

Gouverner par les instruments

*Sous la direction de
Pierre Lascoumes
Patrick Le Galès*



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

Gouverner par les instruments

Gouverner par les instruments

sous la direction de
Pierre Lascoumes
et Patrick Le Galès

Catalogue Électre-Bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

Gouverner par les instruments / sous la dir. de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès
– Presses de Sciences Po, 2004. – (Collection académique.)

ISBN 2-7246-0949-2

RAMEAU :

- Politique publique
- Gouvernance

DEWEY :

- 320 : Science politique

Public concerné : Public motivé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Liste des contributeurs

- BEZES (Philippe), chargé de recherche, CERSA (CNRS-Paris II).
- BORRAZ (Olivier), chargé de recherche, CSO (CNRS-Sciences Po).
- BUTZBACH (Olivier), Institut européen de Florence.
- DEHOUSSE (Renaud), professeur Jean-Monnet (Centre d'études européennes, Sciences Po).
- ESTÈBE (Philippe), consultant Acadie, enseignant, Université de Toulouse et Sciences Po.
- GROSSMAN (Emiliano), chargé de recherche, CEVIPOF (CNRS-Sciences Po).
- LASCOUMES (Pierre), directeur de recherche, CEVIPOF (CNRS-Sciences Po).
- LE GALÈS (Patrick), directeur de recherche, CEVIPOF (CNRS-Sciences Po).
- LORRAIN (Dominique), directeur de recherche, Centre d'études des mouvements sociaux (CNRS-EHESS).
- PALIER (Bruno), chargé de recherche, CEVIPOF (CNRS-Sciences Po).
- PINSON (Gilles), maître de conférence, Université Jean-Monnet (Saint-Étienne), Centre d'études et de recherches sur l'administration publique de Saint-Étienne.

Table des matières

Introduction / L'ACTION PUBLIQUE

SAISIE PAR SES INSTRUMENTS

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès 11

- Définition des instruments de l'action publique 12
- Weber et la bureaucratie, Foucault et les sciences camérales 16
- Instrumentation de l'action publique et recomposition de l'État. Gouvernement/ gouvernance 21
- Les instruments pour penser le changement dans les politiques publiques 25
- L'instrumentation comme théorisation politique implicite 27
- L'instrumentation et ses effets propres 29
- Les instruments, propriétés et dynamiques *versus* analyse du changement 35

I - LES INSTRUMENTS, PROPRIÉTÉS ET PROCESSUS

Chapitre 1 / LES QUARTIERS, UNE AFFAIRE D'ÉTAT

UN INSTRUMENT TERRITORIAL

Philippe Estèbe 47

- La définition des quartiers.
Une activité très sensible à la conjoncture politique 48
- L'instrumentation des quartiers.
Un processus continu 53
- Un instrument territorial, mais pour quoi faire ? 66

Chapitre 2 / RATIONALISATION SALARIALE	
DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE	
UN INSTRUMENT INDISCRET	
<i>Philippe Bezes</i>	71
• L'invention d'un instrument de calcul de la masse salariale de la fonction publique	76
• D'un instrument de connaissance à un instrument de contrôle salarial discret	85
• L'intensification au service d'une politique de rigueur budgétaire discrète	93
• Les effets de « dépendance à l'instrument » : bénéfices, limites et nouvelles perspectives d'usage	107
Chapitre 3 / LES NORMES : INSTRUMENTS DÉPOLITISÉS	
DE L'ACTION PUBLIQUE	
<i>Olivier Borraz</i>	123
• Des normes	128
• La nouvelle approche européenne	132
• La normalisation française	148
Chapitre 4 / LES PILOTES INVISIBLES	
DE L'ACTION PUBLIQUE	
LE DÉSARROI DU POLITIQUE ?	
<i>Dominique Lorrain</i>	163
• La multiplication des instruments dans le travail municipal	167
• Règles de droit	172
• Normes techniques	177
• Catégories comptables	182
• Le désarroi du politique	188
Chapitre 5 / LE PROJET URBAIN COMME INSTRUMENT	
D'ACTION PUBLIQUE	
<i>Gilles Pinson</i>	199
• Trois dimensions du projet	201

- Une rationalité interactionniste et processuelle 207
- L'affirmation et la pérennisation d'une intention et d'une identité 212
- Le projet comme traceur des transformations de l'action publique urbaine 218
- Une indétermination assumée des processus d'action 219

II - LES INSTRUMENTS, RÉVÉLATEURS DU CHANGEMENT

Chapitre 6 / CONTRÔLE ET SURVEILLANCE

LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT EN GRANDE-BRETAGNE

Patrick Le Galès 237

- Concurrence et surveillance :
Compulsory Competitive Tendering (CCT)
et *Value for Money* 241
- Un instrument néo-travailliste qui échappe
à ses créateurs : *Best Value for Money* 248
- L'hyper-rationalisation
et le triomphe de l'esprit utilitariste :
Comprehensive Spending Assessment (CPA) 257

Chapitre 7 / LES INSTRUMENTS, TRACEURS

DU CHANGEMENT

LA POLITIQUE DES RETRAITES EN FRANCE

Bruno Palier 273

- Un système de retraites français très résistant
au changement 278
- Le cheminement des retraites financées
en capitalisation 283

Chapitre 8 / UNE INSTRUMENTATION AMBIGUË	
LA RÉFORME DE LA POLITIQUE BANCAIRE EN FRANCE ET EN ITALIE	
<i>Olivier Butzbach et Emiliano Grossman</i>	301
• Les régimes réglementaires classiques remis en question	304
• Le nouveau système réglementaire. Instruments et architecture	312
Chapitre 9 / LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION	
QUAND L'INSTRUMENT TIENT LIEU DE POLITIQUE	
<i>Renaud Dehousse</i>	331
• La stratégie de Lisbonne comme méta-instrument	335
• Les dynamiques de la coordination sectorielle	343
• Les faiblesses de la MOC	346
• De l'ambiguïté d'une approche instrumentale	351
Conclusion / DE L'INNOVATION INSTRUMENTALE	
À LA RECOMPOSITION DE L'ÉTAT	
<i>Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès</i>	357
• L'innovation instrumentale	357
• Apports de l'approche en termes d'instrument	363
• L'État recomposé par les techniques	366

Introduction

L'ACTION PUBLIQUE SAISIE PAR SES INSTRUMENTS ¹

*Pierre LASCOUMES
Patrick LE GALÈS*

La sociologie de l'État et du gouvernement s'intéresse depuis longtemps à la question des technologies de gouvernement, dont celle des instruments d'action publique. Mais, elle met rarement ce thème au centre de l'analyse. Les instruments de l'action publique représentent donc un domaine encore relativement peu exploré. Une tradition de recherche existe cependant aux États-Unis (instruments de la régulation économique) et en Grande-Bretagne². La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leur mode opératoire est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques. Lorsque le thème des instruments est pris en compte dans la réflexion, c'est le plus souvent comme un domaine secondaire, marginal par rapport à d'autres variables comme les institutions, les intérêts des acteurs ou leurs croyances [Sabatier, 2000]. Une évolution nette se dessine cependant dans la littérature

1. L'ouvrage est issu d'un groupe de travail du CEVIPOF qui s'est réuni pendant trois ans et d'un séminaire organisé en commun avec le Department of Politics and International Relations (Université d'Oxford), organisé à Nuffield College en mars 2003. Ce groupe a bénéficié du soutien de la Maison française d'Oxford, de Sciences Po-Paris et du projet NEWGOV (6^e PCRD). Nous remercions Philippe Bezes, Olivier Borraz, Philippe Estèbe, Jacint Jordana, David Lévy-Faur, Patricia Loncle, Bruno Palier, Yves Surel, Didier Renard, ainsi qu'Alistair Cole, Renaud Dehousse, Roger Duclaud Williams, Emiliano Grossman, Christopher Hood, Peter John, Hussein Kassim, Desmond King, Pierre Muller, Gilles Pinson, pour leurs commentaires.

2. Voir l'ouvrage majeur de Christopher Hood [1983], puis ceux de Kickert aux Pays-Bas [1997].

américaine qui prend en compte certaines dimensions politiques des instruments, envisagées à travers les justifications qui accompagnent le recours à tel ou tel dispositif [Salamon, 1989, 2002] ou comme indicateur de rupture dans l'orientation des politiques [Hall, 1986]. Cette approche par les instruments devient alors un mode de raisonnement qui permet de dépasser la coupure, parfois fétichisée, entre *politics* et *policies*.

— Définition des instruments de l'action publique

Nous entendons par « instrumentation de l'action publique³ » *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale*. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix. À titre indicatif, on peut dresser un catalogue minimal de ces instruments : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. Mais l'observation montre qu'il est exceptionnel qu'une politique et même qu'un programme d'action au sein d'une politique soit mono-instrumental. Le plus souvent, on constate une pluralité d'instruments mobilisés, ce qui pose alors la question de leur coordination [Bemelmans-Videc *et al.*, 1998]. Cette perspective recoupe certains travaux américains comme ceux de Linder et Peters [1989] qui soulignent la dimension cognitive des instruments⁴.

L'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. La notion d'instrument d'action publique (IAP) permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager

3. Alain Desrosières [1993, p. 401] utilise aussi l'expression « instrumentation statistique ».

4. Pour ces auteurs, la question du choix des instruments est intimement liée à la question du policy design qui signifie « the development of a systematic understanding of the selection of instruments and evaluative dimension » [Linder et Peters, 1984].

l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ses programmes. C'est en quelque sorte un travail de déconstruction *via* les instruments. L'approche par l'instrumentation permet d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement. C'est notamment ce que fait Norbert Elias dans son étude de la société de cour, lorsqu'il analyse l'étiquette comme « logique du prestige ». Il fait ainsi la démonstration de la pertinence d'une entrée par l'instrument, en montrant l'importance de ses effets sociaux de domination⁵. Tout autant que l'étiquette, les IAP ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé.

Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Cette approche s'appuie sur les travaux d'histoire des techniques et de sociologie des sciences qui ont dénaturalisé les objets techniques, en montrant que leur carrière repose davantage sur les réseaux sociaux qui se forment à partir d'eux que sur leurs caractéristiques propres. Gilbert Simondon est l'un des premiers à avoir étudié une innovation, non pas comme la matérialisation d'une idée initiale, mais comme une dynamique souvent chaotique de mise en convergence d'informations, d'adaptation à des contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergentes. Il parle alors de processus de concrétisation pour rendre compte de la combinaison de facteurs hétérogènes dont les interactions produisent ou non, une innovation [Simondon, 1958 ; Hacking, 1989]. La sociologie des sciences de Michel Callon et Bruno Latour a développé cette perspective en refusant le regard rétrospectif qui écrase les moments d'incertitude et n'envisage la création que comme une série d'étapes obligées allant de l'abstrait au concret, de l'idée à sa mise en œuvre. La traduction de et par les instruments techniques est une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, régulièrement soumise à une réinterprétation [Akrich, Callon et Latour, 1988].

5. « L'expression la plus visible de la domination par la personne du Roi, de la hauteur et de la distance qui le séparaient de tous les autres êtres humains, était l'étiquette... Pour bien comprendre un instrument de domination, il faut connaître l'espace dans lequel cette domination doit s'exercer et les paramètres qui le déterminent » [Elias, 1985, p. 118].

Sur ces bases théoriques générales, c'est du côté des sciences de la gestion que nous trouvons des réflexions très convergentes avec les nôtres. Dès 1979, Karl E. Weick s'est penché, dans une perspective inspirée de la sociologie des sciences, sur l'histoire de certains instruments de gestion. Il a pu montrer qu'ils trouvaient leur origine dans ce qu'il appelle « des jeux sociaux ». Un courant de recherche assez diversifié s'est alors développé, afin d'arracher les outils de gestion, « les comptes et les dénombrements » à leur invisibilité et pour caractériser leurs propriétés et leurs effets spécifiques [Berry, 1983 ; Moisdon, 1997]. Derrière la rationalité apparente des organisations, ces travaux s'attachent à comprendre les règles tacites imposées par les instruments de gestion, leurs significations en termes de pouvoir et de diffusion de modèles cognitifs [Maugeri, 2001]. Utilisant de façon équivalente les termes de « dispositif », « outil » et « instrument », les auteurs de ce courant s'accordent pour souligner le caractère hétérogène de ces instruments de gestion, tous formés cependant de trois composantes : un substrat technique, une représentation schématique de l'organisation et une philosophie gestionnaire [Tripier, 2003, p. 28].

Certains travaux de sociologie du travail ont de leur côté également envisagé la question du rôle des instruments, même s'ils privilégient une approche utilitaire en liant toujours le moyen (organisationnel, financier, technique) à une finalité d'action. Mais, ils ont mis en évidence une distinction majeure : si chaque instrument est conçu dans la perspective d'une utilisation précise (compter, calculer, définir, désigner, etc.), il dispose aussi d'une finalité intermédiaire en termes d'action publique [Pillon et Vatin, 2003]. Un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes. Nicolas Dodier [1995, p. 262], en particulier, a montré l'importance des « éthos de virtuosité » et le raffinement de certains usages des instruments. Enfin, selon ces travaux, l'instrument est aussi saisissable par ses traces matérielles, ses inscriptions, dirait Bruno Latour [1989].

Appliqué au champ politique et à l'action publique, nous retiendrons comme définition de travail de l'instrument : *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation*. Il est possible de différencier les niveaux d'observation en distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation,

etc.) ; la technique est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument (la nomenclature statistique, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret) ; enfin, l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique (la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice).

La définition que nous avons retenue s'efforce également de répondre aux interrogations sur les possibilités de distinction entre les instruments et les buts poursuivis. Selon Christopher Hood, il existe des *multi-purpose instruments* qui sont porteurs d'ambiguïté. Mais, en sens inverse, existe-t-il vraiment des instruments purs, univoques ? Tous les types d'impôt ont-ils le même sens et la même portée ? De même, de nombreux travaux de sociologie juridique montrent le caractère extrêmement hétérogène des dispositions juridiques qui organisent la surveillance des secteurs comme l'hygiène et la sécurité au travail, la protection des consommateurs, la concurrence ou l'environnement [Rottleuthner, 1985 ; Morand, 1991]. Chaque instrument a une histoire, et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées. De même, c'est parce qu'un instrument a une portée générique, c'est-à-dire qu'il a vocation à s'appliquer à des problèmes sectoriels divers, qu'il se trouve mobilisé dans des politiques très différentes par leur forme et leur fondement. Pour autant, le point de vue théorique que nous retenons n'est pas l'entrée dans un débat sans fin sur « la nature » des instruments, mais le fait de nous placer du point de vue des effets qu'ils génèrent, c'est-à-dire du point de vue de l'instrumentation. Et ceci sous deux angles complémentaires, en envisageant, d'un côté, les effets générés par les instruments dans leur autonomie relative, de l'autre, les effets politiques des instruments et les relations de pouvoirs qu'ils organisent.

Les instruments sont des institutions au sens sociologique du terme. Une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations [North, 1990]. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective. Dans la version sociologique la plus dure, ou la plus proche du culturalisme, on considère que ces régularités de comportement (par exemple, les comportements appropriés) sont obtenues par des matrices cognitives et normatives, ensembles coordonnés de valeurs, de croyances et de principes d'action, voire des principes moraux inégalement assimilés par les acteurs et qui guident

leurs pratiques [March et Olsen, 1989]. De nombreux travaux ont montré comment les institutions structurent les politiques publiques. Nous souhaitons montrer ici comment les instruments, en tant que type particulier d'institution produisent des effets du même type.

Ces instruments sont bien des institutions, car ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes. Les acteurs sociaux et politiques ont donc des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés. Une fois en place, ces derniers ouvrent de nouvelles perspectives d'utilisation et d'interprétation, imprévues et difficiles à contrôler, aux entrepreneurs politiques, nourrissant ainsi une dynamique d'institutionnalisation [Fligstein, 2001]. Ils déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, ils permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible le comportement des acteurs.

Le cadre de cet ouvrage étant ainsi posé, il n'est point nécessaire de prétendre défendre une conception nouvelle de l'action publique. Ce livre propose plutôt de modifier l'angle d'analyse de ces activités, afin de mettre en évidence des logiques dissimulées. D'ailleurs, cette approche par les instruments renvoie à une tradition déjà bien ancrée d'étude de l'action publique et de l'État, développée notamment par Weber et Foucault.

— Weber et la bureaucratie, Foucault et les sciences camérales

Dans son analyse des formes d'exercice du pouvoir, Max Weber a tenu un rôle pionnier, en faisant de la création des bureaucraties un indicateur majeur du degré de rationalisation des sociétés [Szakolczai, 1998]. En soulignant l'importance des dispositifs incarnant une rationalité légale formelle, dans le développement des sociétés capitalistes, il a autonomisé la place des technologies matérielles de gouvernement par rapport aux théories classiques centrées principalement sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants [Weber, 1976 ; Chazel, 1995]. Il a également proposé une première problématisation du rôle des instruments d'action publique en les envisageant comme technique de domination.

Michel Foucault a repris à sa façon cet objet. Il a souligné l'importance de ce qu'il nomme « les procédures techniques » du pouvoir, c'est-à-dire « l'instrumentation » en tant qu'activité centrale dans « l'art de gouverner » [Senellart, 1995]. Dans un texte de 1984, il formule ainsi son programme d'étude de la gouvernementalité : cette approche « impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de "gouvernementalité" qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer » [Foucault, 1994a]. Foucault a contribué à renouveler la réflexion sur l'État et les pratiques gouvernementales, en délaissant les débats classiques de philosophie politique sur la nature et la légitimité des gouvernements pour s'attacher à leur matérialité, leurs actions et leurs modes d'agir⁶. Dans sa réflexion sur le politique, il met en avant la question de « l'étatisation de la société », c'est-à-dire le développement de dispositifs concrets, de pratiques qui fonctionnent plus par la discipline que par la contrainte et cadrent les actions et représentations de tous les acteurs sociaux. Pour fonder son approche, il se réfère alors à l'apport des sciences camérales.

C'est à la fin des années 1970 que Michel Foucault, dans le cadre de ses travaux sur le libéralisme politique, porte son attention sur les écrits des sciences camérales [Foucault, 1994a ; Audren, Laborier *et al.*, 2005]. Cette science de la police, c'est-à-dire de l'organisation concrète de la société, prend forme en Prusse dans la seconde moitié du XVIII^e siècle. Elle combine une vision politique basée sur la philosophie de l'*Aufklärung* et des principes d'administration des affaires de la cité qui se veulent rationnels [Senellart, 1995 ; Laborier, 1999]. Selon l'expression de Pascale Laborier, ce courant de pensée rationaliste s'est progressivement déplacé du « souci populationniste au bonheur des populations », combinant des dimensions d'ordre public, de bien-être et de culture. Dans la philosophie politique classique (par exemple chez Jean Bodin au XVI^e siècle), on trouve une séparation majeure entre les attributs de la souveraineté et l'administration du quotidien. En

6. Rappelons aussi que c'est dans cette période (1975-1982) que des sociologues français commencent à étudier les travaux de public policies aux États-Unis et préparent leur adaptation française. En particulier Jean-Gustave Padioleau qui publie L'État au concret, en 1982, après une série d'articles préparatoires.

revanche, dès la fin du XVII^e siècle, on recherche une unité dans l'exercice du pouvoir, et ces deux dimensions vont progressivement être intégrées. Les sciences camérales sont ainsi le creuset des politiques publiques contemporaines. Dans son raisonnement, Michel Foucault distingue trois étapes dans le développement de ce type de savoir :

- une étape initiale d'utopie critique où la conceptualisation d'un modèle alternatif de gouvernement permet la critique implicite du régime monarchique. Il se réfère alors à Louis Turquet de Mayerne qui, dès 1611, envisage le développement d'une spécialisation du pouvoir exécutif, « la police », pour veiller tant à la productivité de la société qu'à la sûreté de ses habitants. Il envisage ainsi une quatrième « grande fonction » aux côtés des attributs régaliens classiques, la Justice, l'Armée et les Finances ;

- une deuxième étape se précise au début du XVIII^e siècle, dans le mouvement général de rationalisation qui est appliqué à l'administration royale par certains de ses agents soucieux d'une meilleure efficacité. Différents traités se proposent de mettre en ordre la jungle des réglementations royales. Ils réalisent un travail d'inventaire, de classement et de catégorisation, afin de renforcer l'organisation de l'action publique. Necker se livre ainsi à un travail de synthèse d'une matière très éparse dans *De l'administration des finances*, paru en 1794. Un des plus célèbres en Europe reste celui de Nicolas Delamare qui publie en 1705 son *Traité de police*. Selon lui, « le bonheur (c'est-à-dire « la sécurité et la prospérité individuelle ») est une nécessité pour le développement de l'État » et il est de la responsabilité du politique d'atteindre cet objectif ;

- une troisième étape est marquée par la constitution, en Allemagne, de la *Polizeiwissenschaft*, approche plus théorique qui devient également un savoir académique. L'ouvrage de référence est celui de von Justi, *L'État de police*, paru en 1756. Il propose des principes d'action pour « veiller aux individus vivant en société » et vise à « consolider la vie civique en vue de renforcer la puissance de l'État ». Des centres de formation sont développés qui accueillent les futurs fonctionnaires prussiens, autrichiens, mais aussi russes qui seront promoteurs de différentes réformes dans leurs administrations. La diffusion en Europe est plus large, et l'on considère qu'une partie des réformes napoléoniennes de l'exécutif s'inspire de ce courant de pensée ;

- enfin, dans le cadre de sa réflexion sur le bio-pouvoir et la gestion politique des populations, Foucault souligne l'importance de l'ouvrage d'un autre auteur allemand J. P. Franck qui publie entre 1780 et 1790 le premier traité de santé publique : « L'ouvrage de Franck est le premier

grand programme systématique de santé publique pour l'État moderne. Il indique avec un luxe de détails ce que doit faire une administration pour garantir le ravitaillement général, un logement décent, la santé publique sans oublier les institutions médicales nécessaires à la bonne santé de la population, bref, pour protéger la vie des individus⁷. » [Foucault, 1994b.] Michel Foucault y voit la première formulation du « souci de la vie individuelle » en tant que devoir d'État.

C'est sur la base de ces travaux qu'il introduit la notion de gouvernementalité, afin de caractériser la formation d'un nouveau type de rationalité politique qui se constitue au cours du XVII^e siècle et prend une forme aboutie au XVIII^e siècle [Dean, 1999]. Elle succède à l'État de justice du Moyen Âge et à ce qu'il nomme l'État administratif des XV^e et XVI^e siècles. Mais, le point le plus important pour lui concerne la rupture dans la conception du pouvoir par rapport à celle qui prévalait depuis Machiavel et *Le Prince* (1552). L'art du gouvernant, son savoir-faire et ses techniques étaient concentrés sur son habilité à conquérir et, surtout à conserver le pouvoir [Gauthier, 1996]. Parler de gouvernementalité, c'est pour Foucault souligner un changement radical dans les formes d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée, processus qui résulte d'une rationalisation et d'une technicisation. Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance. L'ensemble qui articule l'un et l'autre constitue les fondements des dispositifs de sécurité de la police générale [Napoli, 2004]. Ces techniques et savoirs s'appliquent à un nouvel ensemble, « la population », pensée comme une totalité de ressources et de besoins. C'est l'économie politique qui fonde cette catégorie en définissant un acteur collectif et en l'envisageant comme une source de richesse potentielle. De là, découle une transformation centrale dans la conception de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés. Ainsi, la référence à l'économie politique suscite un changement majeur dans la conception de la puissance. Celle-ci ne provient plus de la domination par la guerre et de la capacité de prélèvement fiscal sur les territoires dominés ; elle va désormais reposer sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique.

7. Michel Foucault, « *La technologie politique des individus* », Dits et Écrits, vol. IV, Paris, Gallimard, 1994, p. 814-815.

Cette approche en termes de gouvernementalité fonde l'analyse du politique effectuée par Foucault. Tout d'abord, il souligne l'importance de la différenciation entre *Politik* et *Polizei*, qui se retrouve en langue anglaise, alors qu'elle n'a pas son équivalent en français. Cette distinction est importante car la *Polizei* est dotée d'une rationalité politique propre ayant une double composante. D'un côté, une rationalité de but qui énonce l'interdépendance entre productivité de la société civile et puissance de l'État. De l'autre, une rationalité de moyens qui considère que la foi religieuse, l'amour du souverain ou de la République sont des facteurs insuffisants pour la construction du collectif. Celle-ci passe obligatoirement par des pratiques concrètes en matière de sûreté, d'économie et de culture (éducation, santé, commerce, arts, etc.) qui sont autant de missions essentielles de l'État. Ensuite, cette approche lui permet de se démarquer des grands débats idéologiques des années 1960-1970. La question centrale n'est pas tant, pour lui, la nature démocratique ou autoritaire de l'État. Elle ne porte pas non plus sur l'essence de l'État ou sur son idéologie, facteurs qui lui donneraient, ou non, sa légitimité. Il inverse le regard et considère que la question centrale est celle de l'étatisation de la société, c'est-à-dire du développement d'un ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir. Dans un article fondateur « Qu'est-ce que les Lumières ? », il se propose déjà d'analyser des « ensembles pratiques ». En d'autres termes, il ne souhaite pas aborder les sociétés telles qu'elles se présentent ni s'interroger sur les conditions qui déterminent ces représentations. En revanche, il s'attache à ce qu'elles font et à la façon dont elles le font. Ceci le conduit à proposer une étude des formes de rationalité qui organisent les pouvoirs. Enfin, dans l'analyse des pratiques, il met l'accent sur l'exercice de la discipline, au moins aussi importante que la contrainte. Contrairement à la conception traditionnelle d'un pouvoir descendant, autoritaire et fonctionnant à l'injonction et à la sanction, il propose une conception disciplinaire qui repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus qui permettent de conduire à distance leurs conduites. C'est pourquoi, l'instrumentation est au centre de la gouvernementalité.

Instrumentation de l'action publique et recomposition de l'État. Gouvernement/gouvernance

L'instrumentation de l'action publique est donc un moyen d'orienter les relations entre la société politique (*via* l'exécutif administratif) et la société civile (*via* ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole). Cette instrumentation s'exprime sous une forme plus ou moins standardisée qui constitue un passage obligé pour l'action publique et mêle des obligations, des rapports financiers (prélèvements fiscaux/aides économiques) et des moyens de connaissance des populations (observations statistiques). Alain Desrosières indique que dans l'Allemagne du XVIII^e siècle, la statistique constitue « un cadre formel pour comparer des États. Une classification complexe vise à rendre les faits plus faciles à retenir, à enseigner et à utiliser par les hommes de gouvernement ». C'est pourquoi, elle produit d'abord une taxinomie avant de quantifier [Desrosières, 1993]. Il prolonge ainsi l'analyse de Weber qui mentionne à différents moments la supériorité technique de la bureaucratie par rapport à d'autres formes d'administration : « Un mécanisme bureaucratique pleinement développé se compare à ces autres formes comme une machine aux modes non mécaniques de production des biens⁸. » Et l'adéquation de la bureaucratie au capitalisme s'appuie sur sa capacité à produire de la calculabilité et de la prévisibilité. C'est ce que montre également une recherche récente sur les origines de la statistique industrielle [Minard, 2000]. Ces techniques se sont enrichies et diversifiées dans la période contemporaine (XX^e siècle) avec de nouveaux outils de cadrage basés sur la contractualisation ou les outils de communication (informations obligées), mais qui présentent toujours les mêmes caractères de dispositifs.

Cet héritage est à nouveau mobilisé pour rendre compte, dans la période contemporaine, des transformations des modes de gouvernement/gouvernance, des nouvelles articulations entre autorités publiques et acteurs économiques et sociaux dans un contexte internationalisé,

8. Cité par François Chazel, « Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de bureaucratie », dans P. Lascoumes, Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit, Paris, LGDJ, 1995, p. 182.