

TABLE RONDE N°4

LES RÉGIMES POLITIQUE REVISITÉS : ANALYSE COMPARATIVE DES RECOMPOSITIONS DES RAPPORTS POLITICS/POLICIES

G. MASSARDIER, IEP/CSPC, Aix-en-Provence
M. CAMAU, IEP/CSPC, Aix-en-Provence ;

PRÉSENTATION

Cette table ronde se donne un double objectif :

D'une part, Il s'agit d'observer les recompositions des rapports qu'entretiennent, selon la dichotomie classique, les règles d'accès et de maintien au gouvernement (politics) et les formes de la production et de la distribution des biens collectifs (policies).

D'autre part, ce débat conduira à discuter, grâce à la démarche comparative, les critères d'une éventuelle redéfinition des régimes politiques, en interrogeant à nouveau les critères des frontières séparant démocraties et autoritarismes.

I. COMPARER LES RÉGIMES POLITIQUES À PARTIR DE L'HYPOTHÈSE DES RECOMPOSITIONS DU RAPPORT POLITICS/POLICIES

Cette table ronde souhaite tester l'hypothèse d'une redéfinition de la démarcation entre politics et policies dans l'ensemble des régimes politiques qui amènerait un brouillage de la distinction analytique classique entre " démocraties " et " autoritarismes ". Pour ce faire, l'objectif est ici d'user de la méthode de la comparaison internationale.

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

Le rapport Politics/policies a été pensé essentiellement de deux manières. D'une part, un comme un ordonnancement hiérarchique qui envisage l'action de produire des biens collectifs, dans une société, et comme le résultat de l'action de 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).

Or, l'intérêt de revenir sur le rapport politics/policies, se trouverait relancé par des recompositions qui toucheraient l'ensemble des pays et des régimes :

Du côté politics, si la norme démocratique traditionnelle (légitimité électorale et représentative, séparation des pouvoirs) est partagée comme modes d'accès au politique et d'exercice du pouvoir légitimes, il semble qu'elle soit concurrencée par d'autres formes, plus participatives et/ou revendicatives (mobilisations, participation, concertation), et/ou basées sur une légitimité experte (légitimation par la connaissance) parfois importée. De leur côté, les régimes autoritaires paraissent eux aussi contraints de composer avec ces légitimités émergentes. Quel que soit le régime donc, la mise en concurrence des gouvernants issus des canaux traditionnellement légitimes (légitimité des éligibles ou des cooptés selon les pays) avec d'autres types de légitimités est balbutiante mais réelle.

Du côté policies, les analystes ont repéré des recompositions qui affectent directement les conceptions, là encore classiques, des politiques publiques, dont on citera ici les plus reconnues : interventions de plus en plus prégnantes des niveaux supra nationaux (régionaux, internationaux) et transnationaux ; entrisme des " publics " (et non plus " cibles ") multiples dans le processus décisionnel (mobilisations, militance experte, réseaux...) avec le renforcement de pratiques participatives ; territorialisation des dynamiques de fabrication des politiques publiques ; émergence de " gouvernements intermédiaires " sous forme de " réseaux " et autres systèmes d'action élitistes et cloturés ; repositionnement parallèle des Etats face à ces multiples processus et acteurs dans le sens d'une posture plus accompagnatrice de la " tyrannie des processus " de fabrication des dispositifs de politiques publiques.

2. Reconsidérer la classification des régimes politiques ?

Ainsi, la comparaison des recompositions politics/policies nous amènerait à reconsidérer la distinction analytique classique entre "démocraties" et "autoritarismes".

Les analyses en terme de transition démocratique ou de "démocratie d'ailleurs" (Jaffrelot, 2000) s'affairent autour de régimes qui n'appartiennent pas au carré des "inventeurs" du régime démocratique. Or, ces pionniers ne sont-ils pas non plus exempts, aujourd'hui, d'une réinvention à travers le développement de modes de participation, par essence non représentatifs, aux décisions et au débat public qui revisiteraient le rapport politics/policies ? En ce sens, face à ses transformations on peut se poser la question de savoir si les démocraties historiques sont plus "avancées" par rapport aux pays nouvellement démocratiques ou par rapport aux pays autoritaires. En insistant sur des canaux parallèles de définition de la chose publique ou sur des modalités d'arrangement et de fabrication de normes parallèles ou conjointes aux formes autoritaires et démocratiques traditionnelles, cette table ronde voudrait éprouver la comparaison des processus à l'œuvre, maintenant, ici et ailleurs, de redéfinition de ce qui était considéré comme des classiques de la définition des ordres politiques contemporains.

II. QUATRE ENTRÉES THÉMATIQUES POUR ANALYSER LES RECOMPOSITIONS DU RAPPORT POLITICS/POLICIES

D'une part, les formes de légitimation classiques des différents régimes politiques vivaient, 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 normes internationales diffèrent des normes de politiques publiques classiques dans la mesure où, d'une part, leur processus de fabrication et leurs usages s'incrémentent dans la structure multi-niveaux de fabrication des politiques publiques (de la définition la plus intergouvernementale classique au bricolage territorialisé le plus négocié de leurs usages par les acteurs qui les mettent en oeuvre), et où, d'autre part, elles placent en porte à faux les gouvernants nationaux qui doivent réinventer une posture face à des normes dont ils ne possèdent plus le monopole de fabrication.

Le renforcement des niveaux international et/ou supra-national engage inévitablement une discussion sur la question de savoir si les territoires nationaux, traditionnellement désignés comme récepteurs des politiques publiques, et leurs entreprises de domination légitimes qui se voyaient reconnaître l'attribut d'autorités publiques productrices de ces politiques, disposent encore des " marges de manœuvre " et des ressources pour s'imposer dans le jeu concurrentiel de la définition de la chose publique.

Faut-il pencher pour une interprétation unilatérale allant dans le sens de la disparition des jeux politiques nationaux (politics) et des " capacités à résoudre les problèmes " des gouvernements nationaux (policies) (Scharpf, 2000)? Faut-il plutôt évoquer un repositionnement de ces entreprises de domination, de leur mode d'intervention et de leurs ressources traditionnelles, face à la nouvelle donne (Roitman, 1999 ; Henry, Springborg, 2001)? Ou bien encore, faut-il plaider pour la persistance, voir le renforcement des " avantages institutionnels " de chacun des Etats face à l'internationalisation en invoquant la " variété " des modes d'acclimatation à la " globalisation " (Hall, Soskice, 2001).

Pour répondre à ces questions, on ne peut certainement pas se satisfaire d'une approche top/down des rapports entre les niveaux d'action publique (infra-national/national/supra-national/international). A côté des analyses de type relations internationales et dans la lignée des travaux portant sur l'interaction entre internationalization et domestic politics (Keohane, Milner, 1996), il convient notamment de s'intéresser à deux phénomènes susceptibles d'éclairer les recompositions : pas seulement les postures nouvelles des acteurs étatiques dans cet enchevêtrement d'interactions multi-niveaux (Loughlin, 2004 ; Hassentaufel, Hennion-Moreau, 2003), mais aussi les bricolages territorialisés des politiques publiques régies par les niveaux internationaux et/ou supra-nationaux.

Qu'il s'agisse du droit international qui régit les échanges commerciaux mondiaux ou des politiques environnementales par exemple, ou de la jurisprudence des différentes Cours

(internationales, européenne), des analyses comparées minutieuses devraient permettre d'observer les différentiels de leur traduction et de leur mise en œuvre hétéroclites selon les régimes et les sociétés qui les importent.

2. Légitimation et pratiques participatives

La séparation des pouvoirs canonique ne tient pas compte de l'arrivée de pouvoirs non issus de l'Etat de droit ni du système électif. Le pan électif des démocraties a aujourd'hui à faire à un autre pan, impensé : l'intervention grandissante d'acteurs, nombreux et non élus, dans les choix collectifs par l'intermédiaire de pratiques participatives plus ou moins instituées.

Le constat de la participation n'est pas un phénomène nouveau comme le montrent les travaux socio-historiques sur la fabrication des politiques publiques (Laborier, Trom, 2003). Cependant, il semble s'amplifier dans de nombreux pays (Mittra, 1992 ; Albo, Langile, Panitch, 1993 ; Avritzer, 2002), même s'il ne faut pas céder à la normativité tant ce discours retourne souvent de la mythologie démocratique directe comme le montrent des études récentes (Jouve, Booth, 2004). Si bien qu'il conviendrait d'investiguer prudemment sur le phénomène de contournement des gouvernants et de leur légitimation classiques par ces formes d'entrée des " publics " sur la scène des politiques publiques dans les différents types de régimes.

L'analyse des politiques publiques montre que la phase de mobilisation des acteurs collectifs est une séquence décisive de leur élaboration (Setbon, 1993 ; Laville, 2001 ; Hermet, 2000). Certaines politiques publiques qualifiées de " nouvelles ", s'institutionnalisent en même temps que les acteurs collectifs (associations...) trouvent place, certes difficilement, dans le paysage recomposé de l'action publique : économie solidaire, tiers secteur, lutte contre la faim, aménagement urbain, gestion des risques naturels, environnementaux ou de santé... Quels que soient les régimes concernés, il faut donc s'interroger sur ces processus concomitants d'institutionnalisation de ces politiques publiques, d'institutionnalisation de ces collectifs dans l'action publique, et d'interactions parallèles avec les gouvernants. Entre autonomie d'action et dépendance par rapport aux gouvernants, les pratiques participatives s'intercalent dans la relation traditionnelle entre l'électeur et le gouvernant ou entre les coalitions et les élites gouvernantes.

La comparaison, territoire par territoire, des différents types de participation à l'élaboration des politiques publiques dans les différents régimes, permettrait d'y voir plus clair dans l'hétérogénéité des causes et des effets de leur émergence selon les régimes et sociétés considérées.

3. Légitimation et compétences expertes

Parmi les acteurs "nouveaux" des politiques publiques, disposant d'une légitimité spécifique, mais réelle, dans le processus de fabrication des politiques publiques, se trouvent les experts (qu'ils soient scientifiques ou autres), figures originales dans l'action politique, dont la légitimité repose sur leur connaissance "de second ordre". Cette figure est multi-faciale et cache en fait une multitude de professionalismismes, de connaissances, de légitimités et de pratiques : expert scientifique, expert-militant, praticien-expert, consultant, expert international... Leurs modes d'intervention 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 elle sont vendeuses de "

prêt à agir " aux gouvernements. Il convient donc de s'interroger : premièrement sur le rôle réel 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 sur les rapports de coopération/concurrence entretenus avec les gouvernants issus des filières traditionnelles ; deuxièmement, sur les passerelles existantes entre légitimité experte et les formes de légitimité classiques (électorale, militaire, néo-patrimoniale ou autres types de leadership) ; troisièmement, sur la concurrence entre la parole légitime des experts et celle des gouvernants dans les espaces publics ou " forum " de politiques publiques, que ces derniers soient, selon les régimes, constitués ou naissants.

4. les coalitions comme forme de gouvernement "démocratique" et "autoritaire"

Dans les régimes estampillés "autoritaires", les coalitions (Collier, 1979) et les "fractions" (Bayart, 1989) se verraient maintenant concurrencées par des pratiques de participation et par l'entrée de nouveaux acteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Si l'on s'est interrogé, par le passé, sur les rapports de causalité entre les transformations des coalitions de soutien aux régimes autoritaire, la nature de ces régimes et le contenu des politiques publiques, il conviendrait aujourd'hui de poursuivre cette réflexion en y intégrant les constats sur la transformation des rapports politics/policies. Les observations sur les régimes autoritaires montrent combien d'un côté, les relations entre les élites du pouvoir et les coalitions sociales qui les soutiennent sont le plus souvent liées à une cooptation aléatoire de la part des élites du régime et, d'un autre côté, combien les politiques publiques étaient liées à la nécessité pour ces gouvernants de faire corps avec leurs soutiens (Collier, 1979). Or, l'autonomisation d'espaces de discussion parallèles et d'acteurs non cooptés mais porteurs de " raisons pour agir " ainsi que d'une forme de légitimité parallèle à la coalition en place, demande à l'analyste de compléter ou au moins de tester à nouveau le schéma d'analyse classiquement appliqué à ces régimes.

Ces contestations et propositions semblent promouvoir l'idée que les approches en terme de "pluralisme limité" et de "gouvernement illimité" dans le temps ne définiraient plus autant ces régimes (Linz, 1964, 2002).

Il est par ailleurs frappant de voir que les travaux actuels sur l'action publique dans les pays estampillés "démocratiques" s'orientent à leur tour, depuis quelques années, vers l'analyse de coalitions relativement closes et élitistes (dans la lignée des analyses en terme de réseaux par exemple) qui, certes dans un contexte particulièrement pluraliste et concurrentiel, contribuent à la redéfinition des rapports politics/policies, et par-là même, à celle de ces régimes politiques. Les politiques publiques prendraient alors forme dans des "gouvernements intermédiaires" au profil particulièrement élitiste, qui plus est échappant à tout contrôle représentatif, qui rapprocheraient ainsi certaines policies dans les "démocraties classiques" des formes autoritaires du politics.

Dans un tel contexte, il faudrait questionner le gap qui serait grandissant entre, d'un côté, la "politique électorale" de la démocratie représentative (définition de programmes d'action et d'enjeux électoraux, conquête électorale des positions de pouvoir) et, d'autre part, la "politique des problèmes" (pour résumer, la négociation des dispositifs de politiques publiques entre les acteurs multiples - "publics", réseaux, "gouvernements intermédiaires", procédures participatives...) où les gouvernants élus ne maîtrisent alors plus le destin de leurs engagements (Leca, 1995).

Plusieurs pistes mériteraient alors approfondissement : le premier exemple de piste est la fabrication et le fonctionnement interne des réseaux et de leur hiérarchie interne, réseaux où circulent des ressources à la fois issues de la légitimité électorale -accès aux lieux de décision et de pouvoir de la démocratie représentative...-, et de celles des secteurs sociaux concernés - expertise, représentativité d'un groupe ou d'un "problème", capital social accumulé dans un secteur... ; deuxième exemple, la fabrication de figures particulières des politiques publiques que sont les "passeurs" qui assurent les connections entre politics et policies (quels sont leurs parcours, quelles sont leurs ressources, quelles sont les organisations les plus "efficaces" dans ce type de travail social ?) ; le troisième exemple de piste d'analyse est le travail des élus pris au quotidien entre politics et policies : mode de gestion du long terme, mode d'articulation entre clientèle électorale et définition post-électorale des actions publiques, mode de gestion des contradictions entre posture de l' élu mandaté et posture de l' élu récepteur de doléances ou négociateur au quotidien de compromis sur les dispositifs de politiques publiques.

III. Repères Bibliographiques

Albo G., Langile D., Panitch L., *A different Kind of State ? Popular Power and Democratic Administration*, Oxford University Press, 1993 –
 Avritzer L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, 2002 – Barthélémy M., *Associations : un nouvelle âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, 2000 – Bayart J-F., *L'Etat en Afrique*, Fayard, 1989 – Collier D. (ed.), *The new Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979 - Jaffrelot C. (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Kathala-CERI, 2000 - Jouve B., Booth P. (dir.), *Démocraties métropolitaines. Transformation de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande Bretagne*, Presses de l'Université du Québec, 2004 - Hall P., Soskice D. (eds), *Varieties of Capitalism. The New Industrial Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001 - Hassenteufel P., Hennion-Moreau S., *Concurrence et protection sociale en Europe*, PUR, 2003 - Hermet G., *Culture et développement*, Presses de Sciences Po, 2000 - Keohane R.O., Milner H., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996 - Laborier P., Trom D, *Historicités de l'action publique*, PUF, CURAPP, 2003. - Laville J-L., " Les raisons d'être des associations ", dans *Revue du Mauss*, " Association, démocratie et société civile ", La découverte, 2001 - Leca J., " La 'gouvernance' de la France sous la Vème République. Une perspective de sociologie comparative ", dans D'Arcy F., Rouban L., *De la Vème République à l'Europe*, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 329-365 - Linz J., " An Authoritarianism Regime : Spain ", dans Allard E. et Alii, *Cleavages, Ideology and Party Systems*, The Academic Bookstore, 1964, pp. 291-341 - Linz J., " Les contraintes temporelles de la démocratie ", dans Santiso J. (dir.), *A la recherche de la démocratie*, Karthala-CERI, 2002, pp. 13-41 - Loughlin J. (ed.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2004 - Henry C.M, Springborg R., *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge University Press, 2001 - Mitra S.K., *Power, Protest and Participation. Local Elites and the Politics of Development in India*, Routledge, 1992 - Quermonne J.L., *Les régimes politiques occidentaux*, Seuil, 1994 - Roitman J., " Le pouvoir n'est pas souverain. Nouvelles autorités régulatrices et transformation de l'Etat dans le bassin du lac Tchad ", dans Hibou B. (dir.), *La privatisation des Etats*, Karthala-CERI, 1999, pp. 163-196 - Scharpf F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, 2000 - Setbon M., *Pouvoirs contre SIDA. De la transfusion sanguine au dépistage : décisions pratiques en France, Grande-Bretagne et Suède*, Seuil, 1993

PROGRAMME

Séance 1 : Légitimation et interactions multi-niveaux

■ JOUVE Bernard (Professeur, UQAM, Montréal) & NEGRIER Emmanuel (Chargé de recherche CNRS, CEPEL, Montpellier) :

« Les changements d'échelle territoriale. Les politiques à l'épreuve de l'interaction métropolitaine »

■ ONGUN Emre (Doctorants, ATER, IEP d'Aix-en-Provence/CSPC-IREMAM)/ & VAIREL Frédéric (Doctorant IEP Aix en Provence, CEDEJ, Le Caire) :

« Mobilisations protestataires et ressources internationales : une comparaison Turquie/Maroc »

■ KOHSTALL Florian (Doctorant IEP Aix-en-Provence, CEDEJ, Le Caire) :

« 'La démocratie renversée'. Une comparaison des arènes des politiques publiques en Egypte et au Maroc »

■ PERES Hubert (Professeur, CEPEL, Montpellier) :

« Politiques de la diversité culturelle et reconfigurations de l'espace public : une comparaison Espagne/France/Grande-Bretagne »

■ QUANTIN Patrick (Directeur de recherche FNSP, IEP/CEAN, Bordeaux) :

« Démocratie et autoritarismes en Afrique subsaharienne : acteurs et enjeux de la construction des catégories »

Séance 2 : Légitimation et pratiques participatives

■ BALME Stéphanie (Chargée de recherche FNSP, CERi, Paris/ Chinese University of Hong Kong) :

« Autoritarisme, constitutionnalisme et gouvernance en Chine »

■ COMBES Hélène (Chercheuse associée, CERAPS, Lille)/ DABENE Olivier (Professeur, IEP Paris, CERi), GARIBAY David (ATER, Université Saint-Quentin) :

« Pratiques participatives et réarticulation politics/policies à l'aune de la gestion de capitales latino-américaines »

■ GEISSER Vincent (Chargé de recherche CNRS, IREMAM, Aix-en-Provence) :

« Les associations musulmanes et les pouvoirs locaux : soutien et/ou contestation de la communautarisation de l'action publique »

■ OTAYEK René (Directeur de recherche CNRS, CEAN, Bordeaux) :

« La décentralisation, mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques hypothèses à partir de terrains africains »

■ RÖCKE Anja (Chercheuse Centre Marc Bloch)/ SINTOMER Yves (Professeur, Université Paris 8, IRESCO) :

« La participation entre politique et gestion : jurys citoyens et budgets participatifs en Europe »

Séance 3 : Légitimation et compétences expertes

- CATUSSE Myriam (Chargée de recherche CNRS, IREMAM, Aix-en-Provence)/KARAM Karam, (Chercheur associé, IREMAM, Aix-en-Provence) :
« Le développement contre la ‘représentation’ ? Comparer la ‘technicisation’ du gouvernement local au Liban et au Maroc »
- GILBERT Claude (Directeur de recherche CNRS, CERAT, Grenoble) :
« L’expert et le politique : comment échapper au face à face ? »
- ROBERT Cécile (Chargée de recherche CNRS, CERAPS, Lille) :
« Entre expertise et consultation : les légitimités paradoxales des comités d’experts européens ».
- ROWELL Jay (Chargé de recherche CNRS, GSPE, Paris) :
« La légitimation politique et savante en RDA : l’Etat ‘totalitaire’ comme variante de l’Etat moderne ? »
- WICKHAM-JONES Mark (Professor, University of Bristol) :
« Analyse d’une communauté épistémique comme vecteur de libéralisation du partis travailliste en Grande-Bretagne »

Séance 4 : Coalition décisionnelle fermée comme mode de gouvernement

- BERTRAND Romain (Chargé de recherche CNRS, CERI, Paris) :
« La politique des ‘réunions de l’ombre’. Puissances officielles et pouvoirs officieux dans l’Indonésie de la ‘Reformasi’ »
- BOOTH Philip (Reader, University of Sheffield) :
« Politiques urbaines et transformation de l’Etat local en Grande-Bretagne »
- DORRONSORO Gilles (Professeur, Université Paris 1) :
« Les régimes sécuritaires, approche comparative »
- HURET Romain (Enseignant, EHESS, Paris) :
« La question des ‘gouvernements intermédiaires’ dans le débat américain »
- JAFFRELOT Christophe (Directeur de recherche, CERI, Paris)
« L’Etat d’urgence en Inde (1975-1977) : quand la mise entre parenthèse de la démocratie permet une politique de redistribution sociale »