Robert Schuman Centre

Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques

YANNIS PAPADOPOULOS

RSC No. 99/20

EUI WORKING PAPERS

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

/P
321
02094
UR

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

European University Institute
3 0001 0037 8597 1

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUI Working Paper RSC No. 99/20

Papadopoulos: *Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques*

WP
321.0209
4 EUR

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

The Robert Schuman Centre was set up by the High Council of the EUI in 1993 to carry out disciplinary and interdisciplinary research in the areas of European integration and public policy in Europe. While developing its own research projects, the Centre works in close relation with the four departments of the Institute and supports the specialized working groups organized by the researchers.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

ROBERT SCHUMAN CENTRE

Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques

YANNIS PAPADOPOULOS

Université de Lausanne

EUI Working Paper **RSC** No. 99/20

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© 1999 Yannis Papadopoulos
Printed in Italy in September 1999
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

RESUMÉ[1]

Cet article développe l'argument que l'action publique dans les sociétés complexes a nécessité la mise en place de mécanismes coopératifs et de coordination, impliquant plusieurs partenaires, qui sont bien antérieurs à ce qu'évoquent les analyses actuelles sur la "gouvernance". C'est une perspective inspirée de la sociologie de la différenciation, couplée aux travaux d'inspiration néo-institutionnaliste et à ceux sur les logiques d'action, qui rend le mieux compte des problèmes spécifiques que ces modes d'action publique sont censés résoudre. Toutefois ces approches laissent largement de côté la question de la légitimité, auxquels est en revanche sensible le courant de la démocratie "discursive". Mais à son tour l'analyse empirique relativise l'impact vertueux de la délibération sur les comportements des acteurs, et en particulier sur la conduite et l'acceptabilité des politiques publiques.

[1] Cette réflexion s'insère dans une recherche en cours sur la politique de la drogue, intitulée "Conflits et gouvernance: nouvelles médiations politiques et territoriales dans les agglomérations », financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (programme prioritaire "Demain la Suisse"). Les exemples seront donc très largement empruntés à ce domaine de politiques publiques. Je tiens à remercier pour leurs remarques Susan Fainstein, Daniel Kübler, François D. Lafond, et Sonja Wälti.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

FRAGMENTATION ET COORDINATION

Dire que nos sociétés sont fragmentées relève sans aucun doute du lieu commun; pire, cela ne renseigne pas sur les lignes de fracture auxquelles elles sont soumises. Or celles-ci sont diverses, la fragmentation sociale recouvrant des dimensions multiples,[2] et inégalement mises en valeur par les différents courants sociologiques qui se sont penchés sur la question. La forme extrême de fragmentation sociale est celle de l'individualisation, caractéristique selon le sociologue allemand Ulrich Beck de la "seconde" modernité, qui serait l'aboutissement d'un processus de modernisation réflexive et critique (Beck et al., 1994). Dans la lignée de Simmel, l'individualisation peut être décrite comme un processus de complexification sociale qui génère une multiplication des rôles sociaux possibles ou, pour être plus précis, des combinatoires de cercles auxquels un même individu peut appartenir (Schimank, 1996). Elle n'implique donc aucunement isolement et atomisation de l'individu, contrairement à ce qui était décrit comme la condition de la "société de masse", mais plutôt la spécificité irréductible du mode d'insertion sociale de chacun.

Ce texte n'est toutefois pas une analyse d'éventuelles tentatives de gestion de cette atomisation, à l'instar de sa domestication qui est prônée par le courant communautarien, surtout développé en Amérique du Nord. Je me limiterai aux conséquences de la fragmentation dues à la présence de groupes très hétérogènes dans la société. La science politique pluraliste par exemple a perçu la fragmentation comme le résultat des pressions exercées par les groupes les plus divers, sans établir de réelle hiérarchie d'importance entre l'un ou l'autre des intérêts représentés par ces groupes. On sait aussi que la sociologie marxiste privilégie comme facteur de division le clivage de classe (même si c'est "en dernière instance"), alors que d'autres courants sociologiques, notamment d'inspiration weberienne, nous orientent plutôt vers la multiplicité des critères de classement entre "sphères de valeur" différenciées qui se trouvent en situation de compétition entre elles (ce que le sociologue allemand appelait le "polythéisme des valeurs" typique de la modernité).

Plus récemment, mais toujours dans la lignée de travaux classiques de sociologie comme ceux d'Emile Durkheim et de Talcott Parsons, l'oeuvre de Niklas Luhmann en Allemagne[3] a mis l'accent - dans une perspective

---

[2] Et, bien entendu, plus ou moins nombreuses selon les pays. Arend Lijphart (1984) expliquait l'architecture institutionnelle divergente - majoritaire ou inclusive - des démocraties par la présence d'un ou plusieurs clivages sociaux: le clivage de classe dans les régimes majoritaires, qui donne lieu à un système bipartiste, et l'adjonction de clivages linguistiques ou religieux dans les régimes plus consensuels, qui génère un système multipartiste contraignant à la fragmentation du pouvoir.

[3] Dans une liste impressionnante de travaux théoriques et de monographies, on peut se référer à l'ouvrage majeur *Soziale Systeme* (Luhmann, 1984), plus récemment à Luhmann (1997), et pour les

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

évolutionniste parfaitement assumée - sur la création et l'action de sous-systèmes spécialisés comme mode désormais principal de différenciation : l'économie, la politique, le droit, l'armée, la science, les médias, l'art, l'éducation, la santé, la famille, et même le sport ou l'intimité (Schimank, 1996 : 154). C'est la dynamique de la professionnalisation, découlant à son tour principalement des exigences accrues de spécialisation, qui apparaît ici comme le moteur de la fragmentation. Comme l'écrit Schimank (1996: 12), la rationalisation apporte de la désintégration sur le plan collectif, et sur le plan individuel également, l'autoréalisation dans une sphère particulière peut fort bien aller de pair avec aliénation et crise des modèles d'orientation sociale. Par ailleurs, nos sociétés sont aussi soumises de manière croissante à des pressions centrifuges supplémentaires découlant de leur caractère multiculturel (Leca, 1996). Si nombre de travaux ont évoqué le rôle dans ce sens des communautés immigrées ou des groupes revendiquant le respect d'un "droit à la différence" lié aux particularités de leur "style de vie" (par exemple le mouvement gay), il serait erroné d'oublier que ces identités nouvellement affirmées ne font que se superposer à des identités collectives plus anciennes, comme celles liées au partage d'un territoire, d'une langue ou d'une religion, qui demeurent des sources de clivage et de revendications lorsqu'elles se manifestent comme critiques à la domination. Dans tous ces cas la source première de la fragmentation n'est guère la différenciation fonctionnelle, mais ce que Paul Hirst appelle avec une métaphore heureuse l'"ottomanisation" des sociétés.[4]

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs face aux diverses sources de fragmentation sociale, et ont développé - à des degrés certes variables selon les pays - toute une série de technologies de résolution des conflits qui en découlent, relevant de l'"engineering" institutionnel. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler certains de ces dispositifs, car le risque existe de penser - en cédant cette fois à un évolutionnisme peu explicité - que les procédures de médiation lors de l'élaboration des politiques publiques ne dateraient que de l'avènement récent de la "gouvernance"[5] comme mode de coordination de sociétés et de

---

théories de la différenciation plus en général à Schimank (1996). Parmi les analyses non germanophones de l'Etat sensibles à la pensée de Luhmann, on retiendra surtout Jessop (1990), et plus particulièrement sur la conduite des politiques publiques Papadopoulos (1995: 17-60).

4 "(...) 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" (Hirst, 1994: 65-66). L'auteur pense avant tout aux Etats-Unis, et ce n'est peut-être pas un hasard que ce soit dans ce pays qu'a connu le plus de succès, y compris politiques, le courant communautarien qui fustige le manque de sens collectif dans la société et tente d'y remédier par la développement de vertus civiques socialement partagées. Pour une discussion des thèses de la différenciation fonctionnelle et de l'ottomanisation on peut se référer à Papadopoulos (1998: 238-261).

5 Dont Leca (1996a: 129) donne la définition suivante: "Le terme traditionnel en anglais de *governance* tend alors à désigner désormais un mode de coordination sociale ne présupposant pas l'autonomie, encore moins la souveraineté d'un gouvernant public, mais consistant dans l'interaction

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

régulation de problèmes politiques soudain devenus particulièrement complexes. Or la conscience que la simple règle majoritaire est insuffisante comme base de légitimité des décisions politiques lorsqu'il s'agit de tenir compte simultanément de plusieurs préférences intenses n'est guère nouvelle; à la fin du 18e siècle les "Founding fathers" américains étaient déjà confrontés en tout premier lieu à la question de la fragmentation (le poids des "factions") et à sa gestion.[6]

On peut relever dans l'histoire des Etats contemporains d'abord les dispositifs destinés à réguler des conflits d'ordre socio-culturel, fréquemment à base territoriale, que ceux-ci émergent sur des lignes linguistiques ou religieuses. Ils furent typiques des pays qualifiés par les politistes de "consociatifs", bien que les technologies mises en place ne furent pas nécessairement les mêmes dans ces Etats: si en Suisse par exemple la décentralisation fédéraliste fut typiquement le moyen d'"accommodement à l'amiable" (Steiner, 1974) imaginé dès l'avènement de l'Etat dans sa forme actuelle pour préserver la diversité - en protégeant notamment les intérêts des cantons catholiques -, les élites des Pays-Bas recoururent à l'équivalent fonctionnel de la "pillarisation" pour assurer la coexistence des sous-cultures laïque et religieuse, chaque communauté développant son propre réseau d'institutions sociales autonomes (Kriesi, 1990). De tels dispositifs semblent néanmoins actuellement en déclin en raison de l'obsolescence des conflits qu'ils étaient censés réguler, et qui ne jouent plus de rôle majeur dans la structuration de la vie politique. Certes, des clivages particulièrement aigus actuellement - ceux entre groupes sociaux à "styles de vie" différents (pensons aux controverses autour du port du foulard islamique) s'opposant souvent sur un

---

d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics (...) Or, 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" . Pour une excellente synthèse sur l'état de la question à propos de la gouvernance territorialisée, cf. Le Galès (1998).

6 Quant à l'enchevêtrement d'acteurs étatiques et sociaux dans la prise de décisions politique et lors de leur mise en œuvre, il n'est vraisemblablement pas illégitime de soupçonner les approches en termes de gouvernance d'ahistoricité : « One problem in the contemporary debate over governance is that it assumes a golden age of the State in the not too distant part. 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 policymaking in most democracies for decades » (Peters, 1998 : 13). Il faut en effet signaler l'absence de tout travail sérieux à partir d'une perspective socio-génétique; malheureusement la littérature anglo-saxonne sur la gouvernance et la littérature constructiviste francophone s'ignorent superbement.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

même territoire local (dont les "banlieues" françaises sont emblématiques) - ont aussi un soubassement culturel. Mais la mise en place de dispositifs consociatifs nécessite des organisations et des élites représentant les parties intéressées, parlant "d'une seule voix", qui soient de surcroît prêtes à dialoguer entre elles et dotées d'un ethos de coopération: cette condition nécessaire ne semble pas remplie.

Plus tard vint le moment de la régulation du conflit de classe: elle prit la forme d'arrangements de concertation entre les partenaires sociaux, dont la forme la plus aboutie - sur le plan de l'institutionnalisation de monopoles de représentation, ainsi que de l'objectivation d'une idéologie de coexistence "sur le même bâteau" - fut le néo-corporatisme.[7] L'hypothèse a d'ailleurs été avancée qu'une gestion de conflits antérieurs sous la forme consociative pouvait, dans une logique de diffusion par apprentissage et de "path dependency", contribuer à l'établissement et la consolidation de réseaux néo-corporatistes (Kriesi, 1995; Lehmbruch, 1996). Les effets de tels arrangements - sous leurs diverses formes, plus ou moins sociales ou libérales, plus ou moins marquées par la présence d'un appareil d'Etat interventionniste - sont maintenant largement étudiés: que ce soit par exemple sur les *outcomes* des politiques publiques, principalement politiques et sociales[8], ou sur les organisations concernées du secteur associatif dont on a parfois évoqué l'"étatisation" (Offe, 1981), avec corrélativement des tensions entre les élites et leur groupe de référence ou, plus encore, des dissensions entre "hard" et "softliners". On retrouve celles-ci dans le domaine de la politique de la drogue, où l'on a pu observer que, non seulement des réseaux d'acteurs peuvent se comporter de manière exclusiviste à la manière de "iron triangles", mais que des organisations qui ne s'identifient pas à la "pensée unique" émanant des délibérations au sein de ces réseaux (par exemple des anti-prohibitionnistes nullement prêts à des concessions au "pragmatisme" administratif) refusent d'y adhérer.[9]

---

[7] A la suite de ces travaux il a même été relevé que les régimes de production nationaux pouvaient être plus ou moins coordonnés dans leur ensemble. Les économies de marché concertées (notamment dans les pays scandinaves) se caractérisent par un système de négociations et de coordination au sommet entre organisations hiérarchisées et centralisées du capital ainsi que du travail. L'agenda est composé de questions comme la fixation des salaires, mais aussi les accords sur la formation professionnelle, la gestion du chômage, etc, avec les gouvernements jouant un rôle certain, mais en général indirect. Voir Soskice (1999).

[8] Voir par exemple les travaux de Manfred Schmidt (1987), représentatifs de l'approche quantitative consistant à comparer un grand nombre de cas, ou ceux de Fritz Scharpf (1990) investiguant de manière qualitative un nombre de cas plus petit.

[9] En Suisse le recours à la démocratie directe plutôt qu'à des formes d'action moins conventionnels a aussi divisé les mouvements sociaux (Kriesi et Wisler, 1996): toujours la dose d'intégration supportable comme source de conflit chez les contestataires de l'ordre établi.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Progressivement, le principe des arrangements néo-corporatistes s'est élargi à d'autres sphères que celle de l'économie et de l'emploi, par exemple au niveau du système de santé - dont la gestion implique une concertation entre plusieurs partenaires - ou du traitement des problèmes de l'environnement. Ce dernier domaine montre l'importance qu'ont pris pour certains enjeux décisionnels des groupements représentant des intérêts situés à l'extérieur du champ économique, comme les groupes écologistes.[10] Ainsi, les clivages autour de l'énergie nucléaire (construction de centrales, traitement de déchets radioactifs) témoignent d'une ligne de conflit supplémentaire dans les sociétés contemporaines, fortement liée à la question de la répartition programmée du "risque" dans l'espace et le temps (Beck, 1997). Cependant, le fonctionnement des mécanismes de régulation du conflit n'est pas nécessairement le même face à des clivages présentant des propriétés différentes. Dans le domaine économique une logique du compromis et de l'échange peut prévaloir dans un régime de partenariat social, quitte à ce que les gratifications soient différées dans le temps (par exemple sous la forme de promesses de plein-emploi d'un côté, de paix sociale de l'autre).[11] Par contre, dans d'autres domaines où les préférences en concurrence sont non seulement investies fortement (sentiment élevé de "Betroffenheit"-"concernement"), mais aussi davantage connotées sur le plan moral et plus fortement antinomiques (du type "either-or": Hirschman, 1994), il devient nécessaire d'instaurer un processus de délibération et de persuasion réciproque, qui invite les uns à se mettre "dans la peau des autres ": production d'"empathie" selon Willke (1992).[12]

Reste que c'est sans doute la nécessité de mettre de l'ordre dans les rapports entre sphères sociales autonomes résultant de la différenciation fonctionnelle des sociétés qui a le plus été théorisé, d'autant plus que ces sphères ne connaissent pas uniquement entre elles des rapports de stricte division du travail et de complémentarité, mais aussi des rapports d'interdépendance et de compétition, marqués par des volontés d'hégémonie:

> "Democratic politics is filled with attempts to clarify and redefine the division of labor, responsibility, and competence among different spheres. It is also filled

---

[10] Dans sa thèse, Sonja Wälti (1999) montre que, dans le cas de certaines politiques à incidences spatiales en Suisse, 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 lors de sa mise en œuvre.

[11] Intégrer la durée facilite la coopération ainsi que nous l'enseigne la théorie des jeux: il s'agit là de la force disciplinante de la "loi du revoir" ("Gesetz des Wiedersehens": Offe, 1992).

[12] Les interactions entre participants dans ces forums de délibérations en Allemagne ont été étudiées en profondeur par une équipe dirigée par Klaus Eder (Eder et al., s.d.). Les domaines traités touchent la problématique de l'environnement et du risque technologique, dans lesquels des minorités estiment pouvoir légitimement invoquer un intérêt vital pour faire obstruction contre des décisions prises de manière majoritaire dans les circuits décisionnels classiques.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

with imperialistic attempts to subordinate the discourse of one sphere to the logic, norms, and discourse of another institutional sphere" (March et Olsen, 1995: 179).

Les acteurs des sphères les plus puissantes[13] entendent contrôler le fonctionnement des autres sphères en y imposant leur "codage" particulier du monde (Papadopoulos, 1995). Cette dimension des luttes autour de la différenciation a toutefois été peu étudiée par les théoriciens allemands des sous-systèmes sociaux; très vraisemblablement un recours à la sociologie française des "champs" de Pierre Bourdieu serait utile ici, celle-ci mettant l'accent sur les rapports de force qui s'établissent autour des définitions légitimes des situations. Il suffit de penser à cet égard aux revendications ou dénonciations successives de la juridicisation, de la scientifisation ou de la moralisation des rapports sociaux, pour ne pas parler des tensions autour de leur (dé-) politisation.

Le système politique est lui-même impliqué dans ces rapports d'interdépendance et de compétition entre sphères: il suffit de penser aux "querelles de frontière" (boundary disputes: Offe, 1984) avec les milieux de l'économie, quant au degré approprié d'interventionnisme étatique (querelles il est vrai plus prononcées lorsque les programmes politiques sont d'inspiration keynesienne que néo-libérale!)[14]. Querelles en dépit du fait que, à certaines occasions, les milieux de l'économie réclament eux-mêmes l'intervention des pouvoirs publics (protectionnisme, soutien aux exportations, etc.)[15]... et qui se traduit par des menaces, d'autant plus crédibles dans un monde globalisé, d'"exit" des investissements.[16] Autre exemple de rapports teintés de coopération

---

13 Le pouvoir d'un acteur sur un autre (ou d'un sous-système social sur un autre) dépend de son caractère incontournable pour autrui (Crozier et Friedberg, 1981), qui fait qu'il n'aura pas à « apprendre » de celui-ci (intégrer son point de vue sous l'effet de la persuasion ou de la contrainte); le pouvoir comme "the ability to talk instead of listen, the ability to afford not to learn" (Deutsch, 1963: 11).

14 D'où la nécessité de désagréger l'analyse au niveau des acteurs individuels et de groupe composant - ou prétendant représenter - tel et tel sous-système; sur l'articulation des théories de la différenciation avec celles de l'action, voir Schimank (1996).

15 "L'économique dépend du politique (au niveau politique) pour la pacification des rapports sociaux au fondement du développement des rapports contractuels marchands; de même le politique dépend de l'économique (au niveau économique) pour la fourniture de ses ressources fiscales et des moyens matériels de son fonctionnement" écrit Bruno Théret (1998: 98) qui, bien que ne recourant aucunement à une conceptualisation en termes de sous-systèmes sociaux, évoque par ailleurs la nécessité du travail de médiation-traduction afin d'assurer la communication entre ordres recourant à des médias de communication différents: "Du fait du fractionnement du social en ordres autonomes de pratiques, la relation entre le politique et l'économique est nécessairement *médiatisée* (souligné par l'auteur) ... Les opérateurs d'une telle médiation doivent permettre aux ordres économique et politique de se "compromettre" ensemble en dépit des logiques hétérogènes qui les caractérisent; ils doivent articuler des pratiques commandées par des rationalités contradictoires afin de les rendre durablement "compossibles" dans un même cadre sociétal" (Théret, 1998: 100).

16 Willke (1997) parle de l'émergence de systèmes mondiaux « latéraux », développant leur propre « suprastructure » organisationnelle, lorsque les relations d'un sous-système national (économique, scientifique, etc.) avec ses homologues d'autres pays ou avec des organisations internationales

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

et de conflit, ceux entre le système politique et le système scientifique: les universitaires et les chercheurs n'arrêtent pas de demander plus de moyens de l'Etat, tout en voulant conserver le plus d'autonomie possible dans leurs activités.[17] Ou encore, entre l'approche du système juridique et celle du système économique sur les problèmes de l'environnement (mais cela vaut pour tout enjeu impliquant une régulation juridique d'activités économiques) telles que les distingue Rose (1993: 66-67): "Lawyers can approach environmental problems in terms of what the law says and disregard the costs of obeying the law. By contrast, economists calculate the costs and benefits of everything, making tradeoffs between environmental pollution and economic growth before seeing whether or not the law agrees with their calculations".

On doit aux théoriciens systémistes, et notamment aux disciples de Niklas Luhmann dans le domaine de la sociologie du droit comme Guenther Teubner (1994) et Helmut Willke (1992 et 1997), ainsi qu'aux politistes allemands (l'école du "Akteur zentrierter Institutionalismus": Mayntz, 1997; Mayntz et Scharpf, 1995) ayant analysé les limites du pilotage étatique et de la mise en oeuvre des politiques publiques dans des sociétés complexes où plusieurs acteurs disposent de fait de pouvoirs de veto, un souci particulier d'approfondir les conditions d'une action publique efficace. Tous ces auteurs mettent en évidence - quoique plus ou moins directement - le caractère nécessairement communicationnel et délibératif de cette action,[18] et ce à l'intérieur de procédures de coordination ("policy networks", commissions, cercles d'experts, tables rondes, etc.) destinées à rompre l'"autoréférentialité" (centration sur soi) des acteurs impliqués dans les controverses.[19] On peut assimiler le rôle de ces

---

représentant les intérêts globaux de ce système deviennent plus importantes que les relations de ce sous-système avec les autres sous-systèmes sur le plan national.

[17] Ces rapports ont été étudiés de manière diachronique et comparative entre plusieurs pays par Braun (1997), à travers l'analyse des instances chargées du développement de la recherche scientifique. Les enjeux éthiques liés à certaines découvertes scientifiques et innovations technologiques posent aussi le problème du degré socialement acceptable d'autonomie du système scientifique; là aussi, le caractère éthique d'un problème ne coule pas de source, mais découle d'une lutte de définitions (plus ou moins "éthicisantes") entre acteurs en compétition.

[18] Au point que l'on puisse parler de l'émergence d'un paradigme normatif de la "démocratie délibérative"; voir les contributions dans Elster (1998). La coordination des points de vue et intérêts peut être minimale, à l'instar de ce que les théoriciens de l '"Akteur-zentrierter Institutionalismus" appellent la coordination "négative": éviter simplement de toucher lors d'initiatives réformistes aux intérêts des acteurs occupant des positions de veto.

[19] Schimank (1996 : 158) évoque l' « indifférence légitime » qui constitue une des règles centrales de l'autoréférentialité : analysant le système de la science, il souligne que les auteurs de publications scientifiques citent pour se légitimer d'autres publications scientifiques, mais pas des programmes de partis (il en irait autrement si le système scientifique était dominé par un système politique totalitaire) ou des encycliques papales (ce qui serait par contre utile dans un système théocratique : voir les tourments de Galilée). A cette indifférence, il ajoute (p. 185) le fait que les évènements extérieurs sont insignifiants pour un système donné, aussi dans la mesure où ils *ne font pas sens*, et relève même le mépris (p. 185) dans lequel sont tenues les activités des autres systèmes. Dans le domaine scientifique

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

procédures à celui des mesures de "trust-building" entre partenaires de négociation dans les relations internationales, car la complexité sociale doit aussi être considérée comme un obstacle pour l'avènement de relations de confiance: "One could speak of a structural scarcity of opportunities to build trust, in a society that is mobile, complex, differentiated, and, as a consequence, largely opaque" (Offe, 1997: 11). Par rapport à de telles procédures de coordination sociale, le système politico-administratif garde un rôle d'initiateur, de médiateur et de facilitateur du dialogue: son travail consiste à favoriser l'"éclaircissement des boîtes noires", pour reprendre une métaphore systémique de Willke (1992: 199), c'est-à-dire le dévoilement d'informations sur les manières de penser et d'agir, les objectifs, priorités et intérêts des participants, de manière à assurer au mieux la compréhension d'autrui pour leurs positions et leurs actions.

Il est vrai que le consensus scientifique n'est pas absolu sur la réalité de la clôture et de l'imperméabilité des différentes sphères sociales, qui est fortement relativisée par divers courants sociologiques. Par exemple Münch (1990) estime que ce n'est pas la différenciation en soi, mais bien l'interpénétration des sphères différenciées qui est caractéristique de la modernité. Les approches davantage orientées vers les acteurs partagent ce point de vue : ainsi, Crozier et Friedberg (1981) ont montré l'imprévisibilité des "jeux" impliquant des acteurs "à la frontière" entre plusieurs sphères, et Czada (1996), s'inspirant du paradigme pluraliste classique, évoque la pluralité des groupes de référence et le "moi multiple" des acteurs dans les sociétés complexes, capables dès lors d'ouverture et de décentration. Ce n'est pas le lieu ici pour se prononcer sur ce qui est certainement une question de priorités à établir quant aux considérations présidant à l'action sociale et à son évaluation.[20] Mais si l'insertion simultanée de l'acteur individuel dans plusieurs sphères sociales se reflète dans des identités plurielles, cela ne signifie pas que celui-ci sera continuellement capable d'"empathie" généralisée, mais plutôt qu'il actualisera, au gré des circonstances et pour éviter de se trouver en situation d'anomie, telle ou telle identité, peut-être même sans se rendre compte que c'est au détriment d'une autre... Nous disons-nous souvent, au volant de notre voiture, qu'il nous arrive aussi d'être piétons?

Le besoin de régulation ne disparaît donc pas pour autant, et il demeure suffisamment de problèmes collectifs dont la gestion implique un travail d'ajustement entre logiques spécifiques. Rendons néanmoins grâce aux théories de l'action pour avoir désagrégé l'échelle des conflits, en la transférant du niveau

---

toujours, on peut songer à la très faible considération dont jouissent parmi leurs pairs ceux qui sont affublés du qualificatif d' « intellectuels médiatiques »...

20 Ainsi Luhmann distingue entre le code d'un système, emblématique de son auto-référentialité, et ses programmes, susceptibles d'être élaborés en incorporant des points de vue extra-systémiques.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

assez abstrait de la théorie systémique au niveau plus micro-sociologique des interactions entre professionnels, administrateurs publics, entrepreneurs politiques, membres de mouvements associatifs, etc. C'est d'ailleurs finalement plutôt la perspective méso-sociologique du "akteur zentrierter Institutionalismus" (Mayntz et Scharpf, 1995) qui rend le mieux compte de l'action au sein de constellations d'agents, dont les rôles se différencient certes selon les identités sectorielles, mais qui sont avant tout structurés par leur insertion dans des organisations. En effet, un sous-système différencié peut être objectivé en plusieurs institutions, tout comme des institutions (par exemple l'université) peuvent se retrouver à cheval sur plusieurs systèmes (en l'occurrence la formation et la recherche), ce qui complique l'attribution et l'intériorisation des rôles sociaux (Schimank, 1996 : 251). Quoi qu'il en soit, nombre de comportements d'acteurs se structurent au niveau méso des organisations, qui jouent un rôle important tant dans la détermination des attentes normatives à l'égard de ces acteurs - contribuant à la production d'attitudes conformes car valorisées par un environnement qui est socialement pertinent puisqu'il "pèse" sur l'acteur - que dans la constitution des limites de leur pensable (rationalité limitée).

COORDINATION ET LEGITIMATION

L'apparition de mécanismes de coordination et de gestion de la fragmentation dans le domaine des politiques publiques vise en premier lieu leur effectivité: ce sont des moyens censés permettre de mieux atteindre les buts visés, à supposer bien sûr que ceux-ci aient été clairement explicités au préalable. L'entrée des acteurs étatiques en négociation avec d'autres acteurs sociaux ne fait pas partie d'un quelconque programme de démocratisation du fonctionnement des institutions, mais résulte de nécessités fonctionnelles. Ecoutons sur ce point P. Duran (1995: 127)[21]:

> "On s'accorde aisément à reconnaître aujourd'hui les mérites d'une gestion publique partenariale par une sorte de glissement d'un Etat-tuteur vers un Etat-partenaire. Une telle évolution n'est pas tant dictée par une volonté d'approfondissement de la démocratie que par les nécessités mêmes de l'action publique. Le recours à l'accord et au contrat se justifie donc pleinement par un souci d'efficacité dès lors que l'on est conduit à reconnaître qu'il ne peut y avoir de gestion purement technique des problèmes de société. La nature plus transversale et plus collective des problèmes publics interdit de plus en plus le seul usage de la contrainte, et l'Etat est amené du même coup à solliciter l'accord des gens qu'il est

21 Ou Warin (1999: 118): "La participation recherchée du public, qui se manifeste de différentes façons, est une inflexion importante dans la manière de gouverner aujourd'hui: elle vise à résoudre d'abord des "défaillances de gouvernement" avant même de répondre éventuellement à des enjeux de démocratie ou d'élargissement de l'Etat de droit".

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

censé diriger. Si aucun acteur n'a véritablement de capacité à gérer de manière autonome de tels problèmes, il est clair que la recherche de l'assentiment devient essentielle, et que la logique de l'ajustement mutuel doit l'emporter sur l'injonction autoritaire. La preuve en est que, même lorsque l'Etat intervient de manière autoritaire par la loi, il est bien souvent conduit à en négocier la mise en oeuvre avec les intéressés afin de réduire au maximum les résistances posssibles".

On pourrait penser que ce style de conduite des politiques publiques combine les avantages: le consensus par délibération serait la garantie d'une mise en œuvre effective. La délibération, qui intègre notamment des organisations censées représenter diverses sensibilités sociales, encouragerait la production d'une sorte de "capital social", dont on sait qu'il est lié à la pratique associative et au développement d'un tissu conséquent de relations sociales (Putnam, 1993)[22]. Ainsi, la possession de cette forme de capital par les acteurs sociaux vient à être considérée comme une aide pour la performance étatique. Elle stimulerait notamment la confiance entre partenaires dont les comportements sont largement animés par ailleurs par des logiques autoréférentielles. Le capital social comme ressource de l'action publique pour transcender les particularismes: c'est bien à cela que l'on peut ramener les divers mécanismes de gouvernance, négociation et délibération[23], dont la mise en place correspond à l'exigence de "management de l'interdépendance" (Mayntz, 1997a: 272) dans des sociétés par ailleurs fragmentées. Ce management consiste à tenter de produire – de manière relationnelle et par voie discursive - du "global" dans des conditions d'adversité, c'est-à-dire dans des sociétés où les tendances - au niveau des individus, des entreprises, des groupes - à la négation de l'interdépendance, et donc de la solidarité, au "free riding" et à la sécession ("exit") sont particulièrement fortes. Or, même si ce management requiert bien la communication entre plusieurs acteurs et secteurs, c'est toujours le système politico-administratif qui a la tâche d'en formuler le concept, de "penser le global", en tant que "spécialiste du général" (Spezialist fürs Allgemeine), selon la belle formule de Renate Mayntz (1997a: 276).[24] Sur la base d'un

---

22 Pour un point de vue qui associe le capital social en amont avec le rôle des institutions, et en aval avec ses effets sur la coordination des comportements, voir Hall (1999 : 155).

23 Sur le plan idéal-typique négociation et délibération ne se confondent pas, bien que les instances de gouvernance fonctionnent sur les deux principes à la fois, qui rappellent fortement respectivement le "bargaining" et l'"argumentation" d'Elster (1998a: 5-6), excluant du coup - ou rendant purement formel - le vote, qui est selon Elster le troisième mode de décision politique dans les sociétés modernes. La négociation relève d'une activité de type stratégique - échange assorti de promesses et de menaces plus ou moins explicites - alors que la délibération relève de l'activité communicationnelle: persuasion mutuelle (la distinction entre ces types d'activité est inspirée de Jürgen Habermas). Cette distinction recoupe très largement celle de Jobert (1998: 135) entre deux scènes de la régulation politique, celle de l'"arène", lieu où se forgent les compromis institutionnalisés, et celle du "forum" où ont lieu les controverses sur le sens des politiques.

24 Il faut toutefois prendre garde à ne pas glisser vers une interprétation étroitement fonctionnaliste, qui essentialiserait des "missions" de l'Etat dont on sait qu'elles sont sujettes à controverse: sur ce point cf. Théret (1998: 98).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

raisonnement différent, partant des attentes développées par les acteurs à l'égard de l'Etat afin qu'il remédie aux "coordination failures", l'école française de l'économie des conventions arrive d'ailleurs à des conclusions similaires (Salais, 1998).

Alors même que le système politique reflète l'hétérogénéité sociale (le thème de "l'Etat éclaté"), quand bien même au-delà cela semble être la *condition* de son adaptation à un environnement complexe[25], l'appareil étatique garde donc un rôle prédominant dans la conduite des négociations entre acteurs sociaux, qui n'ont que rarement lieu en l'absence, sinon de son intervention, du moins de son regard attentif: "à l'ombre de la hiérarchie". Willke (1997 : 280 et s.) souligne justement le fait que, loraque le système politique modifie ses modes opératoires en les orientant vers la supervision de l'activité des autres sous-systèmes plutôt que vers un contrôle direct, il ne perd pas pour autant de son poids, contrairement à ce que désirent les partisans du néo-libéralisme. Si l'intérêt public ne peut être défini de manière autoritaire et par simple décision majoritaire, si cette dernière n'est qu'une phase interne au système politique qui s'insère dans des processus de médiation sociale plus large, il est plus important que jamais que le système politique conserve ses fonctions de coordination et de cohésion, les sociétés complexes se caractérisant tout particulièrement par le déficit de loyauté à la collectivité des secteurs qui les composent. En somme, la complexité sociale appelle un pilotage politique particulièrement vigilant et prudent.

Les mécanismes propices à la délibération sont conçus comme des instances d'apprentissage généralisé, dans une optique fortement inspirée par la théorie de la ratonalité communicative de Jürgen Habermas. Dans le domaine des politiques publiques, et pour des raisons qu'il n'est pas très aisé d'établir, c'est avant tout par rapport à la gestion des nuisances et des risques dûs à la pollution ou à la construction d'infrastructures que des formes de "gouvernance discursive" (Eder, 1996) ont été utilisées, et avant tout dans des pays comme les Etats-Unis, le Canada, le Japon, et en Europe l'Allemagne, ainsi que dans des démocraties caractérisées par une culture de "concordance", comme l'Autriche, les Pays-Bas ou la Suisse (Weidner, 1993: 231-234). Les noms donnés à ces tentatives sont divers, mais recouvrent des réalités proches: "alternative dispute resolution", "public conflict resolution", "environmental mediation", etc. en anglais, "Politik-" ou "Risikodialoge" en allemand. On ne s'étonnera guère que, sur un plan plus analytique, c'est dans le domaine de la planification que ces

---

[25] Du moins selon la loi systémique de la « variété requise » (dite « loi d'Ashby »), qui ne devrait pas être transposée sans précautions dans le domaine des faits sociaux, où l'adaptation à l'environnement n'est pas une réponse mécanique à des stimulis formulée par celui-ci, mais l'issue plus ou moins prévisible de comportements d'acteurs sociaux – en l'occurrence les élites politico-administratives - qui interprètent des « signaux » émis par d'autres acteurs sociaux : mouvements, médias, etc.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

démarches où une place prédominante est accordée aux effets de discours ont été le plus théorisées, souvent avec un souci de moraliser et de démocratiser le travail d'aménagement du territoire (Fischer et Forester, 1993).[26] Le planificateur devient dès lors un agent de médiation, dont la tâche n'est plus d'imposer des décisions technocratiques - qui se heurteront de toute manière à des oppositions sur le terrain - mais de faciliter l'apprentissage collectif et, par ce biais, la mise en place de solutions consensuelles.

Ces modèles - tant analytiques qu'orientés vers l'action - reposent sur un postulat au fond ancien[27], à savoir que les préférences ne préexistent pas à la délibération, mais se clarifient, sont affinées, modifiées grâce à la discussion. Plus encore, les points de vue sont censés se rapprocher lors de celle-ci:

> "The dream of democratic argumentation is integrative. Clashes among private interests may be transformed by deliberation into a question of what is good for the community and acceptable in it" (March et Olsen, 1995: 84).

La délibération marque la limite de la conception de la politique comme rapport de forces, dans la mesure où elle vise à civiliser celui-ci. Dans les institutions qui "marchent" principalement à la délibération, même les positions dictées par des intérêts tout à fait particuliers doivent être présentées comme des contributions à l'intérêt général, comme le notent les auteurs d'un rapport empirique sur le fonctionnement d'institutions délibératives dans le domaine de la politique environnementale (Eder et al., s.d.). Certes, la sincérité de ces conversions peut être mise en doute, mais ce serait alors ne pas compter avec la "force civilisatrice de l'hypocrisie" (civilising force of hypocrisy: Elster, 1998a: 12): une fois que l'on a affirmé quelque chose, même si l'on n'y croit pas, on est sous pression pour s'y tenir afin de ne pas être déconsidéré. Par ailleurs, la délibération n'aide pas seulement à s'entendre, elle augmente aussi le niveau d'information des décideurs: utile tant pour la résolution de conflits que comme remède à l'ignorance et l'ambiguïté, les trois "grands problèmes du changement intelligent" (March et Olsen, 1995: 197-198) auxquels sont confrontées les institutions. On rejoint ici une autre dimension de l'activité politique, indissociable de la lutte pour le pouvoir: le "problem-solving" et la résolution d'"énigmes"[28], recouvrant les activités réflexives qui permettent de surmonter les limites dues à la rationalité limitée des acteurs, en cernant de proche en proche et de manière de plus en plus précise les termes des problèmes, les

---

[26] Un souci que l'on retrouve aussi dans divers courants de l'évaluation des politiques publiques: "responsive" ou orientée vers les "stakeholders" aux Etats-Unis, "pluraliste" en France.

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

[28] Dans ce sens il est tout à fait pertinent de parler de "paradigmes" de politiques publiques.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

enjeux, les alternatives et leurs effets (Fearon, 1998: 49-52).[29] A la dimension stratégique de l'activité politique - la satisfaction des intérêts - viendrait effectivement se superposer avec la délibération la dimension communicative: persuasion de la justesse des décisions prises.

Enfin, les institutions délibératives peuvent être "économes": cela mérite quelques explications, car il est courant - et certainement correct - de penser que les délibérations impliquent de longues palabres qui acroissent les coûts de transaction - notamment en termes de temps - liés à la prise de décision. Or il apparaît, du moins dans le domaine de la politique de la drogue que nous avons investigué principalement en Suisse, que la mise en place d'instances de gouvernance pour coordonner les enjeux territoriaux liés aux divergences d'intérêt entre communes-centre et communes périphériques, ainsi que les enjeux sectoriels liés aux écarts de paradigme entre instances spécialisées de l'administration, est une démarche avant tout pragmatique et incrémentale. Elle permet dans le premier cas de faire l'économie d'instances plus englobantes de "gouvernement métropolitain" qui peinent, à cause de leur caractère ambitieux, de voir le jour, et dans le deuxième d'éviter la délégation plus controversée des tâches de coordination intersectorielle à une instance étatique de niveau supérieur. Il y a là un phénomène de "path dependency" dans le sens où le cadre organisationnel ainsi que les constellations d'acteurs existants fournissent les fondations des institutions de gouvernance mises en place (Kübler et Wälti, 1998: 9-10).

De telles instances sont-elles pour autant la panacée pour la gestion, à travers la coordination et la concertation, de problèmes complexes - multicausaux, etc. - dans des sociétés fragmentées? Il ne faudrait pas aller trop vite en besogne. Certes, les interactions de face-à-face incitent à se montrer cohérent et à éviter des revirements car personne n'aime perdre sa crédibilité. Mais, de l'autre côté, les positions énoncées et engagements pris risquent aussi d'interdire de modifier son point de vue, car personne n'aime perdre la face non plus: rigidité des positions, même si l'on a été persuadé par la discussion de la nécessité d'ajustements. L'échange verbal peut s'avérer à d'autres égards aussi

---

[29] Cela rappelle étrangement le fonctionnement de la science... il fait donc sens de parler d'une "scientifisation" de la politique, à double titre: partage de préoccupations communes, et rôle croissant dans la politique de l'expertise et des "communautés épistémiques" (Haas, 1992). Mais prenons garde à ne pas assimiler pour autant deux sphères qui restent fonctionnellement différenciées: "Aus dem Postulat funktionaler Differenzierung folgt zunächst, dass auch die von einer wissensbasierten Infrastruktur 'erleuchtete' Politik nach wie vor Politik ist und nicht Wissenschaft" (Willke, 1992: 285). La politique n'est pas que recherche de vérité; et si cette préoccupation n'est pas absente de l'arène du "policy-making", elle est fortement contrainte par le souci de praticabilité et de mise en oeuvre des décisions prises, et nettement moins présente dans la sphère des "politics", celle de la compétition pour le pouvoir. Pour reprendre une ancienne distinction de A. Wildavsky (1979): "cogitation intellectuelle" *et* "interaction sociale", les deux propriétés de l'action politique se trouvant en tension constante.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

contre-productif par rapport à la résolution de conflits: (...) if discusssion can effectively reveal private information about people's preferences over policy outcomes, then there is no reason why in particular cases it might not reveal that the extent of conflict is greater than previously believed" (Fearon, 1998: 57). Si, comme on en attend, cet échange réduit la rationalité limitée des acteurs et clarifie les enjeux, on ne peut exclure que les protagonistes "découvrent" des raisons de conflit plus nombreuses ou plus vives qu'ils ne le pensaient. On rappellera à cet égard que les dispositifs institutionnels et les technologies politiques considérés comme ayant été performants dans leur objectif de régulation du conflit entre groupes sociaux antagoniques ne se fondent pas uniquement sur l'échange et la concertation entre les parties, mais aussi sur leur *isolement*. Tant la pillarisation que le fédéralisme évoqués précédemment conduisent à la construction d'entités homogènes du point de vue des clivages qui traversent la société globale, capables de vivre largement en autarcie,[30] et donc de s'ignorer plutôt que de perpétuer le conflit. Le consociativisme: coopération au sommet entre les élites certes, mais en même temps consolidation même ou institutionnalisation, selon ses variantes, de la segmentation à la base.

De plus, rien n'assure que le climat dans les instances de délibération, voire leur survie elle-même, ne dépendra pas de la conjoncture. Leurs travaux ne se déroulent pas dans un vide politique: en Suisse, les écologistes ont quitté un de ces groupes de discussion pour protester contre la décision du gouvernement d'augmenter la puissance d'une centrale nucléaire (Wälti, 1995). On sait aussi que les arrangements néo-corporatistes ont été considérés comme un "fair weather product": patronat et syndicats jouent le jeu tant que les ressources à répartir sont suffisantes pour chaque partenaire alors que, lorsque la crise s'installe ou que des opportunités plus attrayantes se présentent pour maximiser ses intérêts, les structures néo-corporatistes sont remises en question - préférence par exemple pour des négociations dans l'entreprise au lieu du "package deal" englobant - voire même désertées, quand par exemple les secteurs les plus internationalisés du patronat sont tentés par l'"exit". Ces arrangements sont donc dépendants des mêmes rapports de force qu'ils sont appelés à "civiliser"![31] La même incertitude frappe la performance d'instances chargées de remédier à des conflits de valeurs: lorsque les points de vue sont fortement éloignés les uns des autres, la délibération ne va probablement pas

---

[30] Sur le plan socio-politique: du point de vue des infrastructures dans le cas de la pillarisation, des compétences juridiques dans celui du fédéralisme

[31] Il faut toutefois signaler que des recherches comparatives ont aussi montré la fonctionnalité de ces arrangements pour la gestion de la crise économique des années 70 (Schmidt, 1982), la communication entre acteurs de la politique économique qu'ils ont permis ayant favorisé l'établissement de relations de confiance entre eux, qui se sont ensuite avérées bénéfiques pour la prise de mesures de manière coordonnée (Scharpf, 1990).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

suffire pour les concilier. C'est lorsque le besoin de procédures de conciliation se fait sentir le plus impérativement - pour gérer des ressources rares, en cas de conflit de valeurs aigu - que celles-ci rencontrent leurs limites... En effet, les défenseurs de ces procédures ont tendance à occulter la dimension conflictuelle qui leur est inhérente, le poids des inégalités de pouvoir, le fait que les acteurs disposent de ressources et sont confrontés à des contraintes - par exemple institutionnelles - variables. Non sans ironie, Susan Fainstein (s.d.: 5) assimile l'œuvre de certains théoriciens de la planification inspirés de la rationalité communicative à un "Boy Scout Handbook", car ils "often tend to fail into moral exhortation as a substitute for analysis". Et même si l'on peut estimer que ces institutions "discursives" sont mieux à même d'absorber le conflit car il n'est pas de bon ton d'y proférer des menaces (Eder et al., s.d: 80), ceci tend à occulter une dimension moins visible du pouvoir. Ainsi, dans le domaine des politiques à incidences spatiales en Suisse, il est apparu que le comportement plus ou moins conciliant des interlocuteurs pouvait aussi dépendre de la manière dont ils anticipaient un éventuel jugement du Tribunal fédéral (Wälti, 1999): le jeu délibératif avait lieu à l'ombre de la régulation juridique.

Il importe en outre de relever – et c'est un point majeur - que la focalisation sur l'efficacité des instances de négociation, délibération, et gouvernance a largement empêché d'entrer en matière sur la question de leur légitimité.[32] Ou, plus exactement, la conception de la légitimité qui sous-tend le développement - et même l'analyse - de ces instances est à la fois peu explicite et passablement instrumentale. Renate Mayntz (1997: 270 n.7) écrit:

> "Die Demokratisierung ist in dieser Perspektive weniger der Motor als vielmehr ein Korrelat der mit einer wachsenden Inklusivität aller Teilsysteme einhergehenden Enthierarchisierung; faktisch war sie jedoch eine wichtige Voraussetzung funktioneller Differenzierung, da sie den Verzicht des Staates auf absolute Macht bedeutete, wodurch die Entwicklung einer freien Wirtschaft, einer freien Wissenschaft und freier Verbände überhaupt erst möglich wurde."[33]

Or, il est certes vrai que le renoncement à la toute-puissance étatique et les efforts d'incorporation croissants dans la décision de représentants des principaux sous-systèmes sociaux dénotent le passage à un modèle plus horizontal (déhiérarchisation) dans la conduite des politiques publiques. Mais la restriction du contrôle étatique ainsi que l'étatisation des intérêts particuliers qui

---

32 "*Réfléchir sur la capacité à agir des autorités publiques, autrement dit leur pouvoir, ne dispense pas en fait d'un questionnement sur leur identité et leur légitimité, c'est-à-dire leur autorité*" (Duran, 1999: 16, souligné par l'auteur).

33 Schimank (1996 : 241 n.) soutient que l' «Akteur zentrierter Institutionalismus » du Max-Planck Institut ne laisse plus que peu de place à des considérations relevant de la différenciation. Cette citation contredit cette assertion : les limites au pilotage étatique ne tiennent pas qu'au développement d'associations, mais bien à la différenciation entre sphères sociales autonomes.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

participent désormais à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques publiques ne peuvent sans autre être assimilées à de la démocratisation. Dans un tel modèle, qui tend à remplacer la représentativité élective par une combinaison de représentativité de groupe et de présence fondée sur le savoir, la légitimité des procédures mises en place (gouvernance, "policy networks", conférences de consensus, mais aussi contractualisation et déformalisation du droit[34]) devient tributaire de l'acceptation par divers acteurs organisés des choix qui y sont formulés. La non adhésion aux décisions prises dans ces instances et l'absence de coopération pour leur mise en oeuvre sur le terrain sont néfastes pour leur effectivité. L'argument pour la mise en place de tels circuits décisionnels devient dès lors celui de la nécessaire identification à leurs "outputs" des acteurs incontournables, dont l'"exit" ou la "voice" compliquerait l'activité étatique: qu'il s'agisse de "sous-systèmes" dans le sens de Luhmann, dont l'autonomie doit être préservée, de groupes d'intérêt dont l'expertise sectorielle ou locale est nécessaire pour l'implémentation[35], ou de publics-cible dont la confiance et le consentement sont tout autant indispensables (faisabilité politique).

Nul ne songerait à contester le fondement de tels raisonnements. Il y a là néanmoins un risque qu'à la légitimation démocratique globale viennent se substituer des formes de légitimation locales, sectorielles, souvent à forte composante bureaucratique et technico-professionnelle (Papadopoulos, 1998: 290-295), comme le soutien qu'accordent les milieux de travailleurs sociaux aux expérimentations en matière de politique-drogue en Suisse. Pas que celles-ci soient inutiles: si dans la conduite des politiques publiques la légitimité auprès des acteurs du champ "médiatique" peut "faire" l'opinion - pour reprendre l'expression de Patrick Champagne à propos de l'effet des sondages -, l'absence de légitimité auprès de groupes restreints, composés de publics particulièrement attentifs et impliqués, peut être désastreuse (rien que parce qu'elle peut aussi mobiliser l'attention des médias). Il suffit de penser aux formes de désobéissance aux injonctions des autorités dans le domaine de la politique de la drogue, qu'elles aient été le fait de militants créant des chaînes humaines pour empêcher la police d'arrêter les consommateurs de drogue afin de les refouler dans leur lieu d'origine, ou de professionnels spécialisés (médecins de rue, travailleurs sociaux) refusant d'appliquer des consignes restrictives dans la distribution de drogue ou de seringues. Mais l'ajustement mutuel et la reconnaissance croisée entre acteurs disposant de pouvoirs de chantage élevés - pour une raison ou une autre: savoir, organisation, capacité de blocage, argent - peuvent difficilement être considérées des bases de légitimité suffisantes: "(i)l n'est pas du tout sûr (...) qu'il faille confondre ce qui relève éventuellement de la

---

34 On lira à ce sujet avec profit les analyses des publicistes: cf. Morand (1999).

35 Problème de faisabilité technique de la décision, s'agissant de ne pas se tromper sur les hypothèses causales ("algorithmes": Muller, 1991) orientant les choix.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

négociation et de la participation avec l'établissement de la démocratie" (Duran, 1999: 85). En tendant par ailleurs vers une vision du bien public fondée sur l'intérêt plus que sur l'identité,[36] la légitimation par l'efficacité, quoique moins exigeante (Scharpf, 1999: 12), reste insuffisante. Même si les politiques publiques conduisent à des choix correspondant aux exigences de l'optimum de Pareto, même si elles génèrent des jeux d'acteurs où tous les protagonistes sont gagnants ("win-win"), ou encore si elles satisfont aux critères d'une "démo-distribution" (Sartori, 1987) généreuse, rien n'assure que cela conduise à la satisfaction définitive des assujettis. Or les analyses – principalement la littérature anglo-américaine et allemande - des nouveaux "policy styles" occultent trop fréquemment la question de la légitimité démocratique dans l'espace public.[37]

Il existe certes quelques exceptions: Scharpf (1993: 35) par exemple relève que les accords entre différents niveaux gouvernementaux et administratifs (ce que l'on appelle la gouvernance "multi-niveaux") conduisent à la perte de pouvoir des parlements,[38] Rhodes (1996: 53) souligne que la gouvernance pose un important "challenge for democratic accountability", et Peters (1998 : 24) relève aussi que "(T)he resultant processes for governing may be more efficient, or the outcomes may satisfy some elements of the public, but they do not appear capable of meeting reasonable accountability standards", en poursuivant sur le caractère probablement indésirable des arrangements de gouvernance du point de vue normatif, leur opacité étant encore plus forte que celle des processus bureaucratiques classiques. Pourtant, Renate Mayntz (1998 : 15-16), qui est une des principales figures du développement des théories sur le pilotage, remarque en traçant le bilan des approches de la gouvernance : "(...) it is indeed surprising how long democracy theory and the theory of (national) political governance have remained isolated from each other. When governance theory came to focus on horizontal cooperation and policy formation within

---

36 Ce qui reste néanmoins tout relatif: la croyance à l'efficacité des mesures préconisées relève souvent d'un attachement qui cimente l'identité des groupes. Il en est ainsi des élites réformistes en matière de politique de la drogue, à ce point convaincues de la justesse de leurs choix qu'elles abordent avec une confiance inébranlable les nombreuses évaluations demandées des mesures adoptées. De l'autre côté, la discussion sur les instruments n'empêche pas la mise sur agenda de celle sur les valeurs: dans le même domaine, les prohibitionnistes opèrent des condamnations morales sans s'embarrasser de considérations d'efficacité.

37 La littérature française sur la négociation dans les politiques publiques est beaucoup plus sensible à ces problèmes: voir notamment Gaudin (1995).

38 Il avait d'ailleurs fait œuvre de pionnier en identifiant les problèmes de lisibilité et d'imputation liés à l'enchevêtrement de compétences entre plusieurs niveaux de décision, d'abord au sein du fédéralisme allemand, puis au sein du système politique en formation de la Communauté Européenne (Scharpf, 1985). Il existe maintenant plusieurs propositions émanant de milieux scientifiques et politiques visant à remédier au fameux « déficit démocratique » du système de gouvernance européen. Il importerait toutefois de se pencher aussi davantage sur les problèmes de légitimité dus à la confusion horizontale des pouvoirs au niveau européen (Schmidt, 1999).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

networks, it was recognised that this raises the problem of democratic accountability. Horizontal cooperation and negotiation in networks can be no substitute for democracy, even though, in view of the difficulty of representing very specific interests within a system of general elections, the development of policy networks that include representatives of opposing socio-political interests is sometimes seen as a more practicable form of interest representation".

Or on sait que, à mesure que certains réseaux de politiques publiques se consolident et échappent au contrôle public, le risque augmente que leurs participants s'entendent pour former des "coalitions distributives" (Olson, 1982) visant à capturer des bénéfices particularistes, à préserver les rentes de situations acquises et à externaliser les coûts de leurs arrangements sur les acteurs externes. Pas que les politiques publiques requièrent toujours – dans les faits, et pas en théorie - le consentement actif de majorités, puisque le silence d'une majorité faiblement concernée peut aisément être interprété comme signe d'assentiment de sa part (Wright, 1976). Mais cela ne justifie pas de négliger la question démocratique, qui peut à tout moment être posée par les acteurs écartés des "policy networks", d'autant plus que la sociologie de l'action collective nous enseigne que les groupes les plus susceptibles de se mobiliser efficacement pour acquérir des ressources sont ceux qui défendent les intérêts les plus restreints (Olson, 1978): évitons donc toute "glorification excessive d'une société civile improbable" (Duran, 1999: 86).

A ma connaissance, parmi toutes les technologies de concertation déployées dans un objectif de pilotage et de coordination, ce sont surtout les arrangements néo-corporatistes entre grandes organisations patronales et le secteur politico-administratif qui ont été examinés de manière assez approfondie sous l'angle de la théorie de la démocratie.[39] Par rapport à de tels arrangements la question démocratique ne se pose d'ailleurs de loin pas uniquement en termes normatifs abstraits, car elle figure bien à l'ordre du jour de la lutte politique, notamment lorsque le monopole de représentation que ceux-ci impliquent[40] est contesté à cause de l'immobilisme qu'il génère, voire même des bénéfices concentrés qu'il offre aux organisations ayant accepté de "rentrer dans les rangs" en échange d'un statut officiel. Prenons le cas de la politique agricole suisse, largement capturée pendant longtemps par une alliance entre l'office compétent

---

[39] Je fais par exemple référence au remarquable ouvrage édité sous la responsabilité de E.O. Wright (1995), avec des contributions centrales de Joshua Cohen et Joel Rogers, et des compléments de Jane Mansbridge, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, etc.

[40] Pour des raisons évidentes: afin d'éviter l'"exit" vers des organisations concurrentes de membres déçus de la base, qui ne participent pas aux négociations entre élites mais les subissent passivement, donc afin d'assurer aux interlocuteurs plus de prévisibilité quant aux réactions du secteur. Il n'est guère malaisé de voir là aussi un mécanisme de réduction de la complexité.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

de l'administration fédérale et la principale association de producteurs (Sciarini, 1994) : des organisations concurrentes virent le jour et manifestèrent leur point de vue, et l'une d'entre elles, le VKMB, principalement implantée chez les petits et moyens paysans de la Suisse allemande, réussit à mettre à l'ordre du jour dans l'espace public à la fois la clôture auto-référentielle et les transformations nécessaires du secteur agricole (libéralisation, orientation plus favorable à l'environnement), en recourant précisément aux circuits démocratiques, notamment à l'initiative populaire que connaît le système référendaire helvétique (Blaser et al., 1999).

Mutatis mutandis, la politique de la drogue n'est pas épargnée par une mise à l'ordre du jour analogue de la question démocratique: rien que sur la plan fédéral en Suisse, les électeurs auront été sollicités par divers groupements, d'abord pour se prononcer sur une initiative populaire à teneur répressive ("Jeunesse sans drogue", rejetée à une forte majorité en 1997), une année plus tard pour se prononcer sur une initiative à contenu très libéral diamétralement opposé ("Droleg" rejetée à son tour en novembre 1998), et de nouveau en 1999 pour se prononcer sur un référendum contre les mesures de distribution contrôlée d'héroïne (acceptées à une courte majorité). Un des spécialistes de la politique de la drogue en Suisse remarquait:

> "(...) on peut interpréter la formation, dans plusieurs villes suisses, de groupements anti-toxicomanes de droite comme l'expression d'une de ces réapparitions de la question démocratique par rapport à des mesures prises dans le domaine de la politique de la drogue, menée jusqu'ici essentiellement sous une forme de régulation non-étatique" (Kübler, 1993: 36)."

Et toujours dans le même domaine de politique publique:

> "L'apparition et la persistance de conflits au niveau local révèle que la dimension conflictuelle et les possibilités de politisation des enjeux n'ont pas disparu pour autant. Elles se manifestent donc simplement au moment de la mise en oeuvre. En d'autres termes, pour utiliser une métaphore, la conflictualité 'dysfonctionnelle' que le nouveau modèle d'intervention étatique avait chassée par la porte revient par la fenêtre (...). L'exemple de la politique de la drogue démontre que des conflits de mise en oeuvre au niveau local peuvent devenir aussi décisifs pour la réalisation d'une politique qu'un débat global" (Kübler, 1995: 106-107).

Témoin supplémentaire d'un certain aveuglement tant des pouvoirs publics que des chercheurs face à la question démocratique, la tendance à ne voir dans les mobilisations collectives sur le plan local pour s'opposer à des projets d'infrastructure ayant des incidences sur l'espace vécu[41] que des manifestations

[41] Et qui vont des lignes de chemin de fer aux centrales électriques, des pylônes à haute tension aux établissements pour consommateurs de drogue ou aux abris pour personnes sans domicile...

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

du bien connu phénomène "nimby" (not in my backyard). Bien que l'on ne puisse pas contester le manque de solidarité toujours susceptible d'apparaître dans de telles situations[42] - et ce d'autant plus que les coûts qu'elles génèrent sont spatialement localisés et donc aisément perceptibles, alors que les bénéfices sont, eux, soit diffus, soit à long terme -, il serait réducteur de ne considérer que cette dimension du problème. Discours politiques et discours scientifiques vont parfois de concert pour déclasser ainsi les oppositions,[43] alors que le traitement de minorités véhiculant des appréhensions particulièrement intenses eu égard aux coûts engendrés par la production de biens collectifs révèle un problème profond et ancien, intimement lié aux conditions de la prise de décision en démocratie. Au-delà de l'expression d'intérêts particuliers, il peut même arriver que ces minorités soient aussi porteuses de conceptions alternatives de l'intérêt public. Des revendications aussi différentes que celles des milieux écologiques dans les politiques de l'environnement ou celles des milieux traditionalistes par rapport au problème de la drogue, relayées par des associations locales et des riverains, véhiculent très clairement des représentations de ce qui est favorable au bien commun, et l'on sait que la définition de celui-ci fait précisément l'objet de nombreuses controverses dans les sociétés fragmentées. Ainsi, au-delà du "syndrome nimby", des chercheurs décèlent dans les contestations des projets des pouvoirs publics des critiques à des procédures de consultation jugées insuffisantes et intervenant trop tardivement, ainsi que des demandes de participation démocratique (Jobert, 1998). D'autres voient dans les argumentations utilisées des mécanismes de "montée en généralité", qui visent justement à désenclaver l'opposition de sa composante strictement utilitariste (Lolive, 1997; Trom, 1999). Résistances pas seulement au nom d'intérêts étroits, mais aussi au nom de l'intérêt public suprême: on pourrait bien sûr objecter qu'il s'agit là de simples mécanismes d'euphémisation et de masquage idéologique. Mais cela ne change rien au fait que la question de la démocratie - assortie à celle du bien commun - est du coup posée : elle mérite donc bien d'être réintroduite dans la discussion sur les transformations du style de conduite des politiques publiques.

---

[42] Et surtout lorsque la démocratie offre des fenêtres d'opportunité: Fainstein (s.d.: 11) relève que les faubourgs des villes américaines jouissent d'une autonomie décisionnelle considérable, et que les procédures de participation citoyenne dans la planification sont très développées. Résultat: un "zonage" du terrain qui génère des exclusions. Le parallèle est frappant avec le comportement des autorités dans les communes périphériques des agglomérations en Suisse qui, souvent sous la pression de leurs habitants, refusent de reconnaître que les problèmes de drogue que connaissent les villes-centre sont aussi les leurs.

[43] Notamment lorsque l'analyse des politiques publiques se nourrit de commandes publiques: ainsi Electricité de France est à l'origine d'études – d'orientation managériale certes, mais dont on ne peut nier le sérieux – visant à cerner le phénomène "nimby" par rapport aux projets qui l'intéressent (Dubien et Waeraas de Saint Martin, 1994).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

ORDRE DE LA GOUVERNANCE ET ORDRE DEMOCRATIQUE

Poser cette question ne revient pas pour autant à se contenter de relever - et c'est à son tour une des limites inhérentes à la plupart des rares travaux sur la gouvernance sensibles à ce problème - le "déficit démocratique" de la gouvernance. Tout d'abord, la gouvernance peut ne pas présenter que des avantages fonctionnels (professionnalisation, rationalité à plus long terme, etc.), mais peut aussi générer des gains en matière de solidarité collective et d'intégration sociale. Le cas de la politique de la drogue montre que des expérimentations d'inspiration technico-bureaucratique (programmes d'"aide à la survie": création de services à bas seuils pour toxicomanes, distribution contrôlée de seringues ou de substances toxiques, etc.), impulsées par des coalitions rassemblant administrateurs et travailleurs de terrain, et évaluées positivement par la communauté scientifique internationale pour leurs effets, cherchent à contourner les oppositions de type rigoriste ou "nimby" dont l'expression est rendue possible par l'existence de canaux démocratiques. Les démarches permettant de réduire l'exclusion et une marginalisation encore plus forte de catégories sociales stigmatisées doivent donc se prémunir contre les dérives populistes ou égoïstes de la démocratie: dilemme (Papadopoulos, 1998: 186-189). Finalement, dans des sociétés complexes, la question démocratique se pose elle-même de manière complexe.[44] Je conclurai par trois remarques à cet égard:

a) La croyance au rôle efficace des mécanismes de représentation ou de démocratie directe en tant qu'instances de contrôle des gouvernants repose sur une série de postulats de rationalité et de transparence dont rien n'assure la validité:
- postulat que les électeurs sont au courant du contenu des politiques publiques, alors que l'on sait que cela dépend tant des enjeux que de facteurs sociologiques, comme le niveau de formation des individus;[45]
- postulat que les gouvernants anticipent les réactions des électeurs, que ceci est la contrainte la plus forte qui pèse sur leurs comportements, et que cette opération de simulation est menée correctement;[46]
- postulat que les gouvernants sont désireux, et qui plus est capables, de poursuivre des objectifs clairs et de fixer les moyens les plus appropriés pour y

---

[44] Pour un compte-rendu lucide et désabusé sur les possibilités de la démocratie dans un contexte de complexité sociale, cf. Zolo (1992).

[45] Les recherches empiriques sur le comportement des Suisses lors des votes référendaires sont très instructives à cet égard; cf. Kriesi (1993).

[46] Il existe bien sûr des technologies politiques variées destinées à accomplir cette fonction, du simple sondage à la consultation des "acteurs intéressés", qui en Suisse est institutionalisée; cf. entre autres Papadopoulos (1997: 78-91), avec une tentative de théorisation de cette technologie. Voir aussi toute la littérature sur le "political business cycle".

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

parvenir; sans adhérer nécessairement à un modèle de décision aussi empreint d'aléatoire que celui de la "poubelle" où les "décideurs" (si l'on peut dès lors les qualifier ainsi...) puisent des solutions (March, 1994: 198-206), il importe de modérer toute vision balistique de l'action publique;[47]
- enfin, postulat passablement fort que les électeurs sanctionneront en premier lieu les choix des gouvernants (idée du vote rétrospectif), et ce en établissant régulièrement sur le plan cognitif des liens de causalité entre les "outputs" de l'action publique et les "outcomes" qui les affectent.

b) Le contrôle démocratique restreint la marge d'action des gouvernants (bien que l'espace de manoeuvre de ces derniers varie en fonction des propriétés des situations, et de la manière dont les gouvernants les perçoivent), et ceci peut être intégré comme un coût générateur de rigidités. Face à des environnements instables et en constante mutation, ce contrôle peut empêcher des expérimentations et des ajustements nécessaires, risque de privilégier les modifications à la marge, et d'interdire des options dont même des gouvernés sceptiques dans l'immédiat pourraient identifier les avantages dans le long terme, et regretter ultérieurement leur non réalisation:[48]

> "On the one hand, (accountability) sharpens social control and makes political actors more responsive to social pressure and to standards of appropriate behavior that they (and others) associate with their roles. It induces more careful consideration in defining a situation and in determining appropriate responses to it. On the other hand, accountability can also lead to procrastination and excessive consideration of possibilities, reduce risk-taking, make decision-makers cautious about change and about risking mistakes that might become public; and dispose them to persistence in courses of action that appear to have failed (...) The fundamental accountability dilemma is found in the way efforts to achieve accountability seem inexorably to reduce the capabilities of political systems to maintain a long-run perspective. As a result, accountability enforced by monitoring and political competition is vital to democracy and simultaneously a potential threat to it" (March et Olsen, 1995: 146 et 151).

Il en résulte que - autant la légitimité des systèmes démocratiques tient à leur représentativité - autant des dispositifs ont aussi été régulièrement mis en place pour assurer un certain *éloignement* des gouvernants par rapport aux

---

47 Vision qui est sous-jacente aux diverses études, par ailleurs intéressantes, sur les préférences de l'opinion publique en matière de choix politiques et sur son évaluation de l'action des gouvernants: voir par exemple le livre de synthèse de Kaase et Newton (1998).

48 Une telle vision peut toutefois manquer de recul par rapport au point de vue managérial et "top down" des élites elles-mêmes; actuellement c'est le paradigme dominant en Suisse quant au rôle dysfonctionnel de la démocratie directe, notamment en matière de marge de négociation sur le plan international, puisqu'un ouvrage récent (Borner et Rentsch, 1997) se pose même la question de "combien de démocratie directe la Suisse peut-elle supporter?". Sur les incompatibilités de gestion de crises d'adaptation et de crises de représentation concomitantes, cf. Papadopoulos (1997).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

gouvernés.[49] L'isolement des gouvernants dans des enceintes où ils disposent du temps nécessaire pour réfléchir et des échanges nécessaires pour délibérer fait partie de ces dispositifs. C'est ainsi que la doctrine moderne de la représentation en est venue, dès le 18e siècle avec Edmund Burke, à contester le mandat impératif, car il ne laissait pas suffisamment d'espace pour les délibérations des représentants, représentant un obstacle gênant à ce qui peut être qualifié comme un travail de "brainstorming" (Elster, 1998a). Plus encore, il est apparu dans la doctrine plus récente que certaines instances se devaient - pour éviter des interventions parfois incompétentes et souvent mues par des considérations électoralistes à très court terme - être isolées des gouvernants eux-mêmes: c'est le cas des banques centrales et autres instances de régulation (Majone, 1995).[50]

c) Plus particulièrement, on aurait bien de la peine à parier sur la légitimité d'une démocratie où la souveraineté de la majorité s'exercerait sans aucune entrave - ce qui, faut-il en convenir, est rare en réalité, même dans le modèle de Westminster censé fonctionner ainsi (Lijphart, 1984), car il n'est pas immunisé non plus contre les pressions particularistes des groupes d'intérêt, ni contre le pouvoir de l'administration -, et où les minorités seraient contraintes d'accepter des décisions remettant en cause leurs intérêts les plus vitaux, par la simple force du nombre. La légitimité d'une telle forme d'exercice du pouvoir est essentiellement contestable car elle ignorerait la nécessaire solidarité qui est le ciment de la cohésion sociale:

> "En effet le consentement et l'obéissance à la règle imposée par la majorité impliquent une relation de confiance pour ceux notamment à qui seront imposés des contraintes et des sacrifices. Les minorités, les opposants doivent pouvoir penser que l'action des détenteurs du pouvoir s'exercera dans des limites acceptables, non menaçantes pour leur propre survie. Cette attente est rendue possible par l'identification à des valeurs, des symboles et une histoire partagée" (Jobert, 1998a: 129).

Or la question de la contribution du système démocratique à la solidarité se manifeste avec d'autant plus d'acuité dans les sociétés contemporaines fragmentées, où les tendances à la désintégration et à la ségrégation représentent des incitations aux comportements individuels ou collectifs s'orientant vers l'"exit" et le "free riding" dès que les coûts de la solidarité sont perçus comme trop élevés. On peut ranger dans ces types de comportement tant le refus de secteurs internationalisés du patronat de contribuer aux politiques de

---

[49] Ambivalence des démocraties que met magistralement en évidence Bernard Manin (1995).

[50] Ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser problème: plus une instance est isolée, moins elle sera capable d'"empathie". Concrètement, elle aura de la peine à faire confiance aux agissements d'autres instances, et risquera donc de prendre des initiatives mal coordonnées, susceptibles de produire des résultats suboptimaux pour le bien-être collectif. Voir l'analyse du rôle de la Bundesbank allemande dans la (non) maîtrise du chômage que fait Scharpf (1990).

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

compensation domestiques envers les secteurs plus faibles (financement de mesures sociales, soutien aux secteurs productifs orientés vers le marché interne), que les différentes formes que prend le "welfare chauvinism", qui consiste à refuser de "payer" pour des groupes sociaux jugés parasitaires (les requérants d'asile, mais aussi les italiens du Sud pour les partisans de la Lega Nord, ou les flamands pour ceux du Vlaams Blok), d'autant plus que les mécanismes de redistribution sont contrôlés par une bureaucratie étatique considérée au mieux comme inefficiente.[51] En d'autres termes se pose la question de la contribution des institutions démocratiques au développement des "ressources morales" des acteurs - pour reprendre les termes de Claus Offe et Ulrich Preuss (1991) -, alors même qu'elles risquent simplement de favoriser la poursuite de buts individuels par d'autres moyens, pour reprendre cette fois la belle formule de Fritz Scharpf (1993: 26).[52]

Dans une optique tributaire de l'héritage madisonien il est en effet tout à fait légitime de considérer comme appropriées les institutions dont les normes fournissent des incitations pour l'autolimitation des acteurs, en faisant l'hypothèse prudente que la vertu civique de ceux-ci n'est pas hypertrophiée (Dahl, 1992).[53] Or force est d'admettre que le vote du citoyen dans le secret de l'isoloir ne contient - pour de bonnes raisons de liberté de la formation de la volonté individuelle - aucune incitation de ce type, aucune exigence de fournir des justifications ou de rendre des comptes (limitées aux seuls représentants, comme contrepoids au mandat qui leur a été confié, même si celui-ci n'est plus impératif). Il risque d'en résulter une agrégation de comportements purement egoïstes et privatisés (Fearon, 1998: 53)[54], conduisant à l'irresponsabilité généralisée (March et Olsen, 1995: 153).[55] Faut-il rappeler que "institutions matter"?

---

51 Sur ces questions on lira les différentes contributions dans l'excellent ouvrage collectif de Kitschelt et al. (1999).

52 Qui soutient par ailleurs que "voting by majority will neither have positive welfare consequences nor approximate distributive justice if self-interested voters are assumed" (Scharpf, 1997: 17); voir aussi Scharpf (1999: 8-9).

53 Un problème qu'attaque aussi de front le courant communautarien, qui table néanmoins plutôt sur les vertus civilisatrices de la pression sociale que sur les incitations fournies par les institutions.

54 "One consequence of privacy and secrecy is that the voter is under no obligation to offer any public justification or reason for her vote. So nothing stops the voter from voting on purely self-interested grounds, without any consideration for what would be a good decision for the collectivity." Il est intéressant de voir qu'un défenseur aussi ardent des thèses participationnistes que Benjamin Barber (1998-99) tient maintenant compte de ce risque dans l'évaluation très pondérée qu'il fait des possibilités et des limites de la démocratie électronique.

55 "A prolonged combination of citizen power with citizen exemption from accountability introduces intolerable elements of irresponsibility into a democratic polity."

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Par conséquent, ce serait très probablement un appauvrissement considérable - et dangereux - des systèmes politiques complexes que nous connaissons s'ils venaient à ne se développer que sur la ligne de la démocratie entendue comme la domination sans frein et sans médiation de majorités d'opinion, dont on sait le caractère conjoncturel, ou dont on pourrait mesurer la faible intensité voire l'arbitraire de certaines de leurs préférences, suscitées par les médias, les sondages, etc. Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est là le modèle de gouvernement préconisé par les formations populistes, qui apparaît comme repoussoir jugé à l'aune de l'héritage des Lumières. Tout comme le risque de captation particulariste des ressources par les réseaux de gouvernance existe, il est aussi envisageable que ceux-ci contribuent à la mise en place de solidarités - comme dans la politique de la drogue - dont la démocratie parlementaire ou directe semblent moins capables. Cela vaut au niveau de l'Etat-nation, mais encore davantage au niveau européen, où les possibilités d'empathie - par exemple entre nations du Nord et celles du Sud - font pour l'instant défaut, par manque d'une "thick collective identity" (Scharpf, 1999: 9) suffisante.

De l'autre côté, ce serait un appauvrissement tout aussi dangereux - allant cette fois dans le sens du particularisme ou de la technocratisation - si la "gouvernance" venait à se substituer aux canaux d'expression démocratique. C'est d'ailleurs sans doute cette menace qui explique aussi le succès des populistes, ceux-ci se faisant fort de rappeler les "promesses non tenues" des démocraties (Bobbio, 1987).[56] C'est peut-être donc à la coexistence de deux ordres institutionnels différents qu'il faut s'habituer, voire même la préconiser, tout en sachant que cette coexistence ne sera pas nécessairement coordonnée, mais relèvera davantage du "désordre configuré" laissant de la place aux dissonances (Smith, 1998). C'est là la condition nécessaire - quoique nullement suffisante - pour concilier les exigences de la démocratie avec celles de l'efficience, entendues tout simplement comme l'avènement d'un jeu à somme positive, où les gains de minorités, et à plus forte raison de minorités stigmatisées, ne seront pas perçus comme des pertes par la majorité. Un jeu où la souveraineté populaire ne s'exerce pas aux dépens de l'intégration sociale.

---

[56] Jean Leca (1996) relève le mélange de principes entre "constitutionnalisme" et "populisme" dans les démocraties: on peut donc raisonnablement attribuer le succès des formations protestataires au déficit de "populisme" dans des systèmes considérés comme élitistes (problématique de l'aliénation politique, de la crise de représentation, etc.). Je serais tenté de penser que la gouvernance, qui n'a rien de populiste, mais aussi rien de constitutionnaliste tant elle est peu formalisée, alimente encore plus ces contestations.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARBER, Benjamin (1998-99) "Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy", *The Political Science Quarterly*, 113, 4, Winter, 573-89.

BECK, Ulrich (1997) *Risk Society: Towards A New Modernity* , Londres, Sage.

BECK, Ulrich, Anthony GIDDENS et Scott LASH (1994) *Reflexive Modernization*, Cambridge, Polity Press.

BLASER, Jeremias et al. (1999) "L'émergence d'un nouvel acteur dans la politique agricole: le VKMB" in André Mach (éd.) *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 90*, Zurich, Seismo, 379-417.

BOBBIO, Norberto (1987) *The Future of Democracy,* Cambridge, Polity Press.

BORNER, Silvio et Hans RENTSCH (eds.) (1997) *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Coire-Zurich, Verlag Rüegger.

BRAUN, Dietmar (1997) *Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum kooperativen Staat*, Francfort, Campus.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1981) *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

CZADA, Roland (1996) "Interest Groups, Self-Interest, and the Institutionalization of Political Action" in R. Czada et al. (eds.) *Institutions and Political Choice. On the Limits of Rationality*, Amsterdam, VU University Press, 229-56.

DAHL, Robert A. (1992) "The Problem of Civic Competence", *Journal of Democracy*, 3, 4, 45-59.

DEUTSCH, Karl W.D. (1963) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, The Free Press.

DUBIEN, I. et G. WAERAAS de SAINT MARTIN (1994) "Le phénomène Nimby: Rapport de synthèse", Clamart, Electricité de France-Direction des Etudes et Recherches (HN-55/94/061: accessibilité restreinte).

DURAN, Patrice (1995) "Les difficultés de la négociation institutionnalisée, le parc national des Pyrénées occidentales ou la coopération contrariée" in Peter

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Knöpfel (ed.), *Solution de conflits environnementaux par la négociation*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 127-70.

DURAN, Patrice (1999) *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J.

EDER, Klaus (1996) "Procedural rationality, discursive institutions, and the state. Elements of a theory of social governance", communication au colloque "Enjeux des débats sur la gouvernance", Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne.

EDER, Klaus et al. (s.d.) *Reflexive Institutionen? Eine Untersuchung zur Herausbildung eines neuen Typus institutionneller Regelungen im Umweltbereich*, Abschlussbericht, mimeo.

ELSTER, Jon (ed.) (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

ELSTER, Jon (1998a) "Introduction" in J. Elster (ed.) *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1-18.

FAINSTEIN, Susan S. (s.d.) *New Directions in Planning Theory*, mimeo.

FEARON, James D. (1998) "Deliberation as Discussion" in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 44-68.

FISCHER, Frank et John FORESTER (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.

GAUDIN, Jean-Pierre (1995) "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? ", *Revue française de science politique*, 45, 1, 31-56.

HAAS, Peter M. (1992) "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46, 1-35.

HALL, Peter A. (1999) "The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence" in H. Kitschelt et al. (eds.), *Change and Continuity in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 135-63.

HIRSCHMAN, Albert O. (1994) "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society", *Political Theory*, 22, 2, 203-18.

HIRST, Paul (1994) *Associative Democracy,* Cambridge, Polity Press.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

JESSOP, Bob (1990) *State Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

JOBERT, Arthur (1998) "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, 42, 67-92.

JOBERT, Bruno (1998a) "La régulation politique: le point de vue d'un politiste" in J. Commaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 119-44.

KAASE, Max et Kenneth NEWTON (1998) *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, 2e éd. (1e. éd. 1995).

KITSCHELT, Herbert et al. (1999) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

KRIESI, Hanspeter (1990) "Federalism and pillarization: the Netherlands and Switzerland compared", *Acta Politica*, 25, 4, 433-50.

KRIESI, Hanspeter (1995) *Le système politique suisse*, Paris, Economica.

KRIESI, Hanspeter et Dominique WISLER (1996) "Social Movements and Direct Democracy in Switzerland", *European Journal of Political Research,* 30, 1, 19-40.

KUEBLER, Daniel (1993) "L'Etat face à la toxicomanie", Université de Lausanne, *Travaux de science politique*, 8.

KUEBLER, Daniel (1995) "Problèmes de mise en oeuvre de la politique sociale en milieu urbain: l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogues", *Revue suisse de science politique*, 1, 4, 99-120.

KUEBLER, Daniel et Sonja WAELTI (1998) "The 'spatial' and 'sectoral' governance of social policy implementation. Case studies in Switzerland", communication à l'atelier "Political Institutions beyond the State", ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick.

LE GALES, Patrick (1998) "Regulation and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3, 482-506.

LECA, Jean (1996) "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue française de science politique*, 46, 2, 225-79.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

LECA, Jean (1996a) "Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique", *Revue française de science politique*, 46, 1, 122-33.

LEHMBRUCH, Gerhard (1996) "Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa", *Revue suisse de science politique*, 2, 4, 19-41.

LIJPHART, Arend (1984) *Democracies*, New Haven, Yale University Press.

LOLIVE, Jacques (1997) "La montée en généralité pour sortir du 'Nimby'. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, 39, 109-130.

LUHMANN, Niklas (1984) *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Francfort, Suhrkamp.

LUHMANN, Niklas (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Francfort, Suhrkamp.

MAJONE, Giandomenico (1995) "Independence Versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe", in J.J. Hesse et T.A.J. Toonen, *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Oxford, Oxford University Press, vol. 1, 117-140.

MANIN, Bernard (1995) *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

MARCH, James G. (1994) *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York, The Free Press.

MARCH, James G. et Johan P. OLSEN (1995) *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

MAYNTZ, Renate (1997) *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen*, Francfort-New York, Campus.

MAYNTZ, Renate (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, 263-92.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

MAYNTZ, Renate (1998) "New Challenges to Governance Theory", Florence, European University Institute-The Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Paper no.50.

MAYNTZ, Renate et Fritz W. SCHARPF (eds.) (1995) *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, Francfort, Campus.

MORAND, Charles-Albert (1999) *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, L.G.D.J.

MUENCH, Richard (1990) " Differentiation, Rationalization, Interpenetration. The Emergence of Modern Society" in J. Alexander et P. Colomy (eds.) *Differentiation Theory and Social Change. Comparative and Historical Perspectives*, New York, Columbia University Press, 441-64.

MULLER, Pierre (1991) *Les politiques publiques*, Paris, PUF (Coll. "Que sais-je ?").

OFFE, Claus (1981) "The Attribution of Public Status to Interest Groups" in S. Berger (ed.), *Organized Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 123-58.

OFFE, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson.

OFFE, Claus (1992) *Thesen zur öffentlichen Anhörung des gemeinsamen Verfassungskommission zum Thema Bürgerbeteiligung/Plebiszite*, mimeo, Bonn.

OFFE, Claus (1997) "How can we trust our fellow citizens ?", "draft paper" présenté au 27e Congrès mondial de l'IPSA, Séoul, 18-8-98.

OFFE, Claus et Ulrich PREUSS (1991) "Democratic Institutions and Moral Resources" in David Held (ed.) *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 143-71.

OLSON, Mancur (1978) *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

OLSON, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.

PAPADOPOULOS, Yannis (1995) *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

PAPADOPOULOS, Yannis (1997) *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan.

PAPADOPOULOS, Yannis (1998) *Démocratie directe*, Paris, Economica.

PETERS, B. Guy (1998) "Globalization, Institutions and Governance", Florence, European University Institute-The Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Paper no.51.

PUTNAM, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

RHODES, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44, 4, 652-67.

ROSE, Richard (1993) *Lesson-drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House Publishers.

SALAIS, Robert (1998) "Action publique et conventions: état des lieux", in J. Commaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 55-81.

SARTORI, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers.

SCHARPF, Fritz W. (1985) "Die Politikverflechtungs-Falle : Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 4, 323-356.

SCHARPF, Fritz W. (1990) *La social-démocratie face à la crise*, Paris, Economica.

SCHARPF, Fritz W. (1993) "Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat", in R. Czada et M.G. Schmidt (eds.) *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, Westdeutscherverlag, 25-50.

SCHARPF, Fritz W. (1997) *Games Real Asctors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.

SCHARPF, Fritz W. (1999) *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

SCHIMANK, Uwe (1996) *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen, Leske+Budrich.

SCHMIDT, Manfred G. (1982) "The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policy" in F.G. Castles (ed.) *The Impact of Parties*, Londres, Sage, 97-176.

SCHMIDT, Manfred G. (1987) "The Politics of Labour Market Policy. Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations" in F.G. Castles et al. (eds.) *Managing Mixed Economies*, Berlin, de Gruyter, 4-53.

SCHMIDT, Vivien (1999) "The EU and its Member-States : Institutional Constraints and their Consequences", communication à la conférence "Rethinking Federalism in the EU and US : The Challenge of Legitimacy", Kennedy School of Government, Harvard University, 19-20 avril 1999.

SCIARINI, Pascal (1994) *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT*, Genève, Georg.

SMITH, Andy (1998) *Institutionnalismes et intégration européenne: de quel changement parle-t-on ?*, communication aux journées d'étude "Les outils analytiques de l'apprentissage institutionnel", MSH Grenoble, 14-15 décembre 1998.

SOSKICE, David (1999) "Divergent Production Regimes : Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and the 1990s" in H. Kitschelt et al. (eds.), *Continuity and Change in Modern Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 101-34.

STEINER, Jürg (1974) *Amicable Agreement versus Majority Rule*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

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

THERET, Bruno (1998) "La régulation politique: le point de vue d'un économiste" in J. Commaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 83-118.

TROM, Danny (1999) "De la réfutation de l'effet *Nimby* considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique*, 49, 1, 31-50.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

WAELTI, Sonja (1995) "Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, *Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz*, 13.

WAELTI, Sonja (1999) *Les politiques à incidence spatiale. Vers un mode de gestion médiatif ?*, Lausanne, thèse de doctorat à l'Institut de hautes études en administration publique.

WARIN, Philippe (1999) "Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 49, 1, 103-121.

WEIDNER, Helmut (1993) "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren", *Annuaire suisse de science politique*, 33, 225-244.

WILDAVSKY, Aaron B. (1979) *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis,* Boston, Little Brown.

WILLKE, Helmut (1992) *Ironie des Staates*, Francfort, Suhrkamp.

WILLKE, Helmut (1997) *Supervision des Staates*, Francfort, Suhrkamp.

WRIGHT, Erik. O. (1995) *Associations and Democracy*, Londres-New York, Verso.

WRIGHT, James D. (1976) *The Dissent of the Governed*, New York, Academic Press.

ZOLO, Danilo (1992) *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity Press.

Prof. Yannis Papadopoulos
Institut d'Etudes Politiques et Internationales
Université de Lausanne
BFSH 2
CH-1015 Lausanne
tél: +4121 - 692 31 43
fax:+4121 - 692 31 45
e-mail: ipapadop@iepi.unil.ch

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of stocks – from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Publications of the European University Institute

To The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy
Telefax No: +39/055/4685 636
e-mail: publish@datacomm.iue.it
http://www.iue.it

From Name .....
Address.....
.....
.....
.....
.....

❑ Please send me a list of EUI Working Papers
❑ Please send me a list of EUI book publications
❑ Please send me the EUI brochure Academic Year 2000/01

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author .....
Title: .....
No, Author .....
Title: .....
No, Author .....
Title: .....
No, Author .....
Title: .....

Date .....

Signature .....

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Working Papers of the Robert Schuman Centre

Published since 1998

RSC No. 98/1
Jonathan GOLUB
Global Competition and EU Environmental Policy. *Global Competition and EU Environmental Policy: An Overview*

RSC No. 98/2
Ian H. ROWLANDS
Global Competition and EU Environmental Policy. *EU Policy for Ozone Layer Protection*

RSC No. 98/3
Marc PALLEMAERTS
Global Competition and EU Environmental Policy. *Regulating Exports of Hazardous Chemicals: The EU's External Chemical Safety Policy*

RSC No. 98/4
André NOLLKAEMPER
Global Competition and EU Environmental Policy. *Improving Compliance with the International Law of Marine Environmental Protection: The Role of the European Union*

RSC No. 98/5
Thomas HELLER
Global Competition and EU Environmental Policy. *The Path to EU Climate Change Policy* *

RSC No. 98/6
David VOGEL
Global Competition and EU Environmental Policy. *EU Environmental Policy and the GATT/WTO* *

RSC No. 98/7
Andrea LENSCHOW
Global Competition and EU Environmental Policy. *The World Trade Dimension of "Greening" the EC's Common Agricultural Policy* *

RSC No. 98/8
Nick ROBINS
Global Competition and EU Environmental Policy. *Competitiveness, Environmental Sustainability and the Future of European Community Development Cooperation* *

RSC No. 98/9
Thomas RISSE (with Daniela ENGELMANN-MARTIN/Hans-Joachim KNOPF/Klaus ROSCHER)
To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union

RSC No. 98/10
Véronique PUJAS/Martin RHODES
Party Finance and Political Scandal in Latin Europe

RSC No. 98/11
Renaud DEHOUSSE
European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?

RSC No. 98/12
Jonathan GOLUB
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Instruments for Environmental Policy in the EU:An Overview* *

RSC No. 98/13
Stephen TINDALE/Chris HEWETT
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in the UK* *

RSC No. 98/14
Wolfram CREMER/Andreas FISAHN
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in Germany* *

RSC No. 98/15
Duncan LIEFFERINK
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in the Netherlands* *

RSC No. 98/16
Kurt DEKETELAERE
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in Belgium* *

*out of print

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

RSC No. 98/17
Susana AGULAR FERNÁNDEZ
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in Spain*

RSC No. 98/18
Alberto MAJOCCHI
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *New Environmental Policy Instruments in Italy* *

RSC No. 98/19
Jan Willem BIEKART
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *Negotiated Agreements in EU Environmental Policy* *

RSC No. 98/20
Eva EIDERSTRÖM
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *Ecolabels in EU Environmental Policy* *

RSC No. 98/21
Karola TASCHNER
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *Environmental Management Systems: The European Regulation* *

RSC No. 98/22
Jos DELBEKE/Hans BERGMAN
New Instruments for Environmental Policy in the EU. *Environmental Taxes and Charges in the EU* *

RSC No. 98/23
Carol HARLOW
European Administrative Law and the Global Challenge

RSC No. 98/24
Jørgen ELMESKOV
The Unemployment Problem in Europe: Lessons from Implementing the OECD Jobs Strategy *

RSC No. 98/25
Paul ORMEROD
A Business Cycle Model with Keynesian Micro-Foundations: The Policy Implications for Unemployment *

RSC No. 98/26
Richard CLAYTON/Jonas PONTUSSON
The New Politics of the Welfare State Revisited: Welfare Reforms, Public-Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies *

RSC No. 98/27
Paul JOHNSON
The Measurement of Social Security Convergence: The Case of European Public Pension Systems since 1950 *

RSC No. 98/28
Claudio M. RADAELLI
Creating the International Tax Order: Transfer Pricing and the Search for Coordination in International Tax Policy

RSC No. 98/29
Wisla SURAZSKA
On Local Origins of Civil Society in Post-Communist Transition

RSC No. 98/30
Louis CHARPENTIER
The European Court of Justice and the Rhetoric of Affirmative Action

RSC No. 98/31
Arthur BENZ/Burkard EBERLEIN
Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction

RSC No. 98/32
Ewa MORAWSKA
International Migration and Consolidation of Democracy in East Central Europe: A Problematic Relationship in a Historical Perspective

RSC No. 98/33
Martin MARCUSSEN
Central Bankers, the Ideational Life-Cycle and the Social Construction of EMU

RSC No. 98/34
Claudio M. RADAELLI
Policy Narratives in the European Union: The Case of Harmful Tax Competition

RSC No. 98/35
Antje WIENER
The Embedded *Acquis Communautaire* Transmission Belt and Prism of New Governance

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

RSC No. 98/36
Liesbet HOOGHE
Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining the Orientations of Senior Commission Officials Towards European Integration

RSC No. 98/37
Michael J. ARTIS/Wenda ZHANG
Core and Periphery in EMU: A Cluster Analysis

RSC No. 98/38
Beate KOHLER-KOCH
Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game?
La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité

RSC No. 98/39
Michael KEATING
Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game?
The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe

RSC No. 98/40
Patrick LE GALÈS
Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game?
Urban Governance in Europe: How Does Globalisation Matter?

RSC No. 98/41
Liesbet HOOGHE
Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game?
EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism

RSC No. 98/42
Burkard EBERLEIN
Regulating Public Utilities in Europe: Mapping the Problem

RSC No. 98/43
Daniel VERDIER
Domestic Responses to Free Trade and Free Finance in OECD Countries

RSC No. 98/44
Amy VERDUN
The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community?

RSC No. 98/45
Yves SUREL
The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making

RSC No. 98/46
Douglas WEBBER
The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union

RSC No. 98/47
Henri SNEESSENS/Raquel FONSECA/B. MAILLARD
Structural Adjustment and Unemployment Persistence (With an Application to France and Spain)

RSC No. 98/48
Liesbet HOOGHE
Images of Europe. Orientations to European Integration among Senior Commission Officials

RSC No. 98/49
Andre LIEBICH
Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement

RSC No. 98/50
Emil J. KIRCHNER
Transnational Border Cooperation Between Germany and the Czech Republic: Implications for Decentralization and European Integration

RSC No. 98/51
Susan SENIOR NELLO
The Economic Accession Criteria for EU Enlargement: Lessons from the Czech Experience

RSC No. 98/52
Michael J. ARTIS/Wenda ZHANG
Membership of EMU: A Fuzzy Clustering Analysis of Alternative Criteria

RSC No. 98/53
Ewa MORAWSKA
The Malleable *Homo Sovieticus*: Transnational Entrepreneurs in Post-Communist East Europe

* * *

*out of print

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

RSC No. 99/1
Giorgia GIOVANNETTI
EMU and the Mediterranean Area

RSC No. 99/2
Carol HARLOW
Citizen Access to Political Power in the European Union

RSC No. 99/3
Francesca BIGNAMI
Accountability and Interest Group Participation in Comitology

RSC No. 99/4
Mette ZØLNER
Re-Imagining the Nation

RSC No. 99/5
Walter MATTLI
Fora of International Commercial Dispute Resolution for Private Parties

RSC No. 99/6
Christoph U. SCHMID
Ways Out of the Maquis Communautaire – On Simplification and Consolidation and the Need for a Restatement of European Primary Law

RSC No. 99/7
Salvatore PITRUZZELLO
Political Business Cycles and Independent Central Banks. German Governments and the Bundesbank (1960-1989)

RSC No. 99/8
Veronika TACKE
Organisational Constructions of the BSE Problem. A Systems Theoretical Case Study on the Globalisation of Risk

RSC No. 99/9
Robert SPRINGBORG
Political Structural Adjustment in Egypt: A Precondition for Rapid Economic Growth?

RSC No. 99/10
Rebecca Jean EMIGH/Eva FODOR/Iván SZELÉNYI
The Racialization and Feminization of Poverty During the Market Transition in the Central and Southern Europe

RSC 99/11
John GOULD
Winners, Losers and the Institutional Effects of Privatization in the Czech and Slovak Republics

RSC 99/12
Heather GRABBE
A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants

RSC 99/13
Tibor PAPP
Who is In, Who is Out? Citizenship, Nationhood, Democracy, and European Integration in the Czech Republic and Slovakia

RSC 99/14
Karin FIERKE/Antje WIENER
Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement

RSC 99/15
Jarko FIDRMUC
The Political Economy of Restructuring of East-West Trade: Economic Winners and Losers in the CEECs and EU

RSC 99/16
Tanja A. BÖRZEL
Why there is No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union

RSC 99/17
Markus HAVERLAND
National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points

RSC 99/18
Sabrina TESOKA
The Differential Impact of Judicial Politics in the Field of Gender Equality. Three National Cases under Scrutiny

RSC 99/19
Martin MARCUSSEN
The Power of EMU-Ideas: Reforming Central Banks in Great Britain, France, and Sweden

RSC 99/20
Yannis PAPADOPOULOS
Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO
BIBLIOTECA

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.