de la nécessité d'une réflexion sociologique approfondie sur les dimensions de la fragmentation dans les sociétés complexes. Ainsi Kymlicka (1998 : 6) opère une distinction entre Etats multinationaux ("*where cultural diversity arises from the incorporation of previously self-governing, territorially concentrated cultures into a larger state*") et Etats polyethniques ("*where cultural diversity arises from individual and familial immigration*"). De même il propose de différencier (p. 19) les revendications de groupes stigmatisés comme les homosexuels de celles formulées sur la base de l'ethnicité. *Policies matter* : dans la même veine, Koopmans et Statham (1999) ont constaté sur la base d'une analyse de contenu comparative menée au Royaume-uni et en Allemagne que les demandes d'"exception culturelle" venant de (certaines) communautés immigrées varient dans leur contenu et leur intensité selon les politiques d'intégration (ou de non-intégration!) nationales. Or, comme les "algorithmes" (Muller, 1991) à l'œuvre pour le traitement des problèmes se doivent également d'être différenciés selon les attributs des groupes concernés et de leurs revendications, le manque d'épaisseur sociologique des analyses peut aussi générer des erreurs nuisibles en matière d'hypothèses causales sous-jacentes à l'action publique. Il s'agit en effet là de domaines où les options disponibles sont fortement conflictuelles (Gianni, 1995), de sorte que les décideurs seront particulièrement tentés de recourir à l'expertise "scientifique" afin de légitimer la rationalité de leurs choix.

(suite note 9) plus cela favorise l'affermissement des particularismes sous forme de "coalitions distributives", constituées de groupements organisés capables de défendre leurs bénéfices grâce à la pénétration des institutions décisionnelles.

10. Tel que ce concept a été développé par Hirst (1994 : 65-66) : "*(...) The radical divergence of ethnic, religious and lifestyle groups has produced a virtual re-creation of the Millets System of the Ottoman Empire in which plural and semi-self-regulating communities co-existed side by side, with very different rules and standards*".

DE LA NÉCESSITÉ D'HISTORICISER LA GENÈSE DE LA "GOUVERNANCE"

A la faiblesse sociologique vient s'ajouter une dimension a-historique. Si la nouveauté des styles de conduite des politiques publiques décrits est affirmée, pratiquement rien ne permet de la dater vraiment, et encore moins de saisir les ruptures dans leur particularité. Cette faiblesse n'affecte pas uniquement les rhétoriques favorables à une "nouvelle gestion publique", mais aussi les analyses scientifiques, voire le discours critique¹¹. Ainsi, le recours dans la littérature allemande à la théorie de la modernisation, plutôt que d'éclairer les dynamiques, risque de produire un biais analytique. En effet, parler des contraintes découlant de la modernisation des sociétés implique en règle générale d'adopter une posture évolutionniste, qui amène à occulter les dimensions de la complexité sociale dans le passé en mettant l'accent, par opposition à la modernité, sur le côté "monochromatique" des sociétés d'Ancien Régime. Cette analyse ne résiste pas au regard historique : ainsi, dans son chapitre au sein de ce même ouvrage, Thierry Dutour montre avec grande finesse les allégeances multiples des administrateurs en Bourgogne, à la fin du Moyen-Age. De tels conflits de rôles liés aux tensions autour de la différenciation ne sont pas l'apanage récent de "jeux à la frontière" contemporains, dans lesquels seraient impliqués des *street level bureaucrats* pris dans des "logiques de guichet" lors de la mise en œuvre des réglementations, et amenés du coup à adapter, voire à redéfinir leur rôle¹².

L'approche évolutionniste pêche aussi par un déficit d'historicisation du rôle de l'Etat. A propos des travaux anglo-saxons, Peters (1998 : 13) note que : *"One problem in the contemporary debate over governance is that it assumes a golden age of the State in the not too distant past. In that period the state was presumed to be preeminent and virtually unchallenged in its exercise of control over the economy and society. This assumption appears to be at best an exaggeration of the power of the State in the past, and at worst a failure to understand adequately some important aspects of governing in the past. For example, while there may have been a growth in the visibility of networks and other manifestations of the influence of interest groups in the public sector, these groups certainly have had a significant role in policy making in most democracies for decades"*. Ce constat laisse d'ailleurs lui-même plusieurs questions ouvertes : l'observation d'un rapport de forces changeant entre Etat et groupes d'intérêt dénote-t-elle de réels changements, ou découle-t-elle simplement d'un effet d'optique dû à de nouvelles lunettes conceptuelles ? Peut-on analyser de tels changements sans avoir au préalable désagrégé certaines catégories manifestement trop grossières, comme celles de l'"Etat", dont on peut faire

11. Sur le caractère flou de la notion de "gouvernance" et la nouveauté toute relative des phénomènes qu'elle est censée décrire, voir aussi les remarques conclusives de Patrice Duran à l'ouvrage récent rédigé par Jean-Philippe Leresche (2001.)

12. Voir dans ce même ouvrage la contribution de Vincent Dubois.

l'hypothèse que les rapports avec les groupes d'intérêt dépendent fortement de propriétés variables selon les segments (ministères, agences, etc.) impliqués de l'appareil politico-administratif ? Encore une fois, quelle est l'unité d'observation ?

La théorie de la modernisation reste en effet sollicitée à un niveau trop abstrait, sans étayage empirique substantiel ni repères historiques précis. Ainsi, quelques exemples permettent de mettre en doute ses conclusions sur le caractère récent de la gestion publique "partenariale". En Suisse, où l'Etat central est réputé faible¹³ et où le principe de subsidiarité est profondément ancré, la coopération des groupes d'intérêt s'est avérée incontournable dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, notamment pour la production d'expertise destinée à l'administration (Mach, 1999). Aux Etats-Unis, les intérêts particuliers ont largement façonné les premières régulations en matière de politique agricole, tout comme les partenariats public-privé sont présents de longue date sur le plan local (Pierre et Peters, 2000 : 30 et 199). Il apparaît d'ailleurs qu'il n'en fut pas autrement même dans le cadre du "dirigisme" français, notamment en matière de gestion de l'assurance-chômage et de la formation des adultes (Offerlé, 1994). *A contrario*, l'exemple des politiques de développement local en Bourgogne montre que, si la gouvernance relève d'un imaginaire en quelque sorte importé (en lien avec les contributions des fonds structurels de l'Union européenne), des traits caractéristiques du "modèle" français (contrôle par les élus locaux, importance des luttes bureaucratiques, etc.) perdurent actuellement, de sorte que la gestion partenariale relève davantage de l'innovation affichée à titre de politique symbolique (Taiclet, 2001). A la lumière de ces travaux on peut se demander dans quelle mesure les mécanismes de gouvernance représentent une rupture, ou s'ils ne se mettent pas plus facilement en place dans des environnements pré-structurés — dont il conviendrait de cerner les frontières — qui fournissent un terrain favorable. Or la posture mécaniste des travaux sur la gouvernance comme conséquence pratiquement inéluctable de l'évolution des rapports entre Etat et société n'a été que très récemment soumise à discussion (Rhodes, 2000 : 65 et s.), et il est notamment regrettable que la littérature sur la gouvernance et la littérature constructiviste s'ignorent superbement, à de très rares exceptions (Rhodes, 1997).

Le seul courant actuel où l'analyse des ruptures en matière de gouvernance est empiriquement illustrée est celui des travaux français sur la contractualisation, qui s'arrêtent toutefois peu sur les facteurs sociologiques, mettant plutôt l'accent sur l'aspect volontariste de la

13. On peut raisonner ici selon les catégories "macro" de Skocpol (1979) (et, en français, Badie et Birnbaum, 1982), en prenant acte toutefois que l'analyse de la formulation, et surtout de la mise en œuvre, des décisions publiques conduit à leur relativisation. Dans cette optique, on peut encore se référer aux travaux sur le "pouvoir périphérique" ou sur l'"Etat au concret" (Padioleau, 1982) dans la France centraliste, et dans ce volume à la contribution bien informée sur le plan comparatif de Muriel Surdez.

démarche proprement politique (et assez récente) de décentralisation. D'ailleurs cette piste qui laisse davantage de place aux fondements "micro" des changements résultant de choix stratégiques d'acteurs, plus ou moins capables d'anticipation et de calcul, plus ou moins aptes à saisir les "fenêtres d'opportunité" qui s'ouvrent à eux, mérite d'être réhabilitée face aux approches dominantes sur la gouvernance, d'inspiration fortement déterministe. Ni les individus, ni les acteurs organisés ne sont des "machines triviales" répondant de manière univoque à des stimuli de leur environnement, alors même que le modèle analytique de la gouvernance conserve un fort biais fonctionnaliste¹⁴.

On sait par ailleurs que la préoccupation du traitement des problèmes liés aux particularismes sociaux n'est guère nouvelle. Ainsi, dès la fin du XVIII^e siècle les pères fondateurs américains furent confrontés aux conséquences de la fragmentation, incarnée par le poids des "factions". Le modèle des *checks and balances* défendu par les auteurs des *Federalist Papers* visait précisément à fragmenter à son tour le pouvoir, afin de contraindre les institutions représentant des intérêts particuliers à délibérer entre elles. Etant ainsi amenées à fournir des raisons pour justifier leurs préférences auprès de leurs interlocuteurs, les factions en tant qu'acteurs collectifs organisés ne pourraient plus raisonner uniquement en termes d'intérêts particuliers, mais devraient démontrer de manière convaincante la contribution de leurs choix au bien-être collectif (Elkin, 1996 : 594). En outre, dans des petits pays européens traversés par des clivages d'ordre linguistique ou religieux, comme la Suisse ou les Pays-Bas, furent mis en place dès le XIX^e siècle ou le début du XX^e des mécanismes de décision de nature "consociative" (Lijphart, 1974), qui impliquaient précisément des délibérations et des négociations (par exemple pour l'allocation proportionnelle des ressources) entre les représentants des différentes sous-cultures, afin d'assurer la cohésion de ces sociétés divisées.

Plus tard vint le moment des efforts pour concilier les intérêts divergents du patronat et des travailleurs, afin de gérer le conflit de classe¹⁵. Ceci prit la forme d'arrangements de concertation entre les partenaires sociaux, dont le "régime" le plus abouti — sur le plan de l'institutionnalisation de la représentation des intérêts privés par des structures associatives, ainsi que du partage d'une idéologie de coexistence dans un même cadre — fut le "néo-corporatisme". Il n'est du reste pas interdit de penser qu'une gestion de conflits antérieurs sur le mode consociatif ait pu, toujours dans une logique de diffusion par apprentissage et de *path dependency*, contribuer à l'établissement de réseaux et de pratiques de nature néo-corporatiste (Lehmbruch, 1996). Enfin, l'inclusion

14. Dans la même veine, Eder (1993) montre que la différenciation fonctionnelle des sociétés est un enjeu de luttes entre acteurs, et Thelen (1999) insiste sur la nécessité pour le "néo-institutionnalisme historique" de s'ouvrir davantage à de telles lignes d'interprétation.

15. Une autre dimension centrale de la différenciation, qui tend à être considérée comme un reliquat du passé dans l'optique évolutionniste.

de partenaires associatifs et privés dans la décision, voire leur délégation de certains de ses aspects, combinées à des procédures de concertation entre les différentes parties prenantes, furent ultérieurement élargies à des sphères nouvelles, de sorte que des pays comme les Pays-Bas, l'Autriche ou les Etats scandinaves en sont familiers depuis longtemps (Pierre et Peters, 2000 : 199). Citons à titre d'exemple les domaines de la santé ou de l'environnement, où l'enjeu économique se double du problème de la gestion des "risques" (Beck, 1997) sociaux (de maladie, d'accident, etc.), et où d'autres acteurs, comme les assureurs ou les écologistes, demandent à participer aux délibérations.

RÉHABILITER LA QUESTION DU POUVOIR

A propos du dernier point soulevé dans le paragraphe précédent, Sonja Wälti (2001) montre dans sa thèse consacrée aux politiques à incidences spatiales en Suisse, que les organisations écologistes ont progressivement abandonné leur rôle classique d'*advocacy* pour fournir de l'expertise à l'administration, puis pour servir de "gardiens" de la législation en matière de protection de l'environnement lors de sa mise en œuvre. De tels phénomènes de coopération critique des activistes de mouvements sociaux avec les autorités ont aussi été plus largement remarqués par Tarrow (2000). Cependant, et contrairement à ce qu'affirment de manière parfois un peu trop candide les partisans de la "démocratie délibérative", les démarches coopératives ne conduisent pas nécessairement au dépassement des particularismes et au consensus, ni même au simple esprit de compromis désiré¹⁶. Au déficit d'épaisseur sociologique et historique s'ajoute donc une conception passablement dépolitisée de la décision. Celle-ci repose sans doute, et à vrai dire à juste titre, sur le fait que les "nouveaux" styles de décision visent précisément souvent cette dépolitisation, de manière à court-circuiter des arènes, comme celles de la politique partisane et électorale, qui sont jugées dysfonctionnelles pour la prise de décisions appropriées, notamment parce que pour des raisons électoralistes y prédominent une logique de confrontation et de points de vue à court terme. Ce sont d'ailleurs à nouveau des préoccupations qui furent présentes bien avant l'émergence dans la littérature spécialisée des références à la gouvernance. On peut penser à cet égard à la réflexion néo-conservatrice sur la gouvernabilité de démocraties considérées "anomiques" (Crozier *et al.*, 1975), ou à certaines raisons invoquées en faveur de la mise en place de circuits décisionnels néo-corporatistes jugés plus responsables (Lehmbruch, 1977). Surtout, la question du succès de telles entreprises mérite d'être posée. En effet, les résultats des partenariats peuvent s'éloigner des projets iréniques des ingénieurs institutionnels, ou même de la volonté des acteurs participants. Si les travaux sur la gouvernance

16. Pour toute une série de raisons que j'ai aussi développées ailleurs (Papadopoulos, 2002). Pour une rétrospective autocritique de la théorie allemande de la *Steuerung*, qui met l'accent sur son occultation du phénomène de pouvoir, on lira Mayntz (2001).

et la délibération ont eu le mérite de rétablir la dimension coopérative de l'action publique, ceci s'est fait au détriment de sa dimension "agonistique" (Benhabib, 1996 : 14). En fin de compte, le pouvoir est bien "*the ability to talk instead of listen, the ability to afford not to learn*" (Deutsch, 1963 : 11), c'est-à-dire tout le contraire de ce que préconisent ces approches comme normes de conduite des acteurs... Rendre l'étude de la gouvernance plus incarnée implique aussi d'accorder la place qu'ils méritent dans l'analyse aux rapports de force, et à la dimension structurellement "antagoniste" (Marin, 1990) de la coopération, qui n'exclut du reste pas marchandages et solutions négociées, sauf qu'il convient d'admettre que ceux-ci puissent avoir lieu à l'ombre de rapports inégalitaires, dont la conscience rend les menaces et promesses de rétribution proférées plus ou moins efficaces socialement. C'est en fin de compte bien autour de l'étude de phénomènes de pouvoir que se rejoignent dans ce livre les approches politologiques et historiques.

HISTORICISER : MAIS COMMENT ?

Pour autant, le travail d'historicisation requiert aussi de la prudence de la part du chercheur. Pour certains (notamment les travaux anglo-saxons sur la *path dependency*), l'approche historique doit être introduite comme piste explicative : il s'agit de saisir par quels mécanismes de causalité les choix originaux affectent le présent. Pour d'autres (notamment la "socio-histoire" française travaillant à un niveau moins macro¹⁷), l'éclairage historique contribue avant tout à l'intelligibilité des manifestations plus récentes d'une politique publique. Devient alors pertinente, outre l'étude de la genèse, celle de l'institutionnalisation et de la légitimation de secteurs d'intervention, de la formalisation de catégories d'action et de procédés d'étiquetage, de la solidification des dynamiques de professionnalisation, etc.¹⁸ Or quel que soit le point de vue adopté, il convient de se poser également la question *si*, ou du moins *dans quelle mesure et sous quelles conditions* le passé informe le présent¹⁹. Si cette question est rarement posée, c'est que les travaux visant à l'historicisation des politiques publiques tendent à sélectionner leurs objets sur la variable dépendante. En d'autres termes, ils privilégient l'analyse des secteurs d'intervention étatique fortement ancrés, où les traces de leur construction historique sont les plus visibles, au détriment de ceux qui sont naissants ou en voie de structuration. Une telle posture risque d'occulter les variations existant dans le degré de structuration des interactions en matière de conduite des politiques publiques (il suffit de penser à la typologie des réseaux qui différencie les "communautés de politiques publiques" soudées par des interac-

17. Voir la distinction opérée dans sa contribution par Bénédicte Zimmermann.

18. Comme le souligne dans sa contribution Vincent Dubois, le rapport à l'histoire ne se limite pas au "poids du passé".

19. A propos des transitions à l'économie de marché, Michel Dobry (2000 : 581n) souligne le risque que la référence au passé demeure "une interprétation bancairement, et paresseusement, culturaliste".

tions stables dans le long terme, et les "réseaux thématiques" beaucoup plus fluides et hétérogènes : voir Marsh, 1995). D'autre part elle ne laisse pas toute leur place aux ruptures dans la dynamique de l'action publique, rendues possibles par l'émergence de "conjonctures critiques" (Baumgartner et Jones, 1993) et autres "fenêtres d'opportunité" (Kingdon, 1995). Celles-ci restent à expliquer, ou alors il convient d'en admettre la contingence (notamment au niveau du *timing* de l'événement), que la perspective historiciste tend à confiner à la seule phase de genèse des processus politiques, qu'il n'est du reste pas toujours aisé de situer (Mahoney, 2000).

Enfin, la sociologie historique des politiques publiques, et singulièrement le courant du néo-institutionnalisme dit historique, n'a pas (encore ?) développé une théorie suffisamment explicite des motifs amenant les acteurs eux-mêmes à intégrer l'historicité (Scharpf, 2000). Il a été reproché à ce courant d'avancer la simple continuité dans le temps — et ceci plus ou moins explicitement — comme preuve de l'existence de relations causales (Kiser et Hechter, 1998 : 804). Si ce reproche ne paraît que peu justifié, on peut discerner au sein de ce courant au moins deux manières d'aborder la question du (non-) changement dans l'action publique, voire même l'action sociale au sens large (laissant ici de côté les théories de la reproduction de nature structuro-fonctionnaliste). Dans le premier cas, le changement ne paraît pas envisageable aux yeux des acteurs, alors que dans le deuxième cas il n'est même pas concevable (au sens strict, à distinguer de ce qui paraît "jouable")²⁰. Sous l'angle plutôt des choix rationnels, l'accent est mis sur les coûts politiques, de négociation ou de transaction liés au changement que les acteurs sont amenés à internaliser dans leurs calculs²¹ : par exemple les réformateurs doivent intégrer dans leur action des considérations électorales et notamment tenir compte de l'opposition émanant des groupes (*constituencies* : Pierson, 1998) de bénéficiaires de l'Etat-providence, qui ne sont pas prêts à renoncer à leurs acquis pour des avantages diffus et différés dans le temps (comme l'assainissement du financement des retraites). Les réformateurs sont d'autant plus contraints de procéder à ces considérations tactiques que, selon l'architecture institutionnelle des systèmes politiques, les représentants d'intérêts établis peuvent jouir de positions de veto (*veto points* : Immergut, 1992), tels que l'influence parlementaire ou le recours au

20. Mahoney (2000 : 517-526) distingue quatre types d'explication de la reproduction institutionnelle: fonctionnaliste, utilitariste, en termes de pouvoir, ou par la légitimation. La première explication est indifférente aux acteurs, la deuxième et la troisième peuvent être confondues dans une optique de choix rationnel, et la dernière néglige la question du champ du pensable.

21. Au sein de l'économie institutionnelle l'exemple de *path dependency* traditionnellement cité à cet égard est celui de la persistance du clavier de type *qwerty* pour les machines à écrire (David, 1985), alors que l'évolution technologique aurait permis d'utiliser un clavier plus pratique pour l'utilisateur (l'inefficience comparative de ce clavier fait toutefois l'objet de controverses dans la littérature).

référendum, leur permettant de bloquer les innovations. Par contre, dans une approche tenant davantage compte du poids du contexte socio-culturel et normatif sur les croyances des acteurs, l'accent sera mis sur les freins générés par les "habitus" (Pierre Bourdieu) ou la "rationalité limitée" (James March), qui limitent soit le champ du pensable, soit (et ce n'est de nouveau pas tout à fait identique) le champ des options paraissant moralement acceptables au sein d'une configuration organisationnelle, ou plus largement sociale, donnée (ce qui relève d'une *logic of appropriateness* selon March et Olsen, 1989)²². C'est sans doute aussi pour mieux trancher par rapport à de telles controverses théoriques, faute de pouvoir toujours les dépasser²³ que le développement des études de sociologie historique des politiques publiques peut s'avérer décisif.

22. Symétriquement, pour ce qui concerne la prise en compte de facteurs favorisant le changement, Börzel et Risse (2000) distinguent (à propos de l'eupéanisation) une perspective rationaliste privilégiant les modifications de rapports de force entre acteurs, et une perspective sociologique privilégiant les démarches d'apprentissage et d'intériorisation de nouvelles normes.

23. Voir le débat dans *l'American Journal of Sociology* entre Somers (1998) et Kiser et Hechter (1998).

RÉFÉRENCES

- Badie, B. & Birnbaum, P. (1982) *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Beck, U. (1997) *Risk Society : Towards A New Modernity*, Londres, Sage.
- Benhabib, S. (ed.) (1996) *Democracy and Difference : Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Börzel, T. & Risse, T. (2000) When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration online Papers* 4 (15).
- Braun, D. & Papadopoulos, Y. (2001) Niklas Luhmann et la gouvernance, *Politix* 14 (55) : 15-24.
- Crozier, M. et al. (1975) *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1981) *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- David, P. (1985) Clio and the Economics of QWERTY, *American Economic Review* 75 : 332-337.
- Deutsch, K.W. (1963) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, The Free Press.
- Dobry, M. (2000) Les transitions démocratiques. Regards sur l'état de la "transitologie", *Revue française de science politique* 50 (4-5) : 579-583.
- Duran, P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Eder, K. (1993) *The New Politics of Class. Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*, Londres, Sage.
- Elias, N. (1991) *La société des individus*, Paris, Fayard.
- Elkin, S. L. (1996) Madison and After : the American Model of Political Constitution, *Political Studies* 44 : 592-604.
- Gaudin, J.P. (1999) *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences po.
- Gianni, M. (1995) Multiculturalisme et démocratie. Quelques implications pour la théorie de la citoyenneté, *Revue suisse de science politique* 1 (4) : 3-39.
- Hirst, P. (1994) *Associative Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (2000) Democracy and Governance, in J. Pierre, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press : 13-35.
- Immergut, E. (1992) *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jessop, B. (1997) The Governance of Complexity and the Complexity of Governance : Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance, in A. Amin & J. Hausner, eds., *Beyond Market and Hierarchy : Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper & Collins.
- Kiser, E. & Hechter, M. (1998) The Debate on Historical Sociology : Rational Choice Theory and Its Critics, *American Journal of Sociology* 104 (3) : 785-816.

- Koopmans, R. & Statham, P. (1999) Political claims analysis : integrating protest event and political discourse approaches, *Mobilization* 4 (1) : 203-221.
- Kymlicka, W. (1998) *Multicultural Citizenship*. Oxford, Oxford University Press.
- Leca, J. (1996) Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique, *Revue française de science politique* 46 (1) : 122-133.
- Lehmbruch, G. (1977) Liberal Corporatism and Party Government, *Comparative Political Studies* 10 (1) : 91-126.
- Lehmbruch, G. (1996) Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, *Revue suisse de science politique* 2 (4) : 19-41.
- Leresche, J. P. (dir.) (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone.
- Lijphart, A. (1974) *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Luhmann, N. (1999) *Politique et complexité*, Paris, Eds. du Cerf.
- Mach, A. (1999) Associations d'intérêt, in U. Klöti et al., dir., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, NZZ Verlag : 299-335.
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology, *Theory and Society* 29 : 507-548.
- March, J.G. & Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Marin, B. (ed.) (1990) *Generalized Political Exchange*, Francfort, Campus.
- Marsh, D. (1995) Théorie de l'Etat et modèle de réseaux d'action publique, in P. Le Galès & M. Thatcher, dirs., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Mayntz, R. (1997) *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen*, Francfort-New York, Campus.
- Mayntz, R. (1997a) Politische Steuerung : Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in R. Mayntz, *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen*, Francfort-New York, Campus : 263-292.
- Mayntz, R. (2001) Steuerungstheoretische Metatheorie, in H.P. Burth & A. Görlitz, eds. *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, Nomos : 17-27.
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W., eds. (1995) *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, Francfort, Campus.
- Muller, P. (1991) *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Offerlé, M. (1994) *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Padioleau, J.G. (1982) *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
- Papadopoulos, Y. (1995) *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Papadopoulos, Y. (2001) Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique, *Politiques et management public* 19(1) : 165-183)

Papadopoulos, Y. (2001a) Gouvernance, démocratie et légitimité dans les politiques publiques, in J. P. Leresche, *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone : 309-342.

Papadopoulos, Y. (2002) Is "governance" a form of "deliberative democracy" ? Communication aux sessions conjointes de l'European Consortium for Political Research (atelier "The Politics of Metropolitan Governance"), Turin, 22-27 mars 2002.

Papadopoulos, Y., Wälti S. & Kübler, D. (2001) Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en suisse comme cas exemplaire, *Droit et société* 47 (1) : 205-235.

Peters, B.G. (1998) Globalization, Institutions and Governance , Jean Monnet Chair Paper 51, Robert Schuman Centre, Institut Universitaire Européen de Florence.

Peters, B.G. (2000) Governance and Comparative Politics, in J. Pierre, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press : 36-53.

Pierre, J. & Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan.

Pierson, P. (1998) Irresistible Forces, Immovable Objects : Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, *Journal of European Public Policy* 5 (4) : 539-560.

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000) Governance and Public Administration, in J. Pierre, ed., *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press : 54-90.

Scharpf, F.W. (2000) Institutions in Comparative Policy Research, *Comparative Political Studies* 33 (6-7) : 762-790.

Schimank, U. (1996) *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen, Leske+Budrich.

Skocpol, T. (1979) *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Somers, M. (1998) 'We're No Angels': Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science, *American Journal of Sociology* 104 (3) : 722-784.

Taiclet, A.F. (2001), Legitimacy and accountability in multi-level games. An empirical assessment through local economic development policies in France, communication aux sessions conjointes de l'European Consortium for Political Research (atelier "Governance and democratic legitimacy"), Grenoble, 6-11 avril 2001.

Tarrow, S. (2000) Mad Cows and Social Activists : Contentious Politics in the Trilateral Democracies, in S.J. Pharr & R.D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries ?*, Princeton, Princeton University Press : 270-290.

Teubner, G. (1994) *Droit et réflexivité : l'autoréférence en droit et dans l'organisation*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Thelen, K. (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science* 2 : 369-404.

Tzoutzis, S. (2001), Does one size fit all ? An assessment of multi-level governance in Greece and Portugal, communication aux sessions conjointes de l'European Consortium for Political Research (atelier "Governance and democratic legitimacy"), Grenoble, 6-11 avril 2001.

Wälti, S. (2001) *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*, Genève-Bâle-Munich, Helbing & Lichtenhahn.

Willke, H. (1997) *Supervision des Staates*, Francfort, Suhrkamp.

