



HAL
open science

La gouvernance à l'épreuve du cas français : vertus et limites

Pierre Sadran

► **To cite this version:**

Pierre Sadran. La gouvernance à l'épreuve du cas français : vertus et limites. *Revue Française de Science Politique*, 2010, 60 (5), pp.1030-1033. 10.3917/rfsp.605.1023 . halshs-00563359

HAL Id: halshs-00563359

<https://shs.hal.science/halshs-00563359v1>

Submitted on 27 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gouvernance à l'épreuve du cas français : vertus et limites¹

Voilà de nombreuses années qu'Alistair Cole est à son tour parti « *In Search of France* »². Il rapporte de sa fréquentation assidue de l'Hexagone un livre remarquable, qui s'inscrit dans la tradition de ces auteurs britanniques fins connaisseurs d'un pays qu'ils aiment assez pour en déceler et dire les faiblesses sans lui marchander leur affection. Ce n'est pas par hasard que l'ouvrage a été achevé dans le cadre d'une chaire Vincent Wright à l'Institut d'études politiques de Paris.

Le livre peut se lire à plusieurs niveaux : la monographie sur la société politique de la France contemporaine s'articule avec une interrogation sur le changement, menée principalement en termes d'analyse de l'action publique, et s'inscrit dans la grille théorique du concept de gouvernance, dont l'auteur cherche la validation à l'épreuve de l'« exception française »³.

C'est d'abord une remarquable synthèse de la politique dans la France postmiterrandienne. Même si l'auteur ne s'enferme pas dans des bornes chronologiques, il met à profit les recherches qu'il a eu l'occasion de réaliser sur divers aspects de la société politique française depuis 1993. On est donc loin de l'essai sur la France et les Français, genre qu'affectionnent de bonnes plumes anglo-saxonnes qui cèdent aux plaisirs faciles des clichés. À l'opposé de cette approche, le livre d'Alistair Cole est l'aboutissement de nombreuses recherches personnelles ayant donné lieu à publication ; il se fonde sur un travail empirique considérable (300 entretiens, des observations participantes) et sur une connaissance exhaustive de la littérature scientifique.

On est saisi par la connaissance fine et approfondie qu'a l'auteur des institutions, de leur pratique, de l'action publique et des acteurs, et aussi de la littérature scientifique ou des produits de la recherche français⁴. Il passe en revue les principaux enjeux de la gouvernance à la française, de la réforme de l'État aux relations ambiguës entre celui-ci et la société, en passant par la décentralisation, l'eupéanisation et l'examen de la capacité d'action étatique dans un échantillon diversifié de politiques publiques (développement économique, politique sociale, éducation), pour finir sur une double interrogation centrale : quel sens donner au rôle reconnu à l'État ? Qu'est-ce qui, dans une perspective comparative, fait la particularité de la France ? En réponse à la première question, après avoir montré tout au long du livre combien le classique modèle stato-centré avait été bousculé dans les faits, il relève que l'État reste un objet central pour les analystes politiques, les agents publics et les politiciens ; en France, le discours politique demeure articulé autour de la (re)construction de la capacité d'action étatique. Il en découle, sur le second point, que si la France est, à l'instar des autres pays européens, sensible aux évolutions que traduit le terme de gouvernance, celle-ci est une réalité désordonnée et mal assumée : A. Cole la qualifie de gouvernance contingente qui refuse de porter ce nom.

¹ Alistair Cole, *Governing and Governance in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 264 p., bibliographie, index.

² Stanley Hoffmann, Charles P. Kindleberger, Laurence Wylie, Jesse R. Pitts, Jean-Baptiste Duroselle, François Goguel, *In search of France*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

³ Formule qu'A. Cole se refuse à employer et dont il montre bien les limites, mais qui sert de point de départ subliminal à son examen critique.

⁴ Un petit nombre d'erreurs très ponctuelles peuvent néanmoins être relevées parmi tant de savoir accumulé. UMP ne signifie pas Union pour une majorité populaire, mais Union pour un mouvement populaire ; les communautés urbaines n'ont pas été créées en 1968 mais en 1966 ; les circonscriptions d'action régionales de 1955 sont malencontreusement confondues avec les conférences administratives régionales créées en 1964. Et on reste perplexe devant l'affirmation selon laquelle Lionel Jospin aurait aboli l'état civil en 2002 (p. 30)

Subis ou voulus, les changements enregistrés par le modèle français mettent à mal toute explication trop simple en termes d'exception française⁵. L'un des intérêts majeurs de l'ouvrage est d'arrimer solidement à la recherche empirique une évaluation précise de la nature et de la portée du changement dans la société politique française contemporaine. Celui-ci apparaît éminemment variable selon les domaines abordés, et l'auteur fait à la fois démonstration de virtuosité et de profondeur en caractérisant avec finesse les différents registres. Ainsi la réforme de l'État, sans doute dominée dans l'esprit des élites gouvernementales par l'idée de redéfinir le cœur de ses missions pour en faire un centre stratégique efficient, suit en réalité des chemins assez contrastés. Les réformes de l'administration qui se succèdent depuis 1981 s'inspirent plus ou moins de la « gouvernance par agences » chère à l'Union européenne et traduisent une rupture (souvent vécue comme une contrainte) avec la tradition d'administration uniforme, hiérarchisée et bureaucratique pour aller vers la figure de l'État régulateur. Par ailleurs, la contractualisation s'est largement développée sous la forme notamment des partenariats (public-privé, public-public), mais elle ne dit, par elle-même, pas grand-chose de l'équilibre des relations de pouvoir entre acteurs, et l'auteur montre que son succès doit s'interpréter différemment selon les secteurs en menant une comparaison de la mise en oeuvre de cet instrument au sein du ministère de l'Équipement d'une part et de l'Éducation de l'autre⁶. Enfin, la réforme budgétaire, avec la LOLF, lui apparaît comme un cas revendiqué de *new public management* dont l'aboutissement résulte de la coalition formée par un entrepreneur de politiques publiques, la Direction du Budget, et les préoccupations trans-partisanes des députés soucieux d'accroître le contrôle du Parlement sur le système d'allocation des ressources. Pour A. Cole, la décentralisation aussi doit se lire à différents niveaux, soit comme pilotage à distance par un État central qui pratique la déconcentration, contractualise et se désengage financièrement, soit comme la construction d'une capacité d'action publique territoriale fondée sur un *leadership* politique fort, des dynamiques multi-niveaux et parfois l'apparition d'arènes de politique participative et délibérative, soit enfin ? mais ce troisième niveau est le moins affirmé ? comme une construction identitaire, l'émergence d'un régionalisme culturel étant décelée à partir d'une étude spécifique du cas breton⁷. Au total, la décentralisation en France se situe quelque part entre la régulation territorialisée pilotée du centre et le développement de formes nouvelles de gouvernance territoriale. Dans la même veine, l'eupéanisation a eu une incidence majeure sur la conversion de la France à la gouvernance, la construction de l'UE ne pouvant rester sans effet sur la capacité politique des institutions nationales. Mais elle peut se lire à la fois comme l'art de faire adopter les préférences françaises⁸ (dans la vision d'une Europe comme projection/extension de la France), et comme une adaptation plus ou moins contrainte, et à géométrie variable⁹. L'eupéanisation n'a pas transformé les acteurs et les institutions (Parlement, partis politiques, personnel politique) et l'amenuisement progressif de l'influence française au sein de l'Union peut conduire de l'indifférence au rejet, comme on l'a vu avec l'échec du référendum de 2005 sur le TCE. On donnera enfin, pour dernier exemple de cette analyse du changement, la comparaison à laquelle procède A. Cole de différents secteurs de politiques publiques. Il y voit un moyen robuste de tester les propositions issues de l'hypothèse de la gouvernance et de revisiter à nouveaux frais le paradigme d'un gouvernement stato-centré dirigé par une élite politico-

⁵ Sauf si celle-ci est entendue non pas comme la traduction d'une réalité objective, mais comme l'attachement particulier au mythe, périodiquement réactivé par le discours politique, au gré des circonstances changeantes ; on rejoint alors, par d'autres chemins, ce qu'Alistair Cole nomme « *France's contingent governance* ».

⁶ En simplifiant le propos, la contractualisation est la réponse appropriée que l'Équipement trouve au choc subi du fait de la décentralisation, alors qu'elle constitue le moyen dont se dote l'administration centrale de l'Éducation nationale pour se moderniser jusqu'à ce qu'elle perde son soutien politique et qu'elle se transforme en nouveau rituel bureaucratique.

⁷ Dans lequel il est difficile de voir une figure représentative de la régionalisation française.

⁸ Un art imparfait, marqué par des réussites (la PAC) et des échecs (le modèle social européen ou le gouvernement économique de l'eurogroupe).

⁹ L'adaptation proprement dite oblige à se plier à la norme européenne ; ce à quoi a dû se résigner le Conseil d'État dans l'arrêt Nicolo de 1989. L'ajustement est un degré inférieur de l'eupéanisation, qui supporte le compromis : ainsi du modèle français de coordination bureaucratique par le SGAE qui repose sur la technique de l'arbitrage, mais qui peine à compenser le manque de culture européenne dans les ministères.

administrative bien identifiée. Comparer les politiques sectorielles revient à mettre en évidence la plus grande complexité du réel. En ce qui concerne la politique économique, en dépit de signes de résistance, le dirigisme à la française a cédé devant la globalisation : les gouvernements conservent de l'influence, mais ont perdu la capacité de diriger la stratégie des entreprises. La politique sociale est au contraire marquée par un renforcement (au moins relatif si on le compare à l'évolution du reste de l'Europe) du modèle social français ; mais l'acteur étatique est loin d'y être tout puissant, et le fait que le système s'avère si difficile à réformer provient des résistances issues de la dépendance au sentier résultant du partage corporatiste des responsabilités au sein de ce qu'on appelle l'État providence. Quant à l'Éducation, habituellement présentée comme le bastion de la centralisation et de l'uniformité, elle n'est plus totalement fermée au changement, comme le montrent les exemples des contrats de ville ou de l'émergence de l'autonomie des universités. Si l'on appréhende, nous dit A. Cole, la gouvernance en partie comme une combinaison de marchés, de réseaux et de hiérarchies, on peut en faire un usage pertinent et fructueux pour la comparaison : la logique des hiérarchies reste dominante dans l'éducation, celle des réseaux prévaut pour le social et celle des marchés pour l'économie, aucun de ces secteurs n'échappant tout à fait aux autres dimensions des interactions.

On en vient ainsi au troisième niveau de lecture de ce livre, qui s'inscrit résolument dans une grille d'analyse : celle de la théorie de la gouvernance. L'étude de cas est en effet une manière de mettre à l'épreuve la valeur heuristique du concept, parce que la France est réputée être le prototype de la société gouvernée par un exécutif fort et une élite étatique symbolisée par des grands corps qui n'ont pas d'équivalent ailleurs.

« Ce livre a l'intention « de tester » la gouvernance dans le contexte difficile de l'État français. Si les caractéristiques centrales de la gouvernance sont vérifiées dans ce contexte des plus difficiles, donc nous pouvons supposer que c'est robuste. »¹⁰

L'auteur s'emploie donc d'abord à élucider ce qu'il faut entendre par gouvernance en passant en revue les différents sens que lui attribue la littérature. Il les retient tous, donnant ainsi une grande extension à une notion où se retrouvent : a) la pluralité des acteurs participant au processus de prise de décision et posant donc la question centrale de la coordination et/ou de la régulation des échanges entre sphères politiques, économiques et sociales ; b) la pluralité des niveaux venant concurrencer celui du seul État-nation, multipliant ainsi les interactions ; c) la différenciation des secteurs de politiques publiques, pouvant aller jusqu'à l'organisation de réseaux autonomes. Si la gouvernance est donc, fondamentalement, la perte de centralité de l'État, elle inclue de nombreuses formes, susceptibles en outre de se combiner entre elles. Elle est éminemment plastique, et s'inscrit entre les pôles opposés de la régulation et de la participation.

Or, il nous semble que le statut de cette grille d'analyse prête à discussion. A. Cole lui-même y voit non une théorie globale, mais une théorie de moyenne portée et, plus encore, une variable dépendante¹¹, ce qui s'accommode assez mal avec le rôle central qu'il entend lui conférer dans son ouvrage ou, en tout cas, en marque les limites. En fait, sans remettre en cause le progrès analytique que représente le passage du gouvernement à la gouvernance (ou mieux, le concept de « *governing as governance* », de gouvernement par la gouvernance), le caractère extensif du concept de gouvernance tel que Cole l'utilise à juste titre soulève deux questions : a) comme il le dit lui-même, les lunettes de la

¹⁰ « *This book sets out to "test" governance in the difficult state context of France. If the central features of governance are verified in this most difficult context, then we can assume that it is robust* » (page VIII).

¹¹ « *In the language of political science, governance is conceptualised as a dependent variable, something to be explained by a range of competing causal narratives* [en science politique, la gouvernance est conceptualisée comme une variable dépendante, quelque chose à être expliqué par une gamme de récits causaux concurrents] » (p. 25).

gouvernance ont tendance à grossir le changement sur lequel elles focalisent et à en faire le seul marqueur de l'analyse. Dès lors, il y a toujours un risque de confondre l'échelle de la gouvernance et celle de la modernité érigée en valeur de référence. Le présupposé affleure. Jamais l'auteur, en habile navigateur, ne s'échoue sur le récif de la normativité, mais on sent bien que, de la gouvernance aux « bonnes pratiques », il n'y a jamais très loin. b) Au sens extensif qui lui est donnée, la gouvernance s'applique, à l'évidence, à toute société démocratique complexe. Gouvernance, complexité, pluralisme sont des clés qui ouvrent à peu près les mêmes portes, c'est-à-dire les portes de toutes les « démocraties avancées ». Dès lors, la spécificité du cas d'analyse n'apparaît guère à la seule lumière de cette notion.

« Comprendre le gouvernement comme gouvernance n'est pas différent à bien des égards qu'observer des interactions dans des pays européens comparables. [...] Comparer la gouvernance de style français avec celle de pays semblables implique ainsi de conceptualiser les degrés de la différence (discursive). »¹²

Et il est juste de dire que c'est précisément là l'intérêt majeur du livre : montrer que, loin de l'invocation mécanique et fétichisée du « modèle Français », ou de l'« exception française », les limites de l'Hexagone ne sont pas plus imperméables aux contraintes et aux influences venant d'un monde globalisé qu'elles ne l'ont été, malgré les affirmations officielles, au nuage de Tchernobyl. Marx avait (déjà) bien raison de dire « les Français auront intérêt à se rendre compte que le monde bouge, même sans eux » ; et les fait bouger sans qu'ils s'en rendent toujours compte, pourrait-on ajouter. Vue sous l'angle des exigences de la démarche scientifique, la conclusion d'A. Cole est bien plus juste que nombre de travaux analytiquement moins scrupuleux :

« Pris comme un tout, les tendances décrites tout au long du livre placent la France plus près du mode de gouvernance réglementaire que pluraliste, quoique cela dépende quelque peu du secteur et du niveau. »¹³ Mais elle nous laisse sur notre faim d'explications que seules peut-être l'histoire, la sociologie et/ou l'anthropologie pourraient tenter de combler.

Le livre est ambitieux et réussi. Il était nécessaire et servira de référence indispensable pour prendre une vue réaliste de la conduite de l'action publique dans notre pays. Il laisse de la place pour poursuivre les recherches sur les racines et les ressorts de la gouverne¹⁴ politique française.

Pierre Sadran

Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, SPIRIT

¹² « *Understanding governing as governance is no different in many respects from observing interactions in comparable European countries. [...] Comparing French-style governance with that of similar countries thus involves conceptualising degrees of (discursive) difference* » (p. 205).

¹³ « *Taken as a whole, the trends described throughout the book place France closer to the regulatory than to the pluralist mode of governance, though this depends somewhat upon sector and level* » (p. 212).

¹⁴ On n'introduit pas ce vieux terme français dans le débat pour le seul plaisir de rendre hommage à la mémoire du professeur de Laval, Gérard Bergeron. C'est aussi parce que la science politique n'a peut-être pas suffisamment exploité la veine théorique issue de ses travaux. « L'unité sociale collective considérée, la *politie*, est structurée par le fonctionnement même de sa gouverne. Elle a en elle-même sa société – en société qu'elle est – ou, si l'on préfère, son propre milieu social. Sa gouverne agit dans ce milieu et non pas sur ce milieu comme quelque chose qui serait extérieur. La gouverne n'a pas de signification, même abstraite comme système, sans le milieu social dans lequel elle agit. Milieu social donné et gouverne particulière constituent la *politie*. Un régime, enfin, est la gouverne propre de telle *politie* historique » (Gérard Bergeron, *La gouverne politique*, Laval, Presses de l'Université Laval, 1977, p. 20).