

---

# L'ACTION PUBLIQUE

# AU PRISME DE SES INSTRUMENTS

---

INTRODUCTION

**Pierre Lascoumes et Louis Simard**

Les travaux à partir des notions « d'instrument d'action publique » ou de « technologies de gouvernement » ont connu récemment une forte recrudescence dans l'espace francophone, alors que les travaux anglo-saxons entretiennent depuis plus de quarante ans une réflexion continue sur le sujet. En témoigne, par exemple, l'ouvrage collectif de L. M. Salamon et O. V. Elliott paru en 2002<sup>1</sup>. L'intérêt renouvelé pour l'étude des instruments d'action publique, en tant que sous-champ de l'analyse des politiques publiques, peut s'expliquer selon Ch. Hood<sup>2</sup>, auteur de travaux fondateurs sur le sujet, par trois phénomènes. Tout d'abord, l'émergence d'enjeux de politique publique (environnement, urbain) ou la réorientation de plus anciens (sécurité, santé) ont suscité des questionnements nouveaux sur les manières de conduire les politiques publiques et initié de nombreuses réformes. Ensuite, en lien étroit avec ces changements, on observe dans les pays développés une référence croissante à des modèles néolibéraux et managériaux qui s'inspirent des régulations par les marchés. Combinés avec le développement des nouvelles technologies de connaissance<sup>3</sup>, ces changements ont produit des conditions favorables à la diffusion de modes de pilotage de l'action publique fondés sur la mesure des performances. Enfin, souvent en réaction à la dynamique précédente, Ch. Hood relève aussi la relance des approches critiques dénonçant le déploiement d'une « société de surveillance » ou du moins les risques potentiels de prolifération de nouvelles modalités de contrôle et de normalisation des phénomènes sociaux. Ce qui est en cause, ce sont les modalités concrètes de l'exercice du pouvoir, les structures de la domination au sens wébérien, et pas seulement des questionnements fonctionnalistes ou la recherche de technologies efficaces.

---

1. Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

2. Christopher Hood, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers : Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), 2007, p. 127-144.

3. Malgré le développement des NTIC qui apparaît comme une raison de repenser les instruments et l'occasion de produire un nouvel ouvrage (avec Helen Z. Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007) et un chapitre dans le *Oxford Handbook of Public Policy* (dirigé par Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford, Oxford University Press, 2006), Ch. Hood soutient que sa grille d'analyse des instruments (*The Tools of Government*, Londres, Macmillan, 1983) est toujours pertinente. « *Ideas can come back into fashion as well as go out. And older forms of analysis can stand the test of time, particularly if they are not specific to any particular technology or ideology of governance* » (Ch. Hood, « Intellectual Obsolescence... », art. cité, p. 128).

Avant d'entrer dans le détail des différents types d'analyses effectuées depuis quarante ans à partir de la notion « d'instrument », il peut être utile d'en rappeler les principaux apports à l'analyse de l'action publique, et plus largement à la science politique.

La question du « changement », que ce soit celui des politiques publiques et au-delà celui des régimes politiques, est récurrente dans notre domaine. L'approche par les instruments constitue un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques. Dans ce sens, elle constitue une nouvelle perspective méthodologique pour l'étude de l'action publique et privilégie une entrée par l'observation et l'analyse de dimensions aussi discrètes que significatives. Elle incite à saisir l'action publique dans sa matérialité. Parmi les facteurs qui permettent de caractériser l'action publique, les instruments constituent une variable relativement indépendante (même si elle est le produit d'une histoire et de mobilisations) et explicative de l'action publique. Le choix de cette entrée analytique encourage aussi une relecture, voire une interprétation alternative de décisions de politiques publiques. L'instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure. Enfin, à un niveau de généralité supérieur, on peut souligner deux apports significatifs. Tout d'abord, en termes de sociologie politique, l'approche par les instruments permet de saisir la transformation du rapport gouvernant/gouverné à partir d'un marqueur concret de l'action publique. La question du mode d'orientation des conduites individuelles et collectives et de sa légitimation est plus que jamais dans notre actualité. Comprendre l'instrumentation est une façon de saisir les transformations de l'État en envisageant ses pratiques, et les recompositions qu'elles connaissent, en particulier dans la tension permanente entre contrainte et incitation. De plus, l'instrumentation nourrit aussi la réflexion sur les régimes politiques et les *policy styles* de façon transversale aux découpages sectoriels classiques. Ensuite, dans une perspective internationaliste, la question du transfert des instruments offre un chantier toujours renouvelé pour appréhender les phénomènes de circulation des idées et des modèles, mais aussi les dynamiques d'appropriation et de réinterprétation. Enfin, l'approche par les instruments connaît toute une nouvelle génération de chercheurs francophones. Il apparaît pertinent de faire connaître ces travaux tout en contribuant à mieux faire connaître ceux anglo-saxons sur les instruments d'action publique dans l'espace francophone de la science politique, où F. Varone a tenu un rôle de pionnier<sup>1</sup>.

Ce dossier thématique de la *Revue française de science politique* se propose de présenter des approches témoignant de perspectives de recherche récentes en matière d'instruments d'action publique. Cette introduction présente en préalable un état de la littérature scientifique, tant des travaux fondateurs nord-américains que des grandes directions de recherche contemporaine. Nous montrerons comment cette approche, longtemps latente dans les travaux d'action publique, s'est développée sous l'influence de la *policy analysis* nord-américaine, puis sous des angles néo-institutionnels et sociologiques. Ces jalons posés, nous présenterons les trois travaux retenus qui développent des approches différentes à partir de données empiriques originales, et enrichissent ainsi par le débat et l'exemplification empirique la question de l'instrumentation.

1. Frédéric Varone, *Le choix des instruments des politiques publiques*, Berne, Haupt, 1998.

## Une question latente

Les instruments d'action publique sont restés pendant longtemps une question latente de l'analyse des politiques publiques. S. H. Linder et B. G. Peters<sup>1</sup> attribuent à R. A. Dahl et C. Lindblom l'origine de ce questionnement. Dès les années 1950<sup>2</sup>, ces derniers avaient souligné l'importance des techniques d'intervention publique, enjeu transversal à tous les régimes politiques. Selon eux, le grand clivage idéologique capitalisme/socialisme était secondaire par rapport au choix entre les multiples « techniques politico-économiques » de conduite des programmes gouvernementaux. La question était pour eux décisive dans la mesure où les innovations en ce domaine allaient croissantes (*rate of innovation*) mais restaient encore très peu analysées<sup>3</sup>.

Cependant, durant plusieurs décennies, les questions liées aux instruments d'action publique (leurs propriétés, les critères de leur choix, leurs effets et leur combinaison) sont restées un impensé (ou un peu pensé) de l'action gouvernementale. Ces questions étaient traitées comme une dimension secondaire par rapport aux approches en termes d'acteurs, de projets politiques, d'institutions ou de croyances. Les instruments ont d'abord été étudiés dans une perspective fonctionnaliste ou technique. Leur place dans les décisions politiques était considérée comme allant de soi. Gouverner c'est alors légiférer, taxer, informer, etc., c'est-à-dire mobiliser des instruments prêts à l'emploi en fonction des buts que se donne un gouvernement et/ou des « problèmes » sur lesquels il décide d'agir. En tant que « *legislative solution* »<sup>4</sup>, l'instrument s'inscrit dans la rationalité technique du modèle bureaucratique. Tout au plus, à l'occasion de la mise en œuvre, s'interroge-t-on sur ses capacités normatives et, plus récemment, sur son efficacité économique.

Les instruments d'action publique ont fait nouvellement l'objet d'une certaine fascination à condition qu'ils soient innovants. Les critiques croissantes adressées au modèle interventionniste du « *command and control* » ont conduit les gouvernants à multiplier de « nouveaux instruments » de régulation, dont « le contrat » et « la concertation » sont les formes les plus souvent invoquées. Cela permettait d'afficher un changement, voire une rupture dans tel ou tel secteur de politique sans que la portée de la supposée innovation soit vraiment analysée. Par l'orientation de leurs travaux, un bon nombre d'experts ont cautionné cette dynamique. Mais, les phénomènes de recyclage de dispositifs antérieurs et les problèmes d'empilement inhérents à l'adoption de nouveaux instruments étaient en général passés sous silence<sup>5</sup>. Le développement du nouveau management public<sup>6</sup> d'un côté, et l'émergence de nouveaux enjeux sociaux de l'autre (environnementaux<sup>7</sup>, NTIC<sup>8</sup>) ont

1. Stephen H. Linder, B. Guy Peters, « The Study of Policy Instruments : Four Schools of Thought », dans B. Guy Peters, Frans K. M. van Nispen (eds), *Public Policy Instruments : Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham, Edward Elgar Press, 1998.

2. Robert A. Dahl, Charles Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1953, p. 5-6.

3. Pear Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett, « Introduction », dans Pear Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (eds), *Designing Government : From Instruments to Governance*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2005, p. 4.

4. P. Eliadis, M. Hill, M. Howlett, « Introduction », *ibid.*, p. 15.

5. L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government...*, *op. cit.*

6. Kernaghan Webb, « Sustainable Governance in the Twenty-First Century : Moving Beyond Instrument Choice », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *op. cit.*, p. 242-280.

7. Neil Gunningham, « Reconfiguring Environmental Regulation », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *op. cit.*, p. 333-352.

8. Christopher Hood, « The Tools of Government in the Information Age », dans M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds), *Oxford Handbook of Public Policy*, *op. cit.*, p. 469-481 ; Ch. Hood, Helen Z. Margetta, *The Tools of Government in the Digital Age*, *op. cit.*

aussi renforcé l'intérêt pour l'innovation instrumentale. Enfin, la promotion de nouvelles formes de gouvernance (en particulier, au niveau européen avec la vogue des *New Modes of Governance*<sup>1</sup>) repose en très grande partie sur des combinaisons d'instruments destinées à assurer une meilleure coordination des réseaux<sup>2</sup>.

Enfin, sur un plan théorique, les instruments sont aussi une des composantes des cadres d'analyse des politiques publiques, sans toutefois occuper une place prépondérante dans leur appareillage conceptuel. Ainsi, dans la théorie des choix rationnels, les instruments sont envisagés comme des institutions mises en place en fonction de calculs à court terme en vue de renforcer les positions de pouvoir des décideurs<sup>3</sup>. Dans le cas de l'*Advocacy Coalition Framework*, les instruments sont accessoires et reliés aux croyances secondaires (par rapport aux *deep core beliefs* et aux *policy core beliefs*) et ils concernent les dimensions techniques ou procédurales (règles, programmes, budget)<sup>4</sup>. C'est dans la littérature institutionnaliste et néo-institutionnaliste, notamment dans les travaux de Peter Hall, que les instruments trouvent une plus grande visibilité. La question du choix des instruments n'est pas envisagée comme une décision mineure, mais comme le produit de l'histoire institutionnelle, de ses sédimentations et de ses ruptures. La capacité d'action des institutions (leur degré de cohérence, d'autonomie et de flexibilité) est envisagée en fonction de l'étendue du spectre des instruments disponibles<sup>5</sup>. Pour P. Hall, l'observation des instruments permet surtout d'étudier les processus de changement et d'apprentissage spécifiques à une politique publique. Une transformation de l'agencement (*setting*) des différents instruments et de leur forme d'usage permet d'identifier un premier niveau de transformation, alors que l'introduction d'un nouvel instrument révélera un niveau de changement et d'apprentissage plus approfondi<sup>6</sup>.

## Amélioration de la « boîte à outils » gouvernementale et la quête des « bons » instruments

Dès le milieu des années 1970, les auteurs canadiens ont tenu un rôle pionnier dans les travaux sur les instruments<sup>7</sup>. Ce fut, en effet, la première communauté de chercheurs à structurer un ensemble d'investigations sur le sujet. Ils le firent dans une

1. Manuele Citi, Martin Rhodes, « New Modes of Governance in the UE, a Critical Survey and Analysis », dans Knud E. Jorgensen, Mark Pollack, Ben J. Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, Londres, Sage, 2006, p. 463-481.

2. Hans Th. A. Bressers, Lawrence J. O'Toole Jr, « The Selection of Policy Instruments : A Network-Based Perspective », *Journal of Public Policy*, 18 (3), 1998, p. 213-239 ; Rod A. W. Rhodes, « Policy Network Analysis », dans M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, op. cit., p. 425-447.

3. Michael Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice : Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience », *Review of Policy Research*, 12 (1-2), 1993, p. 3-24 ; Michael M. Atkinson, Robert A. Nigol, « Selecting Policy Instruments : Neo-Institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance in Ontario », *Revue canadienne de science politique*, 22 (1), 1989, p. 115-116.

4. Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible, « The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications », dans Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 2007, p. 189-223 ; Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993 ; M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité.

5. M. M. Atkinson, R. Nigol, « Selecting Policy Instruments », art. cité.

6. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296 ; M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité.

7. Frédéric Varone, « Le choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et Amérique du nord », *Revue internationale de politique comparée*, 7 (1), 2000, p. 167-201 ; *Le choix des instruments des politiques publiques* ; « Les instruments de la politique énergétique : analyse comparée du Canada et des États-Unis », *Revue canadienne de science politique*, 34 (1), 2001, p. 3-28 ; P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett, « Introduction », *ibid.*

perspective classique de *policy analysis*, telle que définie par H. Lasswell, c'est-à-dire de mise à disposition du gouvernement des analyses de sciences sociales en vue de la recherche d'une meilleure efficacité de l'État. Leurs approches étaient essentiellement pragmatiques et fondées sur la recherche d'une rationalité de type économique (coût/avantage)<sup>1</sup>. Durant la période 1970-1985, G. B. Doern et V. S. Wilson (1974), R. Simeon (1976), M. J. Trebilcock, D. G. Hartle, J. Robert, S. Pritchard et D. N. Dewes (1982) vont marquer le champ<sup>2</sup>. Leurs travaux insistent sur la nécessité d'une prise de distance par rapport aux théories classiques de l'État et du développement autonome des études de politiques publiques afin de comprendre leurs conditions de formulation et de mise en œuvre. Les premiers travaux sont des analyses de politiques sectorielles dans lesquelles une attention particulière est portée sur les techniques d'intervention retenues : taxation, nationalisation, persuasion, etc. S'inspirant des travaux de Théodore Lowi<sup>3</sup>, la réflexion sur le degré de coercition de ces instruments constitue leur préoccupation principale, mais ils envisagent aussi la nature privée ou publique de ceux-ci et l'adéquation entre l'instrument et la cible à atteindre (individus, groupes, environnements). L'ouvrage de B. Doern et V. S. Wilson en 1974 est le premier à introduire formellement la notion d'instrument et à structurer un questionnement sur cette dimension<sup>4</sup>. Ces auteurs se retrouvent dans la définition d'un *continuum* classant les instruments des moins coercitifs (dépenses distributives) aux plus coercitifs (programmes redistributifs). Le choix des instruments s'effectuerait selon un « *market in governing instruments* » qui oscillerait selon les domaines et les conjonctures de la première à la seconde extrémité de l'axe. Cette dynamique rationnelle serait fortement tempérée par les contraintes de l'affichage politique, qui pousseraient à privilégier la visibilité sociale de l'instrument. Pour R. Simeon<sup>5</sup>, les instruments sont l'une des trois dimensions de l'analyse des politiques publiques dans la mesure où sont concernés les moyens d'action (*means – how*), dimension qui se situe entre, d'un côté, l'objet et la portée (*what – scope*) et, d'autre part, les effets, les coûts et bénéfices (*distributive – who gets what*). Au début des années 1980, dans un contexte gouvernemental très favorable à la dérégulation, une étude est commandée par le Conseil économique du Canada. Conduite par M. J. Trebilcock *et al.*<sup>6</sup>, elle fait référence par sa contribution significative à l'utilisation de la théorie des choix rationnels dans la *policy analysis* devenue ainsi *public choice*. En mettant l'accent sur les intérêts des élus et les considérations électorales à court terme comme déterminant principal du choix des instruments, ils renvoient au second plan l'efficacité technique comme principal critère de sélection.

La plupart des travaux qui marquent cette première génération (1970-1985) d'études des instruments en science politique mais également en économie portent sur des instruments spécifiques, envisagés seul à seul et souvent qualifiés de « substantifs », « verticaux »,

1. P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett, cité. Comme le souligne K. Woodside : « *The most distinctive theoretical contribution that has emerged from the study of public policy in Canada can be found in the literature relating to the choice and use of policy or governing instruments* » (Kenneth Woodside, « Policy Instruments and the Study of Public Policy », *Revue canadienne de science politique*, 19 (4), 1986, p. 775-793, dont p. 775).

2. G. Bruce Doern, V. Seymour Wilson (eds), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan, 1974 ; Richard Simeon, « Studying Public Policy », *Revue canadienne de science politique*, 9 (4), 1976, p. 548-580 ; Michael J. Trebilcock, Douglas G. Hartle, J. Robert, S. Pritchard, Donald N. Dewes, *The Choice of Governing Instrument*, Ottawa, Canadian Government Publishing Centre, 1982.

3. Theodore Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, 32 (4), 1972, p. 298-310.

4. K. Woodside, « Policy Instruments... », art. cité, p. 778.

5. Richard Simeon, « Studying Public Policy », *Revue canadienne de science politique*, 9 (4), 1976, p. 548-580.

6. M. J. Trebilcock *et al.*, *The Choice of Governing Instrument*, *op. cit.*, 1982.

« directs » ou « légaux ». Parmi beaucoup d'exemples, citons les sociétés d'État<sup>1</sup>, la régulation économique (mécanismes indirects de contrôle dans certains secteurs, par exemple des commissions, des agences, fixation des prix)<sup>2</sup>, la capacité de dépenser et de taxer<sup>3</sup> ou l'information, la sensibilisation ou la persuasion<sup>4</sup>.

Ces premiers travaux sur les instruments font l'hypothèse implicite de l'existence d'un haut niveau de coordination dans les processus de prise de décision au sein de l'appareil d'État. La mise en contexte de ces instruments, en lien par exemple avec le type d'État, le rôle des acteurs, celui des idées ou des caractéristiques culturelles, reste peu développée. Quelques hypothèses émergent néanmoins et structurent la suite des travaux. Elles invitent globalement à considérer l'instrument comme variable dépendante, en montrant les contraintes pesant sur le choix des instruments, la diversité des motifs de recours à un même instrument, ou l'attraction soudaine, la vogue de certains instruments (conventionnel, de marché, participatif, etc.)<sup>5</sup>.

C'est aussi durant cette période que commencent à être formulées des critiques plus ou moins directes du nouveau management public. Elles mettent en évidence deux problèmes principaux. D'une part, celui posé par la juxtaposition d'une diversité d'instruments au sein de beaucoup de politiques sectorielles, ce qui révèle la pluralité, voire l'hétérogénéité des objectifs poursuivis ; il est, en effet, exceptionnel de trouver des politiques mono-instrument. D'autre part, l'absence de réflexion rationnelle sur les mélanges de modes de régulation simultanés (réglementation, mesures économiques, incitatives) et les problèmes de superposition et de coordination qui en découlent commencent à être formulés<sup>6</sup>.

1. Christopher Hood, « Organisation, Direct Action, treatment », *The Tools of Government*, Londres, Macmillan Press, 1983, p. 72-89 (chap. 5) ; Allan Tupper, G. Bruce Doern, « Public Corporations and Public Policy in Canada », dans Allan Tupper, G. Bruce Doern (eds), *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1981, p. 1-51 ; J. Robert S. Prichard, *Crown Corporations in Canada. The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworths, 1983 ; Thomas H. Stanton, Ronald C. Moe, « Government Corporations and Government-Sponsored Enterprises », dans L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government...*, op. cit., p. 80-116.

2. Christopher Hood, « Tokens of Authority », dans *The Tools of Government*, op. cit., p. 54-71 (chap. 4) ; G. Bruce Doern, « The Concept of Regulation and Regulatory Reform », dans G. B. Doern, V. Wilson (eds), *Issues in Canadian Public Policy*, op. cit. ; Thomas K. McCraw, « Regulation in America : A Review Article », *Business History Review*, 49, 1975, p. 159-183 ; William T. Stanbury (ed.), *Government Regulation. Scope, Growth, Process*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1980 ; Roger Noll, Lester M. Salamon, « Economic Regulation », dans L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government...*, op. cit., p. 117-155.

3. Christopher Hood, « Treasure and Cheque-Book Government », *The Tools of Government*, op. cit., p. 40-53 (chap. 3) ; Kenneth Woodside, « The Political Economy of Policy Instruments : Tax Expenditures and Subsidies in Canada », dans Michael M. Atkinson, Marsha A. Chandler (eds), *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 173-197 ; Stanley S. Surrey, Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures*, Cambridge, Harvard University Press, 1985 ; Christopher Howard, « Tax Expenditures », dans L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government...*, op. cit., p. 410-444 ; David R. Beam, Timothy J. Conlan, « Grants », dans L. M. Salamon (ed.), *ibid.*, p. 340-380.

4. Christopher Hood, « Advice, Information, Persuasion », dans *The Tools of Government*, op. cit., p. 21-39 (chap. 2) ; G. Bruce Doern, Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy. Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983 ; William T. Stanbury, Jane Fulton, « Suasian as a Governing Instrument », dans Allan M. Maslove (ed.), *How Ottawa Spends 1984 : The New Agenda*, Ottawa, School of Public Administration, Carleton University, 1984, p. 282-324 ; Janet A. Weiss, « Public Information », dans L. M. Salamon (ed.), *The Tools of Government...*, op. cit., p. 217-254 ; Janet A. Weiss, Mary Tschirhart, « Public Information Campaigns as Policy Instruments », *Journal of Policy Analysis and Management*, 13 (1), 1994, p. 82-119.

5. K. Woodside, « Policy Instruments... », art. cité.

6. G. B. Doern, R. W. Phidd, « *Canadian Public Policy...* », op. cit. ; Ch. Hood, *The Tools of Government*, op. cit.

## Politique des choix et frénésie typologique

Faisant le bilan de vingt ans de travaux, Ch. Hood considère qu'il existe aujourd'hui trois approches principales fondées sur les instruments<sup>1</sup>. La première s'attache à l'instrumentation au sens de *politics of tools*, c'est-à-dire aux problèmes du choix et de l'adéquation entre un objectif de politique publique et les moyens susceptibles de l'atteindre. La deuxième est de nature typologique et se focalise sur la diversification constante des instruments et les problèmes de coordination qui en découlent. La troisième envisage les instruments comme des institutions sociologiques, elle est centrée sur les dynamiques de construction permanente et d'appropriation par les acteurs. Nous proposons dans les sections qui suivent une brève synthèse de ces travaux. Nous présenterons dans cette section les deux premiers courants qui prolongent ceux qui ont été exposés précédemment dans la mesure où ils poursuivent une réflexion en partie pragmatique d'aide à la décision. Le troisième, plus distanciée et parfois critique, fera l'objet de la section suivante.

### Choix et critères de choix des instruments d'action publique

Ce type d'approche s'inscrit en continuité avec la tradition fonctionnaliste du *policy analysis* et du *public choice* présentés plus haut et qui assument leur dimension normative. Il place au centre de ses questionnements les processus et critères de choix des instruments qui définissent le style (*policy design*) d'une politique publique. Il s'est aussi enrichi d'approches comparatives. L'action publique est abordée à partir de trois questions principales : 1/ quels sont les facteurs institutionnels ou politiques qui ont conduit au choix de tel ou tel instrument de régulation ? 2/ quelles sont les propriétés des moyens d'action retenus, quels sont surtout les caractères dont ils sont porteurs et qui influent de façon centrale sur la mise en œuvre d'un programme ? Pour le dire autrement, quelle est la capacité des techniques d'intervention retenues dans un programme à atteindre (et jusqu'à quel point) les acteurs cibles ? 3/ Est-il possible, à partir de l'observation comparée entre politiques et surtout entre pays, de dégager des styles nationaux dans les choix et l'assemblage d'instruments ?

S. Linder et G. Peters, mais aussi C. J. Bennett, M. Howlett et M. Ramesh sont toujours les auteurs phares de cette tradition<sup>2</sup>. Les deux premiers ont ainsi dressé une typologie des différentes perspectives retenues pour aborder la question du choix des instruments. Ils distinguent : les « instrumentalistes » qui se font les défenseurs-promoteurs d'instruments en particulier ; les « procéduralistes » qui insistent sur la complexité et les spécificités des processus de sélection et de décision ; les « contingentistes » qui se penchent sur les effets de contexte et le poids des histoires institutionnelles et les conjonctures sociopolitiques ; enfin, les « constructivistes » qui mettent l'accent sur la dimension subjective et les luttes d'interprétation auxquelles donne lieu le choix des instruments. Selon M. Howlett, ces choix s'effectuent selon les secteurs d'action publique en fonction de deux variables fondamentales : la capacité d'intervention de l'État dans le domaine ; et la complexité de la cible définie (le problème et les acteurs

1. Ch. Hood, « Intellectual Obsolescence... », art. cité, p. 139 et suiv.

2. Stephen H. Linder, B. Guy Peters, « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, 9 (1), 1989, p. 35-58 ; « The Study of Policy Instruments », *Policy Currents*, 2 (2), 1992, p. 1-7 ; « The Study of Policy Instruments : Four Schools of Thought », cité ; Colin J. Bennett, Michael Howlett, « The Lessons of Learning : Reconciling Theories Of Policy Learning And Policy Change », *Policy Sciences*, 25 (3), 1992, p. 275-294 ; M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité.

qui y sont liés). Dans un travail récent, A. Ringeling poursuit cette voie et retient trois critères principaux de choix d'instrument : l'adéquation au contexte, l'acceptabilité normative et le degré d'usage légal possible<sup>1</sup>. Il existe, enfin, une perspective alternative qui s'attache à la dimension cognitive dans l'élaboration des instruments et les processus de choix<sup>2</sup>.

L'ensemble de ces travaux s'accordent pour considérer que l'adoption d'un instrument s'effectue globalement selon une rationalité limitée, les décideurs recherchant davantage une cohérence minimale ou l'affichage d'un changement qu'une optimalité<sup>3</sup>. Les variables envisagées pour expliquer le choix des instruments sont multiples et varient dans leur nature, allant des plus macroscopiques au plus microscopiques<sup>4</sup>.

À une échelle macroscopique, des travaux se penchent sur l'influence des organisations et des accords internationaux, mais aussi sur la circulation des idées à ce niveau. Le choix des instruments est alors orienté par les règles et standards qu'ils proposent ou imposent<sup>5</sup>. L'exemple le plus souvent étudié est celui de l'Union européenne<sup>6</sup> ; la lutte contre le changement climatique et la diffusion de techniques de régulation comme les marchés de droits à polluer commencent à retenir l'attention<sup>7</sup>.

À une échelle méso, ce sont surtout les facteurs institutionnels qui sont envisagés, en particulier ceux liés à l'histoire et la sédimentation de pratiques selon les secteurs d'activités. Ce sont eux qui favoriseraient le choix de certains types d'instruments par rapport à d'autres. Ainsi, selon H. Th. A. Bressers et L. J. O'Toole Jr., « *Policy instruments are rarely selected on the basis of their implementability and effectiveness. Different policy fields tend to show preferences for their own "favourite" types of policy instruments and use these repeatedly regardless of their actual contribution to problem solving* [Les instruments d'action publique sont rarement choisis en fonction de leur adaptabilité et de leur efficacité. Les différents secteurs d'action publique ont tendance à montrer des préférences pour leurs propres types d'instruments "favoris" et à utiliser ceux-ci de manière répétée indépendamment de leur contribution réelle à la résolution de problème] »<sup>8</sup>. Les facteurs cognitifs et subjectifs pèsent ainsi dans le choix des instruments comme la familiarité avec certaines techniques et les routines sectorielles. Ces situations peuvent être conceptualisées par l'utilisation des notions de *path*

1. Arthur Ringeling, « Instruments in Four : The Elements of Policy Design », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, op. cit., p. 185-202.

2. Michael J. Trebilcock, « The Choice of Governing Instrument : A Retrospective », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *ibid.*, p. 51-73.

3. Réjean Landry, Frédéric Varone, « Choice of Policy Instruments : Confronting the Deductive and the Interactive Approaches », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *ibid.*, p. 106-131.

4. Roderick Macdonald, « The Swiss Army Knife of Governance », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *ibid.*, p. 203-241 ; A. Ringeling, « Instruments in Four... », cité.

5. Stephen J. Toope, Sean Rehaag, « Globalization and Instrument Choice : The Role of International Law », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, *ibid.*, p. 322-332.

6. Christian Lequesne, *L'Europe bleue : à quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001. Et pour plusieurs exemples (politique de la concurrence, du médicament, etc.), voir Renaud Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, partie III « L'Europe de la régulation », p. 171-240.

7. Olivier Godard, « Première évaluation du plan français de quotas de CO2 », *Problèmes économiques*, 2881, août 2005 ; Matthieu Glachant, « Voluntary Agreements in a Rent Seeking Environment », dans Edoardo Croci (ed.), *Handbook on Environmental Voluntary Agreements. Design, Implementation and Evaluation Issues*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2005, p. 49-67.

8. H. Th. A. Bressers, L. J. O'Toole Jr., « The Selection of Policy Instruments... », art. cité, p. 214.

*dependency*<sup>1</sup>, de *policy learning*<sup>2</sup>, de style institutionnel et national<sup>3</sup>, de structures de l'État, d'idéologie<sup>4</sup> ou de biais professionnels<sup>5</sup>. D'autres travaux ont mis l'accent sur le poids des contextes interorganisationnels<sup>6</sup> et sur les effets des réseaux en fonction de leur degré de structuration<sup>7</sup>. Enfin, des travaux envisagent la question sous l'angle des effets des cultures organisationnelles (mémoire, valeurs, missions traditionnelles) qui conduisent à favoriser des instruments substantifs ou favorisant les dépenses étatiques<sup>8</sup>.

Enfin, dans une perspective plus microscopique, des recherches se sont attachées à mettre en évidence l'impact sur le choix des instruments d'action publique de facteurs comme la subjectivité des individus<sup>9</sup>, l'importance des préférences personnelles<sup>10</sup> ou la défense de certains intérêts au sens du *Public Choice*<sup>11</sup>. Il faut ici accorder une place aux travaux des économistes qui sont très nombreux sur le sujet. M. Howlett et M. Ramesh<sup>12</sup> en proposent une synthèse en distinguant deux grandes traditions : d'un côté, celle des *welfare economists* et des économistes néoclassiques qui conçoivent les instruments comme des réponses de l'État aux failles du marché ; et d'un autre côté, celle relevant de la *Public Choice Theory* qui voit plutôt dans l'adoption d'instruments des décisions prises par les acteurs politiques de façon opportuniste à des fins électoralistes ou bureaucratiques, et cachant les coûts réels de ces réglementations. Dans le premier cas, l'étude des instruments se ferait de manière essentiellement technique, dans la mesure où il s'agirait de trouver l'instrument le plus apte à résoudre le problème en cause sans pour autant surréglementer les activités économiques et sociales. Dans le deuxième cas, l'intervention étatique devrait se limiter au strict minimum, la principale qualité attendue d'un instrument serait qu'il cause le moins de distorsions possibles au marché.

Comme le synthétise très bien F. Varone<sup>13</sup>, l'ensemble de ces travaux, bien que fort différents et puisant dans plusieurs disciplines mais visant essentiellement à rendre compte des raisons qui expliquent le choix des instruments, fournit deux apports fondamentaux. D'une part, ils ont opéré un renversement en faisant de l'instrument une variable dépendante d'un certain nombre d'autres variables, alors qu'il avait été conçu jusque-là comme une variable indépendante. Le choix est envisagé comme le fruit d'un processus et de raisons qui s'insèrent

1. Margaret M. Hill, « Tools as Art : Observations on the Choice of Governing Instrument », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, op. cit., p. 21-30 ; Ch. Hood, « Intellectual Obsolescence... », art. cité ; R. A. Macdonald, « The Swiss Army... », cité.
2. M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité ; H. Th. A. Bressers, L. J. O'Toole, « The Selection of Policy Instruments... », art. cité.
3. Michael Howlett, « What is a Policy Instrument ? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy Implementation Styles », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, op. cit.
4. Tom Christiansen, « Smart Policy ? », dans M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, op. cit. ; Ch. Hood, « Intellectual Obsolescences... », art. cité ; A. B. Ringeling, « Instruments in Four... », cité ; S. H. Linder, B. G. Peters, « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », art. cité.
5. S. H. Linder, B. G. Peters, « Instruments... », *ibid.*
6. R. A. W. Rhodes, « Policy Network Analysis », cité.
7. Hans Th. A. Bressers, Lawrence J. O'Toole Jr., « Instrument Selection and Implementation in a Networked Context », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government...*, op. cit., p. 132-153.
8. S. H. Linder, B. G. Peters, « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », art. cité ; M. J. Trebilcock, « The Choice of Governing Instrument : A Retrospective », cité.
9. S. H. Linder, B. G. Peters, « Instruments of Government : Perceptions and Contexts », art. cité.
10. H. Th. A. Bressers, L. J. O'Toole Jr., « Instrument Selection... », cité.
11. M. M. Hill, « Tools as Art... », cité ; M. J. Trebilcock, « The Choice of Governing Instrument : A Retrospective », cité.
12. M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité.
13. F. Varone, *Le choix des instruments des politiques publiques*, op. cit. ; « Le choix des instruments de l'action publique... », art. cité.

dans le *design* plus large d'une politique publique déjà institutionnalisée. D'autre part, d'un point de vue méthodologique, ces travaux ont fait de l'instrument une unité d'observation autonome (indépendamment du secteur, de la politique et du programme dans lesquels il est pris) ouvrant notamment un champ de recherche sur son historicité, ses cycles d'usage et les pratiques de transfert.

### La frénésie typologique

Le classement est souvent une étape séminale de la pensée et de l'interprétation. Selon M. Howlett et M. Ramesh, il s'agit d'une des questions omniprésentes dans l'étude des instruments d'action publique<sup>1</sup>. La plupart des auteurs qui ont entrepris une réflexion élargie sur les modes de régulation des sociétés contemporaines ont ainsi été conduits à différencier entre elles les techniques d'intervention publique, autant pour les spécifier que pour les hiérarchiser. Un remarquable travail de recensement a été réalisé dans le cadre d'une thèse de science politique par Sylvain Perret<sup>2</sup>. Il a ordonné plus d'une vingtaine de typologies en fonction du (ou des) critère(s) utilisés pour spécifier les instruments et les distinguer les uns des autres<sup>3</sup>. Il rappelle les critères utilisés initialement par R. A. Dahl et C. Lindblom<sup>4</sup> qui reposent sur cinq *continuum* : public/privé, contraignant/persuasif, contrôle des dépenses direct/indirect, organisation obligatoire/volontaire, agence gouvernementale dépendante/indépendante. Bien qu'oubliée, leur catégorisation garde aujourd'hui toute sa pertinence et se retrouve à des degrés divers dans la plupart des typologies plus récentes. Ch. Hood a produit en 1983 une autre typologie qui fait date<sup>5</sup>. Il l'a construite à partir d'une analyse des fonctions de l'État qu'il définit comme un « *tool-kit* », un assemblage d'instruments<sup>6</sup>. Il propose une analyse de la complexité de l'action publique par la mise à l'écart des éléments spécifiques à tel ou tel domaine et enjeu, et en la dépouillant afin de ne retenir que les traits fondamentaux des instruments sur lesquels elle repose et qui sont communs à beaucoup de secteurs. Cela le conduit à un classement des instruments fondamentaux. Il distingue les instruments de prélèvement des informations sur le social (*detectors*) de ceux qui cherchent à orienter les conduites (*effectors*). Une deuxième différenciation, transversale à la première, repose sur les différents moyens de mise en œuvre à la disposition de l'État, qui sont au nombre de quatre : le recueil d'information (*nodality*), les moyens financiers (*tesor*), l'autorité (*authority*) et l'organisation (*organization*). Cette perspective « générique » étudie les instruments de manière technique, sans faire référence aux formes organisationnelles dans lesquelles ils sont insérés. Ces huit types d'instruments de base peuvent être particuliers (s'adresser à certains individus), concerner certains groupes ou être de portée générale (s'adresser à tous).

De façon moins sophistiquée, beaucoup de typologies mettent l'accent sur les moyens utilisés pour cadrer les comportements des acteurs cibles des programmes publics. Elles se ramènent

1. M. Howlett, M. Ramesh, « Patterns of Policy Instrument Choice... », art. cité.

2. Sylvain Perret, « Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement », Genève, thèse de sciences politique, Université de Genève, 2009.

3. Un premier travail exhaustif de recensement des instruments d'action publique se trouve dans l'ouvrage d'Étienne Sadi Kirschen *et al.*, *Economic Policy in Our Time*, Chicago, Rand Mc Nally, 1964. Il répertoriait 63 instruments différents (cité par Michael Howlett, « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation : National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, 19 (2), 1991, p. 1-21).

4. R. A. Dahl, C. Lindblom, *Politics...*, *op. cit.*

5. Ch. Hood, *The Tools of Government*, *op. cit.*

6. Ch. Hood reconnaît lui-même les limites importantes de son approche en raison du fait qu'elle est dénuée de perspective politique, mais considère qu'il en vaut mieux ainsi.

à trois grandes catégories : la contrainte, l'intéressement financier et la persuasion. La plus connue est celle de M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist et E. Vedung<sup>1</sup> qui distingue les « *sticks* » (régulations contraignantes), les « *carrots* » (incitations économiques) et les « *sermons* » (techniques de communication)<sup>2</sup>. En définitive, la recherche de l'efficacité et de l'efficacéité demeure le moteur de ce déploiement typologique<sup>3</sup>.

Dans la période plus récente, l'intérêt pour les instruments s'est ainsi conjugué abondamment avec la recherche de nouveaux modes de gouvernement. L'ouvrage de Lester M. Salamon, *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, est significatif de ce phénomène. Les transformations du rôle de l'État incitent à la redéfinition de paradigmes prenant en compte les ressources et contraintes provenant des évolutions économiques et financières (crise fiscale de l'État) et des changements d'échelle territoriale (globalisation, action multiniveaux). On observe une perte de légitimité croissante des formes classiques de gouvernement (*Command and Control*), la multiplication des interactions avec le marché (privatisation, notamment) et des formes de collaborations public/privé (contractualisation, démarche volontaire). Une des façons d'aborder ces phénomènes complexes est de les saisir *via* les instruments mobilisés. Cette perspective de « *new governance* » s'efforce de prendre en compte de vastes réseaux d'acteurs hétérogènes (privé/public, profit/non profit) afin de mieux les coordonner. Elle ambitionne aussi de se confronter à des enjeux multidimensionnels qui ne sont plus administrables sur le mode d'une régulation sectorielle habituelle. Enfin, elle incite au recours à des outils de régulation sophistiqués : soit « *non self-exécutif* » dont la mise en œuvre est plus aléatoire et exige une mobilisation et un engagement en continu des acteurs concernés ; soit des instruments « non directionnels » (*undirectional*) peu finalisés, reposant sur les investissements effectués par les acteurs et générant des dynamiques indirectes. Cette quête de modèles alternatifs à la bureaucratie traditionnelle a aussi favorisé le développement d'instruments de nature plus procédurale que substantive, orientation qui s'inscrit dans la conception d'un État qui devrait se concentrer, voire se limiter au « *steering* » (orienter) plutôt qu'au « *rowing* » (conduire)<sup>4</sup>. Ces modes hybrides de régulation<sup>5</sup> ne traduisent pas nécessairement un retrait de l'État<sup>6</sup>, mais ils suscitent d'importantes questions quant à la transparence, l'imputabilité et la légitimité des processus de décision.

Enfin, l'ouvrage le plus récent de P. John poursuit la même veine typologique<sup>7</sup>. Il identifie les principaux instruments de l'action publique et les évalue à la lumière d'études réalisées

1. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (eds), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1998.

2. Distinction enrichie de celle de George I. Balch, « The Stick, the Carrot and Others Strategies : A Theoretical Analysis of Governmental Intervention », dans John Brigham, Don W. Brown (eds), *Policy Implementation : Penalties or Incentives ?*, Beverly Hills, Sage, 1980, p. 43-68, cité par S. Perret, « Vers une nouvelle approche... », cité, p. 60.

3. John D. Donahue, Richard J. Zeckhauser, « Public-Private Collaboration », dans M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, op. cit., p. 496-525 ; P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett, « Introduction », cité.

4. David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, 1992 ; David Levi-Flaur, « Regulatory Capitalism : The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity », *Governance*, 19 (3), 2006, p. 497-525 ; P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett, « Introduction », cité ; M. Howlett, « What is a Policy Instrument ?... », cité.

5. Bridget Hutter, « Risk Management and Governance », dans P. Eliadis, M. M. Hill, M. Howlett (eds), *Designing Government*, op. cit., p. 303-321.

6. N. Gunningham, « Reconfiguring Environmental Regulation », cité.

7. Peter John, *Making Policy Work*, Londres, Routledge, 2010.

afin de guider les choix politiques : investir les bons instruments pour les bonnes raisons. Il veut mettre à profit la connaissance scientifique pour le bénéfice du public. Il s'inscrit explicitement dans la lignée des fondateurs de la *policy science*. Il admet qu'il est difficile de distinguer l'effet spécifique de chaque type d'instrument compte tenu de leur superposition et des contextes variés de leurs usages. Il propose néanmoins une grille d'analyse fondée sur deux critères : la facilité d'introduction et l'efficacité de l'instrument (cf. tableau).

**Tableau. Les instruments de gouvernement comparés de Peter John**

Ressource	Facilité d'introduction	Efficacité
1. Loi et régulation	élevée	faible
2. Dépenses publiques et taxation	moyenne	faible
3. Bureaucratie et management	moyenne	moyenne
4. Institutions	faible	élevée
5. Information, persuasion et délibération	élevée	moyenne
6. Réseaux et gouvernance	moyenne	faible

L'auteur détaille les raisons qui expliquent le score de chaque instrument (élevé, moyen, faible) selon les deux critères retenus. Et il conclut que le gouvernement devrait investir dans les régulations qui permettent d'obtenir les effets les plus grands avec le moins de ressources. Sans délaisser les instruments traditionnels, il privilégie leur combinaison et la recherche d'une meilleure gestion par un juste équilibre entre la recherche de buts et l'efficacité concrète. Bien que la situation puisse varier d'un pays et d'un secteur à l'autre, l'auteur fait cinq recommandations : 1/ ne pas trop miser sur les approches *top-down* et les instruments traditionnels ; cela mine la légitimité de l'action publique et la motivation des acteurs ; 2/ des gains sont à obtenir dans la gestion publique par des actions incitatives destinées aux fonctionnaires ; 3/ peu de choses sont à attendre de la gouvernance par réseaux ; 4/ l'information, la persuasion et la délibération sont les instruments les plus prometteurs ; 5/ les organisations publiques demeurent l'instrument le plus prometteur même si les réformes sont longues et onéreuses. Une combinaison des pistes 2, 4 et 5 permettrait d'éviter le gaspillage des ressources publiques, la « surrégulation » de la société et faciliterait le changement à long terme.

### Plasticité et robustesse des instruments, les approches sociologiques

La troisième approche dégagée par Ch. Hood est celle qui envisage les instruments comme des « institutions sociologiques ». Elle est centrée sur l'analyse de deux dynamiques : d'une part, celle de la construction-adaptation des instruments, de leur insertion dans les dispositifs sectoriels d'action publique et des justifications de ces choix ; d'autre part, celle de leur appropriation par les acteurs et des différents types d'effets qui en découlent tant sur les réseaux d'acteurs concernés que sur les enjeux régulés et, par effet de retour, sur l'instrument lui-même. C'est dans cette perspective que Ch. Hood situe le groupe animé par P. Lascoumes et P. Le Galès qui poursuit

aujourd'hui sa réflexion<sup>1</sup>. Si les premières approches reconnaissent la dimension politique du choix des instruments (qui découle notamment des intérêts et des rapports de force, etc.), l'approche sociologique envisage les instruments comme des institutions au sens néo-institutionnaliste, dans ses dimensions plus informelles, symboliques et cognitives. L'instrument comme institution est aussi abordé dans une perspective d'analyse du pouvoir, de formatage des faits sociaux qu'il implique, mais aussi des actions de pédagogie, de cadrage et parfois de manipulation qu'il suscite. Ces travaux montrent dans quelle mesure ces instruments ont des effets de contrôle de nature cognitive et comportementale. Ils s'efforcent d'en retracer l'histoire et les impacts présents à partir des discours et surtout des pratiques. De ce point de vue, l'institutionnalisme sociologique conduit à mettre l'accent sur deux phénomènes. D'une part, il prend en compte la question des cadres cognitifs tant globaux que spécifiques dont relève l'instrument. Ce dernier est inscrit dans un rapport de pouvoir gouvernant/gouverné général et il le matérialise pour assurer une régulation opératoire de domaines sectoriels particuliers. Par exemple, les instruments règlementaires s'inscrivent dans une conception de l'État de droit orientant le social par des normes sanctionnables, et rares sont les secteurs qui échappent (au moins en partie) à ce type de régulation (des enjeux les plus anciens comme la fiscalité, aux plus récents tels Internet et les NTIC). Autre exemple, les instruments communicationnels s'inscrivent dans une conception de la « démocratie du public » qu'ils opérationnalisent dans de nombreux domaines de l'action publique contemporaine (la sécurité, la pollution, la santé publique, etc.). D'autre part, cette perspective s'attache à caractériser l'élaboration et la renégociation régulière des conventions sur lesquelles repose l'instrument. L'analyse des degrés et des formes de cette plasticité passe par une analyse des propriétés internes de l'instrument (ses contraintes techniques et logiques), mais aussi celle des effets attendus et inattendus suscités par les appropriations dont il est l'objet. Pour ce courant, l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par les instruments et les techniques de régulation que par les croyances et les stratégies des acteurs.

Cette perspective a été dégagée sur la base de trois approches principales : les techniques de domination politique, les sciences de gestion industrielle et la sociologie des sciences. Tout d'abord, ce sont les nombreux travaux sur les technologies de gouvernement et leurs évolutions qui nous ont fourni les premiers repères. Pour M. Weber, N. Elias ou le géographe C. Raffestin, la bureaucratie, les règles de l'étiquette ou la cartographie sont des techniques de domination politique ayant chacune leur logique propre<sup>2</sup>. Leur technicité est indissociable de leurs effets sociaux contraignants et de la légitimation des positions qu'elles induisent. C'est l'attention portée par M. Foucault à la gouvernementalité, c'est-à-dire aux modalités pratiques de l'orientation des conduites individuelles et collectives qui l'ont conduit à mettre en évidence le rôle des instruments. L'analyse de l'instrumentation lui permet en particulier

1. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005. L'ouvrage contient un ensemble d'études de cas menées dans cette perspective (politique de la ville, réforme des retraites, etc.). Sur les développements récents, voir le dossier « Understanding Public Policy Through its Instruments », *Governance*, 20 (1), 2007 ; et Hussein Kassim, Patrick Le Galès, « Governing the European Union : Policy Instruments in a Multi-Level Polity », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 1-21.

2. Max Weber, « Economy and Society : An Outline of Interpretative Sociology », dans Guenther Roth, Claus Wittich (eds), *Max Weber. Economy and Society*, New York, Bedminster Press, 1968, 3 vol., p. 949-980 (version anglaise de M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J. CB Mohr, vol. 2, 5<sup>e</sup> éd. : 1976, p. 551-579) ; Norbert Elias, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1<sup>re</sup> éd. : 1969), p. 118 ; Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1990.

de différencier les formes de pouvoir « disciplinaires » de celles de « bio-pouvoir »<sup>1</sup>. Un ensemble de travaux récents a confirmé l'absence de neutralité axiologique des instruments et leur relation étroite avec l'imposition de la puissance<sup>2</sup>. Ensuite, des travaux menés par K. E. Weick, A. Hatchuel, B. Weil ou J.-C. Moisdon ont mis en évidence, dans le cadre de la sociologie industrielle, l'importance décisive des outils de gestion<sup>3</sup>. Ils montrent leur double rôle dans une organisation : d'une part, le prélèvement et la synthèse des informations ; d'autre part, la conformation des pratiques par la diffusion de normes<sup>4</sup>. A. Hatchuel et P. Weil ont caractérisé en 1992 la spécificité des instruments par la combinaison indissociable de trois éléments : « un substrat technique », « une philosophie gestionnaire » et une « représentation simplifiée de l'organisation »<sup>5</sup>. Enfin, le troisième point d'appui se situe en sociologie des sciences. G. Simondon a été le premier à étudier une innovation non pas comme la matérialisation d'une idée initiale, mais comme une dynamique, souvent chaotique, de mise en convergence d'informations, d'intégration de contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergentes<sup>6</sup>. Il parle alors de concrétisation pour rendre compte de la combinaison de facteurs hétérogènes dont les interactions produisent, ou non, une innovation. La conception de la technologie chez M. Callon et B. Latour<sup>7</sup>, ou de la statistique chez A. Desrosières<sup>8</sup> comporte aussi cette dimension de compromis et d'accord conventionnel, l'une comme l'autre sont une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, régulièrement soumise à réinterprétation. La prise en compte de ces apports (les interactions entre la technique et le social, la mobilité des agencements et la matérialisation d'un rapport de pouvoir) a conduit à définir l'instrument d'action publique comme un dispositif normatif, à la fois technique et social, ayant une vocation générique (applicable à un ensemble de situations) et porteur d'une conception concrète du rapport gouvernant/gouverné fondé sur une conception spécifique de la régulation.

- 
1. Michel Foucault, « La technologie politique des individus », *Dits et Écrits*, Paris, Gallimard, vol. 4, 1994, p. 814-815 ; Claude Gauthier, « À propos du gouvernement des conduites chez Foucault », CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 19-33.
  2. Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet, *Les sciences de gouvernement*, Paris Economica, 2003 ; Morgane Labbé, « Les usages diplomatiques des cartes ethnographiques au 19<sup>e</sup> », dans « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 68, 2007, p. 25-46.
  3. Karl E. Weick, « Organizations Design as Self Designing System », dans John Veiga, John Yanouzas (eds), *The Dynamics of Organization Theory*, New York, West, 1979, p. 208-216 ; Michel Berry, *Une technologie invisible ? L'impact des systèmes de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, ESG, École polytechnique, 1983 ; Armand Hatchuel, Benoît Weil, *L'expert et le système*, Paris, Economica, 1992 ; Jean-Claude Moisdon (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 1997.
  4. Selon Véronique Boussard et Serge Maugeri, un outil de gestion est un « assemblage d'éléments matériels, humains et symboliques, en interaction systémique les uns avec les autres en vue d'organiser les activités humaines, en particulier les activités de travail » (Véronique Boussard, Serge Maugeri (dir.), *Du politique dans les organisations, sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 36).
  5. A. Hatchuel, B. Weil, *L'expert et le système*, *op. cit.*
  6. Georges Simondon, *Du mode d'existence des objets techniques*, Paris, Aubier 1958. Ian Hacking, « The Life of Instruments » (recension de J. A. Bennett, *The Divided Circle. A History of Instruments for Astronomy, Navigation and Surveying*, Oxford, Phaidon/Christie's, 1987, *Studies in the History and Philosophy of Science*, 20 (2), 1989, p. 265-270).
  7. Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, « À quoi tient le succès des innovations », *Annales des Mines*, 4, 1988, p. 29 et suiv. ; Bruno Latour, « Les Machines », dans *La science en action*, Paris, Gallimard, 1989, p. 247 et suiv.
  8. Selon Alain Desrosières, « L'information statistique ne tombe pas du ciel comme un pur effet d'une "réalité antérieure" à elle. Bien au contraire, elle peut être vue comme le couronnement provisoire et fragile d'une série de conventions d'équivalence entre des êtres qu'une multitude de forces désordonnées cherche continuellement à différencier et à disjoindre » (Alain Desrosières, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993, p. 397).

A. Desrosières a montré comment la production statistique véhicule un langage commun et des représentations qui créent des effets de vérité et d'interprétation du monde s'imposant à tous les acteurs et naturalisant les situations sociales qu'elle saisit. De la même façon, il est possible d'envisager les instruments d'action publique en rompant avec l'illusion de leur neutralité, en spécifiant leurs propriétés et leurs effets et en montrant les formes de légitimité qui les valident<sup>1</sup>. Les instruments d'action publique ne sont pas inertes, librement disponibles pour des mobilisations sociopolitiques, ils détiennent une force d'action autonome qui se développe en interaction avec les acteurs qui les utilisent. Ils ne sont pas statiques et réductibles à de la pure technique, ils produisent souvent des effets indépendants des objectifs qui leur avaient été assignés. Dans cette dynamique, l'appropriation par les acteurs est déterminante. Mais, en les envisageant comme des institutions, nous voulons aussi souligner qu'au-delà des différences dans leur degré de matérialisation, les instruments ont aussi leur robustesse, et certains plus que d'autres. Ainsi, il existe une grande différence entre, d'un côté, la relative stabilité d'une nomenclature démographique ou le calcul d'une taxe et, d'un autre, la malléabilité d'instruments aussi peu définis que les Conseils de quartier<sup>2</sup> ou la MOC<sup>3</sup>. Certes, les conventions sur lesquelles reposent les instruments sont régulièrement l'objet de critiques, de discussions et de modifications, mais ces dynamiques sont très variables en fonction des propriétés intrinsèques et des usages des instruments. Dans beaucoup de domaines, au-delà de l'affichage de nouveaux objectifs de politique publique, c'est en pratique la pérennité des instruments qui est observable.

Sur la base des travaux déjà effectués, trois principaux effets peuvent être relevés :

– Tout d'abord, l'instrument crée des effets d'agrégation. Il constitue un point de passage obligé et participe à ce que M. Callon a nommé les activités de traduction qui permettent à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau<sup>4</sup>. Cet apprentissage exige des acteurs engagés des déplacements, des détours par rapport à leur conceptualisation initiale. Corrélativement, l'instrument crée des effets d'inertie qui expliquent une partie de la résistance au changement (tensions entre acteurs-utilisateurs) et aux pressions extérieures (changement gouvernemental, pression de groupes d'intérêt). L'instrument peut dans ce sens être assimilé à un « acteur-réseau »<sup>5</sup> qui occupe une place centrale dans la définition d'un programme d'action publique et dans ses changements.

– Ensuite, l'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, il a dans ce sens un effet cognitif direct. Il impose des définitions conventionnelles de faits sociaux en fournissant une grille de catégorisation. L'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à

1. Cf. les travaux du géographe C. Raffestin sur les liens entre les formes de cartographie et les récits nationaux, *Pour une géographie du pouvoir*, op. cit.

2. Créés par la loi du 27 février 2002 sur « la démocratie de proximité » (art. L. 2143-1 du code des collectivités locales). Ils sont obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants (facultatifs entre 20 et 80 000). Il revient aux conseils municipaux d'en définir les périmètres géographiques et la composition.

3. Méthode ouverte de coordination créant un système de comparaison et d'évaluation entre États de l'Union sur un certain nombre de grands objectifs : Renaud Dehouse, « La MOC. Quand l'instrument tient lieu de politique », dans P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., p. 331-356 ; Luc Tholonait, « The Career of the Open Method of Coordination : Lessons From a Soft EU Instrument », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 93-116.

4. Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année Sociologique*, 11, 1984, p. 183-184.

5. M. Callon, *ibid.*

suggérer un système explicatif. Le calcul de moyennes, de pondérations ou la recherche de régularités statistiques induisent des systèmes d'interprétation causaux qui se présentent toujours comme justifiés par la science. Ainsi, ce qui est qualifié de « chômage », « insécurité », ou « pollution atmosphérique » est d'abord le produit d'artefacts que sont des mesures statistiques ou des indices qui sont souvent corrélés à d'autres variables<sup>1</sup>.

– Enfin, l'instrument n'est jamais un dispositif clos, il est indissociable de modes d'appropriation contextualisés. À partir de lui s'observent aussi bien des mobilisations professionnelles (l'affirmation de nouvelles compétences) que des activités de reformulation (au profit des intérêts et rapports de pouvoir d'acteurs) et de résistance (réduire la portée de l'instrument ou le contourner par des alliances paradoxales)<sup>2</sup>. C'est à tort que l'on interprète souvent ces dynamiques en termes d'ineffectivité de l'instrument dont l'orientation initiale se verrait ainsi sur ou sous-interprétée. Il s'agit au contraire d'un phénomène de « sociologie normale » (au sens durkheimien du terme) ayant ses régularités.

\*  
\* \*

Les travaux que nous avons regroupés dans ce numéro s'attachent sous des angles complémentaires à l'analyse des instruments dans la pratique du gouvernement. Les uns et les autres montrent l'importance des liens qui relient les savoirs et les pouvoirs, et ils démystifient la neutralité apparente du recours à la rationalité technique, ainsi que sa prétendue légitimité apolitique. Deux grandes approches sont privilégiées. D'une part, celle de l'invention des instruments qui montre les aléas de leur parcours et, dans leur histoire, l'importance des négociations entre acteurs hétérogènes, ainsi que les compromis entre des normes et des valeurs multiples. D'autre part, et souvent de façon complémentaire, l'accent sera mis sur les usages afin de montrer autant l'ampleur des registres d'appropriation possibles que pour souligner les effets de transformation de l'instrument par l'usage. L'objet de ce dossier permet de faire un point d'étape sur ce chantier de recherche en faisant ressortir la diversité des approches disponibles.

L'analyse que propose Pauline Ravinet du processus de Bologne dans le domaine de l'éducation supérieure en Europe s'inscrit dans le cadre de l'intégration continentale mais également dans un discours dominant sur l'économie et la société de la connaissance. Cet instrument révèle l'émergence et l'institutionnalisation d'une arène de gouvernance spécifique, où la coordination des pays participants s'effectue en dehors de la politique de l'UE. L'auteure analyse le développement normatif d'une dynamique au départ volontaire et non contraignante. Elle montre aussi l'importance des interprétations et usages divergents du processus.

1. Franck Boutaric, « Les réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique », dans Kenneth Hanf (ed.), *Governance and Environment in Western Europe*, Londres, Harlow Longman, 1998, p. 65-67.

2. Ainsi la catastrophe de la tempête Xynthia a montré la capacité des acteurs locaux à tenir à distance les multiples instruments de « prévention des risques naturels » qui ont été introduits depuis 1987 sous la forme de « plans » censés avoir un impact restrictif sur la gestion des territoires exposés. Des alliances entre promoteurs, élus locaux et services de l'État expliquent la faible portée de ces mesures. Sur 864 communes identifiées comme inondables, seules 46 (moins de 20 %) disposent d'un Plan de prévention des risques (PPR). Cf. Jean-Pierre Le Bourhis, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique, les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 68, 2007, p. 75-96.

Sur la base de données originales, l'auteure s'interroge sur le fonctionnement et les effets des instruments issus du processus de Bologne, ainsi que sur la relation de ceux-ci avec l'UE et la « nouvelle gouvernance ». Initialement, simple déclaration de ministres s'accordant sur six objectifs, quelques années plus tard, des instruments de plus en plus normatifs ont été mis en place, de façon extérieure à l'UE. Ils permettront un apprentissage et l'identification de bonnes pratiques. Une participation souple se transforme en un système de coordination surveillée en trois étapes. Si le processus de Bologne débouche sur des dispositifs qui ressemblent à d'autres (MOC) et s'inspirent également des pratiques du secteur privé, ceux-ci se développent à l'ombre de la hiérarchie européenne et, pour cette raison, semblent plus légitimes. Cela amène l'auteure à conclure que le processus de Bologne est en fait piloté par des instruments réinventés et adaptés à la « sauce bolognaise » qui montrent des potentiels de fonctions que les acteurs activent et développent sans que leurs effets ne soient fondamentalement originaux ou inattendus. En revanche, les instruments ne naissent pas dans un *vacuum* : ils sont indissociables de cadres institutionnels et cognitifs.

Dans une perspective comparée (politiques environnementales et urbaines), systématique (86 instruments) et longitudinale (1972-2006), Charlotte Halpern et Patrick Le Galès cherchent à voir si, à l'échelle européenne, nous assistons à l'émergence et au développement d'une action publique autonome. S'inscrivant dans le corpus des travaux sur le choix des instruments et postulant qu'il s'agit là d'une décision profondément politique, les auteurs, à partir d'une base de données et d'une classification des instruments adoptés sur plus de trente ans, montrent que cette entrée permet un éclairage fécond pour l'analyse de l'action publique de l'UE au-delà des objectifs formels et du partage des compétences. En retraçant l'origine des instruments et les effets de sédimentation, ils observent deux cas contrastés. D'un côté, celui de l'environnement qui puise majoritairement dans les systèmes politiques nationaux et produit une politique européenne contrastée et inégale sur le territoire. D'un autre côté, celui des affaires urbaines qui emprunte au secteur de la politique régionale et se trouve de ce fait plutôt marginalisé. Dans les deux cas, il apparaît exagéré de parler de « nouveaux instruments » alors que c'est la combinaison de dispositifs classiques qui prévaut. Cette faible capacité de pilotage par les institutions européennes conduit à penser que les choix effectués ont des effets à long terme, mais aussi que « sans instruments autonomes, pas d'action autonome ».

Enfin, l'étude du développement de l'informatique administrative en France (1960-1970) est l'occasion d'observer les usages diversifiés des instruments dans le temps. Ceux-ci n'apparaissent pas comme un vecteur d'une doctrine de modernisation unique, cohérente et stabilisée ou comme une matérialisation univoque d'interventions réformatrices. Ils autorisent plutôt des opérations qui conduisent les acteurs à s'engager, notamment les acteurs locaux qui acquièrent ainsi une place renouvelée et participent à la modernisation de l'État. Pierre-Yves Baudot, dans cette analyse des archives des promoteurs de l'informatique administrative et de celles de la Commission de l'informatique du ministère de l'Intérieur, met en évidence une coopération sans consensus sur l'instrument, et une pluralité, voire des contradictions, des significations données à la modernisation et des façons d'agir des collectifs (informatique, administratif et modernisateur). L'instrument se révèle ainsi un élément de coordination de collectifs hétérogènes qui assure en pratique la mise en compatibilité de logiques plurielles. L'instrument est-il un traceur des idées ? Est-il une piste de compréhension imposée par l'objet lui-même ou bien par les acteurs ? Selon l'auteur, la réponse s'éloigne des bases théoriques sur lesquelles la notion d'instrument a été forgée. « Ce qui est en jeu est moins

une dépendance à la technique qu'une capacité politique ». Le texte contribue à la réflexion sur les instruments dans une perspective de sociologie de la traduction en montrant le rôle décisif des appropriations dans un contexte d'absence d'accord initial sur la portée réformatrice de l'instrument. Il retient finalement la notion « d'objet frontière » pour comprendre le processus de construction sociale des techniques.

---

— Pierre Lascoumes et Louis Simard —

---

**Pierre Lascoumes** est directeur de recherche au CNRS et rattaché au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris. Il a longtemps travaillé dans le domaine de la sociologie du droit et de la justice, puis il s'est spécialisé dans l'analyse des politiques publiques. Il a travaillé sur l'histoire et la mise en œuvre des politiques environnementales et poursuit des travaux sur les réformes de l'administration environnementales et sur les politiques de « précaution ». Il a aussi travaillé sur les politiques de lutte contre la délinquance économique et financière ; il mène aujourd'hui au CEE des enquêtes sur les représentations sociales de la corruption et la lutte anti-blanchiment. Il développe avec P. Le Galès une approche centrée sur le rôle des instruments et des technologies de gouvernement (< pierre.lascaumes@sciences-po.fr >).

Professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa, **Louis Simard** détient un doctorat de sociologie de l'Institut d'études politiques de Paris (2003) et une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal. Ses travaux de recherche portent sur la participation publique dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie, et plus particulièrement sur les effets des dispositifs de délibération, de concertation et de négociation sur l'action publique et l'apprentissage organisationnel. Il travaille actuellement sur l'analyse des instruments d'action publique du secteur de l'électricité au Québec (< Louis.Simard@uottawa.ca >).