

VIIIème CONGRES
DE L'ASSOCIATION FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE

LYON, 14-16 SEPTEMBRE 2004

RAPPORT INTRODUCTIF A LA TABLE RONDE n° 4 *

Les régimes politiques revisités.
Analyse comparative
des recompositions des rapports *politics/policies*

Michel Camau, Gilles Massardier

Cette table ronde n'est pas une énième tentative de classement des régimes politiques selon une échelle où le curseur moral et normatif se déplacerait des « bons » vers les « mauvais » modes de gouvernement selon la tradition aristotélicienne. Certains restent tentés par l'exercice comme le montre la littérature sur la « bonne » gouvernance ou celle sur la « qualité » de la démocratie. Non, l'ambition est toute autre. D'une part, il s'agit au contraire de voir les types de régimes comme des catégories travaillées par des enjeux de pouvoir et de classement, des catégories travaillées par des usages ou des typifications. Les critères des frontières séparant démocraties et autoritarismes sont alors autant de ressources pour les acteurs sociaux, politiques ou les bailleurs de fonds internationaux. S'il faut retenir un point saillant et commun à toutes les contributions à cette table ronde, c'est bien celui-ci : les critères de définition des régimes politiques démocratiques et autoritaires sont non seulement mouvants mais en plus objets d'un travail politique et social de classement incessant. D'autre part, il s'agit de faire un point, certes non exhaustif, sur les transformations du *politics*, des *policies*, et des rapports entre les deux, rapports qui ont conditionné, et conditionnent encore, la définition des régimes politiques, notamment à travers les questions du nombre de ceux qui prennent part aux décisions publiques (pluralisme ouvert ou limité, polyarchie, élitisme, oligarchie) et de leur mode de sélection (élection, cooptation). Il s'agit donc d'observer les recompositions des rapports qu'entretiennent, selon la dichotomie classique, les règles d'accès et de maintien au gouvernement et les formes de la décision, celle de la production et de la distribution des biens collectifs. Enfin, il s'agit bien de sortir des analyses qui ont longtemps eu cours dans la discipline, qui séparaient les paradigmes utilisés par les chercheurs selon qu'ils décryptaient les démocraties occidentales ou les régimes « exotiques ». La présente table ronde fait volontairement voyager les paradigmes. Et la justification, de ce que certains verront comme du nomadisme, est tirée de constats empiriques : nombre de problématiques touchent aujourd'hui l'ensemble des « types » de régimes (fermeture et élitisation des lieux de décision, fragmentation des légitimités, des lieux et des niveaux d'action, légitimisation de paroles et de modes d'action parallèles aux autorités 'classiques'...). Autant de constats partagés pour l'ensemble des régimes politiques et qui motivent l'objet de nos débats dans cette table ronde : les recompositions comparées des rapports *politics/policies* qui demandent de revisiter les acquis de la discipline sur les frontières et définitions des fameux régimes « démocratiques » et « autoritaires ».

* Rapport provisoire. Ne peut faire l'objet de mentions ou citations sans accord préalable des auteurs.
michel.camau@iep-aix.fr
gillesmassardier@yahoo.fr

I. Comparer les régimes politiques à partir de l'hypothèse des recompositions du rapport politics/policies

1. Politics/policies : l'hypothèse d'une recomposition

La mise en concurrence des légitimités politiques 'classiques' : 'crise' ou recomposition ?

Il devient usuel dans nos disciplines de tirer les constats d'une « crise de la légitimité politique » et de celle « des institutions politiques en charge de diriger les transitions » politiques et sociales¹. Si la notion de « crise » nous amène rapidement à tomber dans le travers normatif des travaux qui en font usage², il n'empêche que l'on doit toutefois s'interroger sur un double constat qui, dans le domaine de l'analyse du *politics*, semble devoir nous amener vers l'hypothèse de recompositions en cours : d'une part les légitimités politiques 'classiques' semblent aux prises avec l'émergence ou le renforcement d'autres formes de légitimation, d'autre part, les canaux de sélections des gouvernants, que la posture soit concurrentielle ou non pluraliste, perdent de leur lisibilité.

Paradoxalement, si la norme de la démocratie représentative (légitimité électorale et représentative, séparation des pouvoirs) est aujourd'hui partagée comme mode d'accès au pouvoir politique et d'exercice légitime du pouvoir pour avoir une reconnaissance internationale, il semble toutefois qu'elle est concurrencée par d'autres formes de légitimités pour gouverner les sociétés. Ces légitimités peuvent être plus participatives et/ou revendicatives (mobilisations, participation, concertation)³. Une expression comme « les

¹ Manuel Castells, "Global governance and global politics", *Political Science and Politics*, January 2005, pp. 9-16. Notons que cet auteur prend le contre pied des constats de la Commission Trilatérale (dans les années 1970) sur "The Crisis of Democracy" où les démocraties étaient menacées par la surcharge des demandes et mobilisations sociales contradictoires : le fameux trop de démocratie tue la démocratie en quelque sorte. M. Castells, au contraire, constate l'écart entre, d'une part, les modes du gouvernement représentatif en crise de légitimité et, d'autre part, l'expansion de la démocratie par des « mobilisations autonomes » et des réseaux globaux de gestion de problèmes publics, ce que Castells appelle « global civil society ».

² Ce n'est certainement pas un hasard si des écrits d'acteurs politiques côtoient ceux de chercheurs sous la bannière de la « crise » démocratique : voir par exemple, Felipe Gonzales, « crisis de la politica. Causas y respuestas eficientes », dans PNUD, *La democracia en America Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, 2004.

³ Pour qui voudrait se convaincre de la diffusion de ces problématiques à propos de l'ensemble des régimes, il suffit de se rapporter aux travaux sur ces recompositions qui sont aujourd'hui pléthore, aussi bien sur les démocraties que sur les régimes non pluralistes et en transition. On peut citer par exemple pour les démocraties : « La démocratie. Une idée à réinventer », *Mouvement*, n° 18, 2001, qui aborde notamment les formes et « pièges » des formes de participations démocratiques directes ; Bernard Jouve, Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, 2004, ouvrage qui compare les problématiques du « renouveau de la démocratie participative » en France, en Grande-Bretagne et au Canada ; on peut aussi se référer au numéro de *Politix* sur les « militantismes institutionnels », n° 70, juin 2005. Pour les pays en consolidation démocratique ou autoritaires : Candido Grzybowski, « democracia, sociedad civil y politica en America Latina : notas para el debate », dans PNUD, *op.cit.* pp. 50-71 ; *Revue Internationale de Politique Comparée*, « Démocratie et société civile. Une vue du Sud », vol. 9, n° 2, 2002 ; Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Problems of transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, 1996, qui intègre dans ses variables de transition celle d'une « lively civil society ». Enfin, certains ouvrage comparent les régimes démocratiques et en voie de consolidation démocratique comme par exemple celui de J. Graig Jenkins, Bert Klandermands, *The politics of Social Protest. Comparatives on States and Social Movements*, UCL Press, 1995, ici dans l'optique de la « structure des opportunités politiques ».

citoyens des politiques publiques » ou, mieux encore, de « citoyenneté sectorielle »⁴ met à jour le glissement paradigmatique dans lequel nous sommes attirés en matière d'analyse des politiques publiques : de la citoyenneté comme participation active à la démocratie représentative (par la mise en œuvre des droits civiques, celui du vote notamment) à la citoyenneté comme capacité d'action directe dans le *policy making*. L'analyse des politiques publiques n'est alors plus seulement celle des manières de fabriquer techniquement des politiques publiques mais aussi celle des modes de gouvernement et des régimes politiques. Un tel glissement pousse alors à une démarche scientifique qui demande de travailler sur les rapports entre *politics* et *policies*. Ces légitimités peuvent, par exemple, trouver leur (re)sources dans les connaissances (légitimité experte)⁵, toujours en lutte de définition (Communications de C. Robert et C. Gilbert), et parfois importée⁶, et/ou internationale, voire transnationale, dans le cas notamment des « communautés épistémiques » dont l'efficacité réside dans la capacité à livrer « clés en main » des référentiels et des pratiques de politiques publiques aux gouvernants⁷ et aux mouvements sociaux et ONG (ces « citoyens des politiques publiques »), tous régimes confondus d'ailleurs comme le montre la contribution à cette table ronde de Emre Ongun et Frédéric Vairel. L'analyse « multi-niveaux » des politiques publiques s'impose donc pour compléter ce tableau de la multiplication des formes de légitimation. Qu'ils soient en coopération, comme semble plutôt le suggérer l'approche en terme de « gouvernance multi-niveaux », ou en compétition, voire en « sécession » (contribution de B. Jouve et E. Négrier), les niveaux de gestion des politiques publiques se multiplient : là où des régimes politiques proposaient des lectures intégrées des rapports entre les niveaux (fédéralisme) ou des rapports hiérarchiques verticaux issus de la centralité légitime dans un Etat unitaire, on se trouve aujourd'hui face à la difficulté d'analyser des « échelles » de pouvoir et d'actions multiples en prolifération, souvent enchevêtrées. Dans ce contexte, l'Etat est-il systématiquement en voie de marginalisation comme le suggère les tenants de la « crise » des institutions politiques ?⁸ Rien de moins certain comme le montrent les contributions de Myriam Catusse et Karam Karam, de René Otayek ou encore celle de Hubert Peres.

Ces constats touchent donc tous les régimes contraints de composer avec ces légitimités émergentes : la mise en concurrence des gouvernants, issus des canaux traditionnellement

⁴ Sophie Duchenne, Pierre Muller, « Représentation croisée de l'Etat et des citoyens », dans Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemel (dir.), *Etre gouverné*, Presses de Sciences Po, 2003, p. 42 et 48.

⁵ Parmi les publications récentes qui font état de la multiplication des lieux de production experts (« le monde pluriel de l'expertise »), notamment par l'externalisation de l'expertise en dehors des lieux autrefois légitimes du savoir d'Etat, on peut lire Steve Jacob, Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. Les articles de ce livre insistent notamment sur le récit des transformations des rapports entre expertise et Etat : d'un « rêve technocratique » où l'expertise était monopolisée à l'interne par « l'Etat organisateur » à une « expertise polymorphe et fragmentée » et de plus en plus externalisée adossée à un Etat, lui-même transformé, qui consulte, concerté, fait appel ou se voit imposer des compétences construites en divers lieux (consultants, associations...).

⁶ Voir par exemple les travaux de Eve Fouilleux sur la réforme des politiques agricoles européennes : *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, 2002, ou de Nicolas Guillhot, « La promotion internationale de la démocratie : un regard critique », dans *Mouvements*, op. cit., pp. 28-31, sur la « nouvelle orthodoxie internationale » des Droits de l'homme dont les ONG et associations, en s'en faisant les promoteurs, se trouveraient par la-même les « sous-traitants » des institutions internationale.

⁷ Daphné Josselin, « Economie politique internationale : de l'usage multiforme des réseaux de politiques publiques », dans Patrick Le Gales, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des Policy network*, L'Harmattan, 1995, pp. 193-210.

⁸ M. Castells, *op. cit.*

légitimes (légitimité des éligibles ou des cooptés selon les régimes), avec d'autres types de légitimités, est balbutiante mais réelle⁹.

Par conséquent, l'approche wéberienne de le l'Etat, c'est-à-dire un pouvoir qui détient l'autorité et le monopole de la violence légitime sur une territoire, capable à ce titre de produire des politiques publiques¹⁰, s'effrite face au constat du polycentrisme des pouvoirs et des modes de légitimation politique. Les « Etats faibles » ne seraient plus l'apanage des régimes autoritaires si on en croit la littérature sur la « crise » de l'Etat dans les démocraties occidentales, littérature qui détaille « les défaillances de l'Etat » face à la contestation régulière des règles qu'il édicte, face à la réduction drastique de ses capacités matérielles d'intervention et, surtout pour ce qui concerne nos propos, face au double constat de fragmentation et de « surpeuplement » des espaces de fabrication des politiques publiques.

La multiplication sans précédent des pôles de pouvoir et des légitimités obligerait à repenser la définition même des régimes politiques via un renouvellement des rapports entre *politics* et *policies*.

Nouvelles légitimités et nouveaux rapports entre politics et policies ?

Les « défaillances » de l'Etat ont laissé cours à des débats sur la « crise » de la légitimité politique ou sur l'ingouvernabilité¹¹ qui ont le mérite de poser, certes de manière trop radicale, le problème de la recomposition des rapports entre *politics* et *policies*. Manuel Castells évoque par exemple la jonction entre la « crise » de la légitimité des gouvernants et de l'Etat et « la crise des institutions politiques en charge de diriger le changement ». En évoquant « les mobilisations et mouvements populaires, de même qu'une variété d'acteurs sociaux, [qui] essaient de combler le vide de la représentation et de légitimer le *policy-making* »¹², M. Castells nous tire vers l'analyse des recompositions des rapports entre *politics* et *policies*.

Le rapport *Politics/policies* a été pensé, en science politique, essentiellement de deux manières. D'une part, comme un ordonnancement hiérarchique qui envisage l'action de produire des biens collectifs, dans une société, et comme le résultat de l'action des gouvernants légitimés par l'élection (avec les deux schémas classiques : systémique *input/output* ; échange vote contre redistribution de bien publics sur le marché électoral). D'autre part, le rapport *Politics/policies* a été analysé comme un ordonnancement pactisé qui envisage l'action de produire des politiques publiques comme le résultat d'ententes entre des groupes sectoriels et/ou sociaux et les gouvernants (avec les deux schémas là encore classiques : les modèles socio-historiquement situés du néo-corporatistes, de l'oligarchie ou du pluralisme ; le modèle autoritaire de l'échange entre élites politiques et " coalitions " de soutien ou des " factions " alternatives dans des pays en voie d' " approfondissement " de leur industrialisation ou internationalisation)¹³.

⁹ Cette table ronde ne traitera malheureusement pas d'un des canaux de légitimation qui participe à ce constat : les médias.

¹⁰ David A. Kemp, "Authority and Public Policy: Solving the Political Problem", dans Henri Hadner (ed.), *An Heretical Heir of the Enlightenment, politics, policy and Science in the Work of Charles E. Linfblom*, Westview Press, 1993, pp. 155-186.

¹¹ Jean Leca, Roberto Papini (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Economica, 1985, avaient déjà abordé ce thème. Plus tard, des auteurs comme Renate Mayntz, ont renchéri sur la « congestion » et la « collision entre les intérêts » et « l'autonomisation de sous-systèmes d'action », R. Mayntz, « Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm », dans Jan Kooiman, *Modern Governance*, Sage, 1993.

¹² M. Castells, *op. Cit.*, p. 9

¹³ David Collier (dir.), *The New Authoritarisme in Latin America*, Princeton Univesity Press, 1979

Or, l'intérêt de revenir sur le rapport *politics/policies*, se trouverait relancé par les recompositions qui toucheraient l'ensemble des pays et des régimes par l'entremise des transformations actuelles des modes de fabrication des politiques publiques, et cela dans l'ensemble des régimes politiques. Les transformations des politiques publiques ont autorisé nombre de travaux à conclure à une remise en cause des modes de légitimité classiques. Les analystes ont repéré des recompositions qui affectent directement les conceptions, là encore classiques, des politiques publiques, dont on citera ici les plus reconnues et qui font l'objet des entrées thématiques des quatre demi-journées de la table ronde : interventions de plus en plus prégnantes des niveaux supra nationaux (régionaux, internationaux) et transnationaux ; territorialisation des dynamiques de fabrication des politiques publiques et « démocratie décentralisée » (point II. 1); entrisme des " publics " (et non plus " cibles ") multiples dans le processus décisionnel (mobilisations, protestation, militance, réseaux...) avec le renforcement de pratiques participatives. Dans les régimes autoritaires, les organisations internationales prônent l'idée d'une recomposition des régimes politiques par la mise en œuvre plus ouverte des politiques publiques. Les procédures de réformes des secteurs de politiques publiques (participation, décentralisation), qui conditionnent les financements internationaux, sont censées insuffler le pluralisme dans des régimes qui en sont dépourvus. La réforme recherchée du contenu des politiques publiques et du processus de leur fabrication impliquerait par la même un changement politique, voire de régime (point II. 2) ; Renforcement de la légitimité experte (point II. 3) ; émergence de " gouvernements intermédiaires " sous forme de " réseaux " et autres systèmes d'action élitistes et clôturés (point II. 4).

2. Reconsidérer la classification des régimes politiques ?

Le brouillage des lignes de partage entre démocratie et autoritarisme

La recomposition *politics/policies* ne provoquera vraisemblablement pas de révolution scientifique en science politique. Celle-ci, comme le souligne John Gunnel, se décline, depuis quatre-vingts ans, pour le meilleur et pour le pire, suivant le paradigme pluraliste¹⁴. Le pluralisme, qui à l'instar de tout paradigme conjugué, là encore, fait et norme, a perduré à la faveur d'ajustements de ses énoncés. Une « théorie » qui construit le réel sous la forme d'une « société centrifuge dotée non pas d'un centre unique de pouvoir mais d'une pléthore » et qualifiée de « société polycentrique », de « polyarchie » ou de « polycratie »¹⁵ n'a sans doute pas épuisé ses capacités d'ajustement. N'en sont pas moins mis en cause les présupposés inhérents à un mode de perception et de représentation de la différenciation entre démocraties et autoritarismes, ligne de partage elle-même reliée à une représentation de l'Etat axée sur l'image de frontières : frontières de l'Etat territorial censées recouvrir un espace politique homogène, frontières entre l'Etat et la société censées délimiter des entités et des objets distincts.

La distinction analytique classique entre démocraties réelles¹⁶ et autoritarismes passe par une « définition minimale » de la démocratie distanciée de l'idéal démocratique à des fins fonctionnelles¹⁷. Quelles qu'en soient les variantes¹⁸, les tentatives de « définition minimale »

¹⁴ John G. Gunnel, "The Real Revolution in Political Science", *PS: Political Science and Politics*, 37, 1, January 2004, p. 47-50.

¹⁵ Norberto Bobbio, *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, Edited and Introduced by Richard Bellamy, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1987, p. 28.

¹⁶ Au sens où Norberto Bobbio parlait de *actually existing democracy*. *Ibid.*, p. 26.

¹⁷ L'idéal démocratique étant incorporé dans la définition littérale de *gouvernement par le peuple*. cf. Casiano Hacker-Gordon, *Electoral Legitimation, Polyarchy, and Democratic Legitimacy*, Yale University, The Leitner Program in International & Comparative Political Economy, Leitner Working Paper 2001

dessinent un dispositif procédural de représentation et de participation axé sur le principe électif et ses corollaires : droit de suffrage le plus large, liberté et possibilité effective de choix, règle de majorité, protection égale pour tous... De ce point de vue, l'autoritarisme serait symptomatique de restrictions quant aux implications procédurales d'expression et de régulation du pluralisme. Il consisterait essentiellement en un « pluralisme limité¹⁹ ».

Erigé désormais en norme internationale de légitimité, le principe électif, sinon tous ses corollaires, connaît une expansion planétaire qui tout à la fois entretient l'idée d'un « monde en voie de démocratisation » et donne cours à des catégories hybrides tel que « autoritarisme électoral ». Le brouillage des repères s'avère d'autant plus grand que dans les démocraties réelles, « avancées » ou non, le principe électif connaît une distorsion entre sa symbolique de légitimation et son emprise effective sur les processus d'élaboration des normes et de prise de décision (qui désigne ? qui décide ? et comment ?). Le phénomène ne se limite pas à « un autoritarisme inhérent aux régimes démocratiques » du fait des manipulations des règles du jeu électoral par les majorités du moment²⁰. Comme il a déjà été dit plus haut, cela tient au développement de canaux et de procédures parallèles, d'autres jeux en dehors de ce jeu là, observables à des titres divers dans la plupart des régimes, quels que soient leurs épithètes. Cette sortie des clous de la représentation n'est pas univoque, empruntant des formes dites de participation et/ou de cooptation.

La question ainsi posée n'est point celle d'une « crise de la représentation » ou à l'opposé, d'une « crise de l'autoritarisme », ni d'une corruption des régimes démocratiques ou d'une sortie de l'autoritarisme. « Les régimes démocratiques se dé-démocratisent-ils ? » ou « les régimes autoritaires se démocratisent-ils ? », ce genre d'interrogations relève d'un autre débat. L'enjeu, en l'occurrence, tient aux limites non pas de la légitimité des démocraties réelles en tant que telles mais de la pertinence des définitions fonctionnelles de la démocratie minimale et partant, des critères de distinction entre régimes démocratiques et autoritaires. En dépit de toutes les précautions de mise à distance des évaluations normatives, un tel cadrage fait pencher l'analyse du côté de ce que Philippe Corcuff dénomme « un espace agnostique de la démocratie²¹ ». En tout cas, il s'inscrit délibérément dans « un espace agnostique » de l'Etat, du moins de l'étatisme inhérent à la différenciation classique des régimes. Et ce quand bien même cette dernière irait au-delà d'une définition minimale statique de la démocratie pour s'appuyer sur une approche en termes de processus politiques.

« Capacité » étatique ou gouvernementale, « Etat fort - Etat faible²² », « pouvoir infrastructurel – pouvoir despotique²³ », ces catégories, à supposer qu'elles aient revêtu

¹⁸ Dans le cadre d'une sorte de triangle dessiné par les énoncés de Schumpeter, Dahl et Bobbio. Cf. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1990 (1951) ; Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971 ; Norberto Bobbio, *The Future of Democracy*, op. cit.. Parmi les variantes les plus récentes, cf. Adam Przeworski, "Minimalist Conception of Democracy: A Defense" dans Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, eds., *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁹ Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", p. 175-411, dans Fred I. Greenstein, Nelson W. Polsby, eds, *Handbook of Political Science*, Volume 3, Reading, Addison-Wesley, 1975 ; réédité avec une nouvelle introduction : *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000 ; Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

²⁰ Richard H. Pildes, "The Inherent Authoritarianism in Democratic Regimes", p. 125-151, dans Andras Sajó, ed., *Out of and into Authoritarian Law*, The Hague, London, Kluwer Law International Publishers, 2002

²¹ Philippe Corcuff, « Le pari démocratique à l'épreuve de l'individualisme contemporain », *Revue du MAUSS*, 25, premier semestre 2005, p. 65-78.

²² Cf., par exemple, Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

²³ Michael Mann, « The Autonomous Power of the State : Its Origins, Mechanisms, and Results », *Archives Européennes de Sociologie*, 25, 2, 1984, p. 185-213 .

quelque pertinence, sont aujourd'hui dépassées. Les régimes démocratiques étaient censés correspondre à des Etats forts, combinant « une substantielle capacité gouvernementale » et un niveau élevé de « consultation protégée²⁴ » ou dotés d'un large pouvoir infrastructurel et d'un pouvoir despotique relativement limité. A l'inverse, les régimes autoritaires seraient (principalement, sinon exclusivement) le fait d'Etats faibles, où l'importance du pouvoir despotique serait à la mesure des carences du pouvoir infrastructurel. Si la « capacité » gouvernementale ou étatique désigne « l'étendue du contrôle exercé par les agents gouvernementaux sur les changements dans la condition des personnes, les activités et les ressources dans le cadre (*within*) du territoire²⁵ » étatique, force est de s'interroger sur sa portée dans la conjoncture actuelle. Si la « consultation protégée » suppose, entre autres critères, l'égalité dans l'accès aux ressources et agents gouvernementaux ainsi qu'un contrôle contraignant des citoyens sur les ressources, activités et agents gouvernementaux²⁶, quel en serait désormais le degré ? De même, comment appréhender la réalité du « pouvoir infrastructurel » si celui-ci se rapporte au « pouvoir de l'Etat de pénétrer et de coordonner de façon centralisée les activités de la société civile à travers sa propre infrastructure²⁷ » ? Quant au « pouvoir despotique », le champ des « actions que l'élite est en mesure d'entreprendre sans négociation routinière et institutionnalisée avec des groupes de la société civile²⁸ », qu'en resterait-il ?

L'analyse des réseaux d'action publique a démonté le soubassement de ces problématiques de l'Etat, de la démocratie et de l'autoritarisme, à savoir la distinction Etat – société, pour mettre en évidence la fragmentation des ordres politiques. Toutefois, de longue date, Timothy Mitchell²⁹ avait fait valoir que l'apparence de l'Etat sous la forme d'un « objet intrinsèque existant séparément de la société » et qui serait le siège de capacités et de volontés est l'effet d'un ensemble de techniques de disciplines caractéristiques de l'ordre social moderne. La politique consiste dans la production et la reproduction de cette frontière mouvante et interne aux réseaux de pouvoir constitutifs de la domination. Cette dernière notion semble à bien des égards l'impensé de l'approche des réseaux d'action publique. Il est vrai que toute la difficulté, sur le plan empirique, réside dans une mise en relation d'un inventaire des brisures et fragmentations de la politique instituée avec un mode de domination qui ne doit rien à la typologie wébérienne, on l'a dit. L'extension planétaire non seulement du principe électif mais également de la « gouvernance », de la décentralisation et « des gouvernements intermédiaires, de l'expertise et de la participation « citoyenne » peut-elle être envisagée indépendamment de techniques de discipline et de leur agencement ? Reconsidérer la classification des régimes politiques suppose la prise en compte de complexes de pouvoir et leur articulation suivant des modalités qui font bouger les frontières de tous ordres sans pour autant les abolir. Il est toujours loisible de changer les labels ou de recourir aux guillemets pour désigner « démocraties » et « autoritarismes » mais suggérer, si peu que ce soit, une uniformisation reviendrait à succomber aux travers des interprétations univoques de la mondialisation. Pour autant, les différences ne dessinent pas deux ordres, dont l'un figurerait l'étalon de mesure et l'autre la somme des déviations ou exceptions. Elle a pour toile de fond un seul et même ordre, une configuration fluide et mouvante où tous les régimes ne sont pas

²⁴ Charles Tilly, "Processes and Mechanisms of Democratization", *Sociological Theory*, 18, 1, March 2000, p. 1-16.

²⁵ *Ibid.*, p. 6

²⁶ *Ibid.*, p. 4-5.

²⁷ Michael Mann, "The Autonomous Power of the State", art. cité, p. 190

²⁸ *Ibid.*, p. 188.

²⁹ Timothy Mitchell, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", *American Political Science Review*, 85, 1, March 1991, p. 77-96.

identiques bien que traversés par les mêmes tendances. Comment appréhender les différences ?

Reconsidérer la notion de régime

William Genieys et Patrick Hassenteufel avaient posé des jalons en ce sens lorsqu'ils proposaient de « répondre à une des lacunes majeures de la sociologie politique contemporaine, à savoir l'articulation policy/politics », en définissant les régimes par la combinaison de quatre éléments : « la structure institutionnelle du pouvoir », « le degré de pluralisme politique », « les détenteurs du pouvoir politique » et « l'action de ce pouvoir, ce qui renvoie aux politiques publiques menées par ces élites, à ces régimes en action³⁰ ». Se plaçant dans la perspective d'une analyse comparée des changements de régimes en Espagne et en Allemagne, il s'attachaient notamment à montrer que la phase de consolidation du changement de régime « se marque par un processus progressif de différenciation entre l'action politique et l'action publique, qui est en lui-même une rupture avec les régimes antérieurs dans le cadre desquels les politiques publiques étaient étroitement subordonnées à des priorités politiques³¹ ». Le critère de différenciation des régimes « consolidés » résiderait-il dans la subordination ou, à l'opposé, l'autonomie des politiques publiques par rapport « au politique » ? Les régimes autoritaires connaissent précisément des changements qui ne permettent pas d'aligner leurs caractéristiques sur l'Espagne franquiste ou la RDA.

Sans doute, convient-il de pousser plus avant le réexamen de la notion de régime en opérant un dédoublement de sens inspiré par le néo-institutionnalisme. Considérer tout à la fois le régime politique proprement dit et dans le cadre de ce celui-ci raisonner en termes de *régimes*, de modèles de transaction, pour rendre compte de la fragmentation de la politique (*politics*) en une diversité de canaux et de procédures³² : saisir et spécifier les régimes politiques en fonction des modes d'articulation des différents modèles sectoriels et/ou locaux de coopération et de conflit ayant pour enjeux les questions centrales « qui désigne ? qui décide ? et comment ? ». Revenir à la « théorie des régimes partiels » ? Plutôt la détourner, plus encore la retourner, dans la mesure où elle était conçue pour caractériser la seule démocratie comme un ensemble composite de régimes³³. La démarche n'irait pas sans emprunts à l'approche sectorielle de Michel Dobry³⁴, précieuse pour penser les logiques particulières et d'ensemble des divers « régimes partiels » et de leurs interactions. Du point de vue de la différenciation des régimes politiques, conçus comme modes d'articulation de régimes partiels, les caractéristiques des régimes ou secteurs de sécurité et leur position dans l'architecture d'ensemble constituerait une variable importante. Mais pour la considérer

³⁰ William Genieys, Patrick Hassenteufel, « De la transition à la consolidation des régimes politiques. Une comparaison Espagne/Allemagne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 4, 3, 1997, p. 699-732 (p. 701-702).

³¹ *Ibid.*, p. 728.

³² Cf. à ce propos réflexions et réserves dans Bruno Jobert, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », p. 119-144, dans Jacques Commaille, Bruno Jobert, dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

³³ Philippe C. Schmitter, « Interest Systems and the Consolidation of Democracies », p. 156-181, dans Gary Marks, Larry Diamond, eds, *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage Publications, 1992 (p. 160-163). Article publié sous le titre "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", dans *American Behavioral Scientist*, 35, 4/5, March/June 1992, p. 422-449. dans leur article déjà cité, « De la transition à la consolidation des régimes politiques », William Genieys et Patrick Hassenteufel reprochaient à la « théorie des régimes partiels » de passer sous silence « les instruments concrets de gouvernement » (p. 703)

³⁴ Michel Dobry, *Sociologie des Crises Politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

comme déterminante, encore faudrait-il qu'elle fût la seule pertinente. Gageons que tel n'est point le cas.

II. Quatre entrées thématiques pour analyser les recompositions du rapport *Politics/policies*

D'une part, les formes de légitimation classiques des différents régimes politiques vivraient, de manière concomitante, une confrontation avec des espaces élargis et concurrentiels d'interactions (multi-niveaux, compétences expertes et/ou participatives). D'autre part, les régimes démocratiques et autoritaires seraient en phase de recyclage de leurs contradictions constitutives puisque, d'un côté, les polyarchies démocratiques se retrouveraient aujourd'hui aux prises avec des coalitions de plus en plus élitistes et non représentatives et, d'un autre côté, les autoritarismes élitistes gèreraient des ouvertures pluralistes.

1. Légitimation et interactions multi-niveaux

Les multiples interprétations de la gestion « multi-niveaux » dans les régimes politiques

L'analyse multi-niveaux se trouve au cœur de l'objet de cette table ronde : elle croise le *politics* et les *policies* et, elle touche en même temps, via la problématique de la « gouvernance multi-niveaux », la définition des régimes politiques.

Dernier avatar du constat polycentrique : le caractère « multi-niveaux » des pouvoirs, souvent enchevêtrés aussi bien horizontalement que verticalement, et des décisions politiques. Rappelons que l'approche multi-niveaux est issue d'une série de travaux qui, à partir des années 1990, prenaient le contre-pied des approches dichotomiques et intergouvernementalistes en terme d'« impact » des normes internationales sur le « domestique ». Cependant, comme le rappellent Emre Ongun et Frédéric Vairel dans leur contribution, l'espace national ne se résume pas à un à un réceptacle des injonction internationales.

La déclinaison la plus usuelle de l'approche « multi-niveaux »³⁵ est celle qui s'attelle à comprendre ce que J. Rosenau appelle la gouvernance multi-niveaux « flexible » où la fragmentation des acteurs (privés et publics) et des pouvoirs interdépendants est maximale, où il n'y a pas de distinction entre affaires intérieures et affaires internationales, et où les hiérarchies entre ces pouvoirs et acteurs ne sauraient être prédéfinies. Cette gouvernance revient alors à des arrangements instrumentaux pour résoudre les problème de coordination qui

³⁵ Il manque incontestablement dans cette table ronde, d'autant plus qu'elle intègre directement la problématique de la transformation des régimes politiques, la déclinaison de l'approche multi-niveaux qui analyse le rapport entre les intégrations régionales et la démocratisation des régimes autoritaires, dont le cas espagnol, les anciens pays PECO mais aussi l'Amérique Latine sont bien entendus les archétypes. Dans ces cas, la concomitance entre processus économique et surtout politique d'intégration régionale et transition ou consolidation démocratique n'est pas fortuite. La conditionnalité démocratique affirmée par l'Union européenne a joué un rôle capital pour la stabilisation des démocraties grecque, portugaise, espagnole, et aujourd'hui turque. Ici, nous serions face à des cas de contrainte démocratique du niveau supra-national sur le niveau « domestique ». On peut se référer à Laurence Whitehead, «International aspects of democratization», dans *Transitions from authoritarian rules. Comparative perspectives*, sous la direction de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter et Laurence Whitehead, Johns Hopkins university press, 1986 ; « L'élargissement de l'Union européenne : une voie risquée de promotion de la démocratie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, n° 2, 2001, 305-332. Voir aussi la partie de la contribution de Hubert Peres qui porte sur le cas espagnol où le contexte national de course à la « normalité démocratique » européenne a ancré la politique d'immigration au paradigme de la diversité culturelle largement diffusé par les institutions européennes.

ne manquent pas d'émerger dans un univers aussi éclatés³⁶. Par ailleurs, selon cette approche, « les effets conjugués de la globalisation, de la décentralisation, de la dérégulation et de l'agencification, ont été l'érosion des bases traditionnelles de l'autorité politique. En outre, bien que le gouvernement démocratique ait toujours recours à ses organisations institutionnelles traditionnelles, la gouvernance traditionnelle semble contourner [*by-pass*] ou ignorer la définition traditionnelle de l'autorité »³⁷. Selon ces travaux, ces phénomènes viennent contrecarrer la solidité de la légitimité étatique considérée, au mieux comme gardant une capacité d'intervention³⁸, au pire comme non pertinent. Quoi qu'il en soit, dans cette optique, des formes de légitimités politiques interdépendantes viennent contrecarrer celle, 'traditionnelle', de l'Etat. Le diagnostic de James Rosenau d'« une vaste désagrégation de l'autorité »³⁹ guetterait tous les régimes politiques.

Cependant, une partie de la littérature sur le multi-niveaux semble conduire à relativiser à la fois l'impact de cette variable multi-niveaux⁴⁰ et les implicites de cette approche. Les textes proposés pour la table ronde vont, en tous les cas, tous en ce sens, affinant, et par la-même, complexifiant l'analyse. Si le constat de la « fragmentation » de l'autorité n'est pas contestable, y compris dans les pays à pluralisme limité ou autoritaires, ces derniers cas demandent de rester circonspect quant aux constats de la « désagrégation » de l'autorité et celui du « contournement de l'autorité ».

Les « autorités traditionnelles » et contextes nationaux restent une « échelle » d'analyse pertinente. La contribution de Hubert Peres sur les politiques d'immigration rejoint les approches en terme d'« usages de l'Europe »⁴¹. Le paradigme de la diversité culturelle en Europe, bien que montrant des convergences (ici dans les cas français, anglais et espagnol), mais reste accroché aux débats nationaux et aux usages très différenciés de l'Europe par les Etats. La Grande-Bretagne, forte de son modèle et d'associations rompues au lobbying bruxellois, conquière le niveau communautaire pour mieux protéger son modèle national. Depuis peu, la France, de son côté, revendique, non sans contradiction, le pluralisme culturel dans la tradition républicaine, mais sans se référer au « référentiel » européen en la matière, bien que contrainte par les directives européennes. L'Espagne quant à elle, toute occupée, dans les années 80, à montrer des gages de consolidation démocratique, s'est alignée sur le « référentiel » européen de la diversité culturelle par souci de culture démocratique.

L'analyse multi-niveaux repose sur deux implicites : partenariat entre les niveaux d'action et une sorte de *one best way* vers l'acquisition de la « bonne gouvernance ». Or, comme le montre la contribution de Florian Kohstal, le caractère multi-niveaux des relations entre local/national laisse voir un partenariat plus que relatif ainsi qu'une ouverture « démocratique » effacée par la fermeture des lieux de décisions. Dans les deux cas observés (Maroc, Egypte), les outils de démocratisation prônés par la Banque Mondiale sont « retournés » au profit de la stabilisation de ces deux régimes autoritaires. Autrement dit, paradoxalement, les outils de pluralisation politique (commissions de participation qui augmentent arithmétiquement le nombre des

³⁶ James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997

³⁷ Guy Peters, Jon Pierre, « Multi-level Governance and Democracy : A Faustian Bargain ? », dans Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004, p. 84-85.

³⁸ Idem, p. 76.

³⁹ James Rosenau, « Strong Demand, Huge Supply : Governance in an Emerging Epoch », dans Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004, p. 84-85.

⁴⁰ Guy Peters, Jon Pierre, *op. cit.*

⁴¹ S. JACQUOT, C. WOLL (dirs.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan, 2004

acteurs inclus dans le processus de discussion des réformes éducatives) sont retraduits au niveau national par une sélection soigneuse des participants à ces « arènes de politiques publiques ». On se trouve alors face à une prise en compte des injonctions internationales pour mieux limiter, ou orienter le pluralisme. Ainsi, il faut rester prudent sur la nature du polycentrisme : celui-ci n'est pas forcément synonyme de pluralisme, pas plus qu'il ne briserait les cadenas des autoritarismes.

Par ailleurs, les interrogations sur les rapports entre local/national/transnational en terme de « gouvernance multi-niveaux » paraissent occulter des ajustements sociaux et politiques sur les territoires locaux socialement construits. C'est donc aussi à cette « échelle » que des légitimités, concurrentes des autres niveaux mais aussi concurrentes à une même « échelle » locale, s'érigent. La notion de légitimation prend ici tout son sens : luttes sociales, ethniques, sexuelles... contribuent à (re)fabriquer les territoires et les lieux de gestion des problèmes publics (pauvreté, discriminations, équipements...). Comme le souligne la contribution de Bernard Jouve et Emmanuel Négrier, les solidarités et mobilisations sociales locales (économiques, ethniques, linguistiques, identitaires⁴²...) peuvent construire des « niveaux » ou « échelles » de gestion des choses publiques sur les territoires. Citant McCann, ces deux contributeurs entendent rappeler que « l'échelle est tout sauf neutre. Elle est un cadre discursif utilisé par des intérêts en compétition pour définir ou redéfinir l'allocation de pouvoir local et l'envergure territoriale de politiques et régulations spécifiques »⁴³. C'est ainsi que leur étude comparée des modalités de « sécessions » de quartiers ou de villes de communautés municipales englobantes (« déliaisons urbaines ») montre, entre autres choses, combien les dynamiques, solidarités, luttes et ressources locales conditionnent les rapports entre niveaux de gestion, les coupant parfois l'une de l'autre⁴⁴. Les modalités des isolements sécessionnistes de territoires nous demandent de mesurer combien le multi-niveaux peut-être également affaire de refus du partenariat, loin donc de la « gouvernance ». Ainsi, la multiplication des légitimations n'est pas forcément affaire de gouvernance dans la mesure où elle peut aussi conduire à une cassure du lien entre autorité nationale et/ou territoires.

Echelles, multi-niveaux : problèmes de méthode

⁴² On rejoint aussi ici les travaux sur l'« indianité » en Amérique Latine. Comme le souligne George Couffignal, les mouvements indiens et les politiques de reconnaissance des communautés indiennes dans le cadre du pluralisme culturel conduirait à « une fragmentation des bases matérielles et des représentations symboliques qui servent d'enracinement aux identités collectives » qui conduirait à « une perte de centralité du politique [qui] a cessé d'être le noyau dur à partir duquel s'ordonnait l'ensemble de la société » (G. Couffignal, « Les démocraties latino-américaines sont-elles gouvernables ? », dans P. Favre, J. Haward, Y. Schemeil, *op. cit.*, p. 238. Pour un exemple, voir Julie Massal, *Les mouvements indiens en Equateur. Mobilisations protestataires et démocratie*, Karthala, 2005. La communication de Myriam Catusse et Karam Karam nous rappelle que des signes identiques de « logiques segmentaires » (sur des bases clientélistes, communautaires, religieuses) se retrouvent dans le Maghreb et le Machrek.

⁴³ McCann, E. J. (2003). "Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p. 160.

⁴⁴ A ce titre, et delà du discours sur la « bonne gouvernance européenne », il serait intéressant de revisiter le programme Leader + dont les règlements européens de 1999 proposent une mise en œuvre à une « échelle » socialement définie : de nouvelles légitimités, les Groupes d'Action Locaux (GAL), se voient confier la définition d'un projet de développement territorial dit « endogène » ainsi que sa mise en œuvre. La sélection des membres de ces GAL n'est effectivement « pas neutre », d'autant moins que les règlements demandent expressément qu'au moins 50% des membres soient des représentants de forces économiques et sociales du territoire concerné. De même que des institutions comme les Commissions Locales de l'Eau en France, composées, entre autres, d'« usagers », offrent un terrain d'étude particulier pour étudier des « échelles » de gestion largement dépendantes des solidarités sociales et spécificités socio-politiques de ces territoires.

Mais, l'analyse multi-niveaux n'est pas sans poser un sérieux problème méthodologique, très classique au demeurant, au chercheur : celui des lunettes chaussées. Autrement dit, faut-il focaliser sur un niveau ou faut-il avoir le souci d'embrasser l'ensemble des interactions entre niveaux ?

Les textes de cette table ronde montrent que chacun de ces points de vue renferme ses avantages analytiques. Le premier tire bien sûr avantage de permettre des analyses fines de la compréhension de la construction de chacun des niveaux. La contribution de B. Jouve et E. Négrier démontre qu'une focalisation sur les acteurs (sociologie, stratégies et compétition entre groupes ou classes) et sur les territoires considérés (solidarités sociales, sociologiques, leur construction...) apporte non seulement un regard plus dur et pointu, mais surtout, apporte une interprétation différente de la « fragmentation » des légitimités que celle, très surplombante il est vrai, de la « gouvernance multi-niveaux ». De même, la contribution de Myriam Catusse et Karam Karam, en chaussant les lunettes du local (« de près »), après avoir chaussé les lunettes surplombantes (« de loin »), parviennent à mettre à jour des paradoxes et des jeux complexes dans les recompositions des régimes que la seule approche surplombante du multi-niveaux n'aurait pu mettre à jour : « en considérant des cas d'études plus spécifiques et sectorisés, s'observent des familiarités entre les processus observés au Liban et au Maroc, ce qui amènent à reformuler nos questions de départ. Ce second ordre de comparaison montre que la compétition entre des registres de légitimation relève d'usages non univoques et rend compte de la transformation des élites et de leurs positionnements autour de figures d'*insiders* et d'*outsiders* », écrivent les contributeurs. « De près » également, Cécile Robert observe la fabrication de la légitimation experte dans les comités de l'échelle spécifiquement européenne. Dans sa contribution, C. Robert repère, certes des jeux multi-niveaux de gestion des intérêts nationaux par la Commission, mais aussi des enjeux internes à la Commission (faiblesse institutionnelle de la Commission dans le « triangle » institutionnel et par rapport aux Etats, phase de consolidation de la définition de l'« intérêt communautaire », concurrence entre segments administratifs de la Commission...) qui guident sa définition « neutre » de l'expertise, les critères de sélection des experts européens, le statut des experts et les pratiques de leur expertise. Cet arrêt sur l'image des experts européens construit, là encore, avec finesse une sociologie de la construction de l'expertise à l'échelle européenne. De son côté, le point de vue « multi-niveaux », s'il perd en finesse d'analyse à chaque niveau, permet de se pencher sur les « traductions », les « transferts » et « hybridations » qui régissent les usages des « critères démocratiques » et, par la même un « déplacement de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques » ainsi que le passage « de la comparaison internationale à la comparaison transnationale »⁴⁵.

Les contributions qui ont choisi cette option « multi-niveaux » s'accordent sur un point : la démocratie fait l'objet d'usages variés qui, finalement, lui donne une définition non substantielle, mais plutôt « réelle » si l'on peut dire. Comme le montrent E. Ongun et F. Vairel à propos du Maroc et de la Turquie, chaque acteur sait faire un usage adapté à ses objectifs et aux contextes « domestiques » où il évolue. Les ONG protestataires s'accommodent des « injonctions » transnationales (référents et pratiques « démocratiques ») pour s'organiser des niches de protection dans le contexte autoritaire où elles protestent. Plus, on peut assister à des compétitions entre associations de même obédience, mais à des échelles différentes (entre l'organisation de la diaspora et celle du pays d'origine par exemple), pour faire des coups « démocratiques ». Dans le même sens, René Otayek observe dans sa contribution que les Etats africains instrumentalisent les injonctions internationales sur la décentralisation et la participation soit en déléstant vers les collectivités et agences locales des

⁴⁵ Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, février 2005, pp. 113-132.

politiques publiques qu'ils ne peuvent assumer financièrement, soit, au contraire, en réintervenant dans les affaires locale en arguant de la faiblesse des collectivités locales : la « décentralisation peut s'avérer génératrice d'effet d'aubaine » dit R. Otayek. De la même manière, la contribution de P. Quentin montre que les organisations internationales gouvernementales savent moduler, selon les moments et les paradigmes en vogue sur la démocratisation, leurs prétentions à la démocratisation formelle (élections, Droits de l'Homme) pour mettre l'accent sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre avec leurs fonds ainsi que sur la capacité réelle des Etats à gouverner. Dans un tel contexte, la notion même de « démocratie » revêt alors des acceptations fort différentes et peuvent même produire de la fluidité dans ce concept au profit d'un relâchement démocratique : l'efficacité des *policies* prend alors le pas sur le référent démocratique. De sorte que des régimes qui organisent des élections régulières (dont on pourrait croire qu'ils entrent dans la catégorie des démocraties en phase de « consolidation ») peuvent tout de même limiter le pluralisme de la compétition politique et de l'espace d'expression « démocratique ».

2. Légitimation et pratiques participatives

Le constat : la multiplication des procédures de participation des acteurs légitimes

Faire nombre, par le suffrage ou la protestation semblait être, dans les démocraties réelles en tous les cas, le moyen le plus légitime de participation politique. En contexte autoritaire, la participation, bien que parfois massive dans le cadre d'élections sans choix, est par définition limitée dans ses expressions protestataires.

Or, on voit poindre et se renforcer, depuis une vingtaine d'années, d'autres modes de participation propices, là encore, à la multiplication des voies de légitimation d'acteurs diversifiés. Ces formes de participation articulent *politics* et *policies*, par leur capacité à concurrencer les autorités légitimes sur leur propre terrain (dire la chose publique, se trouver à la lisière entre le « militantisme a-politique » et l'engagement politique traditionnel) et à ouvrir l'espace de fabrication des politiques, tout en recyclant les catégories usuelles de définition des régimes : pluralisation des régimes autoritaires en voie de démocratisation⁴⁶, extension des espaces de débat et de décision dans les démocraties⁴⁷.

Dans sa communication, Philip Booth met en lumière la fragmentation de la démocratie locale en Grande Bretagne (illustrée notamment par le cas de la ville de Sheffield), sous l'effet de l'imposition de nouvelles formes de gouvernance visant à impliquer le secteur privé, les "communautés" et les agences gouvernementales. Ces mutations interviennent dans un contexte de désaffection croissante à l'égard des instances représentatives locales et de poussée en faveur d'une démocratie participative. Mais une double question se pose : celle de l'adéquation des changements de la gouvernance locale avec les aspirations et les besoins des

⁴⁶ Voir par exemple Caedmon Staddon, « Democratization and the politics of water in Bulgaria. Local Protest and the 1994-5 Sofia water crisis », dans John Pickles and Adrian Smith, *Theorising Transition*, Routledge, 1998, pp. 347-372. L'auteur défend une conception large de la démocratisation où les élections disputées périodiquement ne seraient pas, contrairement « aux modèles normatifs du changement politique de la CEE », la seule mesure de la transition démocratique : l'épisode de protestations locales des populations et des associations environnementalistes autour d'un projet de dérivation d'eau plaiderait pour un modèle de démocratisation où les cultures locales de protestation jouent un rôle primordial (p. 367).

⁴⁷ En ce sens, si l'on suit R. Dahl, les démocraties 'classiques' seraient dans une phase de « consolidation » de leur démocratie. L'auteur américain pensait en effet que la stabilité de la démocratie ne devait pas seulement à la régularité des élections et à la vivacité du pluralisme de la compétition politique mais aussi et peut-être surtout à la vivacité de la compétition entre associations non-gouvernementales pour exercer leur influence sur le gouvernement : Robert Dahl, *A preface to democratic theory*, Yale University Press, 1956.

populations concernées ; celle de l'éventuelle dérive oligarchique inhérente à la mise en place d'agences sur lesquelles les élus locaux sont de moins en moins à même d'exercer un contrôle. C'est dire l'ambivalence des processus à l'œuvre : une évolution incertaine entre plus de participation et moins de contrôle des élus et des citoyens.

Les expériences de participation formelle des citoyens se multiplient : referendum, budget participatif, conférence de consensus, concertation⁴⁸ ... Autant de procédures qui élargissent la panoplie de modes de participation des citoyens ou acteurs. Le cas latino-américain permet de poser une hypothèse sur la capacité de ces dispositifs participatifs non seulement à se pérenniser mais de plus à produire des effets de recomposition des régimes : ils doivent revêtir l'aspect de véritables politiques publiques de la participation au sens où des acteurs politiques les érigent en enjeu politique dans des élections disputées et les installent au cœur des politiques publiques. Autrement dit, plus il y a fusion entre *politics* et *policies* en la matière, plus les modes de participation des citoyens contribuent à enraciner ces dispositifs dans la conception démocratique du régime ainsi transformé « par le bas ». Dans les grandes agglomérations latino-américaines (contribution de Hélène Combes, Olivier Dabène et David Garibay), les partis de gauche ont développé une stratégie de conquête du pouvoir par le local appuyée sur une « différenciation » de leurs programmes et action : « faire de la gestion municipale une vitrine du renouvellement » politique. L'alternance est ici légitimée par la participation populaire et des politiques publiques basées sur un « référentiel d'inclusion sociale ». Par exemple, politique du logement et de réhabilitation des quartiers reposent sur la participation directe des populations (« brigades » de nettoyage des espaces publics, entraide de quartier pour la construction des logements...) : « si tu fais partie de la population tu peux faire partie de la solution » revendiquent ces programmes. De même, des politiques publiques aussi primordiales que la gestion de l'eau ou des transports sont l'objet de délibérations sur le contenu et une partie de leurs financements (budget participatif). La participation s'institutionnalise via des procédures et des organismes locaux : des conseils de budget participatif sont instaurés à différents échelons de gestion municipale (régions, quartiers), des participants sont élus dans des instances de suivi des décisions.

De leur côté, les organisations et ONG internationales promeuvent la « bonne gouvernance » à travers leurs aides aux « sociétés civiles », en fait la nébuleuse associative. Mais leurs interactions avec les « sociétés civiles réelles⁴⁹ » censées favoriser le « développement démocratique » participent d'un processus de dépolitisation⁵⁰. Parmi les associations bénéficiaires d'aides, certaines sont engagées dans des projets de développement affectant des domaines aussi divers que ceux de la gestion des ressources en eau, de l'habitat, de la santé ou de l'octroi de micro-crédits. Elles organisent et assistent des populations ciblées, relaient les interventions de l'Etat ou en pallient les carences, dans une perspective de « gouvernance participative ». La contribution de H. Combes, O. Dabene et D. Garibay relève l'ambiguïté de l'intervention de ces ONG en Amérique Latine : à la fois agences de mise en œuvre des politiques publiques des municipalités de gauche sans le sou et dépositaires du discours libéral des organisations internationales sur le développement par la participation directe, elles occupent une position charnière sur le marché des financements internationaux conditionnés. Les *advocacy NGO's*, se constituent en groupes de pression pour la défense et la promotion des droits humains, de la condition féminine, de l'environnement, de la « transparence »... Enfin,

⁴⁸ Sandrine Rui, *La démocratie en débat*, Armand Colin, 2003.

⁴⁹ Jeffrey C. Alexander, ed., *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, London, Sage Publications, international Sociological Association, 1998.

⁵⁰ Rob Jenkins, "Mistaking 'governance' for 'politics' : foreign aid, democracy, and the construction of civil society", p. 250-268, dans Sudipta Kaviraj, Sunil Khilnani, eds., *Civil Society. History and Possibilities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001

dans le monde musulman, des associations dites « islamiques », qui ne bénéficient pas de la sollicitude des organisations et ONG internationales, combinent entraide, action publique et défense de « causes ». Abstraction faite du recours parfois abusif à l'épithète « non gouvernemental », ces organisations ou associations témoignent d'une redistribution des rôles sans pour autant menacer les fondements de l'ordre politique. Elles contribuent à une régulation fondée sur une « séparation de sphères⁵¹ » : elles tendent à se tenir en lisière de la politique instituée par crainte de l'incorporation ou de la répression, tandis que les coalitions dominantes s'accommodent de leur apolitisme et ne les perçoivent pas nécessairement comme une menace ; « l'autonomie et l'efficacité relatives des unes peuvent être servies par l'autonomie et l'efficacité relative des autres⁵². »

Par ailleurs, d'autres formes de participation, plus impromptues celles-ci, complètent les canaux formels. Par des voies protestataires, plus ou moins radicales, les « publics » des politiques publiques s'invitent directement à la table, élargie, de leur négociation, voire de leur mise en oeuvre. Les publics passent du statut de cibles des politiques publiques à celui d'acteurs, voire de concepteurs. Que l'on parle de « mobilisations improbables » ou encore de « militantismes institutionnels », l'accent est alors mis sur l'entrée en politique ou en politiques publiques d'acteurs ou de groupes d'acteurs jusque là exclus de l'espace de fabrication des « raisons pour agir » en politiques publiques. Plus, certains groupes « improbables » peuvent se voir confier des pans entiers de gestion de politiques publiques⁵³.

La participation en défaut

Cependant, il convient de rester prudent dans l'interprétation de ces phénomènes car si les procédures de participation, formelles ou informelles, connaissent une extension incontestable, leurs effets peuvent aussi se montrer contradictoires ou contre-productifs en matière d'efficacité des politiques publiques ou d'extension du pluralisme : usages politiques des procédures par les autorités légitimes, institutionnalisation fragile des « publics » dans l'action publique, sélection draconienne des acteurs pertinents à l'entrée des lieux de participation, consolidation de l'autoritarisme.

La thématique de la participation n'est pas sans « pièges »⁵⁴ dans la mesure où nombre de travaux relativisent la portée des pratiques formelles de participation. Relativisation tout

⁵¹ Geoffrey Hawthorn, 'The promise of 'civil society' in the South', p. 269-186, dans S. Kaviraj, S Khilnani, eds., *Civil Society, op. cit.* (p. 282).

⁵² *Ibid.*

⁵³ Voir par exemple l'article de Gwenola Le Naour, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie. », *Politix*, volume 18, n° 70 « Militantismes institutionnels », p. 9 –28. A partir du milieu des années 1990, la participation des usagers de drogues aux politiques de lutte contre le sida est encouragée, notamment par les institutions sanitaires. Ceux-ci se regroupent, alors, en associations et deviennent membres actifs des politiques territoriales de lutte contre le sida chez les usagers de drogues. A Marseille, notamment, cette participation a des effets paradoxaux sur ces groupes d'usagers. Elle leur permet de bénéficier de moyens et de faire entendre une partie des revendications des usagers (par exemple : un meilleur accès aux soins), mais, dans le même temps, cette participation se traduit par des partenariats avec des acteurs qui ne partagent pas l'ensemble de leurs points de vue, ce qui les contraint à nuancer, voire à censurer leurs revendications plus politiques (par exemple : la tolérance de l'usage de drogues).

⁵⁴ Loïc Blondiaux, « Démocratisation locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n°18, 2001, pp. 45-51. L'auteur relève que les pratiques de participation directe dans des lieux de délibération n'échappent pas aux logiques sociales des autres formes de participation : valorisation de la compétence, des capitaux sociaux... Ce qui entrave bien sûr la participation « des plus démunis » et des « plus fragiles » et

d'abord quant à la portée réelle de la participation des populations. Les procédures restent l'apanage des stratégies des élus⁵⁵. De même que les études montrent que les lieux de la participation sont aussi des lieux de filtrage des décisions par les autorités élues⁵⁶.

La contribution de René Otayek, à propos des tendances participationnistes décentralisatrices dans les pays africains, rappelle que cette logique s'inscrit, comme il a déjà été signalé, dans l'internationalisation des formules de gestion publique décentralisée imposées aux Etats africains dans les années 1980. Cependant, et certainement paradoxalement, leurs usages par les pays d'Afrique sont « équivoques » puisque souvent l'occasion en fait d'une « extension du pouvoir central ». La décentralisation se mute, dans les faits, en mise en œuvre d'une déconcentration (Côte d'Ivoire, Cameroun, Ghana). La vague de participation décentralisée des années 1990 a, quant à elle, été mise à profit pour régler des conflits, la mise en place de gouvernements locaux (fédéralisme ethnique) permettant alors la pacification entre les belligérants. Si bien que, là encore paradoxalement, la participation décentralisée prônée par les organisations internationales prend un tout autre tour que celui recherché, c'est-à-dire la gestion « par le bas » des problèmes publics pour contourner les centres politiques jugés inefficaces : les organisations internationales « peuvent être un instrument de reconstruction de l'Etat » dit R. Otayek. En Afrique, qu'il s'agisse de la période des autoritarismes ou de celle de la « transition » des années 1990, le local a toujours été l'objet d'une politisation importante. Loin donc de conduire à une gestion « neutre » et « technicienne » des politiques publiques au niveau local tel que l'envisagent les bailleurs de fonds internationaux, les usages de la participation décentralisation renforcent les jeux politiques au niveau local tout en permettant aux centres politiques de redistribuer les postes électifs aux élites politiques des partis uniques. Enfin, R. Otayek observe chez les élites locales, y compris les chefferies « traditionnelles », une grande capacité à rester dans le jeu de pouvoir en faisant un usage des fonds internationaux et des dispositifs participatifs et décentralisés. Ces décalages entre les préceptes internationaux de la participation et leurs usages « domestiques » autorisent à penser que les régimes africains, loin d'être débordés « par le bas », ne « lâchent » rien non plus par le haut : « lâcher du lest à la périphérie pour ne rien concéder de fondamental au centre ». Cette conclusion rejoint celle de M. Catusse et K. Karam, notamment sur le cas marocain.

Enfin, en contexte autoritaire, l'extension des institutions « pluralisées » ne signifient en aucun cas une pluralisation réelle du jeu de la décision. Dans son analyse de la mise en place des commissions de réformes marocaines et égyptiennes, F. Kohstall identifie paradoxalement un processus de consolidation autoritaire par la limitation de la pluralisation. Il observe en effet dans ces deux pays un formatage des commissions, en quelque sorte, par les procédures de nomination des membres : la technique consiste ici à circonscrire l'ouverture, si l'on peut dire, aux acteurs sectoriels (cas de l'Egypte), où aux acteurs du champ politique ou des figures de la « société civile » cooptées par le Palais (cas du Maroc), mais en tous les cas à des acteurs maîtrisés par le pouvoir central. Il semblerait que faute d'être extérieur à l'Etat, ces

entache par la-même la représentativité des délibérants. L'idéal délibératif de l'égalité de la prise de parole n'est donc atteint. La démocratie délibérative ne risque-t-elle alors pas de glisser vers « un nouvel échelon de représentation » ?

⁵⁵ Voir notamment Cécile Blatrix, « Le referendum, une procédure de démocratie participative ? », dans Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, L'Harmattan, 1997, pp. 161-176.

⁵⁶ Voir notamment Loïc Blondiaux, Sandrine Lévêque, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le Xxème arrondissement de Paris », dans Catherine Neveu (dir.), *Espace publique et engagement politique*, L'Harmattan, 1999, pp. 17-82.

institutions « pluralisées » ne puissent conduire à la pluralisation, et encore moins à la démocratie⁵⁷.

3. Légitimation et compétences expertes

Les figures et les modes d'intervention des experts sont multiples⁵⁸, leur mode de légitimation dans l'action publique aussi. Ils peuvent être liés au marché de l'expertise et/ou lié à des " communautés épistémiques " dont les analystes ont montré la redoutable efficacité (d'autant plus lorsqu'elles sont transnationales) dans la mesure où elles sont vendeuses de " prêt à agir " aux gouvernements. Ils peuvent aussi provenir d'espaces scientifiques, militants, administratifs ou encore d'autorités administratives indépendantes. On peut donc s'interroger sur le rôle des experts et des agences de savoir (observatoires, *think tanks*, comitologie, marché de la consultance...) dans le processus de fabrication des politiques publiques. Autrement dit, les rapports de coopération/concurrence entretenus avec les gouvernants issus des filières traditionnelles de légitimité politique pose question. On doit aussi s'interroger sur les passerelles existantes entre légitimité experte et les formes de légitimité classiques (élective, militaire, néo-patrimoniale ou autres types de *leadership*).

Expertise diffuse, l'expert comme figure multiple

La participation et la protestation existent bel et bien en contexte autoritaire. Des militants, fourbus aux techniques de mobilisations de ressources multiples, parviennent non seulement à saisir le politique mais aussi à participer au processus de fabrication des politiques publiques. Ces *outsiders* mobilisent à la fois fonds internationaux, expériences locales de contestation et argumentation technique. Dans leur contribution, Myriam Catusse et Karam Karam analysent les « légitimités techniques » qui sont à l'œuvre dans les politiques publiques de développement local au Maroc et au Liban. La légitimité technique renvoie concrètement à des figures multiples, des plus proches du centre administratif et politique au plus *outsiders*. L'argument technique n'est le monopole d'aucun acteur des politiques de développement local. La contribution de M. Myriam Catusse et Karam Karam conclue finalement que l'argument technique est un enjeu plus qu'un référent : il peut être un moyen pour des acteurs *outsiders* (militants écologistes) pour interpeller le politique, voire de pénétrer dans l'arène de la compétition politique. De sorte que l'argument technique est toujours combiné à d'autres ressources, qu'elles soient politiques, militantes, ou électives. Ainsi, loin du schéma de l'imposition de la technicité dans la gestion locale par les bailleurs de fonds et de la dépolitisation qui en serait la conséquence, il semble que la « légitimité technique », parce que partagée et fabriquée dans des lieux divers, s'insère dans les enjeux sociaux et politiques pour devenir un argument de "disqualification technique" entre compétiteurs. Les contributeurs restent alors prudents sur l'opposition entre l'argument de la rationalité technique et les légitimités traditionnelles, notamment les figures notabiliaires du pouvoir dont la légitimité ne serait que « culturelle » : « L'invocation techniciste se combine selon les cas, à d'autres registres de légitimation différemment hiérarchisés, conditionnés par les contextes dans lesquels se déroulent les jeux d'acteurs observés » concluent les contributeurs.

⁵⁷ Jean-Noël Ferrié, « les limites d'une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord », *Maghreb Machrek*, n° 175, 2003, pp. 15-33.

⁵⁸ Pour un point récent sur les figures multiples de l'expert et des situations d'expertise nous renvoyons à l'ouvrage de Steve Jacob et Jean-Louis Genard qui analyse « monde pluriel de l'expertise », *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

Il reste que, parmi les acteurs qui gagnent en légitimité dans le policy-making, disposant d'une légitimité spécifique, mais réelle, se trouvent bien entendu les experts (qu'ils soient scientifiques ou autres), figures originales dans l'action politique, dont la légitimité repose sur leur connaissance " de second ordre ". Non élus, souvent hors des intérêts du champ politique, les experts construisent des « raisons pour agir » en politiques publiques.

L'expertise comme enjeu de pouvoir

Cependant, ici encore, on ne saurait enfermer la figure de l'expert dans le carcan réducteur d'une définition monolithique, pas plus que celle de la situation d'expertise. Cette forme de légitimité des discours et pratiques d'actions collectives et publiques recouvre des acteurs et des modes de légitimation multiples, compliquant alors le travail de classification et d'observation des implications de leur entrée en politique et en politiques publiques. Cette figure est multi-faciale et cache en fait une multitude de professionnalismes, de connaissances, de légitimités et de pratiques : expert scientifique, expert-militant, praticien-expert, consultant, expert international...

Cette table ronde s'arrête sur quatre des figures possibles de l'expert. La première est celle du savant, certifié par un savoir constitué par un groupe social qui monopolise une expertise et un savoir-faire sur une politique publique. Ici, le groupe d'expert règne sur une politique publique sectorielle. La contribution de Jay Rowell sur l'exemple des politiques du logement et des « communautés épistémiques soudées » qui l'on porté en RDA autorise un certain nombre de remarques. La première est la similitude des processus sociologiques de fabrication du monopole d'expertise dans les politiques de construction dans des pays comme la France et la RDA dans les années 1950-1960. En effet, loin des interprétations sur la traduction technique des décisions politiques, que l'on pourrait attendre dans un contexte autoritaire, voire totalitaire, la contribution décrit d'une part une stratégie de conquête des positions dominantes dans le domaine de la gestion du logement et d'autonomisation de l'action de la part du groupe des architectes et, d'autre part, la coopération et la circulation des acteurs et des savoirs entre les officines ministérielles et les « 34 positions clés » en matière de logement dans les instances dirigeantes de la RDA (comité central, centre de recherche, ministère, Académie de la construction). Cette figure experte, relativement classique, retourne donc de la jonction entre la constitution d'une profession (au sens sociologique : groupe, savoir, pratiques) et de la monopolisation des positions sociales nécessaires à la domination du groupe d'expert. La seconde figure est celle de l'expert « externe » dont le statut « expertale » repose sur une connaissance spécifique (qu'elle soit scientifique ou liée à une expérience) et à une cooptation par les institutions en « demande » d'expertise. C'est le cas de l'expert scientifique intervenant dans un champ incertain, en livrant ces connaissances dans un contexte de crise face à un risque (contribution de Claude Gilbert). C'est le cas également des experts européens (contribution de Cécile Robert) qui composent les groupes de la comitologie de la Commission européenne, dont la cooptation repose certes sur leur savoir, connaissances et expérience, mais aussi, et peut-être surtout, sur la capacité attendue de ces experts à répondre à des enjeux internes à la Commission elle-même : leur « neutralité » et aptitude à entrer dans le moule de l'intérêt communautaire et des pratiques d'échanges et d'apprentissage, voire de partage entre membres des comités. La Commission européenne entend, certes permettre la production d'un savoir directement utilisable dans la préparation des propositions de directives et règlements européens, mais surtout donner à l'expert européen un rôle de régulateur des intérêts nombreux qui interviennent dans le fameux compromis qui sied au processus de fabrication des politiques européennes.

De fait, les communications réunies pour la table ronde s'entendent sur un point : la définition de l'expert et celle du contenu de l'expertise est un enjeu. Claude Gilbert prône d'ailleurs une posture de recherche qui consiste à sortir des catégories usuelles de l'expert pour se pencher d'abord sur les relations de pouvoir qui fabriquent à la fois le statut d'expert dans une situation sociale et les savoirs qui y sont construits. Les luttes de pouvoir jalonnent le parcours de l'expert : dans son milieu d'origine où le savoir, on le sait, est fabriqué dans un univers de concurrence entre savant pour l'accès aux ressources (financières, réseaux...) ; mais aussi dans son parcours d'accès aux positions d'experts puisque le savant se transforme alors en valorisateur de son savoir et doit alors entrer les champs des pouvoirs politique, administratif, médiatique...

4. Les coalitions comme formes de gouvernement « démocratique et autoritaire »

S'interrogeant sur la « gouvernance démocratique », Guy Hermet relevait « non sans une pointe d'humour » des points communs entre certaines énonciations de celle-ci et la définition classique de Juan Linz des régimes autoritaires comme régimes de pluralisme limité. Dans un « but fonctionnel », la gouvernance tendrait à « affranchir » les décideurs de la « contrainte démocratique ou de la pression de la base de chaque secteur, tout en s'abstenant d'en rejeter aucun a priori⁵⁹ ». Il est vrai que l'analyse de l'action publique dans les démocraties réelles a mis en évidence des coalitions décisionnelles relativement fermées. Simultanément, les régimes autoritaires ont connu des formes de pluralisation affectant la trame des coalitions dominantes et la portée de leur emprise. Comment interpréter ces recompositions et évolutions qui, au regard de la distinction classique, offrent l'apparence d'un front renversé entre démocraties et autoritarismes ?

L'articulation entre *politics* et *policies* dans les régimes autoritaires a été abordée dans le passé sous l'angle des politiques macro-économiques et des politiques sociales en termes de *welfare* ou d'exclusion vs incorporation du « secteur populaire ». Ce type d'approche a trouvé son expression dans le débat sur *le nouvel autoritarisme en Amérique latine* ou *autoritarisme bureaucratique*⁶⁰. La grille d'analyse mettait l'accent sur les interactions entre *régime* (« structure formelle et informelle des rôles et processus politiques »), *coalition* dominante et *policies* « cruciales ». En l'occurrence, une coalition de coup d'Etat, formée de technocrates du public (militaires, et civils) et du privé, liés à leurs homologues étrangers, mettait au pas le secteur populaire pour imposer une politique axée sur l'orthodoxie financière, la production de biens d'équipement et l'ouverture au marché international. Ce modèle, à l'intersection de « la tradition classique de l'analyse comparative historique » et de la théorie de la dépendance⁶¹, faisait écho à la « voie capitaliste réactionnaire » ou « modernisation conservatrice » évoquée par Barrington Moore Jr.⁶². Il reprenait une épure où les coalitions politiques recouvraient des coalitions de classes dans leur rapport avec la bureaucratie d'Etat. Sur le plan des *policies*, il était en phase avec une définition *top-down* et stato-centrée des

⁵⁹ Guy Hermet, «Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », Revue Française de Science Politique, 54, 2, février 2004, p. 159-178.

⁶⁰ David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979 ; Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

⁶¹ Cf. James Mahoney, «Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research. The Case of Democracy and Authoritarianism», p. 131-174, dans James Mahoney, Dietrich Rueschmeyer, eds, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁶² Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1967. Sur la relation du modèle de l'autoritarisme bureaucratique de Guillermo O'Donnell avec la voie capitaliste réactionnaire de Barrington Moore, cf. les commentaires de Juan J. Linz dans *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, op. cit., p. 199.

politiques publiques privilégiant le rôle des technocrates. Ajoutons que le *nouvel autoritarisme*, associé à une montée des rôles technocratiques, elle-même couplée à une transnationalisation accrue de la structure productive, pourrait être interprété comme une imposition, via les *Chicago Boys*, d'un *policy paradigm*⁶³. Il reste que cette imposition ne pouvait être envisagée de manière statique. Le modèle de l'autoritarisme bureaucratique, d'après Juan Linz, sous-estimait l'impact social de la politique économique des technocrates : éventuels effets de *trickle-down* (goutte à goutte) en faveur de secteurs plus larges de la population, mise en œuvre sélective de politiques de *welfare*⁶⁴. A cet égard, la communication de Christophe Jaffrelot sur la « suspension de la démocratie » en Inde entre 1975 et 1977 offre de précieux repères d'un point de vue théorique.

Le nouvel autoritarisme, en tant que modèle et site latino-américain, a vécu. D'une manière plus générale, l'autoritarisme reste à redéfinir en fonction d'une série de mutations affectant les *régimes*, les *policies* et les *coalitions*. En somme, tant du point de vue théorique qu'empirique, resterait à spécifier, vingt cinq ans après, un « nouvel autoritarisme ». Non seulement, le principe électif s'est diffusé à la manière d'un sésame démocratique mais encore les coalitions relèvent de nouvelles échelles. Du moins, leur analyse ne peut plus se cantonner au très large spectre de la problématique des alliances de classes et de la bureaucratie. N'assiste-t-on pas à l'autonomisation d'espaces publics partiels qui échappent au contrôle direct des élites technocratiques de l'appareil d'Etat et des intérêts coalisés dominants ? Les politiques publiques ne donnent-elles pas lieu à l'intervention d'une multiplicité d'acteurs jouant à l'encontre d'une simple logique *top-down* ? En fait, cette pluralisation traduit moins une démocratisation au sens d'un accès égalitaire aux ressources et agents de la politique instituée qu'un développement de « modes de gouvernement indirect⁶⁵ » symptomatiques d'une démultiplication des relations et centres de pouvoir. Ces « modes de gouvernement indirect » ont certes à voir avec le transfert du paradigme de la gouvernance, mais ils ne s'y résument pas. Ils ont pour contexte l'internationalisation du capital et des marchés mais ils n'y sont pas réductibles. Il correspondent à des effets de composition de différentes « stratégies de survie⁶⁶ ».

Les coalitions dominantes – le pluriel est de mise – recouvrent certes des alliances de classes mais sous la forme d'une pluralité de « réseaux de confiance⁶⁷ » associant entrepreneurs, commerçants, propriétaires fonciers et personnalités disposant d'un accès privilégié aux ressources politiques. Ces « complexes de pouvoir⁶⁸ » pèsent sur le cours des réformes économiques et politiques non point parce qu'ils en décideraient mais parce qu'ils constituent en eux-mêmes des ajustements à leurs enjeux en matière de production et de redistribution des richesses⁶⁹.

Le polycentrisme n'est pas nécessairement synonyme d'une « domination dispersée⁷⁰ », y compris dans des situations extrêmes où les complexes de pouvoir dessinent

⁶³ Sur les *policy paradigms*, cf. Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3, April 1993, p. 275-296.

⁶⁴ Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, *op. cit.*, p. 201.

⁶⁵ Béatrice Hibou, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », p. 11-67, dans Béatrice Hibou, *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

⁶⁶ Sur la notion de « stratégies de survie », cf. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States*, *op. cit.*

⁶⁷ Notion empruntée à Charles Tilly, "Trust and Rule", *Theory and Society*, 33,1, February 2004, p. 1-30.

⁶⁸ Christopher Parker, "Transformation without Transition : Globalization and the Dialectics of Political Change in Jordan", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Fifth Mediterranean Social and Political Research Meeting, 24-28 March 2004.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Joel S. Migdal, *State in Society, Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 100.

des enclaves territoriales. Dans son étude sur la région du Bassin du Lac Tchad, Janet Roitman constate la constitution d'un « complexe militaro-commercial » à l'échelle d'un espace frontalier entre plusieurs Etats. Dans cette zone s'imposent de « nouveaux régulateurs » dont les activités prédatrices se doublent de prestations tant dans le domaine de la protection que dans celui de la redistribution à travers le financement d'écoles, de lieux de culte et de dispensaires. Entre d'une part, ces coalitions d'intérêt et formes d'autorité combinant dimensions transnationale et subnationale et d'autre part, les « régulateurs officiels » d'Etat, les relations sont marquées aussi bien par « la réciprocité et la complicité que par la concurrence et la rivalité⁷¹ ».

Dans sa communication sur « la politique des 'réunions de l'ombre' » en Indonésie, Romain Bertrand montre comment le système de pouvoir à l'échelle de Djakarta survit au changement politique de la *reformasi* et en illustre l'ambivalence, sous la forme d'entrelacs entre instances de pouvoir, officielles et officieuses, publiques et privées, civiles et criminelles. Des coalitions hétérogènes se dessinent au travers de transactions collusives entre ennemis politiques d'hier, militaires, crime organisé, monde associatif, néo-puritains islamiques... Ce système de pouvoir, en dépit de sa part d'ombre, trouve une base de soutien tant après des classes aisées qu'au sein des couches populaires au nom de la sécurité et de la lutte contre le vice.

Les « modes de gouvernement indirect », pas plus qu'ils n'en abolissent la symbolique et les signes extérieurs, ne minent les assises du pouvoir étatique. Ils offrent une nouvelle actualisation d'une dimension historique du processus de formation de l'Etat moderne et dont la perpétuation semblerait a priori le propre de l'autoritarisme : les *arcana imperii*, autrement dit « les délibérations ou résolutions secrètes ou cachées des détenteurs du pouvoir d'Etat⁷² ». La différence entre autoritarismes et démocraties tiendrait à ce que les *arcana imperii* (pouvoirs de l'ombre, pouvoirs occultes, pouvoirs inavoués, pouvoirs sous-terrains) seraient dans un cas la règle et dans l'autre l'exception⁷³. Tout le problème tient à quel trébuchet peser « l'exception ».

CONCLUSION

Quelques brèves remarques en guise de conclusion, ou plutôt d'introduction à la discussion.

1. Beaucoup de textes présentés dans le cadre de cette table ronde insistent sur « la dépendance du sentier » dans leur approche des différents régimes politiques. Les relations institutionnelles entre le centre et la périphérie américaine, canadienne et française structurent fortement le jeu, aussi local soit-il, des sécessions (B. Jouve, E. Négrier). Les structures des autoritarismes marocain et égyptien impriment leur marque, chacune à leur manière, sur les modes de limitation de la pluralisation (F. Kosthal). Les configurations sociales sectorielles traversent les régimes, quels qu'ils soient, et elles aussi, impriment leur version des politiques publiques sur le long terme (J. Rowell).
2. Par conséquent, le lieu d'observation idéal pour le chercheur est forcément celui qui lui permet de rester au contact de ces « dépendances » sociétales pour traquer les spécificités des actualisations du phénomène, supposé commun, de multiplication des acteurs légitimes et pertinents qui interviennent dans le *policy making*, phénomène qui

⁷¹ Janet Roitman, « Le pouvoir n'est pas souverain. Nouvelles autorités régulatrices et transformations de l'Etat dans le Bassin du Lac Tchad », p. 163-196, dans Béatrice Hibou, *La privatisation des Etats*, op. cit.

⁷² Norberto Bobbio, *The Future of Democracy*, op. cit., p. 86.

⁷³ *Ibid.*, p. 92.

ouvrirait la voie à la définition, forcément plurielle, des formes de régimes. De même qu'il y aurait autant de voies vers la démocratie qu'il n'y a de tentatives en sens⁷⁴, les articulations, croisements et concurrences entre revendications de légitimité emprunteraient divers cheminements au-delà d'une simple démarcation entre polyarchies ouvertes et fermées. A deux nuances près : ces « cheminements » renvoient en définitive au processus de sectorisation de l'ensemble des sociétés complexes (Michel Dobry) ; leur contextualisation suppose la prise en compte d'expressions du « glocal » (en dépit des limites inhérentes à cette terminologie)

3. Les typifications, dont on connaît les nuances et la multitude (voir le rappel dans la contribution de P. Quantin), sont en elles-mêmes l'objet d'enjeux politiques. L'une des principales difficultés de l'analyse réside dans le fait qu'elle recourt à des catégories *sécularisées*, des théories-en-usage qui participent du jeu même des acteurs. Les différents adjectifs accolés à la démocratie et à l'autoritarisme tout comme ces vocables eux-mêmes appellent circonspection : le travail du chercheur ne consiste-t-il pas ici, comme ailleurs, à analyser les enjeux politiques (et à penser son propre rapport à ces enjeux) inhérents aux classifications et à la fluidité des frontières entre classes ?

⁷⁴ On rejoint ici la problématique de l'ouvrage dirigé par Christophe Jaffrelot, *Démocratie d'ailleurs*, Kathala, 2000.