



Project no. CIT1-CT-2004-506392

**NEWGOV**  
**New Modes of Governance**

Integrated Project  
Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society

“Gouverner par les instruments”, ed. by P.Lascoumes and P Le Galès  
Book on instrumentation and instruments of public policies.  
reference number: 9/D01

Due date of deliverable: 28 February 2006  
Actual submission date: july 2005

Start date of project: 1 September 2004

Duration: 48 months

Organisation name of lead contractor for this deliverable:  
**Fondation Nationale des Sciences Politiques: Patrick Le Galès**

Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006)		
Dissemination Level		
<b>PU</b>	Public	PU
<b>PP</b>	Restricted to other programme participants (including the Commission Services)	
<b>RE</b>	Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)	
<b>CO</b>	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	

## Summary

Nous entendons par « **instrumentation de l'action publique**<sup>1</sup> » *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.* On peut formuler la question différemment en disant qu'il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager 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 de 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 [Bernelmans-Vides *et al.*, 1998]. Cette perspective recoupe certains travaux américains comme ceux de Linder et Peters [1989] qui soulignent la dimension cognitive des instruments<sup>2</sup>.

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, d'envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent les politiques. Ce choix de méthode substitue l'observation et l'analyse sous l'angle des instruments à l'entrée classique par la substance et surtout les objectifs des politiques publiques, 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 par exemple ce que fait N. Elias dans son analyse de la société de cour quand 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 domination (Elias, 1985)<sup>3</sup>. Tout autant que l'étiquette, les IAP ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et

---

<sup>1</sup> A. Desrosières [1993] utilise aussi l'expression « instrumentation statistique » *La politique des grands nombres, histoire de la raison statistique*, p. 401.

<sup>2</sup> Pour eux, 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 » [Linden, Peters, 1984].

<sup>3</sup> « 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 ».

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 dénaturisé les objets techniques en montrant que leur carrière repose davantage sur les réseaux sociaux qui se forment en relation avec eux que sur leurs caractéristiques propres. G. Simondon est 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 M. Callon et B. 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, et soumise régulièrement à une réinterprétation [Akrich, Callon, Latour, 1989].

L'intérêt d'une approche en termes d'instruments est de compléter les regards classiques en termes d'organisation, de jeux d'acteurs et de représentations qui dominent aujourd'hui largement l'analyse de l'action publique. Elle permet de poser d'autres questions et d'intégrer de façon renouvelée les interrogations traditionnelles. Elle conduit en particulier à approfondir la notion de politique procédurale centrée sur la mise en place d'instruments d'action à partir desquels les acteurs engagés reçoivent la charge de définir les objectifs des politiques. Enfin dans un contexte politique où prévalent les grands flous idéologiques et où la différenciation des discours et des programmes s'avère de plus en plus difficile, on peut considérer que c'est aujourd'hui par les instruments d'action publique que se stabilisent les représentations communes sur les enjeux sociaux. Et on peut étendre à l'ensemble de l'instrumentation ce que Desrosières dit à propos des statistiques lorsqu'il considère qu'elles structurent l'espace public en imposant des catégorisations et créant des préformatages des débats qui sont souvent difficiles à mettre en discussion.

Les recherches présentées dans ce livre veulent mettre à l'épreuve nos hypothèses en les opérationnalisant pour mieux les discuter. La première partie de l'ouvrage est consacrée à des études de cas permettant d'approfondir les propriétés des instruments et les dynamiques dans lesquelles ils s'insèrent :

- Comment se fabrique un instrument et quels en sont ses usages ? Philippe Estèbe, analyse au plus près le processus d'instrumentation des quartiers de la politique de la ville. Sa démonstration sur le moyen terme montre la force de cette dynamique au-delà des changements politiques et des clivages idéologiques qui n'ont pas manqué durant ces vingt dernières années. Si la question de la politique de la ville est au départ un enjeu très politique qui mêle les dimensions de sécurité publique, d'aménagement urbain et d'insertion sociale, on assiste surtout à l'autonomisation d'un instrument l'ISE (indice synthétique d'exclusion). Son imposition progressive repose sur la combinaison de trois opérations spécifiques qui fondent la robustesse de l'instrument : l'objectivation de situations territoriales, la délocalisation par abstraction et la dépolitisation. Estèbe poursuit sa réflexion en montrant que ce type d'instrumentation est aussi révélateur d'une recomposition de l'État. La décentralisation et les dynamiques qu'elle induit en termes de gestion territorialisée et contractualisée sont, à tort, le plus souvent perçues comme une fragmentation de l'action publique et un retrait de l'État. Un mouvement inverse de recentralisation s'observe à moyen terme à travers les activités de désignation, de délimitation et de traitement des enjeux via des instruments doués de quasi automaticité.

- Invention d'un nouvel outil discret et institutionnalisation au fil du temps Philippe Bézès étudie la genèse et l'utilisation du « raisonnement en masse ». Il montre comment les tensions, les conflits et les ajustements progressifs auxquels le développement de l'instrument a donné lieu l'ont formaté par étapes et lui ont donné sa robustesse. Le RMS (raisonnement en masse) est devenu un outil stratégique pour la gestion des personnels de l'État Bézès insiste sur le caractère incrémental et surtout automatique du fonctionnement de l'instrument. Son acceptation progressive et son intégration dans le pilotage politique reposent en grande partie sur sa discrétion et sur les effets de dépendance qu'il a su créer.
- La généralisation des standards dans des activités sociales de plus en plus diversifiées révèle la tendance croissante des autorités publiques à déléguer leur pouvoir régulateur au secteur privé Olivier Borraz montre l'extension du domaine des standards d'origine privée en relation avec le développement des figures de l'État régulateur. Ils entrent dans la catégorie des instruments modestes (*low profile*) mais dont l'autorité et

la légitimité reposent sur la coopération des différents représentants d'intérêts concernés. Borraz analyse le déploiement de tels instruments et leur impact dans deux contextes politiques contrastés : la France et l'Union Européenne.

- La complexification et l'enrichissement des instruments d'action publique sur longue période constituent le point de départ du texte de Dominique Lorrain qui illustre cette question à partir du travail municipal. Il met l'accent sur le formatage de l'action collective par ces instruments qu'il appelle joliment les pilotes invisibles de l'action publique. Il analyse la dynamique dans le temps de trois types d'instruments de l'action publique municipale : les règles de droit, les normes techniques et les instruments comptables. Son argument met en évidence les dynamiques de long terme des instruments et le « désarroi du politique » mis de côté par la perte de sens qui était lié aux origines des instruments, aux contraintes des sentiers de dépendance, au décalage des lieux et de l'action. Sur le registre des liens entre *politics* et *policies*, son diagnostic est clair : les politiques mettent en scène et souhaitent le changement, la rupture mais ils ont délégué aux instruments une grande partie de leur capacité de mise en œuvre et de formatage de l'action publique. Le manque d'attention aux détails, aux instruments, au temps long explique ce désarroi du politique.
- Les projets urbains reposent sur la négociation de conventions et l'incitation à agir. Ils ont été développés à partir des échecs de la planification urbaine technique et centralisée. Gilles Pinson montre que la force de cet instrument provient de son ambivalence qui combine volontarisme et indétermination. Selon une dynamique incrémentale il organise des interactions renouvelées entre acteurs locaux qui renouvellent l'instrument classique de planification urbaine et créent des effets régulateurs. La grande plasticité de la démarche fait sa force qui permet d'intégrer pragmatiquement les ressources au fur et à mesure de leur évolution et d'amender les objectifs en fonction des degrés de faisabilité. Les effets collatéraux sont aussi importants que ceux qui sont attendus. Mais selon Pinson, l'instrument projet tire aussi sa force de son impact performatif en participant à la construction de l'identité territoriale et exprimant des valeurs politiques.

La deuxième partie de l'ouvrage regroupe des contributions qui font de l'instrument un analyseur privilégié du changement.

- L'analyse des instruments a aussi pour origine les questions de surveillance et de contrôle. P. Le Galès reprend cette thématique à partir de l'étude de la succession dans

le temps de trois instruments de contrôle des autorités locales par le gouvernement britannique. Cette recherche montre la capacité des instruments à orienter et à rendre prévisible le comportement des acteurs. Elle souligne également les effets propres des instruments qui s'emballent au point de créer un cauchemar bureaucratique centralisateur. La figure de l'État régulateur britannique qui apparaît en conclusion n'est pas celle de l'État simple arbitre des intérêts mais bien celle de l'État qui régule et qui règle grâce à de puissants instruments de contrainte.

- Dans son travail sur les retraites, Bruno Palier fait de l'approche en termes d'instrument un analyseur des transformations structurelles de l'action publique. Il souligne le contraste entre les approches classiques du changement dans ce type de politique (accent sur les contraintes dues à des facteurs démographiques, financiers et économiques ; dues aux spécificités des institutions politiques ; analyse des coalitions d'intérêts et de leurs mobilisations) et celles qui suivent le contenu cognitif dont est porteur chaque instrument (ici, les fonds de pension. Ce regard vis-à-vis de « l'instrument » permet de prendre une distance critique à l'égard de cette dimension des politiques publiques en montrant à quel point un changement à ce niveau peut être aussi facteur d'illusion. Palier synthétise ce piège en se référant à la formule « Tout changer pour que rien ne change ».
- Les instruments sont également révélateurs des jeux d'acteur. O. Butzbach et E. Grossman étudient la réforme bancaire en France et en Italie pour souligner l'absence de déterminisme des réformes ou des instruments. Ils mettent en évidence deux processus apparemment similaires d'adoption de nouveaux instruments de réglementation financière et l'abandon d'instruments législatifs et réglementaires aux profits d'instruments de type informatif et communicationnel. Dans les deux cas l'émergence des nouveaux instruments est graduelle mais selon deux scénarios différents : en Italie, les changements des instruments sont introduits afin de contourner « le compromis sans réforme ». Ils constituent « l'avant-garde de changement de politique publique » plus radical. En France, les nouveaux instruments adoptés au milieu des années 1980 vont avoir un dynamique propre de structuration de l'action publique.
- Enfin, l'instrument tient parfois lieu de politique, ce que montre Renaud Dehousse à propos de la méthode ouverte de coordination (MOC). Il montre que derrière ce méta-instrument des politiques européennes se trouve surtout une technologie qui fait écran aux oppositions politiques en créant une apparence de consensus là où subsistent des

contradictions majeures entre États. La MOC repose sur trois activités complémentaires et articulées : l'observation des pratiques nationales, le repérage des meilleures pratiques et la diffusion de modèles d'action publique. La force de l'instrument repose sur sa capacité harmonisatrice de surface qui contourne les oppositions entre États, aussi bien sur la définition d'enjeux prioritaires que sur les objectifs à atteindre à leur égard.

Enfin, la conclusion s'efforce de retirer des éléments transversaux de ces contributions en s'attachant à la question de l'innovation dans les instruments, en proposant une catégorisation de ceux-ci et en montrant les apports possibles de l'approche par les instruments pour l'analyse des changements de l'action publique et plus largement celle des phénomènes de recomposition de l'État.