

Partis et Systèmes politiques en Europe

Fiche de lecture

Christophe Bouillaud

Gouverner par les instruments

sous la dir. de
Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES

Presses de Sciences Po, Collection académique, 2004, 370 pages

Sommaire :

1. Biographie des auteurs.....	2
2. Les objectifs de l'ouvrage	2
3. Thèse des auteurs	3
4. L'instrumentation de l'action publique	4
4.1. Propriétés des instruments d'action publique.....	4
Les instruments, constructions sociales et politiques.....	4
Les effets induits par les instruments sur la société	6
4.2. L'instrument, traceur du changement dans l'action publique	7
4.3. Etudier les instruments d'action publique	8
5. Commentaires.....	9
Bibliographie.....	11

1. Biographie des auteurs¹

Pierre LASCOUMES est docteur en droit et diplômé en sociologie (Bordeaux) et criminologie (Montréal). Il est psychologue praticien, docteur en sociologie. Il a tout d'abord travaillé dans le domaine de la sociologie du droit, avant de s'intéresser à l'analyse des politiques publiques, au GAPP² entre 1989 et 2000, et il a rejoint aujourd'hui le CEVIPOF, centre de recherche politique de l'IEP de Paris.

Il préside, depuis 2004, la section 40 du Comité national du CNRS.

Pierre Lascoumes a travaillé notamment sur les politiques environnementales³ et les politiques de lutte contre la délinquance financière. Ses travaux sur l'action publique s'attachent à la régulation des enjeux socio-techniques⁴ et il développe aujourd'hui, avec Patrick Le Galès, une approche qui met l'accent sur le rôle des instruments et des technologies de gouvernement.

Patrick LE GALES est sociologue et politiste (IEP de Paris), directeur de recherche CNRS au CEVIPOF et professeur à Sciences Po. Nourri de sa formation de recherche en Grande Bretagne (il effectue sa thèse entre l'OSC⁵ et le Nuffield College à Oxford), il est connu et reconnu⁶ notamment pour ses travaux sur la gouvernance urbaine en Europe dès le début des années 90.

Il est l'auteur notamment de :

- *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003, 454p.
- « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45, n°1, février 1995, p.57-95.

Il travaille en particulier aujourd'hui sur la question de la restructuration de l'Etat, notamment en Grande Bretagne, et l'europanisation des instruments des politiques publiques.

2. Les objectifs de l'ouvrage

Les auteurs font le constat d'un manque dans les approches de l'analyse de l'action publique. Selon eux : « La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leurs modes opératoires est en général présenté de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques.⁷ ». Or, et c'est ce qu'ils veulent montrer ici, d'une part, les choix d'instruments sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières, et d'autre part, les instruments d'action publique (IAP) induisent des effets propres,

¹ Pour des compléments d'information sur les formations et axes de recherche en cours, voir le site Internet du CEVIPOF : <http://www.cevipof.msh-paris.fr/chercheurs.htm>.

² GAPP : Groupe d'Analyse des Politiques Publiques, rattaché à l'ENS Cachan, il a fusionné depuis le 1^{er} janvier 2006 avec le Laboratoire d'analyse des Systèmes Politiques (Paris X-Nanterre), pour former l'Institut des Sciences Sociales du Politique (ISP), UMR 8166.

³ Pierre Lascoumes, *L'écopouvoir : environnements et politiques*, Ed. la Découverte, 1994, 317p.

⁴ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Ed. du Seuil, 2001, 357p.

⁵ OSC : Observatoire Sociologique du Changement (Sciences Po et CNRS UMR 7049).

⁶ La thèse de Patrick Le Galès, « L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne » dirigée par Odile Benoît-Guilbot, a été récompensée par le prix du GRALE (CNRS) en 1991.

⁷ C.f. p.11.

souvent différents de ceux définis au départ par les acteurs qui les mettent en œuvre, qu'il s'agisse d'un consensus autour de l'instrument, d'une représentation spécifique d'une réalité, ou encore d'une problématisation particulière d'un enjeu.

Ne pas analyser l'action publique au travers de ses instruments, c'est se priver d'éléments de compréhension particulièrement pertinents.

Ainsi cet ouvrage a pour but d'aller au-delà des visions positivistes des instruments, et entend mettre la question des « technologies de gouvernement » au cœur de l'analyse. Les auteurs souhaitent donc se pencher sur l'instrumentation de l'action publique⁸. C'est à dire qu'ils considèrent l'étude des instruments, et de leurs transformations, comme éclairantes par rapport aux transformations qui s'opèrent entre gouvernants et gouvernés et aux phénomènes de recomposition de l'Etat, en particulier au travers de mécanismes de régulation et de recentralisation.

Cependant, ils considèrent leur démarche et l'analyse des instruments d'action publique, non comme l'introduction d'un nouveau paradigme dans le champ de la science politique, ni non plus comme ayant une portée normative. Partant de deux hypothèses :

- l'instrumentation de l'action publique est révélatrice d'une théorisation du rapport gouvernant/gouverné⁹ ;
- les instruments ne sont pas des dispositifs neutres, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis et qui structurent, selon leur logique propre, l'action publique ;

les auteurs souhaitent montrer comment l'analyse des IAP peut venir compléter les approches classiques que sont l'analyse stratégique, le néo-corporatisme, et l'analyse cognitive¹⁰, en particulier en ce qui concerne l'étude du changement dans les politiques publiques.

3. Thèse des auteurs

Les approches classiques en science politique considèrent les instruments comme des choix purement techniques. Les instruments sont étudiés au travers de leur efficacité, dans une approche fonctionnaliste, et donc réductrice. En effet, cette vision classique de l'instrument n'est pas exempte de critiques : par exemple, elle oublie les raisons qui poussent au choix d'un instrument plutôt qu'un autre, et surtout elle met de côté les effets induits par le choix d'un instrument.

Se positionnant dans la lignée de Christopher Hood¹¹, et s'inspirant de la sociologie des sciences, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès entendent, à l'image des travaux de Alain Desrosières sur l'instrument statistique¹², se pencher sur les « technologies de gouvernement » et mettre en exergue ces effets plus ou moins visibles de l'instrumentation de l'action publique à travers l'analyse des instruments. Ainsi, les auteurs défendent ici la thèse selon laquelle, s'ils sont présentés par les acteurs comme des facteurs secondaires et anodins, les instruments d'action publique sont véritablement porteurs de sens politique : ils produisent des effets propres, plus ou moins discrets, souvent inattendus, qui peuvent être à l'origine de transformations dans les modes opératoires et les contenus des politiques publiques, et ils sont

⁸ L'instrumentation de l'action publique est définie comme : « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils [...] qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (C.f. p.12).

⁹ C.f. p.26 : « L'importation et l'utilisation de toute une série d'instruments de l'action publique est surdéterminée par la restructuration de l'Etat sous l'influence des idées néolibérales ».

¹⁰ C.f. pp.28-29.

¹¹ Christopher Hood, *The Tools of Government*, N. J. Chatman, Chatman House, 1986.

¹² Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, 2000, 460p. Alain Desrosières, en faisant l'histoire de la statistique, montre, en particulier, comment celle-ci participe à la rationalisation des Etats modernes.

porteurs d'une théorie des rapports entre l'Etat et la société sous l'effet du tournant néolibéral. Se pencher sur l'instrumentation de l'action publique, c'est donc se donner les moyens d'appréhender les rapports entre l'Etat et la société, et en particulier de comprendre comment l'Etat, certes contesté, se réorganise¹³.

4. L'instrumentation de l'action publique

L'ouvrage se présente comme la somme d'articles portant sur des instruments variés de l'action publique. Des projets urbains, à la réglementation des systèmes bancaires, en passant par les réformes néolibérales en Grande Bretagne, ou encore la méthode ouverte de concertation de l'Union européenne, les auteurs vont essayer d'étayer les hypothèses formulées par P. Lascoumes et P. Le Galès. Ainsi au travers d'études de cas, ils vont, d'une part, dans la première partie de cet ouvrage, essayer de faire ressortir les caractéristiques et processus à l'œuvre dans l'instrumentation de l'action publique. D'autre part, dans une seconde partie, les auteurs vont s'intéresser davantage à la question du changement dans l'action publique à travers le prisme des instruments.

4.1. Propriétés des instruments d'action publique

Les auteurs suggèrent de considérer l'instrument comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur¹⁴ ». Nous allons ici essayer de revenir sur certaines des caractéristiques de l'instrumentation de l'action publique mises en exergue au travers des différentes études de cas qui constituent cet ouvrage.

Les instruments, constructions sociales et politiques

Sans prétendre à l'exhaustivité, ni non plus laisser entendre qu'il s'agit là de caractéristiques générales de tous les instruments, nous avons voulu ici faire ressortir quelques unes des propriétés qui font des IAP des construits sociaux et politiques.

- **Genèse d'un instrument, un processus itératif** : Des modifications par petits pas, à la marge, permettent une convergence cognitive autour des politiques publiques et des instruments qui y sont associés. L'ouvrage insiste sur cette notion de « transformations cumulatives », pour parler comme Bruno Palier, pour expliquer la genèse d'un instrument. Au vu des différents cas analysés dans cet ouvrage, il est possible de synthétiser le processus de changement dans l'action publique comme suit :
 - réalisation d'un diagnostic qui remet en cause les instruments de la politique antérieure ;
 - réinterprétation du nouvel instrument comme venant pallier aux défauts du précédent ;
 - affichage d'une démarche volontairement modernisatrice.
- **Des instruments politisés** : « au-delà de la légitimité technique de l'instrument pointent les enjeux politiques ». L'ouvrage est ainsi tourné volontairement dans le dévoilement de ces « logiques politiques dissimulées¹⁵ ». A travers l'exemple des politiques budgétaires

¹³ C.f. p.22.

¹⁴ C.f. p.13.

¹⁵ C.f. p.16.

Patrick Le Galès nous décrit ainsi comment, par l'invention de trois instruments de contrôle importés des modèles d'audit¹⁶, l'Etat central en Grande Bretagne dirige à distance les politiques publiques locales. Ces instruments ont contribué à réorienter les politiques publiques de la Grande Bretagne dans une optique de rationalisation et de recherche d'une efficacité de la gestion publique, mettant en retrait les contraintes sociales. Se plaçant dans un ensemble de transformations initié par Thatcher et poursuivi dans une version différente par les néo-travailleuses, ces instruments et leur usage révèle, selon l'auteur, un Etat britannique qui se recentralise.

En outre, les instruments peuvent aussi, servir à masquer un déficit de volonté politique. C'est le cas de la « Méthode ouverte de coordination¹⁷ », méta-instrument de gouvernance européenne, analysé par Renaud Dehousse, qui contribue à masquer une divergence politique entre Etats membres par un apparent consensus et un engouement généralisé autour de cet instrument.

- **Des instruments discrets¹⁸** : Souvent nous disent P. Lascoumes et P. Le Galès, les instruments sont présentés par les *policy-makers* comme anodins pour cacher des logiques politiques. La discrétion des instruments de réforme permet ainsi une acceptation plus souple par les acteurs. L'article de Philippe Bezes sur le « raisonnement en masse », RMS, et les outils de traitement des salaires dans l'administration permet de l'illustrer : conçu dans le contexte de politique keynésienne des années 60 par les hauts fonctionnaires de la Direction du Budget comme instrument de connaissance des dépenses salariales de l'Etat, le RMS deviendra discrètement, du fait de sa grande technicité et du caractère asymétrique de l'information¹⁹, une arme dans la politique de rigueur et de réduction des dépenses publiques pour limiter les hausses salariales dans la fonction publique au cours des années 80. Cette discrétion était d'autant plus intéressante qu'elle
- **Des dynamiques de dépolitisation** : Les instruments peuvent s'autonomiser, et devenir des processus automatiques, qui conduisent à une dépolitisation de l'action publique et, nous dit Dominique Lorrain, à un « désarroi du politique ». Parlant de « pilotes invisibles » pour qualifier ces instruments, l'auteur nous explique qu'avec la technicisation du monde moderne, dans le cadre du travail municipal, les élus, autrefois en prise directe, finissent par laisser la place aux experts. Les acteurs politiques, assistés par un nombre croissant de pilotes, utilisent les instruments en oubliant les effets qu'ils induisent et le cadrage qu'ils opèrent dans leur propre vision du monde²⁰. Par ailleurs, cette dépolitisation peut venir du politique lui-même. C'est ce qu'explique Olivier Borraz dans le cas des normes qui sont déléguées au secteur privé.

¹⁶ Le *Compulsory Competitive Tendering* introduit par le gouvernement Thatcher, puis le *Best Value for Money* et le *Comprehensive Spending Assessment* mis en place par le Labour et Tony Blair.

¹⁷ La méthode ouverte de coordination, MOC, a été introduite au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Contrastant avec le processus classique de décision européenne, la MOC consiste pour l'Union Européenne à fixer des lignes directrices aux Etats membres. Elle est fondée sur un processus décentralisé de construction d'une politique entre les gouvernements nationaux, les collectivités territoriales, et la société civile. Elle engage à fixer des objectifs à court terme. La politique mise en place est évaluée sur la base d'indicateurs, et comparée entre les Etats membres. Le processus conduit en théorie à une émulation entre Etats membres et vise à développer les bonnes pratiques de gouvernement.

¹⁸ Le projet urbain décrit par Gilles Pinson apparaît à ce titre être un contre-exemple. C.f. p.221.

¹⁹ C.f. pp.108-109. En particulier, Philippe Bezes souligne le caractère stratégique de cette démarche qui est « assimilable aux tactiques d'« opacification » de l'action, utilisées par des gouvernements inquiets des sanctions électorales que pourraient entraîner des politiques visibles de réduction d'avantages acquis ou de bénéfices sociaux. ».

²⁰ C.f. p. 189 : « Avec le temps, les instruments deviennent plus nombreux, couvrant des champs toujours plus larges et se complexifient. Le pouvoir n'est alors ni aux citoyens ni aux gouvernants, il a été incorporé dans ces instruments qui fonctionnent comme des systèmes techniques indépendants des acteurs ».

Les effets induits par les instruments sur la société

Selon les auteurs, l'instrument est créateur d'effets propres, d'« effets latéraux » pour parler comme Gilles Pinson, qui débordent parfois les effets attendus. Les auteurs mettent ainsi en exergue trois effets induits majeurs.

- Les instruments permettent de structurer les relations entre les différents acteurs, ce que les auteurs appellent les « **effets d'inertie**²¹ » de l'instrumentation. Il existe généralement autour d'un problème social, ou d'un domaine de l'action publique, des pressions extérieures hétérogènes, des oppositions entre acteurs. Cependant, au même titre que le processus de « problématisation²² » décrit par Michel Callon²³, la création d'un instrument d'action publique permet de rassembler des acteurs divergents. C'est ce que souligne Philippe Zittoun à propos d'un type d'instrument particulier, les indicateurs : « En permettant l'objectivation des problématiques et leur simplification, les indicateurs offrent à des acteurs d'échelles distinctes la possibilité de parler ensemble, d'échanger, de réguler leur relation.²⁴ », ce que résume Gilles Pinson à travers le terme de « culture du projet²⁵ ».
- De plus, l'instrument peut être porteur d'une « **représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite**²⁶ ». En effet, les instruments et les outils techniques ne sont pas neutres. En tant que modèle d'une réalité, ils sont par nature réducteurs. Ils portent ainsi en eux une grille de description du social, ils contribuent à la catégorisation de la situation abordée, et opèrent un cadrage dans le choix des politiques publiques à mettre en oeuvre. Cette grille de description du social tient souvent des communautés d'experts, constructeurs et promoteurs de l'instrument. C'est le cas par exemple du RMS, instrument maîtrisé par la Direction du Budget, ou de l'indice synthétique d'exclusion, ISE, mis en place par des experts de l'INSEE. Celui-ci va, avec la cartographie, contribuer, non pas à lier les « quartiers » - ZFU, ZUP, ZUS²⁷ – à un problème d'exclusion ou de misère sociale, mais plutôt à les définir comme des lieux de concentration de population à risque.
- Troisième effet majeur de l'instrument : il induit une « **problématisation particulière de l'enjeu**²⁸ ». C'est-à-dire qu'il permet d'organiser le chaînage entre un problème et une solution qui bénéficiera, avec l'instrumentation, d'une légitimité scientifique²⁹.
- **Instrument et sentier de dépendance** : A ces effets, nous pouvons ajouter comme le font, entre autres, Dominique Lorrain³⁰, concernant la domanialité publique dans le cas des services d'eau, et Olivier Butzbach et Emiliano Grossman³¹, à propos de la réforme du

²¹ C.f. p.31.

²² Le processus de « problématisation » consiste à repérer ce qui unit et ce qui sépare, pour aboutir à une problématique susceptible de produire la convergence des acteurs concernés.

²³ Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, 1986, vol.36, n°spécial, pp. 169-208.

²⁴ Philippe Zittoun, « Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentrique ? », contribution au 8^{ème} congrès de l'Association Française de Science Politique, Table Ronde n°6 « Villes, régions, Etats, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle », 2005, p.14.

²⁵ C.f. p.228 : « C'est le travail collectif durable autour des propositions d'aménagement qui doit permettre à la fois de faire émerger la 'culture du projet', un ensemble de visions partagées mais aussi des liens de reconnaissance réciproque entre les acteurs . ».

²⁶ C.f. p.32.

²⁷ Respectivement, Zone Franche Urbaine, Zone d'Urbanisation Prioritaire, Zone Urbaine Sensible.

²⁸ C.f. p.33.

²⁹ P. Zittoun, op. cit., 2005.

³⁰ C.f. p.189.

³¹ A propos des réformes bancaires, Olivier Butzbach et Emiliano Grossman écrivent : « L'émergence et l'institutionnalisation de régimes réglementaires supranationaux, au-delà des accords bilatéraux qui ont

système de réglementation bancaire en France et en Italie, la notion de sentier de dépendance. D'une part, il peut exister une dépendance à l'instrument dans la mesure où il cristallise des processus et des réseaux d'acteurs³², mais aussi, dans les consciences, une certaine vision du monde. D'autre part, l'approche par les instruments permet de prolonger l'approche par la dépendance au sentier. En effet, comme l'explique Bruno Palier avec la « capitalisation », suivre l'évolution d'un l'instrument permet de sortir d'un paradoxe. En matière de retraite le système par répartition choisi en France après guerre induit un certain nombre de contraintes³³ qui rendraient impossible, d'après la théorie du sentier de dépendance, le passage à un système par capitalisation. Pourtant, paradoxalement, des systèmes par capitalisation se développent actuellement dans quatre pays européens dont la France³⁴. Bruno Palier montre comment, par étapes successives, la capitalisation se développe en s'appuyant sur la construction d'un consensus ambiguë autour du principe du développement de retraites complémentaires, et en particulier avec le développement progressif de l'épargne retraite.

4.2. L'instrument, traceur du changement dans l'action publique

Les auteurs expliquent que : « les choix d'instruments sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières ». Il est donc possible d'envisager les instruments comme des « traceurs », des « analyseurs des changements ».

A ce titre, Philippe Bezes dans son article souligne les liens entre l'évolution des usages du raisonnement en masse et les transformations de l'Etat et de ses politiques : « [...] l'essor du RMS est un bon révélateur des mécanismes structurant les politiques françaises de rigueur économique et de réforme administrative, depuis les années 1960. [...] l'extension d'usage de l'instrument RMS est une trace concrète des formes du 'tournant néo-libéral' en France. ».

En particulier pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, l'IAP permet de mettre à jour les processus de recomposition de l'Etat, dans un contexte de fortes contraintes, à la fois dû à une perte de marge de manœuvre économique, mais aussi résultant d'une perte de légitimité à agir sur le social. De fait, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès expliquent ici comment l'Etat se repositionne en prenant appui sur des IAP. Les auteurs distinguent deux figures de l'Etat en restructuration³⁵ : d'une part un « Etat mobilisateur de la gouvernance négociée », et d'autre part, un « Etat régulateur, surveillant et contrôleur ». Selon les auteurs, les instruments de type législatif et réglementaire, et, économique et fiscal, trop contraignants³⁶, sont abandonnés au profit de nouveaux instruments d'action publique

historiquement dominé la finance internationale, rendent le caractère « automatique » du système plus nécessaire et les mesures prises difficilement réversibles. A ce titre, l'instrumentation de l'action publique rejoint les travaux sur la dépendance au sentier d'une part sur le point de la complémentarité qui peut exister entre certains régimes et certains instruments, d'autre part, sur le *lock in*, c'est à dire le coût prohibitif et la difficulté de revenir sur ses pas et de changer de sentier. ». C.f. pp. 302-303.

³² C.f. p.327. A propos des nouveaux systèmes bancaires : « Ces systèmes trouvent à l'époque beaucoup d'imitateurs, entraînant par là une certaine convergence qui rendra plus difficile tout retour en arrière dans un contexte de banques de plus en plus multinationales et un discours d'experts de plus en plus unifié au niveau européen. ».

³³ En matière de dépendance au sentier, l'exemple des systèmes de retraites est certainement un archétype, dans le sens où, d'un point de vue technique, une réforme pour passer d'un système par répartition à un système par capitalisation impliquerait pour une génération de payer à deux reprises : la première fois pour la génération de ses parents, et la seconde pour elle-même ; par ailleurs une réforme susciterai l'opposition de groupes de salariés, et présenterai par là même un risque électoral certain.

³⁴ C.f. p.275.

³⁵ C.f. p.369.

³⁶ Olivier Butzbach et Emiliano Grossman expliquent la crise du modèle dirigiste des Etats français et italien dans le domaine financier par l'internationalisation de l'économie et des contraintes extérieures aux économies

incitatifs, informatifs et communicationnels³⁷. Cette évolution témoignerait d'une recomposition de l'Etat vers une « gouvernance négociée »: « L'Etat dirigiste est dès lors censé faire place à un Etat animateur ou coordonnateur, non interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence³⁸ ». La recomposition de l'Etat serait ainsi à comprendre entre ces deux figures. C'est-à-dire que l'Etat contesté, composant ses politiques avec des échelles différentes de pouvoir, est malgré tout loin d'être sans ressource. Et c'est précisément par le biais de certains instruments dont il détient seul l'expertise, notamment les instruments statistique et comptable, que l'Etat cadre les débats, oriente les problématiques, et de fait, gouverne à distance les esprits et les corps³⁹. Le cas de la restructuration de l'Etat en Grande Bretagne étudié par Patrick Le Galès illustre tout à fait ce propos. Dans un autre registre, Philippe Estèbe, à propos de la « géographie prioritaire », montre comment par la mise en place d'une taxinomie réglementaire relevant d'un travail d'expertise de l'INSEE basé sur des indicateurs de situation, et la mise en place de dispositifs automatiques d'incitation maîtrisés essentiellement par l'échelon central, l'Etat contribue à une dépolitisation territoriale de la politique de la ville, et ainsi recentralise cette politique publique. Dans ces deux exemples, nous sommes effectivement bien loin du modèle de la « gouvernance négociée ».

4.3. Etudier les instruments d'action publique

Même si les auteurs ne l'explicitent pas tout à fait, l'étude des instruments d'action publique suppose une certaine méthode. En particulier, nous voudrions insister ici sur l'importance de se placer dans une posture diachronique⁴⁰. C'est-à-dire qu'il faut historiciser l'instrument⁴¹, celui-ci ne se comprend bien que dans une perspective de temps long qui seule permet d'en saisir les évolutions incrémentales, les conditions de *path dependence*, bref de mettre en exergue le processus d'instrumentation de l'action publique. Par ailleurs, faire l'histoire de l'instrument étudié, permet de remettre en perspective l'idée de nouveauté d'un instrument⁴² et de souligner ce que nous appellerons sa double continuité : à savoir, d'une part, comme c'est souvent le cas, sa continuité par rapport à des instruments antérieurs, c'est-à-dire son héritage technique, et d'autre part les phénomènes de résistance au changement⁴³, cette fois-ci sa continuité temporelle. Enfin, comme nous l'avons précédemment souligné, il convient de se placer du point de vue de l'instrumentation, c'est-à-dire des effets générés par l'IAP, d'en repérer les usages plus ou moins cachés, et ou inattendus.

nationales (chocs pétroliers, désindexation du dollar sur l'or, etc.). Dans ce contexte, les instruments réglementaires et fiscaux sont sans effets.

³⁷ Reprenant la démarche de Christopher Hood, les auteurs proposent une typologie des instruments en fonction des types de rapport politique et de légitimité³⁷. Ils repèrent ainsi cinq types d'instruments distincts, en fonction de types de rapport politique et de type de légitimité, qu'ils distinguent entre vieux – législatif et réglementaire ; économique et fiscal – et nouveaux instruments d'action publique – conventionnel et incitatif ; informatif et communicationnel ; normes et *best practices*. C.f. pp. 361-363.

³⁸ C.f. pp. 362-363.

³⁹ C.f. p.368 : « Le choix d'un instrument par des représentants de l'Etat produit sur le moyen terme des effets structurants et contraignants qui réaffirment la capacité de l'Etat à imposer les règles du jeu ».

⁴⁰ C.f. p.358.

⁴¹ C.f. p.15 : « Chaque instrument a une histoire, et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées ».

⁴² P. Lascoumes et P. Le Galès, relèvent trois grands types de justification lors de l'annonce de la mise en place d'un nouvel instrument : un effet symbolique de la compétence des gouvernants ; une recherche d'efficacité par rapport aux instruments antérieurs ; un portée modernisatrice et démocratique. (C.f. p.358).

⁴³ P. Estèbe, en faisant l'histoire des « quartiers prioritaires » en tant qu'instrument territorial, explicite comment le processus d'instrumentation se poursuit par delà les inflexions idéologiques et théoriques, et les alternances politiques.

5. Commentaires

L'approche par les instruments en tant que telle est tout à fait intéressante à plusieurs titres. A notre sens, l'approche par les instruments d'action publique développée ici permet effectivement d'enrichir l'analyse de l'action publique, en particulier en ce qui concerne l'analyse des processus de changement. La démarche adoptée dans cet ouvrage permet une bonne prise en main de cette approche, avec une introduction et une conclusion qui apportent des éléments théoriques, et des cas variés qui se placent pour un certain nombre d'entre eux dans une perspective comparée. Cependant cet ouvrage appelle à plusieurs commentaires.

Tout d'abord, il me semble que les cas présentés montrent bien à des échelles d'action différentes comment les instruments sont politiques, porteurs de sens, créateurs de représentations, induisent des solutions... Cependant, les auteurs choisissent ici de se pencher en particulier sur le rôle de l'instrument dans le changement, et le repositionnement de l'Etat. Ils semblent limiter l'approche par les IAP à l'action gouvernementale. Les IAP sont étudiés essentiellement ici sous l'angle de l'intervention de la puissance publique centrale, et de ses acteurs-réseaux : institutions de l'Etat (Direction du Budget, INSEE, etc.) ou Union Européenne en ce qui concerne la MOC. En fait, la question que pose les IAP est bien celle de savoir qui les pilote (ou ne les pilote pas), et s'ils sont précisément pilotés ou automatisés?⁴⁴ Dès lors, il me semble que ce caractère restrictif peut être mis en question. Comme l'explique Philippe Zittoun, les sociologues des sciences ont montré que « l'instrument, la définition de ses caractéristiques et la mise en énoncé de son interprétation sont indissociables des réseaux d'acteurs qui lui sont attribués⁴⁵ ». Les cas présentés ici reviennent effectivement sur le rôle des acteurs de l'Etat qui interviennent dans le pilotage des instruments étudiés, mais évoquent peu les acteurs profanes. Il me semble que Pierre Lascoumes, qui a développé une sociologie politique des processus de politisation/scientification, n'est pas ici dans sa position habituelle. L'approche par les IAP gagnerait à être élargie à d'autres types d'acteurs que les gouvernants et/ou les experts, et sur le modèle des savoirs profanes et des « forums hybrides⁴⁶ », peut-être peut-on considérer des « instruments profanes » qui participent à l'action publique.

De plus, le postulat que les transformations de l'Etat résulteraient d'une nouvelle théorie des rapports Etat/société à savoir l'évolution néolibérale, me semble discutable. Dans le cas des projets urbains Gilles Pinson se démarque quelque peu de cette hypothèse : « s'il y a bien un déplacement du mode d'expression de l'autorité politique [...] il nous semble beaucoup trop simple de l'associer directement au progrès de l'idéologie néolibérale. Si le projet constitue l'avatar d'une idéologie quelconque, alors il l'est sans doute davantage de l'idéologie communicationnelle et délibérative.⁴⁷ ».

Par ailleurs, cet ouvrage inaugure pour les auteurs un nouveau champ de recherche⁴⁸. On peut même dire que pour Patrick Le Galès, chantre de la gouvernance, l'approche par les IAP pourrait constituer un tournant. Il est intéressant de noter le revirement⁴⁹ opéré ici avec une

⁴⁴ C.f. p.14 : « [Un instrument] est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés des spécialistes ».

⁴⁵ P. Zittoun, op. cit., 2005.

⁴⁶ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, Ed. du Seuil, 2001, 357p.

⁴⁷ C.f. p.226.

⁴⁸ C.f. p.362.

⁴⁹ A lire l'article de Patrick Le Galès, « Contrôle et surveillance, la restructuration de l'Etat en Grande Bretagne », il me semble cependant que ses travaux restent marqués par un fonctionnalisme latent. Patrick Le Galès reste très attaché à la rationalisation de l'action et en particulier dans son approche pour séparer l'expert comme catégorie autonome qui fasse fonctionner le système, on pourrait considérer qu'il y a de sa part une volonté, qui tient peut-être des cadres d'analyse qu'il a développés dans ses précédents travaux sur la

approche diachronique des instruments d'action publique, qui se rapproche un peu des analyses cognitives et néo-corporatiste. Les auteurs de *Gouverner par les instruments* se veulent très prudents : non, nous disent-ils, il ne s'agit pas là d'une nouvelle école, ni non plus d'un nouveau courant. Pour autant au début de leur ouvrage, ils font le constat suivant : « La sociologie de l'état et du gouvernement s'intéresse depuis longtemps à la question des technologies de gouvernement, dont celle des instruments d'action publique. Mais, elle met rarement ce thème au centre de l'analyse. Les instruments de l'action publique représentent donc un domaine encore relativement peu exploré. ». Ainsi il apparaît qu'en ce qui concerne la science politique française, cette approche nous est présentée, quoi qu'en dise les auteurs, comme nouvelle en France venant effectivement sinon renouveler, au moins compléter les cadres d'analyse. Or, quelles différences peut-on faire entre cette approche qui vise à étudier les instruments des « technologies de gouvernement⁵⁰ » et le courant des « Sciences de Gouvernement » développée au CERAT⁵¹ ? Je n'ai pas une culture suffisante pour faire une critique pointue des IAP en les comparant aux SGC, afin de faire les divergences dans les approches. Néanmoins je vais me risquer ici à quelques commentaires. Ces deux approches portent sur les techniques ou savoir de gouvernement (statistiques, cartographie, planification, etc.), se posent la question des « expertises qui trament aujourd'hui l'administration politique⁵² », de qui pilote ces instruments ou enrôle ces « savoirs spécialisés ». Toutes deux invitent à décrire les jeux de pouvoirs et les réseaux d'acteurs. Là où les SGC se placent depuis un certain nombre d'années dans une posture socio-historique, les IAP ambitionnent de réhabiliter le temps long du politique, d'historiciser les instruments. Pourtant Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ne font jamais référence dans leur ouvrage aux SGC. Comment comprendre ce positionnement des auteurs autrement que comme l'expression d'une rivalité entre les deux laboratoires de recherche ?

Malgré tout, ces considérations ne remettent pas en cause l'intérêt de l'ouvrage. Les contributions qu'il regroupe m'ont paru tout à fait enrichissantes. En particulier, j'ai été très intéressé par les chapitres portant sur des domaines de l'action publique, que, de part ma formation d'ingénieur en aménagement du territoire, je connais plus ou moins aujourd'hui et que j'aurais à connaître davantage à l'avenir d'un point de vue technique, notamment ceux analysant les instruments d'action publique que sont : les quartiers, les projets urbains, ou encore le travail communal. Ainsi, les réflexions apportées par cet ouvrage, me seront utiles dans le cadre de mon mémoire, qui portera sur la politique de tarification sociale dans les transports urbains à Lyon, puisque j'envisage d'étudier cette politique publique locale avec les outils de la sociologie des sciences et ceux des sciences de gouvernement, c'est-à-dire à travers le prisme de l'instrument « calcul socio-économique ».

gouvernance, de fonctionnaliser l'expert. C'est-à-dire qu'il présenterait l'expertise politisée comme des systèmes rationnels malades.

⁵⁰ C.f. p.11.

⁵¹ Olivier Ihl, Gilles Pollet, Martine Kaluzynski, *Les Sciences de Gouvernement*, Economica, 2003, 218p.

⁵² Olivier Ihl, Gilles Pollet, Martine Kaluzynski, op. cit., 2003.

Bibliographie

- Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2004, 518p.
- Desrosières Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, 2000, 460p.
- Ihl Olivier, Pollet Gilles et Kaluzynski Martine (dir.), *Les Sciences de Gouvernement*, Economica, 2003, 218p.
- Zittoun Philippe, « Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentrique ? », contribution au 8^{ème} congrès de l'Association Française de Science Politique, Table Ronde n°6 « Villes, régions, Etats, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle », 2005, 15p.