

Observer l'observateur - Perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique

When the observer becomes the observed - Epistemological reflection on the notion of governance for a political study of public administration

Dalie Giroux

Volume 3, Number 1, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039126ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039126ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Giroux, D. (2006). Observer l'observateur - Perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 3(1).
<https://doi.org/10.7202/1039126ar>

Article abstract

Building bridges between political philosophy, political sociology and administrative studies, this paper aims to critically analyze the heuristic concept of governance, its role in the political study of public administration, as well as the theoretical and epistemological challenges that come with its increasing use by scholars and practitioners alike. Without claiming to offer the last word on these debates rooted in diverse and rich literature, the paper wishes to emphasize a number of issues relevant to the rise of a particular field of research in social sciences, i.e. the inherently political study of public administration. In order to do so, the paper will start with a conceptual clarification of governance, stressing the need to revisit the traditional public/private dichotomy. Secondly, the paper will identify and discuss the main theoretical, ontological and epistemological questions inherent to the use of governance as a concept, in order to participate in the political study of public administration, as an emerging field. Finally, the last section will propose to strongly de-emphasize the scientific and self-referential epistemology of governance, order to make room for its much neglected systemic and social dimensions. It is suggested here that these last two dimensions are fundamental components of any political study of public administration.



Observer l'observateur - Perspective épistémologique sur l'usage de la notion de gouvernance pour l'étude politique de l'administration publique

Vol.3, No. 1, mai 2006, Page 39

Dalie Giroux

Introduction

Je me propose dans ce texte de discuter le concept de gouvernance, son rôle dans l'étude politique de l'administration publique et les défis théoriques et épistémologiques que son usage présente. Sans prétendre offrir le dernier mot dans ces débats qui sont l'objet d'une littérature très diversifiée et de grande qualité, je souhaite spécifier certaines questions qui se posent dans le cadre de la qualification et du développement d'un champ particulier qui appartient aux sciences sociales, l'étude proprement politique de l'administration publique. Cette dernière, c'est l'objectif de la présente intervention que de participer d'un tel mouvement, doit à mon avis tendre à s'inscrire dans une théorie générale du social. Pour ce faire, il faut avant tout arriver à imaginer, à partir des paramètres actuels de la réflexion sur la chose publique, les conditions de possibilités d'une version forte de l'étude politique de l'administration.

Participant par ce texte de la construction de cette réflexion encore à venir, je vais dans un premier temps définir le concept de gouvernance, en insistant sur la redéfinition du *distinguo* public/privé (articulation à la fois théorique et pratique de l'objet de l'administration publique) qui est implicite à l'articulation de celui-ci. Dans un deuxième temps, je vais soulever les questions théoriques et épistémologiques liés à l'usage du concept de gouvernance, en tant que cet usage est symptôme de la direction de la recherche actuelle, et dans le but d'y trouver l'indication de pistes à suivre pour constituer une version forte de l'étude politique de l'administration publique. Je vais dans un troisième et dernier temps suggérer d'incorporer de manière systématique dans l'épistémologie de la réflexion politique sur l'étude de l'administration publique deux dimensions qui, à la lumière de la critique de l'usage du concept de gouvernance, m'apparaissent essentielles.

La première dimension que je suggère d'inclure dans l'armature épistémologique d'une étude politique de l'administration publique, inspirée par les travaux de Claude Lefort sur la bureaucratie, est la dimension sociale : l'administration publique est en entier l'effet d'une action collective dont la forme et l'intentionnalité lui sont propres, tout en s'inscrivant de manière fondatrice dans un champ de forces sociales à la fois structurées et contingentes. La seconde dimension, inspirée du modèle théorique de Niklas Luhmann, est une dimension systémique : l'administration publique est un système qui inclut sa propre théorisation. Ces deux dimensions ne sont pas invoquées ici de manière dogmatique (on pourrait d'ailleurs invoquer avec raison que les approches de Lefort et de Luhmann sont impossibles) mais plutôt comme les éléments possibles d'une arrière-pensée épistémologique que je juge souhaitable. Elles sont présentées dans ce texte comme un appel, dans le but de développer une analyse proprement politique et générale de l'administration publique, à délaissier les approches microsociologique et psychologique.

Le concept de gouvernance

Le concept qui se trouve aujourd'hui au centre des théories en usage dans l'étude de l'administration publique est sans nul doute celui de la gouvernance. La pratique actuelle vise, à l'aide de ce concept, d'arriver à comprendre la prise de décision et la formulation de politiques comme un processus global, une fonction générale subsumant un ensemble de sous fonctions sociales dont l'activité arrive à produire une action sociale orientée cohérente (« an integrated pattern of action » (Pierre et Peters, 2000 : 32)). Un des principaux apports de l'usage du concept de gouvernance dans l'étude de l'administration publique consiste à permettre l'inclusion paradigmatique du rôle de différents acteurs non gouvernementaux, notamment des groupes d'intérêts, des entreprises privés et autres instances civiques ou communautaires, dans les modèles d'étude de la prise de décision et de la formulation de politiques (Ibid.). L'idée de gouvernance, comme on le dit autrement, met en scène l'interaction entre l'État, le marché et la société civile (Sørensen, 2002).

Par-delà les modèles dits traditionnels de la gouvernance, pluralisme, corporatisme et leurs variantes, se sont développés, notamment en réaction au machinisme des théories hiérarchiques de l'administration et au statisme des premières approches fonctionnalistes et cybernétiques, des modèles théoriques nouveaux, tous apparentés de près ou de loin à la théorie des réseaux. Ces différentes nouveautés théoriques ont en commun un trait qui me semble frappant, et qui demande d'être interrogé plus avant : les nouveaux modèles de la gouvernance font de

l'administration publique comme telle, en tant que composante applicative de l'État, un simple module d'entités diverses parmi la variété des composantes mobiles et contingentes qui réalisent le processus de la prise de décision et de la formulation de politiques (Ibid. : 36). Les différentes versions de la théorie des réseaux veulent, en une formule simple, tenir compte de la balkanisation des sources de pouvoir et d'influence.

Comme le suggère de manière synthétique Gilles Paquet :

La gouvernance se réfère aux patterns qui émergent de la combinaison et de la réconciliation des toutes ces actions stratégiques des divers acteurs et groupes, y compris les effets non voulus et non prévus. Il s'agit d'un ordre caractérisé par une logique dominante qui est la résultante de tous ces efforts partiels en provenance des secteurs privé, public et civique pour influencer l'orientation de l'organisation ou du système dans le sens de leurs intérêts (2001: 9-10).

Le changement de paradigme est consommé aujourd'hui : la recherche est passée des approches institutionnelles aux approches de la gouvernance que l'on peut désormais qualifier de traditionnelles (pluralisme et corporatisme), et enfin à ce que j'appellerai ici la nouvelle gouvernance. La nécessité et la pertinence de ce changement de paradigme apparaissent manifestes lorsque le chercheur se voit confronté à la nature actuelle de la prise de décision et de la formulation de politiques, qui met effectivement en jeu une variété nouvelle d'intervenants agissant à partir et à travers une gamme de mécanismes plus variés et plus souples et dont les codes répondent à des dynamiques qui sont définies en propre par les différents espaces sociétaux affectés par la prise de décision et par la formulation de politiques¹.

La littérature sur les nouvelles formes de gouvernance, celle qui fait usage de modèles théoriques parents de la théorie des réseaux, met en relief un certain nombre de facteurs qui permettent de rendre compte de la transformation sociétale et politique que recoupe à la fois ce changement de paradigme dans l'étude de l'administration publique et le changement qui s'est opéré dans la pratique de la prise de décision et dans la formulation de politique publique. On invoque d'abord les transformations politiques, économiques, culturelles et sociales qui sont incluses sous le vocable de la mondialisation et de la libération des marchés, notamment du point de vue, notion amplement développée dans un autre contexte par Paul Virilio, de la vitesse : « la richesse des interactions, la densité de réseaux et l'accélération du changement ont transformé de plus en plus l'organisation en jeux dont la logique dominante échappe aux définisseurs de situations » (Paquet, 2001 : 19).

On invoque ensuite, voilà qui nous approche déjà d'une théorie plus générale de la société vers laquelle il faut tendre, la crise de légitimité de l'autorité étatique traditionnelle qui se traduit par une « complexification de la société civile » (Juillet, 2001 : 105). Cette crise de l'autorité de la bureaucratie dite wébérienne, rationnelle-légale, donnerait cours à une refondation incrémentale des pratiques de la prise de décision et de la formulation de politique, à la fois par la perte de confiance de et envers l'administration publique traditionnelle et par la mobilisation multiple et variée à l'échelle de la société civile (prenant cette notion dans son acception hégélienne). L'effet de cette multiplication des acteurs et des modules d'autorité que le concept de gouvernance tente de cartographier est très précisément l'effacement d'une forme de représentation politique communautaire ou sociétale unique (nommément l'État, qui a pris au XIX^e siècle en Europe le relais de l'Église dans le domaine de la représentation de l'action collective et de l'intentionnalité sociale générale²). L'importance nouvelle des institutions politiques internationales, les nouvelles techniques administratives d'autorégulation, et la coopération accrue entre les secteurs public et privé sont au cœur de cet éclatement de la représentation politique (Sørensen, 2002 : 693).

Les enthousiastes de la nouvelle gouvernance ont pris sur eux, à partir du postulat sociétal du changement et de l'ouverture des modes d'organisation, de définir les modèles idéaux et empiriques de réseaux³, d'analyser à partir de cette lunette le comportement des individus et acteurs qui prennent part aux processus de prise de décision et de formulation de politiques, et aussi de produire des guides de mise en œuvre de nouvelle gouvernance (par exemple par l'élaboration de guides pour la pratique des contrats moraux), tout en s'efforçant de pallier au plan de l'architecture légale, politique et fonctionnelle à ses lacunes diverses.

D'autres part, plusieurs auteurs, également dans le cadre de la discussion entourant la nouvelle gouvernance et ses différentes déclinaisons conceptuelles, ont mis en route une analyse critique de la signification tant pratique que politique (par exemple Rouillard, 2003; Sørensen, 2002; Nootens, 2004) de la nouvelle gouvernance. Ceci étant dit, ce n'est pas tellement sur l'un ou l'autre de ces aspects du débat que je propose ici de s'interroger, cela a été très bien fait dans la littérature existante, mais bien plutôt cette fois-ci sur la nature de ce qu'on fait quand on fait usage de la notion de gouvernance.

Questions théoriques et épistémologiques liées à l'émergence du concept

À propos du constat sociétal (mondialisation et transformation civile de la représentation politique) et de la refondation paradigmatique co-originale à ce constat qui circonscrivent au plan du développement des théories le débat sur la nouvelle gouvernance, deux remarques peuvent être faites, la première d'ordre théorique et la seconde d'ordre épistémologique.

Premièrement, et cela devra être réarticulé avec la remarque qui suivra, il s'agit, dans ce mouvement intellectuel de la nouvelle gouvernance, d'un abandon ambigu de la distinction entre sphère publique et sphère privée comme marqueur fondamental de l'étude de l'administration publique (et à ce titre peut-être un abandon inconscient de la notion même d'administration publique - cela reste à interroger). En effet, la théorie de la nouvelle gouvernance, telle qu'elle se formule chez les enthousiastes comme chez les critiques, prend pour acquis que les formes contemporaines de la gouvernance rendent impertinentes cette distinction entre sphère publique et sphère privée. Si l'on veut bien me prêter ce langage, la théorie de la nouvelle gouvernance théorise par-dessus le *distinguo public/privé*. Elle réutilise, comme le font parfois les peintres, le même canevas pour produire un nouveau tableau, changeant sans arrière pensée les paramètres illustratifs, en mettant en valeur dans la prise de décision et la formulation de politiques, plutôt que les arrangements institutionnels, sociaux et politiques, un amalgame contingent de fragments privés et publics.

La littérature constate à l'occasion cette rupture épistémologique ou illustrative : « It is evident that the emergence of a political system of network governance challenges the institutional separation of state and society » (Sørensen, 2002 : 701). La résultante de ce constat est généralement un appel à un travail de définition de nouveaux outils conceptuels, un approfondissement de la capacité préhensive du complexe conceptuel de la gouvernance - comme c'est toujours le cas dans ce qu'on appelle un changement de paradigme.

Or, et cela me semble très parlant et peut-être inquiétant, la réécriture théorique que constitue le mouvement de nouvelle gouvernance ne se conçoit pas dans sa production discursive comme l'analyse critique et prudente du passage d'un récit de la gouvernance (dans laquelle la distinction entre l'État et la société est fondatrice du discours sur la pratique) à un autre (ou cette distinction n'existe pas, ou n'est pas pertinente à la saisie de l'objet dans le récit théorique), mais plutôt comme l'expression même d'une actualité omniprésente et nécessaire (le « changement »), fidèle représentation d'une réalité enthousiasmante (pour ceux qui participent du renforcement du complexe conceptuel de la gouvernance) ou dangereuse (pour ceux qui la refusent), réalité que la théorie doit refléter hors de tout regard diachronique ou généalogique - avec à mon avis peu de recul épistémologique⁴.

Pourtant, comme le suggère Alfred Aman en 1998, l'État décentré de la mondialisation tel que théorisé par la nouvelle gouvernance ne se contenterait pas comme le suggère cette dernière de procéder à la réallocation fragmentée et contingente des pouvoirs et compétences entre le public et le privé donnant lieu à de nouvelles formes de prise de décision et de formulation de politiques en réseaux, mais il procéderait plutôt à une redéfinition de ce qui est public et de ce qui est privé : « A state no longer has a monopoly on certain areas of laws and policy and the new combinations of public and private that are emerging requires a redefinition of what is public and what is private » (1998 : 814). À ma connaissance et si on exclut la littérature généralement plus descriptive sur les nouveaux mouvements sociaux, le travail de préciser et de réfléchir ce déplacement et cette mutation en tant que réinscription de la frontière entre le public et le privé, n'a été que très peu amorcé, au moins dans la sphère de l'étude de l'administration publique. On se lance plutôt dans la description essentialiste des nouveaux modèles d'actions, partant de l'idée d'une zone grise entre l'État et la société (Paquet, 2001), développant la notion de capital social (Putnam, 2000) ou réfléchissant à la manière d'accommoder liberté (privé) et égalité (public) à l'intérieur même des réseaux (Sørensen, 2002; Nootens, 2004).

En somme, la réponse théorique au phénomène de la nouvelle gouvernance aura été jusqu'à présent tout simplement de mettre subitement de côté le *distinguo public/privé*, en même temps que de mettre de côté l'analyse fondée sur l'État comme l'incarnation principale du caractère public de l'action. De ce fait, ni cette question théorique du *distinguo public/privé* pour l'analyse de l'administration publique, non plus que celle des formes résiduelles et nouvelles du caractère public de l'action, n'est posée de manière systématique, c'est-à-dire de manière à mettre en marche une réflexion sur le sens de l'analyse politique de l'administration publique et le rôle de cette dernière dans sa relation avec son objet d'étude et avec la société dans laquelle elle agit. Le mouvement intellectuel qui incarne la nouvelle gouvernance comme modèle théorique et pratique se présente à l'observateur extérieur un peu comme le fait d'une mode de production théorique qui implique l'oubli des catégories précédentes, un mode a-généalogique. Le modèle traditionnel de l'État et de la gouvernance est en quelque sorte un déchet spirituel de la conscience de l'administration publique⁵.

Une des questions fondamentales qui se posent dans le contexte actuel de pensée vise à savoir à quel point cet abandon du *distinguo public/privé* est le fait de l'objet à connaître et dans quelle mesure il n'est pas le fait du sujet connaissant : la nouvelle gouvernance, telle qu'elle se pratique phénoménalement dans la vague du New Public Management et de ses retournements et transformations, fait effectivement fi de la distinction publique/privée. Est-ce à dire pourtant que le mouvement est de l'ordre de la nécessité? Pourrait-il être de l'ordre du discours que tiennent à propos d'elles-mêmes les instances discursives qui réalisent dans la conscience la nouvelle gouvernance? Comment distinguer la pratique du discours sur la pratique? Est-ce que les théoriciens et les critiques de la nouvelle gouvernance n'ont pas abandonné avec le *distinguo public/privé* un précieux outil conceptuel permettant de cartographier le mouvement symptomatique des puissances en jeu dans la gouvernance, en même temps qu'un puissant outil critique et plastique, ordonnant les événements actuels dans un autre paysage mental? Une archéologie de la conscience de l'administration publique s'impose.

Cela me mène à la seconde remarque qu'il s'agit ici de faire, selon laquelle la théorie de la gouvernance et son objet, les processus contemporains de prise de décision et de formulation de politiques publiques, se présentent comme isomorphes d'un mouvement sociétal plus général que la littérature sur la gouvernance, en son épistémologie, n'arrive pas à prendre en compte. Comme le suggère Gilles Paquet dans son plaidoyer paradigmatique pour la nouvelle gouvernance : « les organisations doivent modifier la théorie qu'elles ont d'elles-mêmes » (2001 : 24). Mais qu'est-ce donc que cette conscience des organisations, sinon que le discours et la pratique des théoriciens de la gouvernance eux-mêmes? Et à ce titre, quelle distinction est-il possible de poser entre la nouvelle gouvernance et la théorie (et la critique) de la nouvelle gouvernance?

« Observer l'observateur ». C'est le mot d'ordre de Niklas Luhmann dans *Social Systems* (1995 [1984]). L'idée derrière cela veut que l'on ne produise jamais qu'un savoir de l'intérieur, un savoir sécrétant des différences symboliques binaires, qui conservent et renforcent le système social auquel le savoir appartient. La théorie, va jusqu'à dire Luhmann qui n'hésite pas à s'inclure dans cette description, n'est en somme que l'auto-description d'un système : « tant que cela permet de produire en permanence un rapport à l'identité du système, de telles théories servent à la réalisation de l'autoréférence du système » (Luhmann, 1999 : 120). Il n'y a pas, comme on dit dans le langage post-structuraliste, de dehors des systèmes sociaux; l'extérieur est toujours une désignation de l'intérieur du système, une différence fonctionnelle. L'auto-description, dont la théorie est une instance, est dès lors une manière de trier l'information propre à la communication d'un système avec son environnement, les différences symboliques binaires, communication qui lui permet de se maintenir comme système - dans sa différence.

Peut-être faut-il donc prendre sur soi d'observer l'observateur de l'administration publique pour pouvoir dire quelque chose de l'administration publique. Peut-être faut-il que l'observateur de l'administration publique s'observe lui-même. Le phénomène des gourous de la gouvernance dans les années 80 et 90 est suffisamment parlant à propos du fait que la ligne entre la théorie de l'administration publique et sa pratique est bien mince, que cette relation théorie/pratique est généralement isomorphique. La théorie de l'administration publique, notamment mais pas exclusivement grâce à la recherche-action, se trouve introduite dans la grammaire de l'administration publique elle-même. Aussi, demander à l'observateur de parler de soi permet peut-être en effet de dire quelque chose de son objet, de la grammaire ontologique qui permet à l'administration publique de se maintenir comme système social.

Dans l'optique de cette réflexion luhmannienne, il me semble trouver dans la littérature sur la nouvelle gouvernance une naturalisation et une essentialisation de la gouvernance en réseaux. La réflexion sur la démocratie, par exemple, se trouve toujours en aval de la réalité de la prise de décision et de la formulation de politique en réseaux. Le réseau essentialisé agit comme le paysage général de reformulation des anciennes catégories de l'analyse politique du pouvoir : « The impossibility of formal political equality in a system of network governance does not mean we must surrender political » (Sørensen, 2002 : 713). Cette essentialisation n'est pas, comme tel, une erreur. Elle est le fait d'une tendance récente à favoriser certaines approches des sociétés humaines aux dépens d'autres.

Je pense que, dans ses formes dominantes contemporaines axées autour du concept de gouvernance, l'étude de l'administration publique n'est pas une étude politique de l'administration publique - elle n'en est pas, en tous cas, une version forte. Cela dans la mesure où elle n'a pas pris en charge la question théorique du distinguo public/privé qui fonde conceptuellement son objet d'étude, et dans la mesure où d'autre part, elle n'a pas analysé la nature de sa relation avec son objet, la mécanique de ses propriétés isomorphiques, et qu'elle n'a pas encore su développer, dans le contexte nouveau des études sur la gouvernance, une analyse de la distance et de l'incidence entre la société, la théorie et l'administration publique. Il n'y a que trop peu, en somme, d'analyse sociale générale et politique (au sens des rapports de puissance, incluant la pratique de la théorie et son rapport à la théorie de la pratique) de l'administration publique.

Il me semble que la source de cette difficulté se trouve dans le fait de privilégier les approches micro-analytiques importées de la science de la gestion, de la psychologie du travail et de la science économique (qui sont le propre d'une nouvelle science sociale fondée sur l'individualisme méthodologique, modèle de connaissance dont l'arrogance actuelle est liée à l'implantation politique de systèmes d'action favorisant la fabrication du sujet requis par ce modèle⁶), au détriment des approches macroscopiques propres à la tradition un peu poussiéreuse des sciences humaines.

À la recherche d'une perspective sociétale générale sur la gouvernance

Ceci étant dit, je pense que le distinguo public/privé est effectivement devenu obsolète pour décrire la pratique contemporaine de la prise de décision et de la formulation de politiques. Il ne s'agit donc pas ici de plaider pour un retour à l'analyse traditionnelle de l'administration publique dans le contexte de la science politique. Il ne s'agit pas non plus de défendre les approches macroscopiques contre les approches fondées sur l'individualisme méthodologique : l'une approche n'est pas supérieure à l'autre - elles me semblent complémentaires. Il s'agit donc plutôt de dégager les tabous théoriques et épistémologiques qui empêchent l'étude de l'administration publique dans le cadre des études du politique de questionner au plan de la relation entre la théorie et la pratique le passage entre les modèles traditionnels de gouvernance et la nouvelle gouvernance.

L'exercice m'apparaît essentiel dans le contexte d'un renouveau de l'analyse proprement politique de l'administration publique et dans la perspective de créer une distance analytique avec les approches dominantes de la NPM. Je veux ici suggérer des pistes qui puissent permettre de formuler un cadre plus général d'analyse dans lequel il serait possible d'inscrire une analyse proprement politique de l'administration publique. Je veux tenter d'esquisser un autre paysage mental, dans lequel les dimensions épistémologique et discursive, et politique et sociale de l'objet administration publique puissent servir de fondement à la description, à la réflexion et à l'analyse.

La dimension épistémologique et discursive de l'objet administration publique est posée de manière radicale dans les travaux de Niklas Luhmann qui, s'ils déplaisent à certains par leur cynisme, comportent néanmoins une part d'intelligence du social qu'il faut savoir s'approprier. Le but de cet exercice est avant tout heuristique, dans la mesure où il s'agit de se servir de la perspective des systèmes sociaux pour la critique sans pour autant en endosser la prescription. C'est en choisissant d'exploiter à des fins de connaissance la perversité des effets de système que l'on peut arriver à quelques résultats ici. Selon ce pari, la théorie de l'administration publique doit se constituer comme un engagement avec l'auto-référence systémique qu'elle constitue en tant qu'activité de communication, dans la mesure même où l'épistémologie est auto-référentielle. Luhmann plaide dans ce contexte pour l'abandon du sujet dans la théorie sociale : « actions are not ultimate ontological givens that emerge as unavoidable empirical elements that force themselves upon one in every sociological analysis » (1995 : xliii). Il faut donc abandonner l'idée aristotélicienne du système social comme organisme vivant pour le comprendre exclusivement comme système de communications, « vanishing events in time that, in producing networks that produce them, constitute emergent orders of temporalized complexity » (1995 : xxiii).

Comment différencie-t-il le système (son objet) de son environnement (l'ensemble des faits sociaux, le bruit duquel il faut faire émerger l'ordre)? Présument que le théoricien de l'administration publique produit des différences symboliques qui permettent à son objet et au discours sur son objet d'exister dans la différence avec son environnement, il est légitime de penser que ce discours théorique est quelque chose de l'administration publique même, qui à ce titre se présente non pas comme essence, mais comme « vanishing events in time that, in producing networks that produce them, constitute emergent orders of temporalized complexity » (Luhmann, 1995 : xxiii). Pour comprendre ce qui en est de l'objet « administration publique » aujourd'hui, et dans la mesure où celui-ci n'est qu'une nébuleuse de communication - il faut se tourner vers l'analyse du discours sur l'administration publique.

Que dit aujourd'hui de son objet notre politologue spécialisé en administration publique? Le politologue nous explique que l'administration publique fonctionne dans le cadre d'une rationalité limitée (ce qui limite la rationalité des explications de cette rationalité). Il juge que la conduite des acteurs, leurs valeurs et leurs motivations, est le lieu réel du mouvement de l'administration (ce qui demande à la recherche de s'intéresser aux aspects locaux et micros de la gestion publique). Il suggère que les formes de la gouvernance se déploient en de nouvelles formes qui sortent du cadre de l'administration publique de type wébérien (suggérant que les modèles classiques d'analyse ne nous permettent pas de rendre compte de l'objet que nous avons aujourd'hui devant les sens). Il parle des nouvelles formes de gouvernance (déjà, il ne parle plus d'administration publique, n'interrogeant peut-être pas ce déplacement même).

Quel est alors le sens de la nouvelle étude de la gouvernance? Est-ce que l'objet de l'observateur de l'administration publique est en voie de disparition? Est-ce que l'administration publique échapperait sournoisement à son objecteur de conscience? Quel est le sens de ce déplacement de la théorie de l'administration publique vers les phénomènes micros, vers la psychologie industrielle, vers l'ésotérique postmoderne? Il y a quelque chose de trouble qui s'indique dans ces déplacements. Les observateurs de l'administration publique ne sont-ils pas entraînés de ressentir un malaise, et ce malaise n'est-il pas celui de la disparition de leur objet? Qu'en est-il de l'administration « publique » aujourd'hui?

Il semble que la distinction entre sphère publique et sphère privée, qui a servi de fondement à la théorie de l'administration publique est devenue inadéquate pour l'administration publique elle-même. Le maintien de l'administration publique comme système social exige de se défaire de son caractère public, et de tout l'ensemble grammatical-ontologique qui vient avec ce caractère : rationalité, procédure, hiérarchie. Cette grammaire différentielle (public/privé) est associée non plus à la valeur de l'administration publique comme système social, mais à la dysfonction qui la caractériserait. En conséquence de quoi l'auto-description de l'administration publique laisse tomber dans la pratique cette distinction⁷.

Que reste-t-il de l'administration publique comme objet? Il y a une indétermination de la bureaucratie qui se trouve à l'origine de la difficulté de la théorie comme de la pratique - et une codéfinition conséquente de l'administration publique et du discours sur l'administration. Cette difficulté ne peut être identifiée et dépassée dans la prise en charge auto-référentielle de la théorie. À ce point, il s'agit de référer à l'éthique de la recherche. Le véritable analyste politique de l'administration publique doit être capable de s'interroger à la manière des philosophes pragmatistes : « qu'est-ce que je fais quand je parle de l'administration publique? », et plus particulièrement : « quel monde symbolique contribuai-je à construire, dans mon travail avec le concept de gouvernance? ». Ces questions simples, exercice de la conscience de l'administration publique, nous ramènent de plein fouet dans la dimension sociale et politique de l'administration publique.

La dimension politique et sociale de l'objet administration publique exige un retour à la grande théorie sociale - avec les yeux de l'expérience nouvelle de la gouvernance et de son concept. Dans un texte de 1977 dont l'actualité m'apparaît ici criante, Claude Lefort suggère six principes de l'étude de ce qu'il appelle la bureaucratie⁸. Il est important de noter que Lefort, lorsqu'il parle de la bureaucratie, n'en fait pas d'emblée une entité publique - il en fait une entité technique et sociale, qui sera ou non publique. En ce sens, il met de côté de manière consciente le *distinguo public/privé* dans l'objectif de placer la question sociale au centre son intérêt, tout en rejetant la pertinence de la question de l'efficacité pour distinguer les bureaucraties publiques des bureaucraties privées (j'y reviendrai en conclusion).

Parmi les principes pour l'étude de la bureaucratie proposés par Lefort, j'en retiendrai quatre qui intéressent particulièrement une qualification sociopolitique de l'étude de l'administration publique :

1. Approcher la bureaucratie comme une formation sociale
2. Interroger sa relation avec les autres couches sociales et groupes
3. Éviter les approches déterministes de l'évolution de la bureaucratie
4. Tenter de comprendre la bureaucratie du point de vue des dominés (1977 : 305-6).

Les deux premiers principes, ainsi que le quatrième, rappellent à la théorie générale de la société les conceptions psychologiques (micro) ou mécanistes (macro, y compris luhmannienne) de la bureaucratie. Lefort écrit :

La bureaucratie est à nos yeux un groupe qui tend à faire prévaloir un certain mode d'organisation, qui se développe dans des conditions déterminées, qui s'épanouit en raison d'un certain état de l'économie et de la technique, mais qui n'est ce qu'il est, dans son essence, qu'en vertu d'une activité sociale. Toute tentative d'appréhender la bureaucratie qui ne mettrait pas en évidence un type de conduite spécifique nous paraît donc voué à l'échec. La bureaucratie n'existe que par les bureaucrates, que par leur intention commune de constituer un milieu à part, à distance des dominés, de participer à un pouvoir socialisé, de se déterminer les uns par rapport aux autres en fonction d'une hiérarchie qui garantit à chacun soit un statut matériel, soit un statut de prestige (1977 : 297).

Il ajoute : « Qui est attentif à la lutte sociale découvre, en effet, autre chose que les vices d'une organisation irrationnelle - défauts auxquels pourrait pallier une bonne planification ou une meilleure intégration des individus dans les institutions » (Ibid., 321). Les luttes qu'impliquent la bureaucratie comme forme du social, lorsque mises en valeur dans l'analyse, mettent au jour des logiques sociales qui mettent en relief les transformations des rapports sociaux de pouvoir dans les sociétés à État en voie de mondialisation (l'expression est de Aman, 1998). L'analyse de l'idéologie de la New Class technocratique par Fred Evans (1990) va dans le sens de la production d'un savoir essentiel pour l'étude politique de l'administration publique⁹.

Le troisième principe, quant à lui, rejoint directement le problème épistémologique relevé plus haut qui consiste à la réification de la forme-monde de la nouvelle gouvernance lorsqu'il s'agit de qualifier la bureaucratie contemporaine. Comme je l'ai suggéré, la littérature sur la nouvelle gouvernance fait régulièrement l'économie d'une analyse historique critique, et parfois d'une analyse historique tout court, de l'avènement de ce que l'on appelle la nouvelle gouvernance, prenant pour acquis que la mondialisation et déplétion des formes modernes de l'autorité politique, lorsque évoquées en passant, suffisent à établir que la nouvelle gouvernance est, et qu'elle est le résultat d'un processus inévitable de sortie de la modernité. Des forces politiques, des groupes sociaux et des mouvements intellectuels sont à l'œuvre dans ce processus, et la tâche de comprendre et d'analyser ces facteurs est actuellement oubliée sur la voie d'évitement de l'essentialisation de la marche des sociétés occidentales vers la nouvelle gouvernance.

Conclusion.

Une étude (politique) de l'administration (publique)?

Il me semble que ce qu'il faut viser, c'est un état de la discipline où l'objet sert la théorie du social; et non l'inverse. Cela implique notamment de relativiser la valeur analytique des approches microsociologiques et psychologiques pour l'étude politique de l'administration publique. Cela implique également de prendre acte des limites politique et scientifique du concept de gouvernance, qui apparaît parfois sous une forme fétichisée dans la recherche récente.

La vérité est qu'il y a bien des problèmes spécifiques de productivité, de rendement, de rentabilité, mais qu'ils ne peuvent être convenablement posés qu'à condition de l'être intégralement, de l'être donc en regard d'un ensemble, le sujet social pris dans toute sa généralité, que ce sujet ne peut jamais être réduit entièrement à la combinaison d'opérations partielles, que ses gains et ses pertes ne peuvent jamais être entièrement déterminées par le calcul, et qu'enfin le référent démocratie se manifeste précisément en ceci que la détection et l'estimation des pertes est au cœur de la pratique de l'organisation (Lefort, 1977 : 338).

Il me semble que l'analyse de l'auto-référentialité de la théorie de la gouvernance, lorsque doublée d'une

interrogation authentiquement sociopolitique de l'administration, permet d'ouvrir la porte à la constitution d'une science humaine de l'administration publique qui puisse poser la question politique de l'administration publique. Une telle discipline devrait pouvoir ouvrir un espace de travail intellectuel qui ne soit pas confiné à la microanalyse utilitariste de la petite geste fonctionnaire ou à une célébration isomorphe de l'éclatement de l'unité traditionnelle de pouvoir et d'influence - invitant par là même le développement d'une culture politique et intellectuelle plus intégrée à la théorie générale du social dans le champ de l'administration publique.

Dans un avenir proche où le défi que je propose serait pris en charge, un des premiers travaux à aborder serait de procéder à une profonde analyse de l'usage du distinguo public/privé. À travers celle-ci devra se poursuivre la réflexion déjà amorcée dans la littérature sur la question de la démocratie dans la gouvernance. Les éléments apportés dans ce texte me semblent contribuer à ce mouvement de la pensée de l'administration publique dans la mesure où les deux dimensions qui ont été présentées comme des pistes de développement de la recherche suggèrent directement une politisation de premier et de second degré de la réflexion sur l'administration publique, dans un monde où l'État-nation s'efface pour laisser les citoyens en tête-à-tête avec des systèmes.

Liste des ouvrages cités

- Aman, A.C. Jr. (1998) « The Globalizing State: A Future-Oriented Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism, and Democracy », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31, n° 3.
- Evans, F. (1990) « Marx, Nietzsche, and the 'New Class' », *The Journal of Speculative Philosophy*, vol. 4, n° 3.
- Giroux, D. et A.-M. Hallé (2005) « La croissance technologique et la privatisation passive des systèmes publics de santé : le cas du Québec », *Gouvernance*, vol. 2, n° 1.
- Juillet, L. (2001) « Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseau. Commentaire sur la 'gouvernance en tant que manière de voir' de Gilles Paquet » dans *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, sous la direction de C. Andrew et L. Cardinal, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Lefort, C. (1977) *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Paris, Gallimard.
- Luhmann, N. (1995 [1984]) *Social Systems*, Stanford, Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1999) *Politique et complexité*, Paris, Cerf.
- Nootens, G. (2004) *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec-Amérique.
- Pierre J. et B.G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Paquet, G. (2001) « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif » dans *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, sous la direction de C. Andrew et L. Cardinal, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Rouillard, C. (2003) « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, vol. 9, n° 6, Août, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP).
- Schmitt, Carl (1996) *Roman Catholicism and the Political Form*, Westport (Conn.), Greenwood.
- Sørensen, E. (2002) « Democratic Theory and Network Governance », *Administrative Theory and Practice*, vol. 24, n° 4.

1 Voir par exemple Giroux et Hallé, 2005 pour une analyse du contexte de la prise de décision et la formulation de politiques dans le domaine de la santé.

2 Voir sur la question de la capacité politique de représentation de l'Église et la déplétion structurale de celle-ci dans la forme de l'État wébérien le texte fascinant de Carl Schmitt (1996), *Roman Catholicism and the Political Form*, Westport (Conn.) : Greenwood.

3 Voir, sur la variété des modèles dérivés de la théorie des réseaux, Pierre et Peters, 2000.

4 Cet absence de recul fait disparaître la mince ligne qui sépare la production théorique et la pratique de la gouvernance d'une part et, d'autre part, rend la critique inopérante, n'attaquant pas la gouvernance au niveau de sa structure symbolique-matérielle, mais simplement du point de vue de l'idéologie (au niveau des effets).

5 Je ne nie pas qu'il y a de bonnes raisons à cette mise en reste - ce qu'il s'agit de questionner est la nature et la fonction de l'oubli du geste même.

6 Voir, sur l'imagination politique à l'œuvre dans le régime utilitarisme contemporain, Stephen G. Engelmann (2003) *Imagining Interest in Political Thought*, Durham et Londres : Duke University Press.

7 Peut-être, d'ailleurs, faudrait-il fonder l'objet « public » dans l'analyse du discours.

8 Lefort décrit la bureaucratie de cette manière, qui n'est pas sans recouper la conception luhmannienne du « système » : agent d'une structuration bien particulière, elle multiplie les postes et les services, établit des cloisons entre les divers secteurs d'activité, fait naître artificiellement les tâches de contrôle et de coordination, rejette dans une fonction de purs exécutants une masse toujours croissante de travailleurs pour leur opposer à tous les niveaux une fonction d'autorité cherchant à atteindre son ampleur maximum par la création d'un système aussi différencié que possible de relations de dépendance (1977 : 298).

9 La nouvelle classe est selon Evans un groupe social composé de gestionnaires et de responsables de la production disciplinaire. Ils se situent entre les travailleurs et les capitalistes; ils sont salariés mais jouent un rôle créateur dans la production; ils ont une expertise technique cumulative qui justifie leur pouvoir; leur idéologie est à l'effet que la productivité dépend de la science et de la technologie et que les problèmes de la société se résoudreont seulement par la technologie et par l'usage de compétences techniques acquises par éducation.