



En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? À propos de Muller Pierre, La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés se pensent et agissent sur elles-mêmes, Paris : PUF, 2015, 218 pages.

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? À propos de Muller Pierre, La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés se pensent et agissent sur elles-mêmes, Paris : PUF, 2015, 218 pages.. Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 2016, 93, pp.467-473. 10.3917/drs.093.0467 . halshs-01368081

HAL Id: halshs-01368081

<https://shs.hal.science/halshs-01368081v1>

Submitted on 18 Jul 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.

En finir avec l'approche cognitive des politiques publiques ? A propos de Muller Pierre, *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris : PUF, 2015, 218 p. paru dans *Droit et Société*, no. 96.

Gilles PINSON

Voici un livre singulier, original et audacieux qui deviendra bien vite un classique de la littérature sur les politiques publiques. Singulier car il est écrit à la première personne, parce qu'il restitue une trajectoire intellectuelle en évoquant notamment les dialogues qui ont jalonné cette trajectoire. Classique en puissance car Pierre Muller enrichit ce que l'on a maladroitement labellisé comme l'approche cognitive des politiques publiques d'une perspective historique et d'une théorie du changement dans l'action publique. *La société de l'efficacité globale* est enfin un livre audacieux et original car il n'hésite pas à briser deux tabous des sciences sociales : la normativité (derrière la rigueur de l'approche théorique se dessine une sorte de programme politique) et la prospective (la « société de l'efficacité globale » désigne un nouveau cycle de l'action publique qui serait actuellement en gestation et dont P. Muller saisit les signaux faibles pour préfigurer ce que sera l'action publique dans l'après-néolibéralisme).

Dans la première partie de l'ouvrage, intitulée « Les politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité », l'auteur propose une théorie de ces politiques sous l'angle plus spécifique de leur contribution à la construction de l'État moderne. Il isole notamment un « moment des politiques publiques », la seconde moitié du XIX^e siècle, qui voit l'État modifier sensiblement son rapport à la société. En s'appuyant sur une lecture critique des travaux de Bourdieu et de Foucault sur l'État, P. Muller montre, qu'avec les politiques publiques, l'État n'est plus cet instrument mis au service d'une entreprise de domination mais le moyen par lequel des sociétés devenues plus complexes prennent « en charge leur action sur elles-mêmes » (p. 14). L'État et les politiques publiques sont à la fois des témoins et des opérateurs de deux caractéristiques des sociétés modernes : leur *autoréférentialité* (elles se pensent « sans passer par des systèmes de référence extérieurs à elles-mêmes », p. 20) et leur *autoréflexivité* (elles sont désireuses et capables d'agir sur elles-mêmes). C'est donc dans et par l'État et les politiques publiques que les sociétés se pensent, se disent, agissent sur elles-mêmes et, pourrait-on ajouter, existent. Contrairement à ce qu'a pu écrire Bourdieu¹, l'État n'est pas cette entité surplombant la société, objet d'une capture par certains groupes sociaux

¹ Pierre BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris : Seuil, 2012.

dominants. Il est davantage cette entité par lesquelles les sociétés exercent sur elles-mêmes une « domination sans sujet » (p. 24), qui ne peut pas être réduite à la domination d'une quelconque élite. Sur ce point, P. Muller s'oppose aussi aux penseurs marxistes, qu'il relit de manière extrêmement éclairante. Pour eux, nous dit l'auteur, « la fonction d'ordre ne se définit qu'en référence à la domination » (p. 42). La mise en ordre par l'État n'a qu'une fonction parasitique, elle ne sert qu'à assurer une position privilégiée aux dominants. Or, pour P. Muller, cette fonction d'ordre qui s'opère au travers de la réflexivité, n'est plus uniquement une affaire de domination. Elle devient affaire de vie ou de mort pour les sociétés modernes. Elle est, d'une certaine manière, la condition de leur survie, de leur reproduction. Au final, « la naissance des politiques publiques est indissolublement liée à la nécessité incontournable, pour les sociétés modernes, de se mettre à distance d'elles-mêmes afin de prendre en charge, de manière autoréférentielle et autoréflexive, par des dispositifs appropriés, la régulation du rapport entre les parties et le tout social » (p. 27).

Cette première partie est aussi l'occasion d'introduire la question du secteur, centrale dans la tradition d'analyse des politiques publiques que l'auteur a contribué à fonder. En s'appuyant sur les travaux de Durkheim, il montre que le moment des politiques publiques est aussi celui où les sociétés sont confrontées à des logiques centrifuges, de différenciation interne, de division du travail, de plus en plus fortes. Il en résulte une restructuration des sociétés en « secteurs » qui sont à la fois le produit de la différenciation et les espaces au sein desquels les sociétés vont se penser et agir. Au sein de ces secteurs, qui correspondent à la fois à des ensembles de problèmes publics, de professions et d'intérêts concernés par ces problèmes mais aussi de savoirs et d'expertise, le travail d'autoréflexivité va s'opérer au travers de la définition du rapport global-sectoriel, autrement dit de la place que les protagonistes d'un secteur entendent occuper dans la société dans son ensemble, ce que P. Muller désigne par le terme de « global ». Et ce global, à son tour, de quoi est-il constitué ? C'est ici un des aspects sur lequel le livre est à la fois le plus stimulant et le plus problématique et où l'on retrouve l'ancrage de la pensée de l'auteur dans les travaux de Gramsci. En effet, P. Muller refuse l'alternative entre structuralisme et constructivisme. Le global est à la fois *déjà là*, et donc s'impose comme structure, mais, en même temps, il n'existe pour les acteurs que parce qu'il est *dit, énoncé, représenté* par ce que l'auteur appelle les « médiateurs », ceux parmi les opérateurs d'un secteur qui sont les plus qualifiés et légitimes à dire la place du secteur dans le global. Les parties prenantes d'un secteur ont donc à se prononcer sur la place du secteur dans le global, et le font en référence à la définition de ce global que parviennent à imposer, à

un moment donné, un autre type de médiateurs, ceux du global, opérateurs les plus influents habilités à produire des visions du monde tel qu'il est. Ce « référentiel global » dit non seulement quel est l'état du monde, mais aussi à quoi doivent servir l'État et les politiques publiques par rapport à cet état. On retrouve donc ici la dimension abusivement qualifiée de « cognitive » de l'approche des politiques publiques qu'a développée P. Muller, mais celle-ci est resituée dans une explication magistrale des rapports entre structure et agence. À ce stade, toutefois, on s'interroge sur la texture du global et la manière dont il change. Question qui trouvera une réponse partielle dans la troisième partie de l'ouvrage.

La seconde partie, intitulée « Les cycles d'action publique », est une tentative, là encore extrêmement stimulante, d'historiciser l'approche cognitive des politiques publiques. Cette tentative était déjà présente dans les travaux précédents de P. Muller et notamment dans *L'État en action*, ouvrage co-écrit avec Bruno Jobert². Ici toutefois, l'effort est systématisé et articulé avec une démarche prospective. Il s'agit de théoriser le changement mais aussi d'isoler des périodes, des « cycles » dans le vocabulaire de P. Muller, au cours desquelles une place spécifique est donnée aux politiques publiques en fonction d'une configuration spécifique du global. Il n'est pas possible ici de détailler ces cycles (cf. tableau ci-dessous). Contentons-nous de dire que chacun de ces cycles est la résultante historiquement située des interactions entre quatre « régimes de réflexivité », « au sein desquels les sociétés exercent leur action sur elles-mêmes dans le monde de l'économie et du social [*régime marchand*], le monde global [*régime de globalisation*], le monde civique [*régime de citoyenneté*] et le monde politique [*régime d'action publique*] » (p. 75). Chacun de ces régimes « constitue un univers de sens et d'action particulier à partir duquel les sociétés construisent leur rapport à elles-mêmes » (p. 118). Selon l'auteur, c'est bien les frottements, les décalages et les réajustements entre ces régimes de réflexivité qui définissent le référentiel global qui lui-même informe ce que l'on attend des politiques publiques et de l'État, mais aussi enclenchent le passage d'un cycle à un autre. D'ailleurs, on peut se demander si faire des décalages entre ces régimes une source de changement – en plus de ceux du global et des ajustements entre secteur et global – n'alourdit pas inutilement le schéma explicatif. On aurait pu imaginer ne conférer à ces régimes qu'une dimension descriptive.

Les cycles de l'action publique

² Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris : PUF, 1987.

	Régime marchand	Régime de globalisation	Régime de citoyenneté	Régime d'action publique	Référentiel global
Cycle libéral industriel	Capitalisme industriel	Régime westphalien	Citoyenneté de classe	État libéral	Référentiel du laissez-faire
Cycle de l'État-providence	Capitalisme organisé	Régime bipolaire	Citoyenneté sectorielle	État interventionniste	Référentiel keynésien
Cycle de l'État-entreprise	Capitalisme financier	Mondialisation	Citoyenneté individuelle	État managérial	Référentiel de l'efficience publique
Cycle de la gouvernance durable	Capitalisme globalisé	Fragmentation	Citoyenneté en réseaux	État déssectorisé	Référentiel de l'efficacité globale

Le cycle libéral industriel, qui prévaut *grosso modo* jusqu'à la Première Guerre mondiale est celui qui voit la naissance des politiques publiques mais qui, dans le même temps, limite nettement leur ambition puisque l'État n'a pas pour objectif, dans cette période, de « transformer la société » mais davantage de « soutenir le développement industriel » (p. 80). La période trouble de l'entre-deux-guerres a raison du cycle 1. S'impose alors l'idée d'une intervention de l'État pour résorber les contradictions du capitalisme et, au-delà, pour moderniser les sociétés. C'est la mise en place du cycle 2, celui de l'État-providence et du référentiel keynésien, dans lequel l'État et les politiques œuvrent non seulement à la modernisation des appareils productifs mais aussi des sociétés. Au début des années 1970, les ratés du logiciel du cycle 2 (inflation, aggravation des problèmes sociaux malgré le renforcement des filets de protection, etc.) préparent le terrain au cycle 3, celui de l'État-entreprise. Les dépenses sociales sont désormais vues comme un poids mort plutôt que comme un levier de modernisation. La norme n'est plus celle de l'extension des domaines d'action de l'État mais à son redimensionnement et à sa mise en concurrence avec les logiques du marché. Enfin, P. Muller se risque à la prospective en dessinant les contours d'un cycle nouveau, selon lui en gestation, celui de la gouvernance durable. Ici, les choses deviennent moins claires puisque, bien entendu, le lecteur a plus de mal à mettre les catégories descriptives proposées par l'auteur en face de réalités concrètes familières. On ne saisit par exemple pas très bien la différence entre les régimes marchands des cycles 3 et 4. On comprend en filigrane (armé rétrospectivement par la lecture des dernières pages du livre) que la *planète* s'impose comme une référence obligée, une limite indépassable, à l'aune desquelles les choix politiques sont de plus en plus systématiquement jugés. D'où la notion de « référentiel de l'efficacité globale » qui donne son titre au livre mais sur lequel l'auteur reste

étonnamment évasif. On comprend aussi que l'État-nation et les secteurs peinent de plus en plus à s'imposer comme cadre naturel de l'autoréflexivité.

La troisième partie, « La tectonique des régimes de réflexivité », aborde la question du changement et des transitions entre cycles. Dans le modèle proposé, le changement procède des logiques de frottement, de décalage entre les régimes de réflexivité qui, s'ils entrent en cohérence à certains moments, vivent ensuite leur vie propre, dérivent et finissent par rentrer en dissonance les uns avec les autres. « À partir d'un certain degré de désarticulation, nous dit P. Muller, intervient une crise systémique » (p. 123) qui préfigure l'entrée dans un nouveau cycle. « Les quatre régimes peuvent donc être comparés à des “plaques tectoniques” qui bougent et frottent les unes contre les autres jusqu'à ce que se produise une conversion systémique avec l'ouverture d'un nouveau cycle et une réarticulation des régimes de réflexivité » (p. 124). Mais alors, qu'est-ce qui provoque le mouvement des plaques ? C'est là que l'articulation entre logiques des structures et logiques des agents réapparaît. Si l'on suit bien l'auteur, les forces qui mettent les plaques en mouvement ne sont contrôlées par personne. Le « réel » change en dehors de l'intervention des acteurs et active un mouvement qui provoque le désajustement entre les plaques que constituent les régimes de réflexivité. « Personne ne maîtrise la tectonique des régimes de réflexivité » (p. 139). Toutefois, il reste aux acteurs, et notamment aux « médiateurs », la possibilité de « construire la vérité contraignante du monde » (p. 127) afin d'organiser – et de contrôler – l'adaptation du secteur à cette nouvelle donne. Le global, les structures n'agissent pas et ne contraignent pas seuls. Ils ne le font qu'en tant qu'ils sont « mis en mots ». C'est pourquoi, la réactivité des « médiateurs » et leur capacité à prendre en charge l'ajustement des secteurs au global varie en fonction de ces secteurs et des régimes de réflexivité. En France, cette capacité d'ajustement est plus évidente dans le secteur de l'aéronautique que dans celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans la dernière partie de l'ouvrage, intitulée « Les sociétés modernes peuvent-elles encore se penser et agir sur elles-mêmes ? », P. Muller revient notamment sur la place spécifique de l'échelle nationale dans les dispositifs d'autoréflexivité des sociétés. Jusqu'à récemment, ces dispositifs et les relations entre les quatre régimes de réflexivité s'organisaient à l'échelle stato-nationale. « Or, nous dit P. Muller, c'est cette capacité de l'État à nationaliser [...] le rapport global-sectoriel qui est remise en cause aujourd'hui » (p. 185). « Tout se passe désormais comme si l'État devenait “transparent” du point de vue du rapport global-

sectoriel » (p. 187) et comme si ce rapport se construisait dans des réseaux transcendant les frontières nationales. L'Union européenne produit bien des politiques publiques, et donc du rapport global-sectoriel, mais le peu de légitimité dont elle jouit et les fractures nationales qui la traversent l'empêchent d'être l'espace où se construisent la parole et les entreprises politiques qui « totalisent » les référentiels sectoriels et mobilisent les citoyens autour d'un référentiel global. Malgré l'extension de leur champ d'action, les espaces locaux, de leur côté, n'ont sans doute pas non plus les moyens d'effectuer cette totalisation. Dès lors, comment, et à quelles échelles, repenser la mobilisation des citoyens autour d'un référentiel dans un contexte où ces échelles sont inexorablement associées dans une fabrique complexe de politiques publiques ? Ici, les conclusions de l'auteur sont un peu déconcertantes car, après avoir exposé le caractère inexorable de la globalisation du global et de l'enchevêtrement des échelles, il affirme dans une sorte d'élan nostalgique que « c'est au sein de chaque État-nation que doit être mis en œuvre le rapport global-sectoriel, c'est-à-dire la production des instruments réflexifs permettant à chaque société d'agir sur elle-même » (p. 207). Certes, l'affirmation est fondée sur le constat que ni les institutions transnationales, ni les institutions européennes, ni les gouvernements locaux, malgré leur rôle croissant dans les politiques publiques, ne sont à même de dire légitimement le monde. Mais faut-il pour autant miser sur une restauration de l'échelle nationale à dire le global ? On peut en douter. « On ne peut pas se passer de l'État – et de la démocratie – comme lieu de production de l'universel » nous dit l'auteur (p. 212). Pour rester dans ce registre prospectif et normatif, on peut s'accorder sur cette proposition à condition de désarrimer l'État de son ancrage national et l'envisager comme une constellation articulée de lieux situés à différentes échelles où s'organisent la dispute et/ou l'accord sur comment dire global et agir dans le cadre de contraintes qu'il pose.

Le premier grand mérite de ce livre est qu'il aide à resituer l'approche de P. Muller dans le paysage international des travaux sur l'État et les politiques publiques. On a souvent tendance à réduire cette approche à la notion de référentiel, à la ranger dans la catégorie des approches « par les idées » et à l'affubler du label insatisfaisant d'« approche cognitive ». L'auteur nous rappelle opportunément qu'elle est beaucoup plus structuraliste, ou plutôt matérialiste, que cela. D'abord, elle est née d'un point de vue initialement marxiste, attentif à l'infrastructure capitaliste de nos sociétés. Cet ancrage fut rapidement dépassé par la prise en compte de l'autonomie relative de l'État et des politiques publiques mais il n'en reste pas moins que cet ancrage a laissé des traces sur lesquelles on reviendra plus loin. Ensuite, le cadre analytique du « corporatisme sectoriel à la française » est né d'un dialogue avec le débat international sur

les rapports entre État, Capital et Travail structuré autour du dialogue entre pluralisme et néocorporatisme. Bref, on l'oublie souvent, mais l'approche de P. Muller s'ancre dans une perspective que l'on recommence aujourd'hui à qualifier d'« économie politique ».

D'où un second mérite de l'ouvrage, celui de revenir de manière très convaincante sur la possibilité d'articuler prise en compte des structures et logiques d'agence dans l'analyse des politiques publiques. À l'encontre d'un constructivisme débridé qui tend parfois à saisir les sciences sociales en général et l'analyse des politiques publiques en particulier, P. Muller propose ce que l'on pourrait qualifier un constructivisme tempéré ou raisonnable. Les référentiels qui cadrent l'action publique contribuent à construire le monde et notamment les univers de sens dans lesquels agissent les acteurs, mais ils ne sont pas le monde. Les acteurs participent à modifier les structures mais ces dernières préexistent en partie en dehors de ce qu'en font les agents. Ici, le propos est éminemment théorique, mais il a également des implications normatives évidentes. En effet, si l'on admet que la forme de capitalisme dans laquelle nous vivons ne procède pas uniquement d'un projet, notamment néolibéral, mais de changements induits par la dérive non planifiée des plaques que constituent les régimes de réflexivité, on peut être amené à penser qu'il faut explorer les potentialités de cette nouvelle donne du capitalisme, plutôt que chercher à revenir à la donne précédente. Pour P. Muller, il n'y a, d'une certaine manière, pas d'« ailleurs » du capitalisme, ou plus précisément, de l'économie de marché. Il faut donc, pour reprendre sa formule, « accepter le monde pour le changer » (p. 208).

Au terme de cette lecture, deux légères insatisfactions demeurent face à cet ouvrage qui, répétons-le, est important et utile. La première porte sur la notion de « global » et de sa place dans les mécanismes du changement des politiques publiques. Pour P. Muller, le global, ce n'est pas tellement ce que l'on entend classiquement, à savoir l'espace globalisé, mais le référentiel que certains acteurs construisent pour dire le monde et dessiner les changements nécessaires dans les différents secteurs d'action publique. Le global change lorsque les plaques tectoniques que constituent les régimes de réflexivité dérivent, se frottent et se désajustent. Ce désajustement finit par déboucher sur une crise systémique qui met en lumière l'inadaptation des secteurs. Toutefois, dans la lecture de P. Muller, ces régimes de réflexivité s'organisent à une échelle nationale, et donc si le global change, c'est du fait d'un désajustement entre régimes à l'échelle nationale. On le voit, l'espace global tel qu'on

l'entend aujourd'hui a peu de place dans ce modèle d'analyse qui évacue la possibilité d'un changement qui proviendrait de l'extérieur des espaces nationaux.

La deuxième insatisfaction est plutôt de l'ordre de l'étonnement face à deux éléments du schéma analytique proposé dont on peut penser qu'ils font l'objet, chez l'auteur, d'une forme de nostalgie voire de fétichisme : l'échelle nationale et le secteur. Le texte oscille souvent entre, d'une part, l'annonce d'un dépassement de l'échelle nationale et d'une déssectorisation des sociétés et de l'action publique et, d'autre part, la volonté de réaffirmer l'importance cruciale de ces deux éléments et l'envie de les réanimer. On se demande souvent pourquoi l'auteur continue à être convaincu que le « rapport global-sectoriel » ne peut se dire qu'à l'échelle de l'État-nation. L'argument avancé est que c'est seulement au niveau de l'État que se joue la question de la légitimité et celle de la capacité à exercer la violence légitime. Mais ne peut-on pas imaginer une forme de redistribution au profit d'autres échelles ou d'autres entités (pas seulement politiques d'ailleurs), de la question de la légitimité et que celle-ci ne soit plus nécessairement articulée avec la potentialité de la violence ? De la même manière, on s'étonne un peu de l'acharnement à vouloir sauver le secteur. N'y a-t-il pas une contradiction à dire, d'une part, que le monde est en voie de déssectorisation, à constater l'impossible sectorisation de certains « domaines » (p. 166 sur l'environnement) et à dire, d'autre part, que la mise en ordre des sociétés et l'organisation de l'action publique passent nécessairement par les secteurs ? Ici, l'auteur aurait pu pousser l'effort prospectif pour imaginer d'autres espaces de construction du sens et de mobilisation des acteurs.