

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

# TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 13 n° 2 hiver 2006 2007

## LA GOUVERNANCE DANS TOUS CES ÉTATS

- **Bernard Enjolras**  
Norvège : une gouvernance fragmentée,  
du néo-corporatisme à la pluralité  
des réseaux
- **Göran Sundström,  
Bengt Jacobsson**  
L'État intégré. De gouvernement  
à gouvernance : le cas de la Suède
- **Ove Kaj Pedersen**  
La gouvernance évolutive,  
le système danois d'économie négociée
- **Stéphane Paquin**  
La gouvernance à paliers multiples :  
un accent sur le cas de la Belgique
- **Gary Murphy**  
Le caractère versatile  
de la gouvernance en Irlande
- **Joseph-Yvon Thériault**  
Petit pays et gouvernance
- **Bernard Dafflon**  
Les chantiers du fédéralisme suisse :  
gouvernance renouvelée et  
réformes engagées

## TÉLESCOPE

*Télescope* est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

*Télescope* est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

## COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (*Southampton Institute*); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Repères et Références **Marie-Helen Brisebois**; Révision linguistique **Patricia Caron**; Traduction **Axe communications, Andréanne Bédard, Vincent Laborderie**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000 poste 6574, courriel: [danyelle.landry@enap.ca](mailto:danyelle.landry@enap.ca). Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest-Est, Québec (Québec), CANADA G1K 9E5

# Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 13 n° 2 hiver 2006 2007

- III   Éditorial  
**Louis Côté**
- 1    Norvège : une gouvernance fragmentée,  
du néo-corporatisme à la pluralité des réseaux  
**Bernard Enjolras**
- 9    La gouvernance évolutive,  
le système danois d'économie négociée  
**Ove Kaj Pedersen**
- 22   Le caractère versatile de la gouvernance en Irlande  
**Gary Murphy**
- 38   Les chantiers du fédéralisme suisse :  
gouvernance renouvelée et réformes engagées  
**Bernard Dafflon**
- 56   L'État intégré.  
De gouvernement à gouvernance : le cas de la Suède  
**Göran Sundström, Bengt Jacobsson**
- 80   La gouvernance à paliers multiples :  
un accent sur le cas de la Belgique  
**Stéphane Paquin**
- 89   Petit pays et gouvernance  
**Joseph-Yvon Thériault**

# Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

[louis.cote@enap.ca](mailto:louis.cote@enap.ca)

Chers Lecteurs,

Nous consacrons ce numéro de *Télescope* à une analyse comparée de la gouvernance dans les sociétés de petite taille. Ici, vous l'aurez compris, l'unité de mesure se trouve être bien sûr le nombre d'habitants ou la superficie du territoire. Une faible population ou un espace réduit n'empêche pas les six pays que nous avons choisi d'être grands dans l'histoire comme dans le présent. Un présent conjugué d'ailleurs le plus souvent en termes de stabilité politique, de prospérité économique et de consensus social.

Norvège, Danemark, Irlande, Suisse, Suède, Belgique, autant de *success stories*, autant de pays dont on essaie de comprendre et parfois même de reproduire les recettes. La mondialisation contribuant à faire de tous les pays des « petits pays », la gouvernance de ces sociétés en équilibre prend valeur d'exemple. Mais quelle est donc justement la clef de leur réussite ?

Invités par *Télescope* à répondre à cette question, les experts livrent leur version de l'évolution de la gouvernance de ces pays, c'est à dire de la place de l'État et de sa relation à sa société. Partout l'État « diminue. » Devenu stratège, il se dégage de l'opérationnel, décentralise, privatise, conclut des partenariats et renouvelle ses modes d'intervention et de délivrance des services publics. Pour certains, on assiste à la fin du *Big Government*. D'autres n'y voient qu'un simple transfert du *Big Government* du niveau central vers les niveaux régionaux ou locaux.

Accompagnateur ou régulateur et de moins en moins producteur ou opérateur, l'État se repositionne dans sa société. Cette transformation de la relation de l'État avec la société civile est une constante des témoignages recueillis. Ici, on parle de nouveau contrat social, là de *Negotiated Economy*, ailleurs encore de « démocratie à temps plein. » C'est peut-être à la conjonction du recentrage de l'État et du renforcement d'une démocratie participative venant s'ajouter à la démocratie représentative que réside le « secret » du succès des « petits pays ».

Une fois n'est pas coutume, vous ne retrouverez pas en contrepoint une analyse sur la situation québécoise. Il y a bien un auteur québécois, mais il évoque le cas du fédéralisme belge qu'il a eu l'occasion d'étudier de l'intérieur. Et pourtant, nous pensons que le Québec est très présent dans ce numéro. Chacun peut en effet y puiser des arguments et des exemples à l'appui du débat qui anime le Québec autour de la place et du rôle de l'État. N'oublions pas en effet que ces sociétés sont, sous maints rapports, comparables à la société québécoise : faible population, niveau de vie élevé, forte intégration dans l'économie mondiale, État-providence développé, égalitarisme, etc.

Sur l'initiative de L'Observatoire de l'administration publique, un colloque s'est tenu au mois d'octobre à Montréal. Il s'intitulait : « Pour un État stratège ouvert à la participation

citoyenne». Il offrait aux leaders d'opinion québécois, universitaires ou acteurs socio-économiques, politiques et administratifs de partager leur vision et d'enrichir leur réflexion sur la transformation du modèle québécois de gouvernance. Mais de quelle réforme parle-t-on? Le Québec fait-il du surplace, comme d'aucuns, parfois, le laissent entendre?

Il est vrai que l'atomisation de la société, la fragmentation sociale ou la montée des corporatismes identitaires, les intérêts des groupes inconciliables entre eux et avec l'intérêt général, rendent aujourd'hui la prise de décision politique de plus en plus difficile. Pour autant, le Québec ne manque pas d'atouts: une tradition de solidarité entre les citoyens, le respect de la diversité des communautés et de leurs intérêts, des syndicats forts favorables à la concertation et engagés dans le développement économique, un milieu associatif et communautaire tissé serré, l'attachement de la population à l'État.

Au terme de deux jours de débats mobilisateurs, la voie d'avenir préconisée par les participants au colloque passe par le dessin d'une nouvelle perspective entre l'État et la société qui trouve ses lignes de force dans une légitimité restaurée de l'intervention de l'État et une démocratie participative à temps plein. Les auteurs réunis dans ce numéro de *Télescope* ne disent pas autre chose. À travers leurs témoignages très concrets, ils nous invitent à un voyage sur le chemin malaisé du renouvellement de la gouvernance. Ils nous invitent aussi à en tirer des leçons, tant le fil est tenu entre succès et échecs.

Vous retrouverez chers lecteurs dans ces pages les thèmes qui ont animé les participants du colloque: des politiques publiques intégrés et structurantes, des fonctions publiques mieux instruites des mutations de la société, l'ouverture de lieux de concertation, une décentralisation à la fois territoriale et administrative de la production et de la prestation des services publics, la multiplication des partenariats. Il ne s'agit nullement de recettes miracles, chacun l'aura compris, mais d'un cadre d'action commandé à la fois par l'urgence et la raison, les conditions gagnantes pour un changement en profondeur, au Québec comme ailleurs.

Auteur d'une typologie des formes de gouvernance, **Bernard Enjolras**, universitaire français qui vit et enseigne en **Norvège** depuis plusieurs années est un observateur attentif de la réalité socio-économique de son pays d'adoption. Petit État de 4,6 millions d'habitants situé au nord de l'Europe, la Norvège affichait en 2003 un produit national brut (PNB) par habitant de 35 % supérieur à la moyenne européenne ce qui en faisait un des pays les plus riches du monde occidental. La découverte de pétrole dans la mer du Nord en 1970 n'est bien sûr pas étrangère à cette richesse. Mais les Norvégiens n'ont pas attendu la manne énergétique pour bénéficier d'un niveau de vie enviable. Leur modèle socio-économique est caractérisé depuis longtemps par une forte intégration à l'économie mondiale fondée sur la production et le transport des matières premières et par un État providence universel, égalitaire, offrant un niveau élevé de prestations. Ce bilan flatteur n'a pas empêché la gouvernance norvégienne d'être remise en question ces dernières années puis de connaître – à l'instar de la plupart des pays industrialisés – une mutation. Pour Enjolras, deux tendances sont à mettre en exergue: d'une part, une fragmentation de la gouvernance par l'autonomisation, l'externalisation et la mise en concurrence des unités administratives et l'accroissement de la participation citoyenne et, d'autre part, une transformation de la relation État-société civile, hier de nature corporatiste, aujourd'hui reposant sur des «réseaux de politique publique». D'une gouvernance publique à une gouvernance partenariale, les changements ne sont pourtant ni achevés ni irrévocables. Les Norvégiens savent ce

qu'ils ont : la cohésion sociale et territoriale et l'efficacité économique. Ils ont avant tout le souci de les préserver.

Autre pays scandinave, même prospérité. Au contraire de la Norvège, le **Danemark** est membre de l'Union Européenne et il ne produit pas de pétrole. À l'heure actuelle, il fait souvent référence en matière de gouvernance. Son système dit « sécuriflex » est fréquemment cité en exemple : sécurité pour les employés licenciés qui se voient garantir par l'État une formation de reconversion et un retour à l'emploi et flexibilité pour les entreprises libres de licencier en fonction de la conjoncture économique. Au-delà de cette illustration du pragmatisme danois, **Ove Kaj Pedersen** décrit comment la généralisation d'un modèle de négociation organisée a imprimé sa marque sur les systèmes politique et économique danois ce qui a eu pour effet l'émergence d'une forme nationale de « gouvernance évolutive ». Dans ce nouveau contexte, l'allocation des ressources est décidée dans le cadre d'interactions entre agents indépendants : horizontale, entre acteurs publics, privés et de la société civile ou verticale, entre autorité centrale et entités locales. Ici également, à l'opposé de la tradition corporatiste, le processus d'apprentissage institutionnalisé qui accompagne naturellement le système de négociation organisée permet une compréhension mutuelle des intérêts socio-économiques. Cette adaptation consciente fixe les limites des champs de la négociation. Ainsi peut-on assister au Danemark à un effacement des frontières entre secteur public et secteur privé, la réorganisation de l'un et la restructuration de l'autre s'accomplissant de manière concertée et concomitante avec pour objectif la compétitivité économique au niveau international.

Fondée en 1922 au terme d'une longue guerre d'indépendance avec le Royaume-Uni, la République d'**Irlande** a une tradition politique autrement moins consensuelle que celle des pays scandinaves. C'est fort probablement ce contexte d'affirmation nationale qui explique que les Irlandais se sont donnés, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une démocratie représentative dans laquelle le gouvernement est omnipotent en politique et omniprésent dans l'économie. Comme le précise **Gary Murphy**, ce système perdure encore aujourd'hui, mais, ajoute-t-il aussitôt, l'Irlande a connu pendant la dernière décennie une véritable mutation, la plus importante transformation de son histoire. Le tigre celtique, tel est désormais le surnom de l'Irlande dont l'économie florissante attire à Dublin la jeunesse européenne. Comment l'Irlande, longtemps pays pauvre aux marges de l'Europe, a-t-elle réussi ce miracle ? Murphy avance plusieurs explications : une politique de réduction d'impôts massive qui a eu pour conséquences l'afflux de capitaux étrangers, un taux de croissance annuel du PIB à 8,5 % et un taux de chômage à 4,2 % ; un aménagement de la représentation citoyenne ; les succès de la lutte contre la corruption ; et, plus important à ses yeux, la conclusion de partenariats socioéconomiques sur un mode pragmatique et consensuel qui a permis de desserrer l'étreinte réglementaire et bureaucratique. Ces ententes, dont l'Irlande au demeurant n'a pas l'exclusivité dans l'Union Européenne, illustrent encore un fois la théorie dite de « la concurrence corporative ». Elles réunissent dans une structure homogène l'ensemble des groupes d'intérêts, politiques, économiques et sociaux, pour un exercice de gestion libérale de l'économie. C'est à ces partenariats qu'on attribue généralement la réussite de l'Irlande.

**Bernard Dafflon** tient à rappeler d'entrée de jeu que la **Suisse**, à l'encontre d'autres pays, n'a pas entrepris de bouleverser sa gouvernance. Il est vrai que certains préceptes d'une gouvernance moderne font partie depuis longtemps des données caractéristiques du fédéralisme helvétique. L'exemple le plus connu est sans aucun doute le principe de démocratie participative avec droit de référendum et d'initiative populaire, couramment

invoqué aujourd'hui, qui appartient à l'histoire, et au présent, des institutions suisses aux trois ordres de gouvernement : confédération, cantons et communes. Les chantiers dont parle Dafflon ne sont donc pas des réformes institutionnelles fondamentales, mais des adaptations marginales dont les effets ont cependant dépassé les prévisions de leurs promoteurs. Car, en dépit de ses succès indéniables, le fédéralisme solidaire et coopératif suisse a du lui aussi s'adapter aux exigences de la mondialisation et à la raréfaction des ressources. De nouveaux instruments de gestion destinés à améliorer la transparence et à renforcer l'engagement citoyen ont donc été adoptés : en 1981, un nouveau plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques qui va bien au-delà de la dimension technique d'un tel instrument ; en 1998, la nouvelle Constitution fédérale qui pave la voie d'une part à un fédéralisme de concurrence et, d'autre part, à la métropolisation des activités et de l'habitat ; et enfin, en 2004, une nouvelle péréquation et une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement. Avec pour résultats, conclut Dafflon, une démocratie directe toujours plus vivante, mais une fragmentation territoriale qui résiste aux réformes.

Avec la **Suède**, nous revoici en Scandinavie, et **Göran Sundström** et **Bengt Jacobsson** s'empresent de souligner que leur pays pratique depuis plusieurs décennies une « métagouvernance » ouverte, éclairée et performante. Au mot virage, ils disent ainsi préférer le mot passage, entre un processus décisionnel hiérarchique et un processus axé sur les réseaux. À leur sens, c'est l'intensification et l'interdépendance des échanges entre les États et avec diverses organisations internationales qui, aujourd'hui, modifient profondément les conditions d'exercice de la politique et de l'administration. Aussi ont-ils choisi d'analyser les changements de la gouvernance suédoise à travers le prisme européen. Avec l'adhésion – sans enthousiasme – de la Suède à l'Union Européenne, l'État suédois est sujet à une forme d'européanisation. Il est de plus en plus intégré – donc moins autonome – dans un écheveau de réseaux et de pratiques transnationales. Il est également de plus en plus fragmenté – donc moins cohérent – en constellations d'experts attachés à une vision internationale de leur activité et oublieux à ce titre de la cohérence des politiques nationales. Il est enfin de plus en plus « à la remorque » – donc moins créateur – de la réglementation européenne. Dans cette perspective de perte de souveraineté, comment les politiciens agissent-ils pour légitimer l'État national aux yeux de leurs concitoyens ? Entre nier l'Europe et, à l'autre extrême, considérer l'Union comme une province suédoise, les politiciens disposent d'un large échantillon de stratégies dilatoires pour afficher leur maîtrise des choix politiques, qu'ils soient nationaux ou européens.

Nous retrouvons l'Europe, évoqué par **Stéphane Paquin**, expert en fédéralisme et fin connaisseur du paysage institutionnel belge. La gouvernance à paliers multiples, dont il fournit avec la **Belgique** l'exemple le plus abouti, est la transposition du concept général de gouvernance dans le cadre du fédéralisme. Dans le contexte de l'européanisation des politiques publiques, le concept de gouvernance à paliers multiples permet d'analyser et d'expliquer comment sont déterminées et mises en œuvre les politiques de l'Union Européenne dans les pays fédéraux. La gouvernance à paliers multiples implique une institutionnalisation, qui n'est pas nécessairement formelle, des mécanismes intergouvernementaux en ce qui concerne la politique étrangère de l'État. La gouvernance à paliers multiples n'est certes pas une énième théorie de la science politique. L'élargissement des enjeux et la libéralisation des échanges internationaux affectent désormais très concrètement les champs de compétence des régions et des villes. Dans un tel contexte, le système de gouvernance belge, cohérent et formel, fait figure de modèle et de pionnier. En effet, l'article 167 de la Constitution belge étend le principe de souveraineté des États fédérés

belges dans leur champ de compétences respectives à la coopération internationale y compris la conclusion de traités. Au même titre que l'État fédéral belge, les États fédérés du Royaume de Belgique négocient donc sur un pied d'égalité avec les pays étrangers ou au sein des organisations internationales. Ils s'en sont d'ailleurs aussitôt donnés les moyens, ce qui n'a pas manqué de soulever quelques problèmes de coordination vite résolus grâce à un pragmatisme que Paquin juge exemplaire.

L'article de **Joseph-Yvon Thériault** aurait pu introduire ce dossier tant il nous fait pénétrer au cœur « sociologique » de la relation des « petits pays » à la gouvernance. Prenant la forme d'un retour théorique sur l'ensemble des contributions, son analyse offre en premier un regard sur l'architecture de la gouvernance à travers ses trois attributs : complexité, horizontalité et partenariat. Puis, après un détour saisissant par la littérature, il nous livre une définition « socioculturelle » de la notion de petit pays. Enfin, au-delà de ses manifestations – permanence de la culture politique nationale, néo-corporatisme et déficit démocratique –, le rapprochement des concepts de gouvernance et de petit pays lui donne l'occasion de montrer comment certaines formes de fragilité ou d'insécurité identitaire contraignent les « petits pays » à devenir les fers de lance de l'expérimentation de la gouvernance moderne.

Nous espérons que ce passionnant tour d'horizon de la gouvernance des « petits » pays européens saura piquer votre curiosité et surtout retenir votre intérêt à propos d'histoires institutionnelles nationales au caractère parfois exotique, mais pas si étranger que la géographie voudrait nous en convaincre. Ces six pays ont certes une superficie réduite ou une population faible en nombre, mais que d'imagination témoignée et d'énergie déployée sur le chemin de l'excellence. Il nous faut espérer que leurs succès fassent des émules.

Bonne lecture!

## Appel à communications

### LES FEMMES CADRES DANS LE SECTEUR PUBLIC, NATURE DE LEUR LEADERSHIP

Dans les années 1970, l'entrée en nombre des femmes dans des postes de cadres des entreprises privées et publiques défiait les stéréotypes circulants au sujet de leur inaptitude à la gestion. Celles qui avaient choisi cette voie ne doutaient pas qu'avec le temps leur compétence serait reconnue et que des postes décisionnels inaccessibles leur seraient enfin ouverts. Elles envisageaient le jour où la culture de l'entreprise porterait leur marque. Leur vision optimiste de l'avenir correspondait à celle d'Elizabeth Kanter, dont l'ouvrage *Men and Women of the Corporation* (1977) demeure un classique. Kanter fondait son analyse prospective sur la dynamique des relations entre minorités et majorités et sur l'impact de la force numérique dans les organisations. Elle avançait l'hypothèse qu'en atteignant une masse critique d'environ un tiers, les femmes deviendraient minorités actives, capables de concerner leurs actions et de faire des alliances entre elles pour gagner la place qui leur revenait. Trente ans plus tard, le moment est venu de dresser un bilan de ce qui semblait une utopie pour certains et un objectif légitime pour d'autres.

La volonté politique de normaliser la situation des femmes en milieu de travail, entre les années 1980 et 1990, s'est traduite par la mise en place, à certains endroits,

de programmes d'équité en matière d'emploi. Ces programmes ont permis de reconnaître leurs qualifications professionnelles et de corriger des iniquités persistantes. Au Canada, par exemple, la représentation des femmes au rang de cadres supérieurs de la fonction publique fédérale est passée de 15 % à la fin des années 1980 (ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990) à 32 % au début du deuxième millénaire (Commission canadienne des droits de la personne, 2004). Au Québec, elle est passée de 7,5 % à 28,5 % (Association des cadres du gouvernement du Québec, 2004). Les femmes cadres de ces administrations publiques ont donc atteint la masse critique à laquelle Kanter faisait référence. Cette situation leur permet-elle d'être traitées en égales? Leur donne-t-elle le droit à la même reconnaissance que celle de leurs collègues masculins? Leur permet-elle de concilier vie professionnelle et vie familiale?

Ce bilan devra aborder également la situation des femmes gestionnaires qui œuvrent dans des organisations dépourvues de programmes d'équité en matière d'emploi. Dans ces organisations comme dans les autres, comment se déroule la progression de carrière des femmes gestionnaires? Comment, aujourd'hui, l'entourage organisationnel perçoit-il le leadership

des femmes qui occupent les plus hauts postes des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, au Québec, au Canada ou ailleurs dans le monde? L'augmentation de leur nombre leur a-t-elle permis d'exercer un leadership différent?

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique d'automne 2007 à la place des femmes cadres dans le secteur public et à la nature de leur leadership. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 28 février 2006. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1<sup>er</sup> juin 2007.

Publiée quatre fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Internet à l'adresse :

<http://www.observatoire.enap.ca>  
à la rubrique publications

Rédactrice invitée :

**Nathalie Rinfret**

Professeure – ENAP du Québec  
Québec (Québec) Canada

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur le leadership féminin dans le secteur public ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

#### Marc Cambon

L'Observatoire de l'administration publique  
École nationale d'administration publique du Québec  
555, boulevard Charest-Est  
Québec (Québec) Canada G1K 9E5

Téléphone : 418 641-3000  
poste 6433  
Télécopieur : 418 641-3057  
Courriel : [marc.cambon@enap.ca](mailto:marc.cambon@enap.ca)

# Norvège : une gouvernance fragmentée, du néo-corporatisme à la pluralité des réseaux

Par **Bernard Enjolras**, Professeur, Institute for Social Research (ISR), Oslo. • [bernard.enjolras@samfunnsforskning.no](mailto:bernard.enjolras@samfunnsforskning.no)

Le concept de gouvernance recouvre d'une part des phénomènes empiriques touchant aux transformations de l'État et à ses modes d'intervention et réfère de ce point de vue à une extension et à une transformation des modalités de l'action publique et se présente, d'autre part, comme une nouvelle perspective théorique, un nouveau paradigme permettant d'appréhender les processus de coordination des systèmes sociaux ainsi que le rôle de l'État dans ces processus (Stokker, 1998 ; Newman, 2001). Le concept de gouvernance souligne par conséquent le développement de modalités d'actions publiques qui transcendent les limitations de la hiérarchie et du marché (Rhodes, 1997) et met l'accent sur les transformations du rôle de l'État dans une société de plus en plus complexe (Kooiman, 2003). L'idée centrale étant que les mécanismes d'intervention publique hiérarchiques ont été remplacés par les mécanismes du marché dans les années 1980 et par le développement de réseaux et de partenariats dans les années 1990.

Le thème de la gouvernance a pour arrière-plan une double érosion des prérogatives de l'État dans les pays développés. D'une part, les capacités d'intervention de l'État sont mises en cause par les phénomènes de dérégulation des marchés financiers à l'échelle mondiale ainsi que par le renforcement des prérogatives des niveaux supranationaux et infranationaux. D'autre part, les capacités d'intervention de l'État ont été réduites de l'intérieur dans la mesure où sa capacité de résoudre les problèmes sociétaux a été questionnée. Avec l'expansion des conceptions néolibérales, l'État a de plus en plus été considéré

comme source des problèmes d'efficacité économique plutôt que comme solution à ces problèmes.

Dans ce contexte où les modalités d'actions publiques sont en voie de transformation, l'intérêt pour les analyses comparatives des gouvernances nationales va grandissant. Aussi cet article a-t-il pour objet les transformations récentes touchant la gouvernance en Norvège, petit État de 4,6 millions d'habitants situé à l'extrême nord de l'Europe. En 2003, la Norvège avait un produit national brut (PNB) par habitant de 35 % supérieur à la moyenne européenne faisant de ce pays un des plus riches du monde occidental. Le modèle socio-économique norvégien est caractérisé, outre son niveau de vie élevé, par une forte intégration à l'économie mondiale et par un État providence de type universel fortement développé.

L'intégration de la Norvège dans l'économie mondiale a en effet été fondée durant plusieurs siècles sur l'exportation de matières premières (pêche, bois, métallurgie à partir de l'énergie hydroélectrique) et sur le transport de celles-ci (transport maritime et chantiers navals). Entre 1930 et 1970 le développement industriel avait rendu le pays moins dépendant de ses ressources naturelles. La découverte de pétrole dans la mer du Nord dans les années 1970, tout en accroissant la richesse du pays, a contribué à accroître la part des ressources naturelles dans le PNB.

L'État providence norvégien appartient au régime social-démocrate de « welfare » (Esping-Andersen, 1990.) Il est caractérisé par son universalité (droits sociaux fondés sur la citoyenneté), par le niveau élevé des prestations ainsi que par son égalitarisme. L'État providence joue un rôle déterminant non seulement en matière de redistribution des revenus (conduisant à une répartition égalitaire) et d'offre de services sociaux, mais aussi en matière de développement de l'emploi et de régulation du marché du

travail (Dølvik et Steen, 1997 ; Esping-Andersen, 1999.) De plus, l'économie norvégienne est une économie mixte caractérisée par une forte intégration de l'État et du capital privé (Mjøset, 2005) où le secteur public joue un rôle important du point de vue de la régulation macroéconomique (politique budgétaire, monétaire et des revenus) mais, par ailleurs, plus en tant qu'acteur que propriétaire des entreprises publiques ou mixtes.

Dans un tel cadre institutionnel, il n'est pas surprenant que les problèmes de gouvernance aient reçu une attention accrue durant la dernière décennie. Les transformations affectant la gouvernance en Norvège s'articulent autour de deux tendances majeures : fragmentation de la gouvernance sous l'influence accrue du *New public management* et transformation des relations État-société civile.

### ■ UNE GOUVERNANCE FRAGMENTÉE SOUS LES AUSPICES DU NEW PUBLIC MANAGEMENT

Comme dans la plupart des pays industrialisés, la vague de réformes du secteur public mises en œuvre durant la dernière décennie en Norvège a eu pour objectif de rendre les services publics plus efficaces, de simplifier les procédures administratives, de réduire les dépenses publiques et de rendre les entreprises publiques rentables (OECD, 1997 ; 1998). Inspirés par une pensée libérale où marché et incitations apparaissent comme garants de l'efficacité, les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs ont consisté à rendre autonomes les établissements administratifs, à développer la concurrence et le rôle du marché, à privatiser et à faire payer l'utilisateur.

Les réformes du secteur public inspirées du *New public management* (Christensen et Lægheid, 2001) ont en effet comporté en Norvège :

- la division et la désintégration des administrations homogènes selon un principe de spécialisation horizontale et de différenciation verticale conduisant à l'autonomisation des unités organisationnelles ;
- l'exposition accrue à la concurrence des services publics susceptibles de marchandisation ou de contractualisation externe ;
- l'accent mis sur la satisfaction du « client », la qualité du service ainsi que la liberté de choix de l'utilisateur.

### Autonomie administrative

L'autonomisation administrative résultant de la mise en œuvre des réformes inspirées par le *New public management* (McLaughlin *et al.* 2002) a conduit à un double mouvement de multiplication des établissements publics et de multiplication des agences de régulation et de contrôle. Ces développements sont, comme le soulignent Christensen et Lægheid (2001), la conséquence même des contradictions inhérentes à l'approche en termes de *New public management* (NPM). En effet, les théoriciens économiques derrière le NPM sont sceptiques à l'égard de la capacité des politiciens et des bureaucrates à gérer efficacement : les politiciens parce qu'ils cherchent à satisfaire leurs électeurs et les bureaucrates parce qu'ils cherchent à accroître leurs budgets. De ce point de vue, l'autonomisation administrative vise à réduire l'influence des politiciens et des bureaucrates et à soumettre les établissements publics à la discipline des marchés. Mais dans le même temps, compte tenu de la nature des services publics, les « mécanismes marchands » seuls ne sont pas à même de réaliser une allocation efficiente. Des mécanismes de contrôle et de régulation restent nécessaires, ce qui induit le développement des agences.

Sous l'effet des réformes et par le jeu de phénomènes de spécialisation horizontale et de différenciation verticale, la Norvège est passée d'un modèle d'administrations intégrées à un modèle administratif fragmenté, notamment dans les champs de l'énergie, des transports publics et des télécommunications. Le principe de spécialisation fonctionnelle a présidé à l'organisation en unités spécialisées et autonomes des principales administrations, conduisant à une différenciation des rôles à partir d'une conception économique (propriétaire, acheteur, régulateur, producteur.) La différenciation fonctionnelle a également opéré verticalement conduisant à une séparation des fonctions administratives et politiques, les ministères conservant uniquement une fonction de « secrétariat politique » (*policy house*) (Tranøy et Østerud, 2001) tandis que les principales fonctions étaient déléguées à des agences autonomes. Parallèlement, les fonctions de contrôle et de surveillance, traditionnellement l'apanage des administrations centrales, ont été transférées à des agences spécialisées. Une telle externalisation et autonomisation des fonctions de contrôle et de surveillance a été motivée par la

nécessité de séparer l'exécution et le contrôle afin d'accroître l'efficacité de celui-ci.

### Marchandisation et concurrence

Une autre tendance fondamentale des réformes touchant la gouvernance a consisté à accroître le rôle du marché et de la concurrence à la fois pour les entreprises publiques et pour les services publics. La réforme touchant les entreprises publiques (OECD, 1998), qu'il s'agisse des entreprises dont l'État est propriétaire, des établissements publics ou des entreprises à participation publique dans les secteurs de l'énergie, de l'électricité, des transports, des télécommunications et de la poste, s'est effectuée dans le sens d'une indépendance accrue à l'égard de l'État ainsi que d'une plus grande liberté commerciale (Christensen et Læg Reid, 2001). Ceci représente une rupture avec la tradition sociale démocrate qui a régi la politique industrielle norvégienne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, la direction active des entreprises publiques de l'État a joué un rôle important dans le développement de l'industrie norvégienne et, en combinaison avec une politique active de l'emploi et un État providence fort, a constitué un des piliers du modèle social démocrate. La réforme des entreprises publiques a consisté à réduire la capacité d'intervention des autorités politiques et administratives et à accroître l'autonomie des dirigeants de ces entreprises. Dans le même temps, les intérêts commerciaux de ces entreprises ont pris le devant sur l'intérêt général, l'État devant les dédommager pour les missions non commerciales qu'elles remplissent.

Le rôle du marché, par le jeu des appels d'offres et de l'externalisation de certains services, a été également élargi pour nombre de services jusque-là offerts dans un cadre public, notamment au plan communal. Derrière la mise en concurrence des services publics, on trouve l'idée selon laquelle la puissance publique doit mettre l'accent sur les fonctions de gouvernement, de direction stratégique (*steering*) plutôt que sur les fonctions de mise en œuvre (*rowing*). Simultanément, le rôle de direction stratégique de la puissance publique diminue dans la mesure où l'utilisateur se voit attribuer une plus grande liberté de choix et un pouvoir accru tandis que les mécanismes concurrentiels assurent la régulation.

La mise en concurrence est alors conçue comme un moyen permettant d'accroître l'efficacité de la production des services.

Différentes procédures peuvent être mises en œuvre pour atteindre un tel résultat : enchères, contractualisation, quasi-marchés, marchés internes, etc. En Norvège, les syndicats ont traditionnellement été opposés à la mise en concurrence des services publics de sorte que les transformations dans ce domaine sont restées limitées, par exemple en ce qui a trait à la mise en concurrence des services communaux, ou s'opèrent de façon détournée, notamment par le jeu de l'ouverture à la concurrence de secteurs jusque-là relevant de monopoles publics dans les secteurs de la poste, des télécommunications, de la télévision, des transports publics, de l'électricité et de la santé. De façon complémentaire à la mise en concurrence, diverses dispositions ont été adoptées en vue d'accroître le rôle des usagers.

### Rôle accru des usagers et participation citoyenne

Afin d'accroître le rôle des usagers des services publics, les réformes engagées ont essentiellement porté sur le contrôle qualité, l'information des citoyens sur leurs droits à l'égard des prestataires de services publics (Christensen et Læg Reid, 2001) notamment en matière de procédures et de possibilités d'appel des décisions. De plus, des mécanismes de consultation des usagers au plan national tels que les tables rondes d'usagers, les consultations systématiques par Internet ou encore les conférences de consensus, deviennent de plus en plus courants. L'usage des consultations a jusqu'à présent été essentiellement réservé aux organisations de la société civile et ne s'est pas étendu au public. Les conférences de consensus réunissant des citoyens représentant le public ont été mises en œuvre dans les domaines de l'éthique (recours aux gènes modifiés) et de la santé (traitements médicaux.) Ces réformes se sont surajoutées à un arsenal juridique et à une riche tradition en matière d'information, de consultation et de participation des citoyens aux politiques publiques en Norvège. En effet, le système politique norvégien est fondé sur une participation forte des citoyens aux prises de décisions politiques à l'échelon local (OECD, 2001). Les pratiques de démocratie participative au plan local ont été instaurées en

Norvège après 1945. Durant la dernière décennie, différentes initiatives ont été prises afin de renforcer les mécanismes de participation aux décisions politiques locales par des comités représentatifs des usagers et des conseils de parents dans les écoles.

L'institution de l'*ombudsman* (médiateur) dans différents domaines (ombudsman pour l'administration publique, pour les consommateurs, pour les enfants, pour la lutte contre les discriminations) permet d'établir une interface entre les citoyens et les administrations publiques et de protéger les citoyens contre les décisions abusives prises par les administrations publiques.

Ces réformes, prises dans leur ensemble, ont eu pour effet de fragmenter la gouvernance publique (Tranøy et Østerud, 2001). La notion de gouvernance fragmentée réfère à un système de gouvernance incohérent divisé en une pluralité de niveaux et de principes de gouvernance. En termes de principes, dans un tel système, les mécanismes du marché entrent en collision avec les mécanismes démocratiques ainsi qu'avec le principe d'égalité d'accès aux services publics. La pluralité des niveaux et des organes de décision conduit, quant à elle, à une perte de vision d'ensemble et de cohérence des décisions de politique publique. La fragmentation de la gouvernance apparaît donc comme le résultat de la combinaison des différentes réformes. Le principe d'autonomisation des agences publiques a contribué à multiplier les organes administratifs indépendants des ministères (comme les agences régulatrices ou les établissements publics), multipliant ainsi les lieux de décisions au détriment de la cohérence d'ensemble. À ceci s'ajoutent la complexité et l'éclatement dus aux trois ordres de gouvernement (local, régional, national) qui contribuent aussi à multiplier les lieux de décision. Les réformes visant à accroître le rôle de la concurrence, notamment en matière de services d'intérêt général, se sont traduites par un besoin accru d'agences de contrôle et de régulation constituant un conglomérat d'organisations menant des politiques non coordonnées.

## ■ GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE : DU NÉO-CORPORATISME AU POLICY COMMUNITY ?

Les relations entre l'État et la société civile ont connu également des transformations au cours de la dernière décennie. La formation des politiques publiques en Norvège a traditionnellement été analysée dans un cadre institutionnel néo-corporatiste. Il est possible de distinguer en effet, suivant en cela Rokkan (1987), deux canaux d'influence pour l'élaboration des politiques publiques : le canal numérique et le canal corporatiste. Les arrangements institutionnels néo-corporatistes opèrent « le lien entre l'État et la société par le biais de la participation privilégiée d'intérêts organisés aux politiques publiques ainsi que par le jeu d'arrangements de soutien mutuel entre d'une part la machinerie du gouvernement et d'autre part des intérêts organisés de façon centralisée » (Streek et Schmitter, 1991.)

L'élaboration des politiques publiques dans un tel contexte institutionnel suppose la coopération privilégiée entre les administrations publiques et les organisations centralisées dans chaque secteur d'activité. Les arrangements institutionnels néo-corporatistes comportent « un système de représentation des intérêts dans lequel les unités constitutives sont organisées au sein d'un nombre limité de catégories singulières, non compétitives, hiérarchiquement ordonnées et fonctionnellement différenciées, reconnues ou agréées (lorsqu'elles ne sont pas créées) par l'État qui leur octroie un monopole délibéré de représentation au sein de leurs catégories respectives en échange du contrôle qu'il exerce sur la sélection de leurs dirigeants et sur l'articulation des demandes et soutiens » (Schmitter, 1979.) L'élaboration des politiques publiques dans un contexte institutionnel néo-corporatiste implique par conséquent un nombre limité d'organisations représentatives disposant d'un monopole de représentation au sein d'un secteur donné de politique publique.

En Norvège, l'ensemble des relations État-société civile, et particulièrement les relations entre partenaires sociaux et État, ont été longtemps caractérisées par des arrangements de type néo-corporatiste comme l'illustre l'expression de Stein Rokkan (1966) : « les votes comptent, mais les ressources décident. » Au

cours de la dernière décennie, la structure néo-corporatiste caractérisant les relations entre l'État et la société civile a fait l'objet de transformations et semble se développer en direction d'un pluralisme accru prenant la forme de « *policy communities* » (Enjolras et Waldhal, 2006) ou d'un « lobbyisme pluraliste » (Rommetvedt et Thesen, 2005). La notion de *policy community* (Rhodes, 1997) réfère à un type de « réseau de politique publique » (Jordan, 1990; Rhodes, 1999; Jordan et Schubert, 1992) et varie selon les auteurs considérés. Ces approches ont cependant en commun de mettre l'accent sur la mise en contexte des processus d'élaboration des politiques publiques et sur les interrelations entre une pluralité d'acteurs privés et publics. Les réseaux de politique publique incluent une pluralité d'acteurs qui ont leurs objectifs et leurs stratégies propres, mais qui sont interdépendants lorsqu'il s'agit d'atteindre les résultats des politiques publiques qu'ils souhaitent réaliser. Contrairement au cadre institutionnel néo-corporatiste, les réseaux de politique publique ne supposent pas un acteur étatique unifié, mais sont caractérisés par la fragmentation des acteurs publics et par les dépendances mutuelles qui s'établissent entre acteurs publics et acteurs de la société civile. Selon Rhodes (1997), ces acteurs ont des contacts fréquents, partagent valeurs et conceptions politiques et sont mutuellement dépendants en termes de ressources.

À ces transformations des relations entre l'État et la société civile s'ajoute l'affaiblissement des « organisations parapluies » qui organisaient les intérêts au sein d'une structure hiérarchique fédérant les organisations locales et constituant une interface au plan national (Tranvik et Selle, 2003). En effet, la majorité des associations constitutives de la société civile ont été fondées en Norvège à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle autour de cinq mouvements sociaux (Klausen et Selle, 1996) : le mouvement paysan, le mouvement ouvrier, le mouvement religieux, le mouvement antialcoolique et le mouvement sportif. Également organisé comme parti politique, le mouvement paysan s'est structuré autour de deux types d'institutions : les coopératives de production et de consommation et les écoles populaires. Ces deux types d'institutions ont mis en place une tradition de participation démocratique. De même, le mouvement ouvrier, au delà de la conquête du pouvoir, a mis sur pied des

associations visant à résoudre les problèmes de la classe ouvrière et notamment pour prendre en charge les personnes âgées, les malades et les chômeurs. Le mouvement religieux a joué et continue de jouer un rôle important dans l'organisation de la vie culturelle et sociale et dans le développement de services sociaux. Le mouvement antialcoolique peut être considéré comme le pionnier en matière de développement de la vie associative et a fortement influencé les politiques publiques relatives à la consommation de l'alcool. Finalement, le mouvement sportif, qui inclut toutes formes d'activités physiques, est profondément ancré dans le mode de vie et l'identité norvégienne et irrigue la vie sociale locale.

Ces mouvements sociaux ont en premier lieu contribué à définir les identités sociales et à réaliser l'intégration nationale, mais ils ont été également des bâtisseurs d'organisations. Ces mouvements se sont organisés localement et nationalement, donnant naissance à des organisations représentatives au plan national, organisations qui ont constitué les fondements des relations de type néo-corporatiste entre l'État et la société civile. Quelques éléments chiffrés mettent en évidence l'importance du secteur associatif en termes de population mobilisée et de la base bénévole du secteur associatif. En 1998, le secteur associatif comptait 4,5 millions de membres et 2,8 millions de bénévoles dans un pays comptant une population de 4,6 millions d'habitants. En moyenne chaque personne entre 16 et 74 ans était membre d'au moins une association et plus d'une personne sur deux était bénévole dans une association.

La capacité de mobilisation des associations sociales et humanitaires a connu un déclin ces dernières années. D'une part, le nombre de membres rapporté à la population totale a décliné de 3% entre 1983 et 1995 et d'autre part le taux d'activité des membres (personnes répondant être actives au sein d'une association à l'enquête sur les conditions de vie) a décliné de 4,9% sur la même période. L'érosion de la capacité mobilisatrice des associations sociales et humanitaires, qui sont aussi les plus anciennes organisations, profite à deux types d'associations. D'une part, les associations tournées vers la culture du soi, comme les associations sportives, voient le nombre de leurs membres s'accroître. D'autre part, les associations locales, parmi lesquelles les groupes

de *self-help*, moins formalisés que les associations plus traditionnelles, voient également le nombre de leurs membres augmenter.

Ces évolutions traduisent un déclin d'intérêt pour les organisations qui poursuivent l'intérêt général au profit des organisations orientées vers les activités de loisir qui promeuvent une idéologie « consumériste ». Dans le même temps, le développement des groupes locaux de *self-help*, qui répond à une demande croissante de relations de proximité dans un cadre relativement informel, débouche rarement sur une organisation capable de promouvoir les intérêts de leurs membres dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. C'est donc la base du système néo-corporatiste de coopération entre associations et État qui tend progressivement à s'éroder. Les changements ne sont cependant pas d'une ampleur telle qu'ils soient en mesure pour l'instant de provoquer une rupture de ce système. Il reste cependant que si cette tendance se confirme et s'amplifie, la possibilité d'une redéfinition des relations État-associations n'est pas à exclure à terme.

## ■ CONCLUSION

Si l'on définit la gouvernance comme l'ensemble des modalités institutionnelles régissant les interactions d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général, il est possible de déterminer des régimes de gouvernance, c'est-à-dire des régimes institutionnels visant à la réalisation de l'intérêt général (Enjolras, 2005; 2006.) Un régime de gouvernance peut dès lors se définir à partir de trois éléments constitutifs: 1) les acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général ainsi que leurs caractéristiques (objectifs, valeurs, formes institutionnelles, ressources, type d'incitations les motivant, légitimité); 2) les instruments de politique publique mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général; 3) Les modalités institutionnelles d'interaction au sein d'un réseau de politique publique. En ce qui concerne les instruments de politique publique, il est possible de distinguer trois types d'instruments: régulateurs, qui ont pour objet de contraindre les acteurs à agir d'une manière déterminée; incitatifs, qui ont pour objet de motiver les acteurs à agir dans une direction donnée; informatifs, qui ont pour objet de convaincre les acteurs d'agir

d'une certaine façon. Les instruments de politique publique ne se mettent pas en œuvre d'eux-mêmes, mais supposent l'existence de modalités institutionnelles de coordination qui incluent la façon dont la mise en œuvre et la conception des politiques publiques sont liées.

À partir de ces trois dimensions, il est possible d'élaborer une typologie des régimes de gouvernance qui distingue quatre régimes: les gouvernances publique, corporative, compétitive et partenariale (Enjolras, 2005.) La gouvernance publique n'implique que des acteurs publics, se fonde sur l'administration directe et la propriété publique et a recours à la technocratie pour l'élaboration des interventions publiques. Le meilleur exemple de ce type de gouvernance est celle qui a caractérisé traditionnellement le secteur dit des services publics en France. La gouvernance corporative suppose que la puissance publique donne un monopole de représentation et de mise en œuvre à une « organisation parapluie » représentative des intérêts organisés. Les interventions sont mises en œuvre par le recours à des instruments coercitifs, à des financements publics et à des formes de régulation non concurrentielle. Une telle gouvernance est exemplifiée par les arrangements institutionnels qui caractérisent la fourniture de services sociaux et de santé en Allemagne. Avec la gouvernance compétitive, les autorités publiques interviennent afin de créer ou de réguler un marché par le jeu d'instruments incitatifs. Tandis que cette gouvernance concurrentielle repose sur des mécanismes de marché, la gouvernance partenariale met en œuvre des mécanismes de régulation de type politique (négociation, délibération) et utilise des instruments directs et coercitifs d'intervention. Il est clair que ces régimes de gouvernance sont des idéaux types et que les arrangements institutionnels dans un champ d'intervention donné mixent à des degrés variables, généralement du fait d'une sédimentation historique des interventions, plusieurs de ces régimes. Cette typologie rend cependant possible, en cernant les formes hybrides, de caractériser de façon empirique des régimes sectoriels, territoriaux ou nationaux.

La gouvernance en Norvège a évolué cette dernière décennie, comme cela a été le cas dans la plupart des pays occidentaux et avec ses spécificités culturelles et historiques, d'une gouvernance publique et néo-

corporatiste vers une gouvernance compétitive et partenariale. Les transformations en cours sont loin d'être achevées et pour nombre d'entre elles, il est prématuré d'affirmer qu'elles seront durables. La question centrale demeure celle des effets de ces transformations en termes d'efficacité de l'action

publique mais aussi en termes de cohésion sociale et territoriale et de positionnement dans la division internationale du travail (c'est-à-dire d'efficacité économique), transformations dont les effets commencent à peine à se produire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*, Amonk, M.E. Sharpe.
- Christensen, T. et P. Lægreid (2001a). «New public management i norsk statsforvaltning», dans B. S. Tranøy et Ø. Østerud (Éd.), *Den fragmenterte staten*, Oslo, Gyldendal.
- Christensen, T. et P. Lægreid (2001). *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- Dølvik, J. E. et A. H. Steen (Éd.) (1997). *Making Solidarity Work, the Norwegian Labour Market Model in Transition*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Enjolras, B. (2005). «Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance», *Revue Internationale de l'Économie Sociale*, n° 296, mai, p. 56-69.
- Enjolras, B. (2006). *Conventions et institutions. Essai de théorie social*, Paris, L'Harmattan.
- Enjolras, B. et R. H. Waldahl (2006). «Policy Making in Sport: the Norwegian Case», *Paper to European Consortium for Political Research*, avril, Nicosia.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalis*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Frønes, I. Et L. Kjørød, (Éd.) (2005). *Det norske samfunn*, Oslo, Gyldendal.
- Frønes, I. (2005). *Annerledes lan*, Oslo, Gyldendal.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern Stat*, London, Prentice Hall.
- Jessop, B. (2000). «Governance Failure» dans G. Stoker (Éd.), *The new politics of British local governance*, London, Macmillan.
- Jordan, G. et K. Schubert (1992). «A Preliminary Ordering of Policy Network Labels», *European Journal of Political Research*, vol. 21, p. 7-28.
- Jordan, G. (1990). «Sub-Governments, Policy Communities and Networks», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, p. 319-338.
- Klausen, K. et P. Selle (1996). «The Third Sector in Scandinavia», *Voluntas*, vol. 7, n° 2, p. 99-122.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London, Sage.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne et E. Ferlie (Éd.) (2002). *Current Trends and Future Prospects*, London, Routledge.
- Mjøset, L. (1995) «Pays scandinaves: des régulations originales en crise» dans R. Boyer et Y. Saillard (Éd.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Mjøset, L. (2005). «Den norske oljeøkonomiens integrasjon i verdensøkonomien», dans I. Frønes, et L. Kjørød (Éd.), *Det norske samfunn*, Oslo, Gyldendal.
- Newman, J. (2001). *Modernizing Governance*, London, Sage.
- OECD (1997). *Managing Across Levels of Government-Norway*, Paris, OECD.
- OECD (1998) *Reforming Public Enterprises-Case Studies: Norway*, Paris, OECD.
- OECD (1999). *Strategic Review and Reform-Norway*, Paris, OECD.
- OECD (2001). *Consensus Conferences on Genetically Modified Food in Norway*, Paris, OECD.
- OECD (2002). *OECD Economic Survey-Norway*, Paris, OECD.

- OECD (2005). *OECD Economic Survey-Norway*, Paris, OECD.
- Olson, M. (1986). *How Bright are the Northern Lights?* Crafoord Lectures, Institute of Economic Research, Lund University.
- Pierre, J. (Éd.) (2000). *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. et B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, London, MacMillan Press.
- Rokkan, S. (1966). «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», dans R. A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, p. 70-115.
- Rokkan, S. (1987). «Numerisk demokrati og korporativ pluralism: To beslutningskanaler i norsk politik», dans S. Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1999). «Foreword: Governance and Networks» dans G. Stoker (Éd.), *The New Management of British Local Governance*, London. Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. (2000). «Governance and Public Administration», dans J. Pierre (Éd.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Rommetvedt, H. et G. Thesen (2005). «Norwegian Corporatism Decline?», Paper to the Nordic Political Science Association Conference, Reykjavik.
- Salamon, L. M. (Éd) (2002). *The Tools of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmitter, P. (1979). «Still the Century of Corporatism», dans P. Schmitter et G. Lehmbruch (Éd.), *Trend Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage.
- Stokker, G. (1998). «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, vol. 155, p. 17-28.
- Streeck, W. et P. C. Schmitter (1991). «Community, Market State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», dans G. J. Thompson *et al.* (Éd.), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*, London, Sage.
- Tranvik, T. et P. Selle (2003). *Farvel til folkestyret?*, Oslo, Gyldendal.
- Tranøy, B. S. et Ø. Østerud, (Éd.) (2001). *Den fragmenterte staten*, Oslo, Gyldendal.
- Wollebæk, D. et P. Selle (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet, demokrati i omforming*, Bergen, Fagbokforlaget.

# La gouvernance évolutive, le système danois d'économie négociée\*

Par **Ove Kaj Pedersen**, Professeur, Directeur de l'International Center for Business and Politics,  
Copenhagen Business School • op.cbp@cbs.dk  
*Traduit de l'anglais*

La structure de la gouvernance danoise présente un intérêt particulier pour le débat sur la gouvernance publique et la capacité des administrations publiques à s'adapter aux changements du contexte international. Après la Seconde Guerre mondiale, un nouvel ordre institutionnel s'est développé au Danemark qui remet en cause les théories dominantes de la science politique et de l'administration publique (Kjær et Pedersen, 2001 ; Jørgensen, 2002). Dans un certain nombre de secteurs de la politique publique, les principes d'organisation, à l'origine caractéristiques d'une économie de marché ou d'une économie mixte, sont devenus ceux d'un « système d'économie négociée » (Kjær et Pedersen, 2001 ; Nielsen et Pedersen, 1996 ; Pedersen, 1993). Alors que tant l'économie de marché que l'économie mixte sont basées sur une division du travail claire entre l'État souverain et un marché autonome, le système d'économie négociée implique des relations et des processus tant politiques qu'économiques qui ne sont ni publics ni privés, mais situés à mi-chemin entre l'État et la société civile. Ainsi, le système d'économie négociée est devenu une structure de gouvernance où la coordination économique est obtenue grâce à des négociations organisées entre acteurs autonomes, tant dans les secteurs privé que public. Le Danemark a ainsi développé

une gouvernance par la décentralisation de la prise de décision et la diffusion de l'autonomie et de l'autorité dans les institutions privées et publiques. Par ailleurs, le pays a continué à produire des politiques publiques par la négociation et grâce à la confiance dans les solidarités collectives (Amin et Thomas, 1996).

Cet article a pour objectif de décrire le système d'économie négociée comme un système politique de négociation généralisé (Crouch, 1990 ; Marin, 1990 et 1996). Nous verrons notamment que le système d'économie négociée est caractérisé par la combinaison d'un processus d'apprentissage institutionnalisé et de négociation organisée. En outre, la capacité d'apprentissage et d'adaptation du système est soutenue par une compréhension mutuelle et partagée des problèmes socio-économiques danois. Nous verrons également que la flexibilité de l'économie s'appuie sur le développement progressif d'un système politique de négociation généralisé comme une « forme de gouvernance évolutive ». Ce système généralisé peut être considéré comme la condition institutionnelle préalable à un système d'économie négociée. Celle-ci peut, alors, être définie comme un élément structurant de la société où une part essentielle de l'allocation des ressources est réalisée par des négociations organisées entre des centres de décision indépendants, tant dans le secteur public que dans la société civile. Contrairement aux décisions prises par les autorités publiques, les décisions économiques basées sur la négociation sont

---

\* Cet article est partiellement basé sur : Pedersen, Ove K. (2006). « Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy », dans John L. Campbell, John A. Hall et Ove K. Pedersen (dir.), *National Identity and the Variety of Capitalism. The Danish Experience*, Montréal, McGill and Queens University Press, p. 245-270.

prises conséquemment à l'interaction entre agents indépendants. L'autorité publique compétente n'est alors qu'un des participants à cette négociation. Et contrairement aux décisions de marché, qui sont prises par des agents privés en fonction de préférences et de ressources données, les décisions économiques basées sur la négociation sont prises à l'issue d'un processus caractérisé par une refonte délibérée des préférences. Dans les économies mixtes, la décision est prise par des agents privés, décision suivie par des mesures complémentaires ou correctives de l'État. En revanche, dans une économie basée sur la négociation, les décisions sont prises dans un système politique de négociation généralisé où l'adaptation délibérée des préférences et la compréhension mutuelle des problèmes socio-économiques établissent des limites et donnent les objectifs dans de multiples domaines de négociation. Celle-ci se fait tant entre acteurs publics et privés qu'entre autorité centrale et entités locales.

Dans cet article, je présente le cas danois d'économie négociée. L'objectif est de montrer comment la négociation organisée et l'apprentissage institutionnalisé (Cox, 2001 ; Hall, 1993) sont utilisés comme instruments afin de traiter d'une manière flexible l'évolution de la situation sur les marchés européens et mondiaux, tout en réinventant des structures politiques nationales. Le fait que l'apprentissage collectif, le développement d'un discours socio-économique particulier et la fondation d'un système généralisé de négociation facilitent la flexibilité des politiques constitue l'élément déterminant du système. Il sera soutenu que le cas danois est d'une grande importance dans le domaine de l'administration publique en ce sens qu'il montre comment les programmes de réorganisation du secteur public ont été liés aux programmes de restructuration du secteur privé. Il sera également avancé que le cas danois est particulièrement intéressant pour la théorie de la gouvernance (Pierre, 2000 ; Rhodes, 1997). En effet, il montre que, pendant les années 1980 et 1990, la structure de gouvernance héritée de l'après-guerre – fondée sur des frontières marquées entre l'administration publique et le secteur privé – a changé et qu'une forme de gouvernance évolutive s'est développée en intégrant le privé et le public dans un système de négociation généralisé. Enfin, nous verrons que le cas danois est éminemment

pertinent pour étudier comment les arrangements néo-corporatistes ont été transformés par la fondation d'un système politique de négociation généralisé (Pedersen, 2006).

## ■ LES PRÉREQUIS DISCURSIFS

### À L'APPRENTISSAGE INSTITUTIONNALISÉ

Il est essentiel de se pencher sur l'institutionnalisation d'un discours socio-économique dans la politique danoise si l'on veut comprendre comment ce discours contribue à la fois à une grande capacité d'apprentissage et à la création de consensus. Le discours économique danois est construit à partir d'un processus délibératif constant visant à établir une compréhension commune des « problèmes socio-économiques ». Alors que les phénomènes macro-économiques (comme l'inflation, les déficits, la productivité, la croissance ou le chômage) sont objectifs en ce sens qu'ils peuvent être démontrés par des statistiques économiques ou des faits sociaux, les problèmes socio-économiques sont subjectifs puisque basés sur une interprétation des statistiques et une perception des événements. Néanmoins, si les interprétations sont subjectives et basées avant tout sur des intérêts individuels, elles ne sont pas des forces exogènes dotées d'un pouvoir causal autonome. Loin d'être déconnectées des cadres de référence existants, elles sont formées par un discours qui structure en avance la perception qu'ont les acteurs des données macro-économiques. Les interprétations fixent également les cadres de référence servant à déterminer, d'abord ce qui doit être considéré comme un problème socio-économique et, ensuite, ce qui peut être considéré comme un intérêt (individuel ou collectif) légitime (Kögler, 1999). Ainsi, même si les problèmes socio-économiques sont basés sur des données économiques objectives, ils sont déterminés par le discours et formés en fonction de points de vue résultant d'intérêts individuels ou collectifs.

Ce discours est en réalité une compréhension typiquement danoise du paradigme keynésien. Il est construit autour d'une conception idéale d'un équilibre socio-économique résultant d'une coordination négociée des politiques entre plusieurs acteurs autonomes de l'économie nationale. Il s'agit d'un

mélange de principes libéraux et sociaux-démocrates. Ce discours est libéral en ce sens qu'il respecte l'autonomie des acteurs économiques et des intérêts constitués. Il minimise l'intervention directe de l'État dans l'économie, lui préférant les arrangements négociés. Enfin, sa vision de l'économie danoise est celle d'une économie ouverte, exposée à la compétition internationale et qui réussit à demeurer compétitive au niveau mondial. Il est social-démocrate en ce sens qu'il décrit l'économie nationale comme une « communauté de destin » émergeant d'une multiplicité d'intérêts sociaux, et qu'il tente d'assurer la défense des intérêts de l'ensemble de la communauté nationale en encourageant les parties à agir de manière responsable dans le respect de l'équilibre socio-économique (Pedersen, 1999). Nous verrons que l'évolution et la stabilisation progressive de ce discours dans la période de l'après-guerre sont reflétées par trois phases de mise en œuvre des politiques et de création institutionnelle (Pedersen, 1993; Kjær et Pedersen, 2001). À la création d'une lecture danoise du paradigme keynésien s'ajoute ainsi le développement d'un ensemble d'institutions complémentaires.

Dans un premier temps, de 1945 aux années 1960, l'évolution des salaires et celle du marché du travail ont été les sujets dominants. Dans cette période, le problème central de l'économie danoise était conceptualisé comme étant un problème de gestion macro-économique, mais aussi comme relevant de la coordination socio-économique entre l'évolution des salaires et le développement global de l'économie nationale. On estimait que la structure des salaires et du marché du travail devait être arrêtée de manière à faciliter la croissance économique. Dans cette vision des choses, la responsabilité de la coordination économique reposait tant sur l'État que sur les organisations représentatives du marché du travail danois. À partir du début des années 1960, on a assisté à la création progressive d'institutions en lien avec ce problème de coordination. Un ensemble complémentaire d'institutions de négociation et d'arbitrage ont été mises en place et un *Economic Advisory Council* (EAC) composé d'économistes, a été désigné afin de créer une conscientisation commune par rapport aux problèmes de coordination dans l'économie. La négociation bisannuelle sur les salaires entre organisations patronales et syndicats

était destinée à devenir une « institution de négociation et d'arbitrage » et le EAC devint le premier exemple d'une « institution de promotion » ayant pour objectif de diffuser dans l'opinion des concepts socio-économiques et d'engager un processus de persuasion. Il s'agissait d'attirer l'attention sur certains problèmes socio-économiques dans le but de les inscrire à l'agenda politique afin qu'ils soient traités dans les négociations entre l'État, le patronat et les syndicats.

Dans un deuxième temps, entre les années 1970 et 1980, on s'est préoccupé de la taille et de la croissance du secteur public. Ce problème est devenu le plus important à partir des années 1970. Plusieurs commissions tripartites furent créées pour agir en tant qu'« institutions de politique publique » ayant pour mandat de cerner les liens de causalité entre la croissance des dépenses publiques et les problèmes socio-économiques, de faire un lien entre ce problème et certaines politiques publiques (la sécurité sociale, la formation et l'éducation, etc.) et d'émettre des avis en vue de leur résolution. Les commissions publiques prônèrent une décentralisation significative des administrations publiques en transférant une part croissante des dépenses publiques aux municipalités. Elles demandèrent également une réorganisation de l'administration publique et l'introduction de mesures inspirées du nouveau management public. Le problème était de savoir comment s'assurer que les municipalités soient fiscalement responsables, maintenant leur statut d'autonomie vis-à-vis de l'État, et de limiter les dépenses publiques en introduisant des mesures managériales destinées à rendre l'administration plus efficace. Cette question a été résolue, d'une part en définissant les dépenses publiques comme un problème et en traduisant progressivement cette idée au niveau institutionnel par la création et l'utilisation par l'État de modèles économiques et de systèmes budgétaires nouveaux et, d'autre part, par la création d'un système de négociation budgétaire entre le ministère des Finances et les municipalités. Ces négociations étaient menées avec pour objectif de limiter le montant total des dépenses publiques.

Dans un troisième temps, au début des années 1980, on a considéré que les problèmes économiques danois provenaient de la structure même de l'économie

danoise. Le problème structurel amena à se préoccuper de la question de la compétitivité de l'économie nationale, à s'intéresser à l'offre (les conditions de production) plutôt qu'à la demande, et à se concentrer sur les barrières structurelles à la compétitivité plutôt que sur les obstacles conjoncturels. À l'origine, on jugeait que le problème de la compétitivité était dû à un secteur public important qui faisait peser trop de contraintes sur les coûts et la compétitivité des entreprises exportatrices. La question de la compétitivité a ensuite été progressivement mise en relation avec un certain nombre de problèmes sous-jacents dans la structure et l'organisation des secteurs public et privé, comme un niveau de développement technologique trop faible et l'incapacité des entreprises à s'adapter et à innover, ou encore l'incapacité de l'État à faciliter la flexibilité du marché du travail. Dans les années 1980, des services d'analyse du ministère des Finances et du ministère du Commerce et de l'Industrie énoncèrent ce changement dans la compréhension globale des problèmes socio-économiques. Ces services en vinrent à fonctionner comme des « institutions discursives » qui avaient pour but de créer un discours théorique et empirique sur la résolution des problèmes socio-économiques. Ceci se faisait par le développement de statistiques et de modèles socio-économiques qui pouvaient décrire et prédire les relations causales entre les évolutions des secteurs privé et public et servait de base à l'identification des problèmes socio-économiques. Pendant les années 1980, un cadre politique plus cohérent fut mis en place. Il comprenait dans un premier temps la politique industrielle, puis la politique de dépenses publiques, et enfin, au moyen de la « réforme structurelle », une réorganisation de la relation entre l'État et les municipalités. Le concept émergent de politique structurelle fut l'un de ceux qui accentua la restructuration continue – et volontaire – de l'économie danoise. Ceci se fit notamment par la création d'organismes privés et publics chargés de la mise en œuvre des politiques. Cette démarche a été progressivement institutionnalisée en liant, par la négociation, les problèmes relatifs à l'industrie, au marché du travail, à l'éducation et à l'administration publique.

Ainsi, alors que la formation comme la mise en œuvre des politiques publiques, dans les économies de marché et les économies mixtes, sont assurées par

l'État de manière hiérarchique, le Danemark a vu s'établir un ensemble plus complexe d'institutions. Des institutions de politique publique (par exemple des commissions) désignaient les problèmes socio-économiques, les liaient à des politiques publiques particulières (par exemple les salaires ou le marché de l'emploi) et émettaient des directives générales en vue de leur résolution. Les institutions de promotion (par exemple, le EAC) répandaient des conceptions socio-économiques dans l'opinion et étaient engagées dans un processus de persuasion afin d'attirer l'attention sur certains problèmes socio-économiques. Le but ultime était de voir ces problèmes s'inscrire à l'agenda politique. Les institutions discursives (par exemple, les services analytiques du ministère des Finances et les universités) créaient le langage théorique et empirique des problèmes socio-économiques et des négociations. Enfin, les institutions d'arbitrage (par exemple, la négociation bisannuelle des salaires entre organisations patronales et syndicats) facilitaient les débats sur les politiques publiques, se prononçaient sur les accords et résolvaient les conflits. Dans cet ensemble d'institutions complémentaires, un discours socio-économique a progressivement été créé et partagé par tous. Ceci a permis au gouvernement, aux syndicats, aux employeurs, aux associations patronales de même qu'aux institutions financières d'interpréter les phénomènes macro-économiques comme des problèmes socio-économiques, de formuler des orientations pour les politiques publiques et d'amorcer des négociations ayant pour but de résoudre, par l'apprentissage institutionnalisé, les problèmes posés. La formulation des politiques et leur promotion étaient appelées à devenir des éléments fondamentaux dans un système politique de négociation généralisé où les négociations mêlaient les pouvoirs, la persuasion et l'apprentissage dans une voie hybride, sans recours automatique à l'intervention autoritaire de l'État (Mansbridge, 1992).

## ■ UN SYSTÈME POLITIQUE DE NÉGOCIATION GÉNÉRALISÉ

Durant les années 1980 et 1990, une politique structurelle a été formulée. Elle s'est établie comme une partie de l'histoire discursive de la politique danoise après 1945, et en particulier après 1975. En

plus de 25 ans, la politique structurelle s'est progressivement orientée vers des sujets macro-économiques, non seulement dans la coordination et la restructuration à l'intérieur et entre les secteurs privé et public, mais aussi dans une restructuration permanente de l'ensemble de l'économie danoise. En premier lieu, elle s'est distinguée des politiques keynésiennes en voyant l'offre comme le point de départ idoine de toute politique économique. En deuxième lieu, elle se concentre sur la frontière entre les secteurs public et privé et met l'accent sur la libéralisation, à savoir rétablir les relations de marché et lever les obstacles à la libre concurrence. En troisième lieu, elle a conduit à tenter d'introduire des principes relevant du nouveau management public. Il s'est agi, d'une part, de transférer des fonctions auparavant dévolues au secteur public vers le secteur privé, de lever des entraves au fonctionnement des marchés, de « marchandiser » le secteur public par des réformes créant ou stimulant la compétition entre institutions publiques et, d'autre part, de dépolitiser et d'individualiser la prise de décision au sein et autour de ces institutions. Cette conception de la politique structurelle correspond à l'idée d'une adaptation structurelle constante, simultanée et intégrée des secteurs public et privé. Elle considère la réorganisation de l'administration publique comme un préalable à la réorganisation des secteurs industriel et commercial, cette dernière étant elle-même le préalable nécessaire à la compétitivité de l'économie danoise au niveau international.

Pendant la mise en place progressive de cette politique structurelle, une multitude d'acteurs publics et privés, locaux comme nationaux ont été incorporés dans le système de négociation généralisé, les rendant tous co-responsables du développement et de l'adaptation de l'économie danoise. Pendant 25 ans, de nouvelles institutions ont évolué du fait des débats menés et de l'apprentissage institutionnel. Les institutions de politique publique, de promotion et les institutions discursives ont joué un rôle éminent puisqu'elles ont permis aux acteurs d'interpréter les évolutions de l'environnement international comme des problèmes socio-économiques et de transformer les questions spécifiques et individuelles en défis collectifs. La capacité de ces institutions à établir des interprétations communes des statistiques et des faits sociaux, et de les traduire en problèmes socio-

économiques collectifs fut un élément prépondérant permettant l'apprentissage et la flexibilité. Pendant cette période d'apprentissage, un système généralisé de négociation a été établi et rendu compétent pour: (1) sur le fond, régler les conflits relatifs à la distribution des ressources entre les secteurs public et privé, l'État central et les acteurs locaux, le capital et le travail en établissant des négociations au niveau national; (2) en termes de processus, lier un nombre grandissant de problèmes relatifs à un domaine particulier en séquençant les négociations au niveau national avec les négociations des politiques sectorielles, décentralisées ou déconcentrées et de l'entreprise; (3) en termes de procédures, attribuer des privilèges de représentation à certains partenaires sociaux par l'intermédiaire de réformes organisationnelles et institutionnelles constantes; (4) en termes de mécanismes, réformer et renouveler les modes de formulation des politiques, les tactiques de promotion et les stratégies de négociation à la lumière des expériences passées, et (5) en termes d'agence, instaurer les préalables nécessaires à l'élaboration de jeux stratégiques entre acteurs collectifs (Traxler, 1997). Voyons chacune de ces questions successivement.

**Organiser les négociations.** Depuis la fin des années 1980, trois ensembles de négociations impliquant le Parlement, le gouvernement, les organisations représentatives et des organisations représentant les autorités locales (*Kommunernes Landsforening*) et régionales (*Danmarks Amstrådsforening*) ont été organisées. La première de ces négociations concernait les budgets publics. Chaque ministre commence par négocier son budget avec le ministère des Finances, mais également avec les institutions dépendant de son ministère (services et directions) et même avec des organisations de la société civile (dans le domaine du sport, de l'éducation) et des institutions (théâtres, musées, universités). Dans un second temps, le gouvernement négocie le budget de l'État avec les partis politiques représentés au Parlement (*finanslovsforhandling*) dans le but de trouver un accord sur les objectifs du secteur public à court et à long terme. La deuxième négociation organisée concernait la politique redistributive. Le budget de l'État fixe des limites aux coûts des politiques publiques. Ces limites sont ensuite utilisées dans les négociations entre le gouvernement et les autorités

locales, négociations qui déterminent également les objectifs de productivité des organismes publics et le niveau d'ambition des politiques sociales (*Kommunaløkonomiske forhandlinger*). Ces deux ensembles de négociations se tiennent annuellement et déterminent la marge de manœuvre en termes de coût pour un troisième ensemble de négociations: les négociations salariales bisannuelles menées entre les organisations représentatives des secteurs public et privé. Enfin, des négociations de niveau inférieur se tiennent à l'intérieur des organismes publics et entre ceux-ci et des organisations de la société civile. Ces négociations se font à l'unisson des trois négociations principales. Ces dernières définissent en effet les limites et les objectifs pour les négociations relatives à des problèmes particuliers. Il s'agit, par exemple, de la définition conjointe de politiques nationales (formation professionnelle, politique sociale, emploi, etc.), de négociations sectorielles sur les salaires ou de négociations sur les conditions de travail. Ainsi, grâce à ces négociations organisées, les partenaires sociaux représentant tous les acteurs importants lient la politique redistributive (y compris la politique des revenus, les retraites, les impôts et les taxes et la sécurité sociale) aux objectifs de productivité (pour le secteur public, mais aussi pour le secteur privé) et déterminent les limites des coûts supportables par l'ensemble de l'économie à court et à long terme. Le ministère des Finances est un participant éminent à toutes les négociations organisées. Il est également en charge des institutions d'arbitrage et de sanction qui résolvent et, le cas échéant, sanctionnent les manquements aux accords négociés.

**Lier les négociations.** Parmi les différents thèmes liés entre eux, les politiques qui concernent les salaires et les revenus sont probablement les plus importantes. Jusqu'aux années 1980, les politiques des salaires et des revenus ont été l'un des instruments macro-économiques préférés des tenants du discours socio-économique privilégiant la demande. Depuis la fin des années 1980, un arrangement institutionnel particulier concernant le marché du travail a permis au gouvernement et aux organisations représentatives de gérer l'évolution des salaires par la mobilisation du consensus, des négociations bi ou tripartites et un contrôle des acteurs à l'intérieur et entre les organisations. Le contrôle indirect de l'évolution

des salaires, plutôt que l'intervention directe de l'État, a été de plus en plus privilégié pour ajuster le salaire nominal au changement des conditions macro-économiques. Les négociations qui concernent le marché du travail dans le secteur public ont été organisées selon les règles du secteur privé. Les négociations pour les deux marchés du travail ont été séquencées de manière à ce que le ministère des Finances puisse maîtriser l'évolution des salaires et des revenus de tous les employés danois, dans la limite des coûts fixés par les négociations sur le budget de l'État.

Le marché du travail fut le deuxième enjeu à être inséré dans le système de négociation généralisé. De 1982 à 1989, une nouvelle politique du marché du travail fut tentée et, dans les années 1990, quatre réformes du marché du travail furent mises en œuvre. Elles décentralisaient l'application des mesures concrètes pour les organismes corporatifs régionaux (impliquant ainsi les autorités locales et régionales, les syndicats, les organisations patronales) et pour les établissements industriels (impliquant la direction, les organisations de personnel et les représentants syndicaux) (Jørgensen, 2002). Les réformes administratives du secteur public devinrent le troisième enjeu à être inscrit dans le système de négociation. Pendant des années, des dépenses publiques incontrôlées et un niveau d'imposition important constituaient un problème macro-économique majeur. Les dépenses finirent par être maîtrisées dans les années 1980 grâce à de sévères mesures d'austérité assumées par le gouvernement. De nouveaux modèles permettant de gérer et de contrôler le secteur public furent introduits et, dans les années 1990, les syndicats de fonctionnaires furent contraints d'accepter des mesures d'austérité et de modernisation. Un nouvel ensemble d'institutions bipartites fut créé, permettant au gouvernement (souvent en collaboration avec les partenaires sociaux) de concevoir de nouveaux moyens pour réorganiser l'administration publique. Cette réorganisation se fit par l'intermédiaire de programmes de privatisation, de dérégulation, d'externalisation et de décentralisation de la politique salariale, mais aussi par des accords salariaux individuels (Lægread et Pedersen, 1994 et 1996; Jacobsson, Lægread et Pedersen 1999).

**Distribuer les privilèges.** Les négociations organisées et liées supposaient la création de nouveaux forums d'échange politique et la mise en place de nouveaux privilèges organisationnels pour les acteurs collectifs. Ces nouveaux forums, comme les institutions corporatives régionales et les négociations au niveau des établissements industriels, furent établis pour permettre la négociation collective. De nouveaux acteurs, comme les organisations représentant les employés ou les fonctionnaires de la fonction publique, furent inclus dans les négociations au niveau national (Jacobsson, Lægheid et Pedersen, 2001). En d'autres termes, de nouveaux privilèges furent accordés. Conséquemment, l'autonomie et l'autorité furent disséminées dans les institutions publiques et privées et décentralisées aux niveaux régional, local et dans les unités de production. La délégation de pouvoir et d'influence faisait partie de l'échange politique permettant la reformulation des problèmes socio-économiques. Les changements dans le discours furent alors suivis par le couplage de plusieurs problèmes, par l'édification d'institutions de négociation couvrant l'ensemble de l'économie nationale et par l'intégration au système d'un nombre grandissant d'acteurs collectifs capables d'influencer le processus politique. Cette influence concernait tant la définition des politiques (institutions discursives et institutions de promotion) que leur négociation (institutions de négociation) ou leur mise en œuvre. Selon Treu (1992), il résulte de tout ceci une forme de concertation plus développée, puisque le nombre de participants a été augmenté (intégration quantitative) et que davantage de domaines de la politique publique ont été liés entre eux (intégration qualitative). Si on le compare à la politique traditionnelle de consultation collective et de gestion corporative des salaires et des revenus, il apparaît clairement que le système de négociation généralisé est basé sur des négociations davantage liées entre elles et découle d'une compréhension collective englobant plus de problèmes socio-économiques.

**Changer les mécanismes.** Dans l'établissement de ce système généralisé, trois mécanismes simples ont joué un rôle particulièrement important dans le processus décrit ci-dessus. Il s'agit de la formulation du problème, de la codification de décisions et de l'édification du consensus. Ces trois mécanismes facilitèrent l'apprentissage collectif et chacun d'eux

subit des changements significatifs durant les années 1980 conséquemment à l'introduction progressive de la politique structurelle dans le discours politique danois et à la compréhension nouvelle des problèmes socio-économiques (Kjær et Pedersen, 2001). Ils ont également permis l'institution de structures de gouvernance évolutives.

En premier lieu, la construction collective et l'explicitation des problèmes socio-économiques étaient appelées à devenir un élément central du système d'économie négociée danoise. C'est ce que je désigne par le « mécanisme de formulation des problèmes ». Pendant les années 1980 et au début des années 1990, la manière dont les problèmes étaient perçus et formulés a fondamentalement changé. Au début des années 1980, les problèmes étaient définis et caractérisés en référence au passé. Par exemple, on a longtemps considéré que les politiques publiques devaient avoir pour but de maintenir un équilibre socio-économique idéal symbolisé, par exemple, par des budgets équilibrés. Dans de telles conditions discursives, ce qui était perçu comme problématique et nécessitait des explications de même que le management des politiques publiques étaient des éléments dont on pensait qu'ils éloignaient l'économie de cet équilibre désiré. En revanche, au début des années 1990, les problèmes étaient davantage appréhendés en fonction d'une vision du futur. Plus précisément, la question était de savoir comment la compétitivité de l'économie nationale et sa position vis-à-vis des autres économies devaient être mises en relation avec les évolutions futures des marchés et des structures politiques, notamment le développement du projet de marché européen unifié ou la globalisation générale de l'activité économique. À ce moment-là, il était nécessaire d'articuler un futur imaginé avec les problèmes qui lui étaient associés et qu'il était possible d'anticiper. En conséquence, le processus politique se concentra davantage sur la définition, les prévisions et les stratégies d'anticipation des problèmes futurs plutôt que sur les descriptions et les explications de situations présentes et passées.

En second lieu, dans un système de négociation généralisé, les acteurs sont amenés à exprimer clairement leurs désaccords, à formuler leurs intérêts, à coordonner leurs comportements, à modifier le cours de leurs actions, à créer des stratégies pour agir et, pour finir, à codifier leurs décisions. On

parle alors de « mécanisme de codification ». Deux évolutions importantes sont à signaler ici. D'une part, alors que la codification est apparue initialement à l'intérieur de cadres cognitifs et institutionnels stables, elle se répand ensuite dans des situations où ces cadres sont moins rigides et moins bien établis. Cette évolution est en partie imputable au fait que la formulation des problèmes se fait davantage en référence au futur. D'autre part, la codification s'est professionnalisée. Par exemple, afin de participer au débat relatif à la politique structurelle, les acteurs doivent se légitimer en donnant l'image d'une familiarité, voire d'une maîtrise de certaines connaissances scientifiques spécialisées. Depuis la fin des années 1980, cette professionnalisation se reflétait notamment dans le nombre grandissant d'institutions discursives, d'institutions de promotion et de politiques publiques dépendant des ministères, mais aussi de groupes d'intérêts et d'institutions financières (fonds de pension par exemple). La forme de nombreux rapports publiés par ces institutions se rapprochait de plus en plus de celle de publications scientifiques.

En troisième lieu, les « mécanismes de consensus » étaient appelés à devenir un élément clé du système. La formulation explicite des problèmes et la coordination des comportements ont été rendues possibles et soutenues par la production constante d'une compréhension élémentaire des problèmes socio-économiques. Celle-ci était en effet largement partagée par l'ensemble des participants engagés dans la négociation et l'articulation des problèmes et des solutions. Au début des années 1980, ce processus était étroitement lié au type d'arrangement institutionnel corporatif traditionnel qui impliquait des consultations bi et tripartites dans plusieurs domaines de la politique publique. À cette époque, un consensus sur les éléments essentiels de la politique était la condition nécessaire à une action commune. En d'autres termes, seules les mesures prescriptives que toutes les parties pouvaient accepter étaient qualifiées de politiques officielles. Cependant, au début des années 1990, le consensus se fit moins sur les sujets de fond et davantage sur les méthodes et procédures pour mettre au point les politiques publiques ou déléguer pouvoir et influence. On est ainsi passé d'un consensus sur le fond des problèmes à un consensus procédural marqué par l'instauration d'un système politique de négociation généralisé.

**Les jeux stratégiques.** Le système politique de négociation généralisé a été établi sur un mode incrémental, par la participation de nombreux acteurs ayant chacun des motivations, souvent de court terme, différentes. Cependant, le système s'est développé jusqu'à devenir bien plus qu'un instrument de prise de décision et de formulation des préférences. Plus que tout, il a fourni un contexte de rationalité permettant aux acteurs : (1) de valider leurs intérêts spécifiques dans une vision d'intérêts mutuels ; (2) d'évaluer leurs intérêts à court terme au regard des conséquences à long terme et (3) de négocier des accords sociaux et des ensembles de politiques publiques sur la base de jeux stratégiques. Durant la mise en place du système généralisé de négociations, les échanges politiques finirent par être insérés dans des jeux stratégiques d'inclusion et d'exclusion des participants et des problèmes. À certains moments, des conflits émergèrent à propos de la formulation des problèmes socio-économiques ou sur la distribution des privilèges organisationnels et institutionnels. Ces conflits apparurent au moment précis où les échanges politiques en vinrent à s'orienter davantage en fonction d'un futur imaginé que de la réalité du présent. Se construisirent alors trois types de jeux stratégiques différents : les jeux de langage, les jeux de négociation et les négociations en table ronde. Par les jeux de langage, les préférences et les intérêts sont formulés, reformulés et insérés dans une compréhension commune de la situation socio-économique à partir de laquelle les jeux de négociation d'inclusion et d'exclusion peuvent se mettre en place. Les jeux de langage se développèrent pendant les années 1980 à la suite de la mise sur pied par les ministères, les organisations représentatives et les institutions financières de leurs propres institutions discursives et de promotion. L'objectif était de positionner sa propre compréhension des problèmes socio-économiques sur l'agenda public et d'influencer la formulation de leur compréhension collective. On assista alors à un changement fondamental dans la manière dont les problèmes étaient perçus et formulés dans les jeux de langage du fait du développement progressif d'un contexte de rationalité. Les problèmes socio-économiques en vinrent en effet à être conçus, articulés et codifiés dans des rapports écrits utilisant un langage semi-scientifique et émis par les institutions discursives. Alors que les jeux de langage concernent la lecture des faits

sociaux, l'interprétation des statistiques économiques et l'inclusion et l'exclusion des problèmes, les jeux de négociation visent à déterminer qui participera aux négociations en table ronde. Encore une fois, des changements fondamentaux se produisent dans les années 1980 et 1990. À l'époque du néo-corporatisme traditionnel, inclusion et exclusion étaient décidées par le législateur et c'est la loi qui conférait aux acteurs leur influence. Dans le système de négociation généralisé, l'inclusion et l'exclusion font partie d'un jeu global basé sur la constitution de coalitions et le trafic de faveurs. Le même mécanisme se retrouve pour «les négociations en table ronde». Ici, le gouvernement et les autorités locales, en collaboration avec les intérêts constitués et les institutions financières, entament des négociations concrètes pour établir des compromis à propos des problèmes et des solutions à apporter. Ces compromis découlent du résultat des jeux de langage et des jeux de négociation. Dans les négociations en table ronde, les tractations sont basées sur la compréhension commune des problèmes socio-économiques. Seuls font partie de ces négociations les acteurs intéressés à parapher un accord basé sur une compréhension partagée de la situation socio-économique. Les acteurs exclus peuvent toujours influencer la négociation, mais seulement de l'extérieur, au moyen d'action de lobbying ou médiatique notamment.

En somme, bien que le système d'économie négociée ait toujours constitué une forme unique d'apprentissage collectif qui contribua directement aux politiques publiques et aux changements institutionnels, des éléments clés de celle-ci – le contenu, les procédures, les mécanismes et les agences – changèrent à mesure que la politique structurelle devint un projet politique majeur au Danemark. En d'autres termes, lorsqu'un nouveau projet politique fut inclus dans le discours, il commença à avoir un effet significatif sur le contenu, les procédures, les mécanismes et les agences. Un système généralisé de négociation a été édifié et une forme de gouvernance évolutive introduite. Ce faisant, les partenaires sociaux ont démontré qu'ils étaient capables d'explicitier leurs expériences et de transformer les institutions et les organisations sur la base de la perception qu'ils peuvent avoir de l'évolution des conditions macro-économiques. En outre, ils ont prouvé qu'ils étaient capables de formuler une stratégie nationale

concernant les changements structurels, l'évolution technologique, la modernisation du secteur public et de faire accepter ces évolutions à de multiples acteurs collectifs ainsi qu'à l'opinion publique.

## ■ LA GOUVERNANCE ÉVOLUTIVE

Reconnaître l'importance du système d'économie négociée ne doit pas conduire à suggérer que tout pays de taille modeste peut ou doit présenter une structure institutionnelle similaire pour assurer sa prospérité économique. Il ne s'agit même pas de suggérer que l'approche négociée caractéristique du cas danois est le seul facteur ayant conduit à de bons résultats économiques. Le Danemark est non seulement un petit pays, mais dispose aussi d'un territoire restreint sur lequel vit une population relativement homogène. Il jouit d'une culture démocratique développée et, plus important, de petites communautés politiques basées sur certaines familles et sur un réseau d'institutions éducatives renommées. C'est ainsi une élite restreinte qui forme les réseaux de pouvoirs danois. Les collaborateurs comme les opposants sont liés par des expériences et des institutions éducatives communes, la présence dans plusieurs institutions et des relations personnelles (Amin et Thomas, 1996).

Malgré cela, je soutiens que la gouvernance évolutive a été introduite durant les années 1980 et 1990. Elle s'est construite à partir d'une reformulation du discours socio-économique et de profonds changements dans la manière d'appréhender et de gérer les problèmes socio-économiques. Je maintiens également que de nouveaux instruments de politique publique et de nouvelles institutions ont été créés et que de nouvelles possibilités de conflits mais aussi de consensus ont été établies par la création d'un contexte rationnel permettant l'apprentissage et le changement. Dans cet article, j'entends démontrer que le point clef de l'évolution ici constatée est constitué par le fait que l'apprentissage collectif et la flexibilité politique sont facilités par l'articulation des problèmes socio-économiques et la fondation d'un système généralisé de négociation. Il a été avancé que le cas du Danemark revêt une importance particulière pour l'administration publique en tant que discipline car il montre comment la réorganisation du secteur public est devenue partie

intégrante d'une stratégie nationale visant à améliorer la compétitivité. Les tâches assignées au secteur public ont été modifiées, les dépenses publiques limitées et l'organisation et le management du secteur public désormais considérés comme un levier important permettant de créer un avantage compétitif pour des entreprises engagées dans la compétition internationale. Ainsi, l'administration publique comme discipline scientifique (ou sous-discipline de la science politique) présente un intérêt non seulement pour les économistes en général mais, plus spécifiquement, pour l'économie politique comparée dans sa volonté d'évaluer les performances respectives des économies capitalistes développées (Hall et Soskice, 2001; Campbell et Pedersen, 2006). L'introduction du concept de «secteur public» par opposition au «secteur privé» est une expression de cette évolution en ce sens qu'elle soulève un certain nombre de questions sur l'utilisation du concept «d'administration publique» pour décrire le cas danois. S'agit-il d'un sous-concept du «secteur public» traitant des aspects managériaux et organisationnels de celui-ci ou bien d'un concept exclusivement légal visant à réguler l'utilisation de l'autorité publique? Dans le cas danois, le concept «d'administration publique» a progressivement disparu du discours, ce qui constitue un autre élément montrant que le secteur public est devenu une partie de la politique structurelle visant à améliorer la compétitivité de l'économie.

Il a également été avancé dans cet article que le cas du Danemark est d'un intérêt particulier dans le domaine de la théorie de la gouvernance, puisqu'il présente une évolution importante de la manière dont les structures de gouvernance sont maintenues et modifiées. Afin de comprendre comment une forme de gouvernance évolutive a été mise en place, il est nécessaire de comprendre comment les institutions (politiques, de négociation, discursives et autres) ont évolué dans les années 1950 et 1960 pour en arriver à former un cadre institutionnel particulier permettant l'évolution de l'organisation néo-corporatiste traditionnelle vers un système émergent de négociations généralisé. Alors que le système de négociation généralisé constitue la précondition discursive et institutionnelle pour un système d'économie négociée, le système lui-même peut être considéré seulement si l'on saisit ses aspects relatifs au discours et à la gouvernance. En

effet, les institutions sont tout autant forgées par des structures discursives (par exemple les cadres de référence cognitifs et normatifs pour la perception des faits sociaux ou l'interprétation des statistiques économiques) que par des structures de gouvernance (par exemple les règles formelles et informelles ou les procédures de mise en conformité). Pour comprendre la manière dont les institutions évoluent, il est nécessaire de porter son attention sur ces deux aspects (Campbell et Pedersen, 1996). Subséquemment, j'ai démontré que, dans le cas danois, l'aspect discursif revêt une importance particulière. En effet, le discours socio-économique permet aux acteurs d'interpréter et de comprendre les faits sociaux à partir d'un même cadre de référence ce qui les amène à comprendre de manière conjointe quel type de problème il convient de prendre en compte et quel type de solution il convient de mettre en œuvre. L'évolution du discours socio-économique est un facteur important permettant d'expliquer comment les négociations organisées s'insèrent dans un système de négociation généralisé. Il permet à une certaine catégorie d'acteurs sociaux (ceux dotés d'institutions discursives et d'institutions de politique publique) de faire en sorte que certains faits sociaux soient considérés comme des problèmes socio-économiques. Suivant le même raisonnement, nous avons avancé que l'étude de la gouvernance est également importante pour expliquer de quelle manière les négociations organisées font partie d'un système généralisé. Dans le cas danois, le mélange d'institutions discursives et de politique publique avec des institutions de négociation et d'arbitrage permet de combiner la reformulation des problèmes socio-économiques avec des changements d'orientation politiques et la répartition des positions et des privilèges organisationnels. La possibilité offerte aux partenaires sociaux d'entrer dans des jeux stratégiques et de contribuer à défendre des intérêts grâce aux mécanismes de formulation des problèmes, de codification de décisions et de création de consensus leur permet de participer à des décisions prises sur la base d'interactions entre agents indépendants. Dans cette situation, l'autorité publique compétente est un participant parmi d'autres. En outre, le développement du système de négociation organisé a permis aux partenaires sociaux de coordonner leurs décisions hors hiérarchie et de lier les différents niveaux de négociation. Cette situation conduit à

prendre des engagements forts et contraignants du fait du séquençage des négociations et du lien établi entre les différents problèmes. Ainsi, le système de négociation généralisé englobe les éléments discursifs et de gouvernance et instaure une forme de gouvernance évolutive. Côté discursif, le système est basé sur un discours qui permet aux partenaires sociaux de comprendre les faits sociaux à partir du même point de vue cognitif et normatif. Côté gouvernance, le système s'est transformé en un ensemble de forums pour des négociations successives. Ceci permet aux partenaires sociaux de s'engager dans un échange politique par des jeux stratégiques et d'arriver à des décisions fondées sur leur autonomie et leur autorité mutuelle.

Enfin, nous avons souligné que le cas du Danemark fournit des enseignements importants pour l'étude théorique du néo-corporatisme (Schmitter, 1974 et 1982; Lehbruch, 1982 et 1984). Les arrangements néo-corporatistes diffèrent du système d'économie négociée sur plusieurs points fondamentaux. En premier lieu, alors que la théorie néo-corporatiste se concentre sur les relations entre organisations représentant des fonctions sociales ou des intérêts donnés, nous avons vu que, dans un système d'économie négociée, les intérêts sont créés – ou plutôt formés – par des jeux de langage et de négociation. De plus, un système politique de négociation généralisé peut permettre de fondre les intérêts égoïstes en une

compréhension commune de la situation et, subseqüemment, en intérêts publics. En second lieu, si la théorie néo-corporatiste étudie des négociations isolées sur des sujets uniques, nous avons souligné le caractère systématique et généralisé des négociations organisées qui traversent et lient les différents domaines et forums. En troisième lieu, alors que les théories néo-corporatistes mettent l'accent sur les relations formelles entre l'État et les autres organisations, nous avons mis en lumière le caractère souvent informel des jeux stratégiques dans lesquels ils sont engagés. En quatrième lieu, nous avons montré à quel point les institutions, tant de gouvernance que de discours, sont importantes, alors que littérature néo-corporatiste néglige l'aspect discursif. En dernier lieu, quand la théorie néo-corporatiste fait ressortir la stabilité des relations entre partenaires sociaux, nous avons souligné le caractère évolutif et dynamique d'un système d'économie négocié. Il en résulte un haut niveau de flexibilité institutionnelle et de capacité d'apprentissage. Le cas danois présente un intérêt particulier pour la théorie de la gouvernance, car il s'agit d'un cas important, et souvent négligé, d'apprentissage institutionnel et de flexibilité des politiques publiques basés sur une forme de gouvernance évolutive assez différente de la forme statique et ancrée sur les réseaux de la gouvernance publique que décrivent Rhodes (1997), Pierre (2000) et d'autres auteurs.

## BIBLIOGRAPHIE

- Amin, A. et D. Thomas (1996). «The negotiated economy: state and civic institutions in Denmark», *Economy and Society*, vol. 25, n° 2, p. 255-281.
- Campbell, J. L. et O. K. Pedersen (dir.) (1996). *Legacy of Change. Transformations of Postcommunist European Economies*, New York, Aldine de Gruyter.
- Cox, R. H. (2001). «The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany», *World Politics*, vol. 53, n° 2, p. 463-498.
- Crouch, C. (1990). «Generalised political exchange in industrial relations in Europe during the twentieth century», dans B. Marin (dir.), *Self-Organising Policy Networks in Action*, Francfort, Campus Verlag, p. 68-116.
- Hall, P. (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Hall, P. et D. Soskice (dir.) (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Jacobsson, B., P. Lægheid et O. K. Pedersen (dir.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten*, vol. 4 in Nordic Project, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, B., P. Lægheid et O. K. Pedersen (dir.) (2001). *Europaveje. De Nordiske centralforvaltninger og EU*, vol. 4 in Nordic Project, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Jørgensen, H. (2002). *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press.
- Katzenstein, P. (2002). «Small States and Small States Revisited», Cornell University, août.
- Kjær, P. et O. K. Pedersen (2001). «Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy», dans J. L. Campbell et O. K. Pedersen (dir.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, p. 219-248.
- Köglér, H. H. (1999). *The Power of Dialogue*, Cambridge, MIT Press.
- Lehmbruch, G. (1982). «Introduction. Neocorporatism in comparative perspective», dans G. Lehmbruch et P. C. Schmitter (dir.), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londres, Sage.
- Lehmbruch, G. (1984). «Concertation and the Structure of Corporatist Networks», dans J. H. Goldthorpe (dir.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Lægread, P. et O. K. Pedersen (dir.) (1994). *Forvaltningspolitik i Norden*, vol. 1 dans Nordic Project, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lægread, P. et O. K. Pedersen (dir.) (1996). *Integration og Decentralisering*, vol. 2 dans Nordic Project, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lægread, P. et O. K. Pedersen (dir.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, vol. 3 dans Nordic Project, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mansbridge, J. (1992). «A Deliberative Perspective on Neocorporatism», *Politics and Society*, vol. 20, n° 4, p. 493-505.
- Marin, B. (1990). «Introduction: generalised political exchange», dans B. Marin (dir.), *Self-Organising Networks in Action*, Francfort, Campus Verlag, p. 13-35.
- Marin, B. (1996). «Generalisierter Politischer Austausch», dans P. Kenis, V. Schneider (Hg.), *Organisation un Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, New York et Vienne, Campus Verlag, p. 425.
- Nielsen, K. et O. K. Pedersen (1996). «Von der Mischwirtschaft zur Verhandlungsökonomie: Das Biespiel der Skandinavischen Länder», dans P. Kenis, V. Schneider (Hg.), *Organisation un Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, New York et Vienne, Campus Verlag, p. 357-386.
- Pedersen, O. K. (1993). «The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a Negotiated Economy», dans S.-E. Sjöstrand (dir.), *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, New York, M.E. Sharpe, p. 277-300.
- Pedersen, O. K. (1999). «Den Samfundsøkonomiske Forvaltning – Om Forvaltning og Interesseorganisationer», dans P. Bogason *Stat, Forvaltning, og Samfund efter 1950, Dansk Forvaltningshistorie*, vol. 3, Copenhagen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p. 127-150.
- Pedersen, O. K. (2006). «Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy», dans J. L. Campbell, J. A. Hall et O. K. Pedersen (dir.), *National Identity and Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montréal, McGill and Queens University Press, p. 245-270.
- Pierre, J. (dir.) (2000). *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Schmitter, P. C. (1974). «Still the Century of Corporatism?», *The Review of Politics*, vol. 36, n° 1, p. 85-131.
- Schmitter, P. C. (1982). «Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going», dans G. Lehmbruch et P. C. Schmitter (dir.), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Londres, Sage, p. 259-279.
- Therborn, G. (1998). «Does corporatism really matter? The economic crisis and issues of political theory», *Journal of Public Policy*, vol. 7, n° 3, p. 259-284.
- Traxler, F. (1997). «The Logic of Social Pacts», dans G. Fajertag et P. Pochet (dir.), *Social Pacts in Europe*, Bruxelles, Institut syndical européen, p. 27-35.
- Treu, T. (1992). *Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, Berlin, de Gruyter.



la première source d'information  
sur l'État québécois,  
son organisation,  
son fonctionnement,  
son action



**RASSEMBLE**  
.....

les données les plus récentes  
et l'information disponible  
depuis les 25 dernières années  
sur la gouvernance publique  
au Québec



**DONNE ACCÈS**  
.....

gratuitement à une information  
exhaustive sur l'État québécois  
(organisation politico-administrative,  
effectif du secteur public et finances  
publiques), les politiques publiques  
et la gestion publique



**PRÉSENTE ET  
ANALYSE**  
.....

les données quantitatives et  
qualitatives recueillies auprès  
des institutions gouvernementales  
et des universités

**COMPARE**  
.....

l'organisation, le fonctionnement  
et l'action de l'État québécois  
avec ceux d'autres entités étatiques,  
souveraines ou non

**RÉACTUALISE**  
.....

l'information en continu  
par la mise en place d'un service  
de veille spécifique



**FACILITE**  
.....

la réflexion à conduire  
sur l'action publique

Un site pour les spécialistes de l'administration  
publique (praticiens, chercheurs, étudiants)  
et tous les citoyens

# Le caractère versatile de la gouvernance en Irlande

Par **Gary Murphy**, School of Law and Government, Dublin City University • gary.murphy@dcu.ie

Traduit de l'anglais

L'État indépendant irlandais a été fondé en 1922 en tant qu'État libre d'Irlande, et par la suite, soit après l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1937, en tant que République d'Irlande. L'État libre d'Irlande a vu le jour dans un climat de violence à l'issue de la guerre d'indépendance contre la Grande-Bretagne. Les accords qui y mettaient fin ont été suivis d'une guerre civile sanglante entre ceux qui appuyaient le traité de Londres de décembre 1921 qui créait un État libre d'Irlande de 26 comtés et divisait le pays en Irlande du Nord et du Sud, et ceux qui s'y opposaient.

Assoir la légitimité du nouvel État d'Irlande était un défi de taille pour le gouvernement provisoire. Non seulement devait-il en effet fonctionner à l'intérieur des structures imposées par le traité, mais il se présentait aussi comme l'héritier légitime de la tradition républicaine (Kissane, 2002). En avril 1923, à la fin de la guerre civile, le gouvernement s'est attaché à organiser l'État nouvellement indépendant. Depuis cette date, la République a connu des années de démocratie parlementaire ininterrompue ce qui a permis de consolider l'autorité du gouvernement. La rédaction d'une nouvelle Constitution en 1937 a renforcé l'indépendance et la légitimité de l'État libre d'Irlande. Cette Constitution (*Bunreach na hEireann*) a jeté les bases selon lesquelles l'Irlande est encore gouvernée de nos jours.

L'Irlande est, en résumé, un État unitaire avec des administrations locales aux pouvoirs restreints. Les pouvoirs appartiennent essentiellement au gouvernement national qui est collectivement responsable devant la Chambre des députés (*Dail Eireann*). La *Dail* comprend 166 membres, appelés *Teachtaí Dala*,

élus au suffrage universel dans 42 circonscriptions par un système de représentation proportionnelle. Par ailleurs, il existe un Sénat (*Seanad Eireann*) qui comprend 60 membres élus au suffrage indirect. Ensemble, les deux Chambres forment le Parlement national (*Oireachtas*).

En théorie, les membres du gouvernement devraient appartenir à l'une ou l'autre des deux Chambres, mais en pratique ils sont tous membres de la *Dail*. Depuis 1930, deux ministres seulement sont venus des rangs du Sénat. Le gouvernement siège à la *Dail* et étant responsable devant la Chambre, il exerce de fait un pouvoir de contrôle sur elle. Le système irlandais décalque le modèle du Parlement britannique de Westminster. Malgré l'accroissement de l'influence des commissions parlementaires dans les quinze dernières années, le gouvernement concentre l'essentiel des pouvoirs de la République d'Irlande (Gallagher, 2003, p. 188). Par conséquent, on décrira au mieux le système politique irlandais comme une démocratie représentative dans laquelle le gouvernement prend le pas sur le Parlement et joue un rôle majeur dans le processus de prise de décisions.

## ■ LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT IRLANDAIS

La Constitution décrit dans l'absolu la procédure de formation des gouvernements. La *Dail* élit d'abord un premier ministre (*Taoiseach*) puis entérine ses choix de ministres. Dans les faits, le chef du parti majoritaire ou le chef du gouvernement de coalition est inévitablement désigné premier ministre. Ainsi, le lien entre le gouvernement et les partis politiques est très étroit, puisque les chefs des partis sont habituellement élus chefs du gouvernement et exercent leurs prérogatives en parallèle dans les deux champs politiques (Connolly, 2005, p. 329).

La Constitution fixe à quinze le nombre maximal de ministres pouvant siéger au Conseil. Le Conseil des ministres arrête les objectifs du gouvernement et les politiques afférentes, prend toutes les décisions majeures et ratifie le budget gouvernemental et tout projet de loi avant de les soumettre à la *Dail*. La Constitution précise que le gouvernement est collectivement responsable de ses décisions et de ses actions devant la *Dail*. Tous les ministres sont liés par les décisions du Conseil. Ce principe est à la base même de la démocratie parlementaire irlandaise, mais cela n'empêche pas les débats au sein du Conseil d'être houleux à certaines occasions, surtout dans les périodes de gouvernement de coalition. En revanche, une fois la décision prise, elle devient la position officielle du gouvernement et tous les membres du Conseil doivent la soutenir publiquement.

Le principe de confidentialité défini à l'article 28.4 de la Constitution prescrit que les délibérations du Conseil se déroulent à huis clos et que toute proposition de loi ou initiative personnelle d'un ministre est discutée et approuvée par le Conseil avant d'être rendue publique. Ce principe de confidentialité autorise des discussions libres et franches à la table du Conseil, les dissensions pouvant apparaître n'étant pas portées à la connaissance du public. En 1993, la Cour suprême d'Irlande s'est penchée sur la question de la confidentialité au Conseil des ministres et a statué que même si le gouvernement était responsable devant le Parlement pour les décisions prises par le Conseil, il n'était pas tenu de divulguer le contenu de ses discussions (MacCarthaigh, 2005, p. 207).

En Irlande, le Conseil des ministres exerce une autorité considérable sur la *Dail*, car il dirige les travaux parlementaires. La *Dail* peut débattre et promulguer des lois, mais c'est le Conseil qui décide des sujets des débats et du temps alloué à chaque point des discussions. En fait, l'autorité du Conseil sur les travaux parlementaires est presque totale (Laver et Shepsle, 1994, p. 294-295). Cette pratique est en contradiction avec celles de presque tous les pays de l'Europe occidentale dans lesquels l'ordre du jour du Parlement est déterminé par le corps législatif. Les pouvoirs du *Taoiseach*, Premier ministre et président du Conseil, sont tels qu'aucun point ne peut être mis à l'ordre du jour sans son approbation. Le *Taoiseach* est souvent considéré comme le plus puissant de tous

les chefs de démocraties parlementaires (O'Leary, 1991, Elgie et Fitzgerald, 2005). Influent en tant que chef de la majorité, son autorité s'étend aussi bien à la composition du gouvernement qu'au pilotage des travaux parlementaires. Examinons désormais de plus près les partis politiques d'Irlande.

## ■ LES PARTIS POLITIQUES EN IRLANDE

Le Fianna Fail a dominé l'histoire des partis politiques en Irlande. Parti populaire classique depuis sa fondation en 1926, il défie toutes les analyses. Il bénéficie d'appuis dans toutes les couches de la population et, depuis son entrée au pouvoir en 1932, il n'est descendu qu'à deux reprises, en 1992 et en 1997, sous la barre des 40% lors d'une élection. Créé à la suite d'une scission du parti du Sinn Fein, dont la victoire aux élections de 1918 a mené à l'indépendance de l'Irlande en 1922, le Fianna Fail s'affiche rapidement comme un parti radical anti-establishment. Il a toutefois perdu rapidement ce positionnement. Pendant 50 ans, le Fianna Fail a continuellement promu des politiques nationalistes tout en maintenant des liens étroits avec le mouvement syndical et en défendant les intérêts des grands et des petits agriculteurs. De plus, le parti bénéficie de l'appui des grandes entreprises et de la classe ouvrière (Murphy, 2003, p. 1-2).

Le Fianna Fail a gouverné seul, comme gouvernement majoritaire ou minoritaire, jusqu'en 1989, date à laquelle il a transgressé l'un de ses principes fondamentaux en formant un gouvernement de coalition avec le Parti démocrate progressiste (Laver et Arkins, 1990, p. 197-207). Les Démocrates progressistes forment un petit parti affilié au Parti libéral européen, à droite sur les questions économiques et libéral sur les questions sociales. Il a été créé en 1985 en raison de dissensions au sein du Fianna Fail, dissensions portant essentiellement sur le leadership de Charles Haughey. Une fois que le Fianna Fail eut accepté les gouvernements de coalition, la compétition entre les partis politiques est devenue instable. Cette instabilité s'est soldée en 1994 par un changement de gouvernement pendant le 27<sup>e</sup> mandat du Fianna Fail. Les élections générales de 1992 ont mené à un gouvernement de coalition formé du Fianna Fail et du Parti travailliste. En 1994, le gouvernement a été dissous à cause de tensions internes entre les deux

partis. Le gouvernement fut remplacé, sans que des élections soient tenues, par un nouveau gouvernement formé du Fine Gael, du Parti travailliste et d'un petit parti de gauche, la Gauche démocratique (Garry, 1995, p. 192-199).

La plus sérieuse opposition au Fianna Fail vint toujours du Fine Gael, lui aussi formé lors de la scission de l'ancien parti du Sinn Fein. À l'origine, le Fine Gael était perçu comme le parti des grands agriculteurs et des propriétaires de la classe moyenne et il continue aujourd'hui de recueillir ses appuis dans ces milieux. Les gouvernements de coalition, dédaignés par le Fianna Fail jusqu'en 1989, furent la planche de salut du Fine Gael. En 1948 et en 1954, il dirigea des gouvernements qui étaient en fait des administrations anti-Fianna Fail. Par la suite, en 1973, le Fine Gael forma un nouveau et surtout un plus harmonieux gouvernement de coalition avec le Parti travailliste, après seize ans de domination du Fianna Fail. Au début des années 1980, le Fine Gael a réussi à prendre cinq sièges au Fianna Fail et à remporter plus de 39 % des suffrages, devenant ainsi le parti majoritaire dans deux gouvernements de coalition avec le Parti travailliste. Pour autant, il ne s'agissait pas d'une ascension irrésistible du Fine Gael. En acceptant en effet de participer à un gouvernement de coalition en 1989, le Fianna Fail s'est ouvert à des alliances qui autrement eurent été la chasse gardée du Fine Gael.

La plus importante de ces alliances fut celle bâtie avec le Parti travailliste. L'Irlande est le pays d'Europe de l'Ouest où l'on enregistre les plus faibles pourcentages d'appuis aux partis de gauche, et cela se reflète dans le nombre de votes gagnés par le Parti travailliste. Au cours des cinq élections tenues dans les années 1980, le Parti travailliste n'a jamais récolté plus de 10 % des votes. Cette situation fut cependant révolue en 1992, lorsque le parti remporta un nombre record de 33 sièges, récoltant 19 % du vote grâce à ses performances plus que convaincantes dans l'opposition. Il a ainsi accédé au pouvoir en coalition avec le Fianna Fail, puis plus tard avec le Fine Gael et la Gauche démocratique. Aux élections générales de 1997, le Parti travailliste a par contre perdu la moitié de ses sièges, récoltant seulement un peu plus de 10 % des voix. Le gouvernement de coalition fut alors formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes. De 1989 aux élections de 1997, l'Irlande a élu trois

gouvernements de coalition auxquels cinq partis différents ont pris part. Pendant cette période, le nombre de votes appuyant le Fianna Fail a chuté sous la barre des 40 % lors de deux élections consécutives et pour la deuxième fois de son histoire. La formation de gouvernements de coalition semblait vouloir devenir la norme pour le Fianna Fail (Mair et Weeks, 2005, p. 135-159). Cette tendance s'est confirmée aux élections de mai 2002, année où le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes fut réélu. Il s'agissait également du premier gouvernement depuis 1969 à être reporté au pouvoir.

## ■ LA FONCTION PUBLIQUE

Les partis politiques au pouvoir s'appuient sur une administration publique de haute qualité. Basée sur le modèle britannique, la fonction publique irlandaise tient sa légitimité du *Ministers and Secretaries Act* signé en 1924. Selon ce décret, les hauts fonctionnaires des ministères n'ont aucun rôle officiel dans le processus de prise de décisions ni dans la gestion des ministères et ne sont pas responsables des actions et des décisions des fonctionnaires de leur ministère. Chaque ministre était désigné comme « personne morale de droit public », ce qui obligeait les fonctionnaires à agir uniquement au nom du ministre (Millar et McKeivitt, 2000). Cette façon de faire a duré jusqu'en 1985, année où le gouvernement a apporté des changements au décret par le biais d'un document intitulé *Serving the Country Better*. Ce texte n'a pas modifié le principe de personne morale, mais a mis l'accent sur la gestion publique en introduisant des notions telles que la qualité du service, l'accès au public, l'amélioration de la gestion des ressources et la mobilité de la main-d'œuvre.

Ces concepts ont été élaborés en 1994 dans le document *Strategic Management Initiative* qui a conduit à la signature, en 1997, du *Public Service Management Act*. Ce document définissait plus précisément le rôle du plus haut fonctionnaire de chacun des ministères, dès lors appelé secrétaire général, et lui octroyait des pouvoirs mieux définis pour la gestion des ministères (Connolly, 2005, p. 341-342). Le nouveau décret imputait des responsabilités publiques et légales au secrétaire général de chaque ministère, reconnaissait son rôle stratégique au sein du gouvernement et enfin définissait le rôle et les responsabilités

des hauts fonctionnaires et les distinguait de ceux des ministres. Le degré d'influence que détiennent les fonctionnaires sur les décisions politiques alimente bien des débats, non seulement en Irlande, mais aussi au sein de l'Union Européenne et partout ailleurs (Laver et Shepsle, 1994, p. 303). En Irlande, le degré d'influence qu'ont les fonctionnaires dépend largement de la marge de manœuvre que le ministre en charge voudra bien leur laisser.

Ces dernières années, une augmentation du nombre des conseillers ministériels externes à la fonction publique ayant été observée, le décret de 1997 a précisé leur rôle. Au début des années 1990, les conseillers ministériels sont devenus des habitués de la scène politique en Irlande. Le gouvernement de coalition de 1992-1994, formé du Fianna Fail et du Parti travailliste, a engagé une cohorte de stratèges politiques pour l'aider à la mise en œuvre de son programme gouvernemental. Ce groupe de stratèges était le moyen que le Parti travailliste avait trouvé pour lui garantir qu'il ne serait pas perçu comme un parti minoritaire au sein du gouvernement, mais bien comme un partenaire égal. Leur fonction principale était de surmonter les obstacles de la bureaucratie afin de s'assurer que les politiques du parti seraient réalisées (O'Halpin, 1997). Le Fianna Fail ne s'est jamais vraiment reposé sur les compétences des stratèges. Dès 1997, lors de la formation d'un nouveau gouvernement de coalition avec les Démocrates progressistes, ils ont disparu de l'organigramme du gouvernement. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, les conseillers ministériels restent nombreux au sein du gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes.

Les ministères comptent essentiellement sur les fonctionnaires et les conseillers politiques externes pour prendre des décisions. L'ajout de conseillers politiques, ou à l'origine de stratèges politiques, devait d'une part assurer une grande implication politique de la part des partis dans les affaires du pays et, d'autre part, mettre un terme à la mainmise des fonctionnaires sur les décisions. En effet, d'énormes changements se sont opérés pendant la dernière décennie dans la société irlandaise, la plupart dus à la nature changeante de l'administration, et c'est sur ces changements que nous nous attarderons maintenant.

## ■ LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE D'IRLANDE

Afin de comprendre la nature changeante de l'administration d'Irlande, nous traiterons des thèmes prédominants dans la société et dans la politique de ces dix dernières années. Pendant le mandat de cinq ans du gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes, élu en 1997, la société irlandaise a évolué très rapidement. Le gouvernement avait été élu principalement sur ses promesses de réduire les impôts, et, dès le début de son mandat, il s'est appliqué à réaliser ses engagements. Le 3 décembre 1997, dans le premier budget du ministre des Finances de l'époque, Charlie McCreevy, les taux d'imposition sur le revenu ont diminué de 2 %, et ceux sur les plus-values en capital sont passés de 40 à 20 %. Les conseillers de McCreevy ont tenté de le dissuader d'aller de l'avant avec de tels changements, mais il a ignoré leurs réserves et a fait adopter ses propositions.

La détermination du Ministre à privilégier le milieu des affaires et les « nantis » fut présente dans tous ses budgets. Par exemple, l'impôt sur les sociétés est passé de 36 à 12,5 % pendant le mandat de ce gouvernement. Une fois encore, les réductions d'impôts ont été appliquées contre l'avis des fonctionnaires. Le premier budget du Ministre prévoyait en contrepartie plus de 100 millions de livres pour augmenter le montant des prestations sociales. Pour ce gouvernement, l'essentiel était d'accélérer les réductions d'impôts plutôt que d'augmenter les prestations et l'assiette fiscale. Cette politique eut pour effet de retourner la majorité des bénéficiaires à ceux qui avaient des revenus élevés (Hardiman, 2000, p. 305-306). En 1998, pour la première fois depuis 30 ans, l'économie de l'Irlande retrouvait l'équilibre, et même plus, ce qui a permis au ministère des Finances de gérer les dépenses quotidiennes sans emprunter. Cette tendance s'est maintenue jusqu'à la fin du mandat de ce gouvernement. Dans l'esprit du public, la fulgurante croissance de l'économie – on a parlé du Tigre celtique – était désormais étroitement liée à ce gouvernement (Murphy, 2003, p. 5).

Au terme de la 28<sup>e</sup> session parlementaire, en avril 2002, le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes pouvait se targuer, preuves statistiques à l'appui, d'avoir été l'instigateur du

plus grand boum économique de l'histoire du pays. L'indicateur le plus spectaculaire du succès économique de ce gouvernement fut la forte augmentation du produit intérieur brut (PIB). Le taux de croissance

économique de l'Irlande, calculé en PIB réel, a augmenté de 8,5 % par année de 1996 à 2000, tandis que celui de l'Union Européenne augmentait de 2,3 % en moyenne par année (voir le tableau 1).

**TABLEAU 1 : TAUX DE CROISSANCE MOYEN ANNUEL DU PIB, DE 1996 À 2000**

PAYS	Irlande	OCDE	UE	Suède	Finlande	Espagne	Pays-Bas	Danemark	Royaume-Uni
CROISSANCE (%)	8,5	2,9	2,3	2,8	4,7	3,1	3,2	3,3	3,2

Source : OCDE

Une telle croissance de l'économie a entraîné la chute rapide du taux de chômage pendant le mandat du gouvernement. Le taux de chômage, qui atteignait presque les 10 % en 1997, a diminué chaque année pour descendre sous les 4 % à la fin de 2001 (voir le tableau 2). Malgré une légère hausse en mai 2002, le chômage a beaucoup diminué et la création

d'emplois a augmenté en conséquence. On estime que 370 000 emplois ont été créés depuis 1997. De plus, la réduction des impôts sur le revenu du haut et du bas de l'échelle salariale (respectivement de 48 à 40 % et de 26 à 20 %) a été, selon le gouvernement néolibéral, à la fois la cause et la conséquence du boum économique.

**TABLEAU 2 : TAUX DE CHÔMAGE ANNUEL MOYEN DE 1997 À 2002**

ANNÉE	1997	1998	1999	2000	2001	juin 2002
TAUX (%)	9,8	7,4	5,5	4,1	3,8	4,2

Source : Irish Central Statistics Office

Après sa réélection en mai 2002, le gouvernement de coalition a continué d'appliquer ses stratégies économiques. Dans des sondages récents, la République d'Irlande est considérée comme un pays ayant l'une des économies les plus ouvertes, comme en témoigne la croissance massive des investissements étrangers directs dans le pays. En 2002, l'Irlande arrivait au septième rang du palmarès des 20 pays au monde qui reçoivent le plus d'investissements étrangers<sup>1</sup>. Entre 1995 et 2000, les capitaux étrangers

reçus sont passés de 3 251 000 \$ US à 15 623 000 \$ US (Barry, 2004, p. 12). Le *Foreign Policy Magazine Globalization Index* de A.T. Kearney a donné le deuxième rang à l'Irlande pour sa mesure empirique annuelle de la mondialisation et de ses effets. L'Irlande est arrivée première en 2002, 2003 et 2004<sup>2</sup>. De plus, dans l'*Index of Economic Freedom 2005*, compilé conjointement par le *Wall Street Journal* et la *Heritage Foundation*, l'Irlande occupait, par son indice de liberté économique, le cinquième rang au

<sup>1</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2004*, [en ligne] <http://www.unctad.org>

<sup>2</sup> Voir le *Foreign Policy Magazine Globalization Index, Measuring Globalization : the Global Top Twenty* de A.T. Kearney pour les années 2002, 2003, 2004 et 2005, [en ligne] <http://www.atkearney.com>

monde et le deuxième dans l'Union Européenne, après le Luxembourg. Il conclut que :

**« l'Irlande possède l'un des environnements les plus pro-affaires au monde, surtout en ce qui concerne les politiques vers les entreprises et les investissements étrangers, et le premier ministre, Bertie Ahern, dont le parti du Fianna Fail dirige le pays en coalition avec les Démocrates progressistes, semble certain de pouvoir maintenir cette conjoncture. Dans l'ensemble, les politiques de l'Irlande favorisent l'ouverture et la concurrence du milieu des affaires. La réglementation est appliquée uniformément et n'est pas particulièrement lourde<sup>3</sup> » (traduction libre).**

### ■ LA RÉGLEMENTATION ET LA PRIVATISATION

En Irlande, l'offre et la demande déterminent largement les prix et aucun contrôle des prix n'est imposé par le gouvernement. Les ententes sur les prix sont expressément interdites par le *Competition Act* de 1991. La fixation des prix dans le secteur agricole dépend de la Politique agricole commune de l'Union Européenne. Le gouvernement intervient à un certain degré sur la fixation des salaires dont les modalités sont établies par une convention collective de travail. Cette convention est liée à l'accord économique national négocié au moyen d'un processus appelé partenariat socioéconomique qui existe depuis 1987. Lorsqu'elle a analysé en 2001 la réforme de la réglementation en Irlande, l'OCDE a opposé les réformes idéologiques controversées des pays comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande et les programmes de partenariats nationaux pragmatiques et consensuels de l'Irlande<sup>4</sup>. L'OCDE soutient que même si l'entente gouvernementale sur les partenariats socioéconomiques de 2000-2003, *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF), était globalement un outil pour mettre en œuvre la réforme économique et promouvoir une politique de la concurrence, peu

de propositions y étaient incluses pour encadrer le marché, orienter les choix de consommation et superviser le processus de fixation des prix.

En fait, l'entente gouvernementale misait sur les actions de l'État et ses interventions sur le marché pour relancer l'économie, et même si le document de politique générale accordait la priorité au besoin d'augmenter la concurrence des entreprises irlandaises, le rôle que le milieu des affaires a joué pour atteindre cet objectif fut négligeable. De plus, l'OCDE a souligné que :

**« les pratiques interventionnistes qui réduisent l'efficacité du marché persistent dans la fonction publique irlandaise, et la propension de l'État à intervenir tend à compliquer la mise en œuvre de réformes futures. Même si ces habitudes sont en train de changer, il reste encore des traces de ces mécanismes et l'État adopte une attitude prudente face aux approches basées sur les marchés, ceci étant peut-être lié à l'opinion générale de l'électorat<sup>5</sup> » (traduction libre)**

L'OCDE conclut que l'Irlande a dépassé les normes de l'Union Européenne en ce qui concerne son programme de privatisation et de libéralisation des marchés dans des secteurs tels que l'aviation et les télécommunications. En revanche, l'économie irlandaise est encore aux prises avec le monopole exercé par le gouvernement dans certains secteurs pour lesquels l'Irlande a été plus lente que d'autres pays membres de l'OCDE à privatiser les services gouvernementaux. Le gouvernement irlandais conserve le monopole des compagnies de trains et d'autobus desservant Dublin et les provinces. Il est également propriétaire d'une banque commerciale et garde la haute main sur les grandes entreprises de services publics dans les domaines de l'eau, du gaz, de l'électricité et de la tourbe. De nombreux services publics n'ont pas été libéralisés du tout, comme la délivrance de permis d'alcool. De plus,

<sup>3</sup> Rapport [en ligne] <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Ireland>

L'*Index of Economic Freedom* évalue 161 pays selon 50 critères, regroupés en 10 grands facteurs de liberté économique : politique du commerce extérieur, fardeau fiscal de l'État, interventions de l'État sur l'économie, politique monétaire, flot des capitaux et des investissements étrangers, politique bancaire, rapport salaires-prix, droits sur la propriété, réglementations, activités informelles du marché.

<sup>4</sup> [en ligne] <http://www.eocd.org>

<sup>5</sup> [en ligne] <http://www.eocd.org>

même si le marché du gaz et de l'électricité et les services postaux sont en voie d'être libéralisés, le processus en soi est interminable et peu de progrès ont été réalisés. Basées sur une approche pratique, non idéologique et au cas par cas, les politiques de libéralisation ont été élaborées en étroite collaboration avec les syndicats et parfois même réalisées au sein « d'alliances stratégiques », dans lesquelles l'accord des syndicats est lié à des bénéfices immédiats, souvent sous la forme de participation directe au sein de la compagnie privatisée<sup>6</sup>.

## ■ LES PARTENARIATS SOCIOÉCONOMIQUES ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Dans le contexte de relance économique et de déréglementation exposé plus haut, il importe à ce stade d'examiner le rôle de l'État et sa place dans la société irlandaise. Cette dernière a été définie dans les 20 dernières années grâce à un processus appelé partenariat socioéconomique. Depuis la réélection du Fianna Fail en 1987, les politiques économiques du pays ont été forgées sur ce modèle des partenariats socioéconomiques. Pendant la campagne électorale de 1987, le Fianna Fail a réaffirmé son engagement politique pour ce modèle. Devant l'éventualité d'une crise financière grave, le gouvernement du Fianna Fail, de pair avec ses partenaires socioéconomiques, a élaboré une stratégie pour enrayer les difficultés économiques du pays. Elle est basée sur le principe de partenariats où les protagonistes intéressés, tels les associations agricoles, les syndicats et les groupes d'intérêts commerciaux, négociaient avec l'État ce qu'on pourrait appeler des ententes économiques de gestion, encore en vigueur de nos jours (Hardiman, 2002, p. 1-24).

La première de ces ententes, le *Programme for National Recovery* 1987-1990 (PNR), était une stratégie pour enrayer la stagnation de l'économie, l'augmentation des impôts et de l'endettement et la montée du chômage qui composaient le paysage économique de l'Irlande dans le milieu des années 1980. Le succès qu'a connu le PNR a ouvert la voie à l'adoption dans les années 1990 d'autres programmes, reconnus désormais comme les fondements de la croissance

économique miraculeuse du Tigre celtique. Les principaux programmes adoptés sont :

- *Programme for National Recovery* (PNR) 1987-1990
- *Programme for Economic and Social Progress* 1990-1993
- *Programme for Competitiveness and Work* 1994-1996
- *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* 1997-2000
- *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF) 2000-2003
- *Sustaining Progress* 2003-2005

Les négociations de chacun de ces programmes de partenariats socioéconomiques furent précédées d'un rapport stratégique coordonné par un organisme gouvernemental, le *National Economic and Social Council*, lequel faisait état de l'opinion des partenaires socioéconomiques sur les succès et les limites du programme précédent et établissait les paramètres selon lesquels le nouveau programme devrait être bâti. Cette façon de procéder a évolué depuis en un système qui vise à ce que les principaux acteurs jouent un rôle dans la gestion libérale de l'économie, ce qui entraîne une cohésion nationale économique et sociale des classes. Les partenariats socioéconomiques réunissent les groupes d'intérêts économiques, appelés de nos jours « partenaires socioéconomiques », en une structure politique homogène. Cette approche consensuelle s'inspire de celles des démocraties des pays du nord de l'Europe, soit la Suède, la Norvège et le Danemark. Depuis le milieu des années 1990, l'Irlande a connu le type de croissance économique traditionnellement associée à ces pays.

Dès son élection en 1997, le gouvernement formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes s'est engagé à poursuivre les partenariats socioéconomiques et a négocié trois ententes : *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness*, *Programme for Prosperity and Fairness* et *Sustaining Progress*. L'élaboration de l'entente *Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness* a marqué un tournant décisif dans les façons de procéder puisque, pour la première fois, des organisations bénévoles, tels des institutions caritatives et des groupes d'entraide, furent impliquées dans les consultations, puis les

<sup>6</sup> [en ligne] <http://www.eocd.org>

négociations. Cette initiative de l'État était une réponse aux critiques qui accusaient le gouvernement et ses partenaires socioéconomiques de négliger de s'attaquer à l'exclusion sociale de façon logique en ne tenant pas compte de l'opinion des groupes communautaires. Après l'adoption de l'entente, les organisations bénévoles ont pu cependant constater que leurs préoccupations passaient après celles du monde des affaires et du travail, démontrant ainsi très clairement que dans les partenariats socioéconomiques, les employeurs et les syndicats restaient les acteurs clés (Murphy, 2005a, p. 360-361).

Les ententes de partenariats socioéconomiques prises depuis 1997 puisent leurs sources dans la théorie de la concurrence corporative. Les pactes socioéconomiques néocorporatistes, en résurgence dans de nombreux pays d'Europe dans les années 1990, dont en Irlande, diffèrent considérablement d'accords en apparence semblables conclus dans les années 1960 et 1970. Les accords récents portent essentiellement sur des ententes salariales qui prennent en compte l'augmentation de la concurrence à l'échelle nationale, le contrôle des dépenses publiques, la réforme du système de taxation et de l'assistance sociale et la spécialisation de la main-d'œuvre. La répartition sectorielle inégale de la croissance économique rendait désuète la norme de « one size fits all » (Hardiman, 2002, p. 18). Il devenait extrêmement difficile d'en arriver à un consensus. Les dirigeants des syndicats visaient en effet à obtenir un plus grand partage de la richesse nationale à un moment où le patronat voulait réintroduire les impératifs liés à la rentabilité.

Dans ce contexte, il est important de décrire le *Programme for Prosperity and Fairness (PPF)* qui a été négocié au début de l'an 2000. Les salaires, augmentés d'environ 15 % sur 33 mois, étaient nettement plus élevés que ceux négociés dans les ententes précédentes et les baisses d'impôts ont gonflé les revenus disponibles d'un autre 10 %. Néanmoins, l'accord fut renégoциé pendant l'an 2000 après une hausse marquée de l'inflation et une augmentation des tensions portant sur les conditions salariales dans certains secteurs. Les syndicats ont donc négocié une hausse des conditions salariales accordées par le PPF en décembre 2000 (Hardiman, 2002, p. 11). L'entente qui a suivi, *Sustaining Progress*, a été signée en février

2003 au terme de négociations houleuses, surtout entre le patronat et les syndicats. Les politiques ambitieuses, comme la gestion du partage des revenus, ont cédé la place à la promotion d'objectifs commerciaux – particulièrement en ce qui concerne les avantages concurrentiels – auxquels les syndicats ont adhéré.

Malgré leurs succès, les ententes de partenariats socioéconomiques se sont heurtées à de nombreuses difficultés. Elles ont été de plus en plus remises en question par le mouvement syndical, qui a menacé de se retirer du groupe si ce dernier tentait de renégoциer l'entente *Sustaining Progress* à cause de désaccords portant sur la sous-traitance du travail consécutive à un nombre croissant d'immigrants venus d'Europe de l'Est. En octobre 2005, le premier ministre Bertie Ahern a réitéré son engagement personnel de maintenir les partenariats socioéconomiques et a promis aux syndicats une série de mesures pour protéger les normes du travail (*Irish Times*, 25 octobre 2005).

Même si les ententes de partenariats socioéconomiques prises pendant les années 1990 peuvent être décrites comme étant l'illustration d'une concurrence corporative, le fait que les syndicats aient réussi à se faire entendre sur de nombreuses questions prouve qu'ils jouent un rôle important au sein de ces partenariats, et qu'ils sont aussi nécessaires à leur bon fonctionnement. Outre l'Irlande, huit des quinze pays membres de l'Union Européenne de l'époque – la Belgique, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne – ont mis en place dans les années 1980 et 1990 des partenariats socioéconomiques basés également sur la concurrence néocorporatiste (Roche et Cradden, 2003 p. 73). Par conséquent, les ententes de partenariats socioéconomiques instaurées en Irlande depuis 1987 peuvent être comparées aux nombreux accords semblables qui existent dans l'Union Européenne.

## ■ LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET LA CORRUPTION

Le trafic d'influence a dominé la vie politique irlandaise depuis le début des années 1990. Les allégations de corruption endémique, surtout en matière de gestion prévisionnelle des dépenses, ont été monnaie courante. Dans une étude commanditée par le *Joseph Rowntree Charitable Trust* de Grande-Bretagne et publiée en 2002,

on affirme très ouvertement que la corruption est au cœur de la vie politique et de la société irlandaises et que « l'Irlande est perçue comme l'un des pays les plus corrompus d'Europe de l'Ouest » (Harvey, 2002, p. 45, traduction libre). De plus, on y affirme sans chiffres à l'appui que « l'Irlande a probablement perdu une fortune en investissements étrangers à cause de sa mauvaise réputation internationale » (Harvey, 2002, p. 45, traduction libre). Dans la deuxième version de cette étude, publiée six mois après la première, on continue d'insister sur le fait que l'Irlande est réputée un des pays les plus corrompus d'Europe de l'Ouest, mais cette fois-ci on précise pour faire bonne mesure « qu'on estime que l'Irlande a perdu 10 % des investissements étrangers potentiels à cause de sa mauvaise réputation internationale » (Harvey, 2002, 2<sup>e</sup> éd., p. 45, traduction libre). Une fois encore, aucune preuve n'est avancée pour corroborer ces faits. Par contre, on peut constater que les investissements étrangers directs en Irlande ont en fait augmenté de façon significative à la fin des années 1990.

Pendant cette période, les gouvernements successifs ont pris plusieurs mesures pour lutter contre les comportements contraires à l'éthique des politiciens et des fonctionnaires. Au nombre de ces mesures était le révolutionnaire *Ethics in Public Office Act* de 1995, qui, pour la première fois dans l'histoire de l'Irlande, établissait des directives sur l'éthique que devaient suivre les politiciens et les fonctionnaires. Ces derniers, selon les nouvelles directives, étaient dorénavant dans l'obligation de divulguer les avoirs personnels qui pourraient éventuellement être à l'origine d'un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. L'*Ethics in Public Office Act* fut suivi de l'*Electoral Act* en 1997, du *Standards in Public Office Act* en 2001, de l'*Electoral Act* en 2001 (amendement de l'entente de 1997) et du *Prevention of Corruption Act* de 2001 (amendement de l'entente de 1995). La plupart de ces dispositions législatives étaient liées au financement des partis politiques. L'*Electoral Act* de 1997 fixait par exemple les limites des dépenses des candidats et des partis pendant les campagnes électorales et exigeait des partis la divulgation des dons reçus à partir d'un certain montant. En contrepartie des dons qu'on prévoyait recevoir des compagnies, les différents partis politiques ont reçu 1,27 million d'euros des fonds gouvernementaux.

Sur la scène internationale, le gouvernement irlandais a signé de nombreuses conventions internationales, encore une fois pour lutter contre la corruption. Parmi celles-ci, on citera la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999, mais non ratifiée), la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2003), la Convention sur la lutte contre la corruption de l'Union Européenne (ratifiée en mars 2003), la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2003), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (signée en décembre 2003, mais non ratifiée) et la Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003, mais non ratifiée). En octobre 2003, l'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, qui a pour objet de lutter contre le blanchiment d'argent et la corruption dans les secteurs privé et public. En septembre 2003 enfin, l'Irlande ratifiait la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, rendant ainsi criminel le fait de corrompre les représentants publics étrangers.

Une autre façon qu'a eu le gouvernement de réagir aux accusations de corruption politique fut de mettre sur pied des commissions d'enquête. La commission d'enquête est un organisme parlementaire indépendant et distinct du gouvernement, constitué par la *Dail*, qui enquête en priorité sur les affaires d'intérêt public. Les commissions d'enquête sont l'un des derniers héritages de la Grande-Bretagne en ce qui concerne les législations irlandaises issues du *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act* du 24 mars 1921 (O'Neill, 2000, p. 201). Les commissions d'enquête disposent d'un large éventail de procédures et sont investies des pouvoirs de la Cour de justice de la République pour obliger la présence de témoins, présenter des documents et adresser toute injonction jugée nécessaire pour mener à bien leur mandat. La principale mission des commissions d'enquête est d'établir les faits sur les affaires d'intérêt public « d'importance capitale ».

Le gouvernement de coalition formé du Fianna Fail et des Démocrates progressistes, au pouvoir depuis 1997, a constitué deux commissions d'enquête pour des cas de corruption : la commission Moriarty, chargée de découvrir si des entreprises auraient sollicité des faveurs politiques de la part des ministres Lowry et

Haughey pendant leurs carrières politiques respectives ; puis la commission Flood, chargée d'étudier quelques-uns des changements les plus controversés qui ont été apportés au zonage dans le comté de Dublin. La commission Flood a été constituée après que le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Ray Burke, eut été soupçonné d'être mêlé à une affaire de zonage douteux du territoire dans le comté nord de Dublin. Dès sa nomination au poste de ministre après les élections de 1997, il a sans relâche tenté de faire taire les rumeurs affirmant qu'il avait reçu 30 000 livres irlandaises pendant la campagne électorale de 1989. En septembre 1997, Burke a fini par admettre qu'il avait reçu 30 000 livres en espèces pendant la campagne électorale de 1989 au cours d'une rencontre à son domicile avec deux promoteurs immobiliers, dont un qu'il n'avait jamais vu auparavant. Il a maintenu qu'il n'y avait rien d'inhabituel ou de malveillant dans cette transaction et que l'argent reçu n'était qu'une contribution électorale, de laquelle il a versé 10 000 livres aux caisses du Fianna Fail. Burke a insisté sur le fait qu'« en aucun temps pendant cette rencontre, une faveur n'a été sollicitée ni accordée ». Dans un premier temps, il a conservé son poste de ministre<sup>7</sup>. Burke a été impliqué dans plusieurs controverses sur ses méthodes de gestion dès 1974 et a été à un moment interrogé par la police relativement à un projet urbanistique à Mountgorry, dans le comté de Dublin. De surcroît, au milieu des années 1980, Burke était président du Conseil de comté de Dublin qui a procédé à plusieurs changements au zonage du territoire contre l'avis de ses propres administrateurs. Aucune charge n'a été portée contre Burke pour ces questions de changements apportés au zonage. Il a par la suite connu une longue carrière politique, ayant été nommé ministre d'État à six reprises. Malgré cela, sa situation devint de plus en plus intenable. Au début d'octobre 1997, le *Irish Times* révéla que Burke avait joué en 1990 un rôle majeur dans la vente de onze passeports à un banquier saoudien et à sa famille en retour d'un investissement. Burke dut donner sa démission en tant que ministre et membre du Parlement. La commission Flood a rallongé la liste de ses malversations en 1998 après

qu'elle eut dévoilé l'existence d'un autre don de 30 000 livres accordé à Burke en 1989. En effet, la commission avait aussi été chargée d'enquêter sur tous les paiements frauduleux faits aux politiciens (Murphy, 2005b, p. 99-100).

Ce n'était que le début des ennuis pour Burke. Il est le seul politicien à avoir été trouvé coupable d'avoir accepté des pots-de-vin grâce aux preuves entendues devant la commission. Le deuxième rapport provisoire de la commission Flood, rédigé en septembre 2002, faisait état de nombreux pots-de-vin reçus par Burke, offerts par plusieurs groupements d'intérêts commerciaux<sup>8</sup>. Bien que le rapport fut adressé au procureur général, à la direction de la police irlandaise, au *Criminal Assets Bureau*, aux commissaires aux comptes et aux bureaux de la *Direction of Corporate Enforcement*, il restait improbable que des poursuites puissent être entamées par la République contre Burke. Une des raisons principales qui expliquent ce fait émane de la nature même du *Tribunals of Inquiry Act*. La question de savoir si des accusations criminelles peuvent être portées à la suite de l'enquête de la commission n'est pas tranchée, car la convention stipule que les déclarations ou les aveux faits par une personne devant la commission ou examinés pendant les travaux de cette commission ne sont pas recevables comme preuves contre cette même personne, dans quelque poursuite criminelle que ce soit. Burke a simplement déclaré qu'il réfutait les preuves avancées par la commission et a nié toute malversation ou fraude en ce qui concerne les dons qu'il a reçus. Burke fut toutefois emprisonné en janvier 2005, ayant été reconnu coupable d'accusations criminelles de refus de payer des dettes d'impôts de plus de 100 000 livres, accumulées sur une période de dix ans, de 1982 à 1991 (*Irish Times*, 25 janvier 2005).

Le troisième rapport de la commission Flood traitait notamment de George Redmond, un ancien directeur adjoint de la ville et du comté de Dublin, responsable de la planification de Dublin pendant plus d'un quart de siècle. La commission a découvert que Redmond avait reçu des pots-de-vin d'un promoteur immobilier, Joseph Murphy Junior, et d'un entrepreneur en

<sup>7</sup> *Dáil Debates*, 15 septembre 1997.

<sup>8</sup> The Second Interim Report of the Tribunal of Inquiry into certain planning matters and payments, Stationery Office, Dublin, 2002.

construction, Michael Bailey, à la fin des années 1980. Le court rapport de 21 pages faisait état de quatre versements reçus par Redmond, lequel, a-t-on découvert, acceptait régulièrement des montants substantiels de la part de planificateurs et de promoteurs depuis les années 1960<sup>9</sup>.

Rien ne permet d'entrevoir que la commission Flood (renommée commission Mahon après le départ à la retraite du juge Flood en juin 2003) et la commission Moriarty approchent du terme de leur mandat. Elles ont toutes deux réussi de façon spectaculaire à mettre au jour des réseaux complexes de versements financiers frauduleux faits à des politiciens et à des représentants officiels du gouvernement. Même si elles n'ont pas réussi à prouver hors de tout doute que cet argent a servi à acheter des faveurs politiques aux niveaux local et national, les deux commissions se demandent, sans obtenir de réponse, pour quelle autre raison un homme d'affaires offrirait si généreusement et si discrètement de l'argent à certains individus (O'Halpin, 2000, p. 191). Bien que la commission Moriarty ait révélé l'existence de quelque 8 millions de livres de dons reçus par Haughey, elle a été incapable de prouver qu'il était coupable de corruption. En outre, les enquêtes des deux commissions ont souffert de la diminution de l'appui du public. Elles semblent démodées aux yeux de l'Irlande contemporaine. Il est important de noter que les dons jugés illicites reçus par Burke, le furent pendant les années 1980, tout comme ceux reçus par Haughey. Sachant cela, aucune preuve avancée par les commissions ne vient étayer les allégations selon lesquelles l'Irlande est devenue plus corrompue depuis 1997. En septembre 2005, le gouvernement a entamé les premières procédures en vue de clore les travaux des deux commissions en votant un règlement qui lui permettait à l'avenir de dissoudre les commissions d'enquête, à la condition que la dissolution soit d'abord approuvée par le Parlement (*Irish Times*, 2 septembre 2005).

Jusqu'à la fin des années 1990, l'Irlande se confortait dans l'idée que la corruption politique n'était pas répandue. Malgré les preuves recueillies par les

commissions d'enquête, cette façon de penser reste très répandue. En juillet 2003, Justice Matthew Smith, le président de la *Standards in Public Office Commission* (SIPO), qui veille à l'application du code de déontologie qui contrôle le financement des partis politiques et qui a introduit les concepts d'ouverture, de responsabilité et de transparence dans le nouveau code de déontologie, a rejeté les rapports du *Joseph Rowntree Charitable Trust*. Tout en mettant en garde contre les dommages qu'ils causaient à la réputation de l'État, Smith a admis que les événements des années passées commandaient qu'on resserre et qu'on relève les normes d'éthique dans l'intérêt du public. Le juge Smith a émis ses commentaires dans l'introduction du rapport annuel de 2002 de la SIPO, soulignant qu'il était regrettable que l'examen sur la place publique, par les commissions d'enquête, de faits de corruption présumée, ait mené à critiquer les méthodes de gestion du gouvernement: « ces critiques ne sont pas, dans l'ensemble, étayées par des faits, ce qui, selon moi, démontre que la totalité du processus de prise de décisions n'a pas été entachée » (traduction libre), avance-t-il pour attaquer les conclusions des rapports du *Joseph Rowntree Charitable Trust*. Pour Justice Smith, l'Irlande doit savoir, et en être satisfaite, que la fonction publique irlandaise, dans sa très grande majorité, n'a pas été touchée par la corruption<sup>10</sup>.

Les preuves produites jusqu'à présent devant les différentes commissions d'enquête mettaient en lumière le fait qu'on devait redoubler de vigilance sur les affaires de corruption. Le juge Smith est lui-même arrivé à cette conclusion lors du rapport annuel de 2003 de la SIPO, dans lequel il écrit: « Nous en sommes à une étape dans ce pays où il n'est plus acceptable de simplement aspirer à satisfaire les normes établies sur l'ouverture, la transparence et les responsabilités. Il nous faut agir maintenant<sup>11</sup> » (traduction libre). Il est vrai que la faiblesse de la *Dail* et le pouvoir du gouvernement auguraient mal d'un renversement de tendance. Les événements des 20 dernières années démontrent comment un exécutif et une élite gouvernementale non contrôlés peuvent mettre en

<sup>9</sup> The Third Interim Report of the Tribunal of Inquiry into certain planning matters and payments, Stationery Office, Dublin, 2004.

<sup>10</sup> Standards in Public Office Commission, *Rapport annuel 2002*.

<sup>11</sup> Standards in Public Office Commission, *Rapport annuel 2002*.

péril le principe de gestion saine et responsable (MacCarthaigh, 2005, p. 299-300). Même si le gouvernement et le système administratif sont surveillés de près par le public et que leur responsabilité s'est accrue de façon spectaculaire depuis les 25 dernières années, il reste beaucoup de travail à accomplir dans ce domaine.

## ■ LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES CITOYENS

Comme la société irlandaise a connu de nombreux changements pendant les dix dernières années, il importe maintenant d'examiner les relations qu'entretient le gouvernement avec les citoyens. Ces derniers disposent de plusieurs moyens de faire entendre leur voix. Le moyen le plus couramment utilisé est de communiquer avec le représentant local (*Teachta Dala*). Le rôle politique que joue le *Teachta Dala* est au cœur du système politique irlandais, car il réduit d'une part l'éloignement des citoyens face à leur gouvernement et il donne d'autre part de l'information sur l'application et les effets des politiques gouvernementales. Les citoyens s'attendent à ce que les membres du Parlement qu'ils ont élus soient des représentants actifs politiquement, c'est-à-dire qu'ils rendent compte de leurs problèmes personnels ou collectifs et de leurs griefs au ministère concerné. Les parlementaires de toutes les démocraties de la planète sont réputés avoir d'énormes charges de travail, et ceux d'Irlande ne font pas exception (Gallagher et Komito, 2005, p. 268).

Les citoyens irlandais ont également à leur disposition un ensemble de lois pour surveiller l'action du gouvernement. L'une des plus importantes est la *Loi sur l'accès à l'information* (1997). Première du genre en Irlande, elle confère un certain nombre de droits aux citoyens : le droit de consulter des documents officiels des ministères et des organismes gouvernementaux, de faire changer de l'information personnelle détenue par le gouvernement si elle est erronée ou mensongère, d'exiger des explications pour des décisions qui les concernent prises par un corps gouvernemental. La loi fut amendée en 2003 et son application fut élargie en y ajoutant l'accès à la correspondance entre les ministères. Néanmoins, pour beaucoup, la loi représente le renversement

du principe de confidentialité qui fut à la base du gouvernement depuis l'indépendance de l'État (Connolly, 2005, p. 347-348).

Les groupements d'intérêts jouent également un rôle clef dans la société irlandaise, en tant qu'intermédiaire entre les citoyens et le gouvernement. Le libre accès aux décideurs, par des voies privées ou publiques, directement ou indirectement, est d'une grande importance pour tous les groupes d'intérêts qui souhaitent exercer leur influence sur les décisions politiques. Par conséquent, les principaux d'entre eux, la *Irish Farmers Association*, le *Irish Congress of Trade Union* et la *Irish Business and Employers Confederation* ont tous des représentants qui siègent aux conseils d'administration des entreprises publiques et œuvrent au sein d'organismes consultatifs et d'évaluation, en Irlande et en Europe. Ils possèdent les ressources nécessaires pour réaliser leurs propres recherches et pour débattre de la meilleure décision à prendre dans toutes sortes de situations. Ils jouissent d'une grande accessibilité à la bureaucratie, tant au niveau national qu'international, et font du lobbying de façon continue. Ils sont aussi partie intégrante des partenariats socioéconomiques, comme nous l'avons vu précédemment (Murphy, 2005a, p. 366-367).

Les organisations qui se portent à la défense d'une cause (distinctes de celles qui défendent les intérêts d'un groupe en particulier) ont joué un rôle majeur dans le processus de prise de décisions en Irlande depuis le début des années 1980 ; que ce soit des organisations *ad hoc*, constituées pour faire pression lors d'un projet de loi en particulier, ce qui est désormais habituel dans la défense des causes morales telles que le divorce et la lutte contre l'avortement, ou des organisations dont la mission est permanente, comme Greenpeace. Les rassemblements formés dans l'espoir de faire voter un projet de loi spécifique ont été de plus en plus entendus ces dernières années, comme par exemple les groupes défendant les intérêts des femmes (Galligan, 1998). De plus, les efforts déployés par les organisations qui se portent à la défense d'une cause pour conscientiser le public ont contribué à l'émergence d'un électorat mieux informé que par le passé. En ce sens, les actions des groupes d'intérêts sont bénéfiques non seulement pour les membres de ces organisations, mais aussi pour la société en général.

Les groupes d'intérêts poursuivent leurs missions par différents moyens. Au nombre de ceux-ci, on compte les pressions privées ou publiques exercées sur le gouvernement, sur les politiciens et sur les autres groupes d'intérêts, ainsi que l'utilisation des médias. Malgré l'existence de nombreux moyens pour parvenir à leurs fins, le Parlement, et tout particulièrement la *Dail* et ses membres, reste la cible de prédilection des groupes d'intérêts, surtout parce que le Parlement détient l'accès à l'information et à la publicité. Les membres de la *Dail* ont accès à de l'information privilégiée, peuvent faire de la publicité (surtout lors de la télédiffusion des séances de la *Dail*) et sont en position d'exercer des pressions sur le gouvernement et sur un ministre en particulier lors de la présentation des questions pendant ces séances. De fait, tous les partis politiques, les membres de la *Dail* et les conseillers de comté disent recevoir un nombre toujours croissant de documents de la part des groupes d'intérêts et des lobbys (O'Halpin et Connolly, 1998, p. 132).

La multiplication des groupes d'intérêts a accru le nombre de lobbyistes professionnels, ou « conseillers en affaires publiques » comme ils se font appeler. Les lobbyistes d'Irlande comptent dans leurs rangs d'anciens porte-parole du gouvernement, d'anciens leaders de partis politiques, d'anciens membres de la *Dail* et de très nombreux anciens journalistes. Bien que les lobbyistes aient à l'origine assuré la promotion d'intérêts étrangers en Irlande, ils sont désormais engagés dans un lobbying plus classique. Les politiciens soutiennent que, par le passé, les entreprises privées faisaient des dons aux partis politiques non pas pour s'attirer leurs faveurs, mais pour avoir accès au gouvernement. Il semblerait que les sociétés et autres intervenants paient les lobbyistes pour la même raison, quoique cela se fasse aujourd'hui de façon plus formelle. Les lobbyistes disent que leur rôle est de prodiguer des conseils et de donner accès au processus de prise de décisions aux entrepreneurs. Ceux-ci sont réputés ne pas connaître la gestion des affaires publiques et auraient donc besoin qu'un spécialiste en la matière qui les initie aux rouages complexes de la machine gouvernementale. La plupart des lobbyistes qui travaillent aujourd'hui en Irlande ont une longue expérience du fonctionnement des systèmes politique et administratif et prétendent que

les gens qu'ils représentent, pour la plupart dirigeants de grandes sociétés, l'ignorent.

Les lobbyistes affirment que l'exercice du pouvoir par tel ou tel parti importe peu. Les grandes entreprises « se couvrent » cependant en engageant différents lobbyistes à l'approche de différents partis politiques. Cette méthode est facilitée par le fait qu'il y ait autant d'anciens porte-parole du gouvernement dans le milieu du lobbying. Certains de ces « conseillers » étaient même des membres actifs de la *Dail*. Entendu devant la commission Moriarty en 2003 pour l'octroi de la deuxième licence de l'État pour des téléphones portables, l'entrepreneur Denis O'Brien a déclaré avoir rencontré Michael Lowry pour la première fois au début de 1995, quelques mois après que ce dernier eut été nommé ministre des Transports, de l'Énergie et des Communications. Il a aussi déclaré devant le juge que la rencontre fut organisée par le défunt Jim Mitchell, alors élu du Fine Gael, qui agissait à titre de conseiller pour O'Brien (*Irish Times*, 14 novembre 2003).

Les conflits d'intérêts qui ont été découverts par les différentes commissions ont abouti en 2003 à la rédaction par l'Institut des relations publiques d'Irlande d'un code de conduite qui stipule que les membres siégeant à la *Dail* ne peuvent pas offrir leurs services en tant que conseillers dans les affaires publiques, pas plus que les employés du secteur public ou ceux engagés à temps complet en tant que conseillers politiques. Il semble que les membres de la *Dail* aient compris la leçon. L'*Ethics in Public Office Act* de 1995 a pour la première fois dressé la liste des avoirs de tous les membres de la *Dail Eireann*. Selon les derniers registres, aucun groupe d'intérêts n'a sollicité les services d'un membre du Parlement pour qu'il fasse du lobbying en son nom. Néanmoins, le Parlement et ses membres restent au cœur de l'attention de ceux qui veulent influencer les politiques publiques. Selon l'information présentée dans ce texte, nous pouvons avancer sans crainte d'être contredits que les activités des groupes d'intérêts se sont intensifiées avec l'avènement de l'Irlande moderne. Le Parlement lui-même connaît ce phénomène. En 1999, le sous-comité de la commission des comptes publics, chargé d'étudier certaines affaires touchant au revenu, a découvert lors de ses enquêtes sur la fraude fiscale de la *Deposit Interest Retention Tax* qu'il existait des

relations étroites et inadéquates entre des banques et le gouvernement : « Les preuves suggèrent que l'État et ses agences ont peut-être été trop attentifs aux affaires bancaires, et trop sensibles à leurs arguments et à leur lobbying » (Murphy, 2005a, p. 380, traduction libre). Ceci accorde foi à l'opinion qui veut que les groupes qui ont de l'argent ont une influence néfaste sur le personnel politique. En politique, il est clairement établi que ceux qui ont le plus d'argent exercent le plus d'influence, et, suivant ce postulat, les activités des groupes d'intérêts en Irlande sont à la fois inégales et problématiques. Le citoyen ordinaire, n'ayant ni le soutien ni les moyens des groupes d'intérêts pour retenir les services de lobbyistes, peut trouver très difficile de se faire entendre par l'appareil politico-administratif.

## ■ EN CONCLUSION

La République d'Irlande a connu des changements majeurs depuis sa fondation, mais pendant toute son histoire, aucune période n'a été aussi marquée par les transformations que la dernière décennie. L'Irlande a connu pendant ces années des bouleversements dans ses perspectives économiques. Elle s'est engagée dans des partenariats socioéconomiques, s'est dotée de politiques de réglementation, a apporté des transformations à sa bureaucratie administrative, a rendu les relations entre le gouvernement et les citoyens plus transparentes et a resserré sa gestion des malversations et des méfaits politiques. Malgré ces changements, l'Irlande demeure une démocratie parlementaire où le gouvernement conserve encore l'essentiel des pouvoirs sur la vie politique et parlementaire. Le gouvernement a également un rôle prédominant dans le processus de prise de décisions. L'Irlande reste en grande partie un État où ceux qui ont la haute main sur les leviers du pouvoir donnent le ton à la vie politique et sociale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Barry, F. (2004). « Export Platform FDI: the Irish Experience », *EIB Papers*, vol. 9, n° 2, Luxembourg, European Investment Bank, p. 8-37.
- Connolly, E. (2005). « The government and the governmental system », dans J. Coakley et M. Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4<sup>th</sup> edn. Abingdon: Routledge and PSAI Press, p. 328-351.
- Elgie, R. et P. Fitzgerald (2005). « The President and the Taoiseach », dans J. Coakley and M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4<sup>e</sup> éd. Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 305-327.
- Gallagher, M. (2003). « Ireland: party loyalists with a permanent base », dans J. Borchert and J. Zeiss (éd.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 187-202.
- Gallagher, M. et L. Komito (2005). « The constituency role of Dáil deputies » dans Jo. Coakley et M. Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4<sup>e</sup> éd. Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 242-271.
- Galligan, Y. (1998). *Women and Politics in Contemporary Ireland: From the Margins to the Mainstream*, London, Pinter.
- Garry, J. (1995), "The demise of the Fianna Fáil – Labour Partnership government and the rise of the Rainbow coalition", *Irish Political Studies*, vol. 10, pp.192-199.
- Hardiman, N. (2002). « From conflict to co-ordination: economic governance and political innovation in Ireland », *West European Politics*, vol. 25, n° 4, p. 1-24.
- Harvey, B. (2002). *Rights and justice work in Ireland: a new base line*, York, Joseph Rowntree Charitable Trust.
- Harvey, B. (2002). *Rights and justice work in Ireland: a new base line*, York, Joseph Rowntree Charitable Trust, 2<sup>e</sup> éd.
- Kissane, B. (2002). *Explaining Irish Democracy*, Dublin, University College Dublin Press.

- Laver, M. et A. Arkins (1990). « Coalition and Fianna Fáil », dans M. Gallagher et R. Sinnott (éd.), *How Ireland Voted 1989*, Galway, PSAI Press, p. 192-207.
- Laver, M. et K. Shepsle (1994). « Cabinet government in theoretical perspective », dans M. Laver et K. Shepsle (éd.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 285-309.
- MacCarthaigh, M. (2005). *Accountability in Irish Parliamentary Politics*, Dublin, Institute of Public Administration.
- Mair, P. et L. Weeks (2005). « The Party System », dans J. Coakley et M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4<sup>e</sup> éd., Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 135-159.
- Millar, M. et D. McKeivitt (2000). « The Irish Civil Service System » dans H. A.G. M. Bekke et F. M. van den Meer (éd.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 36-57.
- Murphy, G. (2003). « The background to the election » dans M. Gallagher, M. Marsh and P. Mitchell (eds), *How Ireland Voted 2002*, Basingstoke, Palgrave.
- Murphy, G. (2005a). « Interest groups in the policy-making process », dans J. Coakley et M. Gallagher (éd.), *Politics in the Republic of Ireland*, 4<sup>e</sup> éd., Abingdon, Routledge and PSAI Press, p. 352-383.
- Murphy, G. (2005b). « Payments for no political response?: Political corruption and tribunals of inquiry in Ireland, 1991-2003 », dans J. Garrard et J. L. Newell (éd.), *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester, Manchester University Press, p. 91-105.
- O'Halpin, E. (1997). « Partnership programme managers in the Reynolds-Spring coalition, 1993-94: an assessment », *Irish Political Studies*, vol. 12, p. 78-91.
- O'Halpin, E. et E. Connolly (1998). « Parliaments and pressure groups: the Irish experience of change » dans P. Norton (éd.), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, London, Frank Cass, p. 124-144.
- O'Halpin, E. (2000). « Ah they've given us a good bit of stuff...: Tribunals and Irish Political Life at the end of the twentieth century », *Irish Political Studies*, Vol. 15, p. 182-193.
- O'Leary, B. (1991). « An Taoiseach: the Irish prime minister », *West European Politics*, vol. 14, n° 2, p. 133-162.
- O'Neill, B. (2000). « Political and legal issues arising out of recent tribunals of inquiry », *Irish Political Studies*, vol. 15, p. 201-212.
- Roche, W. K. et T. Cradden (2003). « Neo-corporatism and social partnership » dans M. Adshead et M. Millar (éd.), *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, London, Routledge, p. 69-87.
- (NDLR) : Deux rapports récents (octobre 2006) viennent de paraître sur les politiques d'innovation en Irlande :
- *Services Innovation in Ireland – Options for Innovation Policy*. Ireland's National Policy and Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation. Dublin 2006. [www.forfas.ie](http://www.forfas.ie)
  - *Strategy for Science, Technology and Innovation 2006 – 2013*. Department of Enterprise, Trade and Employment. Dublin 2006. [www.entemp.ie](http://www.entemp.ie)

# ENAP

## L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'**Observatoire de l'administration publique** de L'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

**École nationale d'administration publique**

# Les chantiers du fédéralisme suisse : gouvernance renouvelée et réformes engagées

Par **Bernard Dafflon**, professeur, département d'économie politique, Université de Fribourg • [bernard.dafflon@unifr.ch](mailto:bernard.dafflon@unifr.ch)

Durant ces deux dernières décennies, le fédéralisme suisse a été directement remis en question par la globalisation et l'intensification de la concurrence ; il en a souffert, mais en même temps, il a cherché de nouvelles stratégies et de nouvelles formes d'organisation pour y faire face. La première Constitution de l'État fédéral de 1848 était fondée sur les principes de solidarité, d'entraide et de collaboration. Compte tenu des particularités topographiques du pays, couché entre le Jura et l'arc alpin, l'objectif était le développement régional harmonieux des cantons. Les grandes régies fédérales, les chemins de fer fédéraux, la poste et les télécommunications et l'approvisionnement en énergie concourraient à cet objectif. En 1959, l'introduction d'une péréquation entre les cantons s'inscrit dans la droite ligne de cette solidarité ; mais c'était aussi un constat sur l'émergence de fortes disparités régionales et la difficulté à maintenir l'équilibre régional. Plus de 150 ans ont passé ; durant cette longue période, le fédéralisme coopératif a largement évolué, s'est développé, s'est enrichi. Mais, comme dans tous les autres pays européens, fédérés ou centralisés, les premières difficultés ont surgi avec la fin des « Trente glorieuses » vers le milieu des années 1980.

L'organisation fédérale suisse, quasi immuable dans ses fondements et ses institutions, a fait son *aggiornamento*, sans trop de bruit ni effet de manche, à son habitude : avec ténacité, pas à pas, non sans succès. Tout n'est pas parfait, tant s'en faut ; des réformes engagées restent encore à mûrir dans le détail de leurs applications. Citons d'ores et déjà

quelques grandes étapes récentes, que nous avons sélectionnées parmi d'autres possibles et qui serviront de fil rouge à cet article : (1) l'introduction d'un nouveau plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques, en 1981, a eu des conséquences qui vont bien au-delà de la dimension technique d'un tel instrument ; (2) la nouvelle Constitution fédérale, acceptée par le peuple et une majorité des cantons en 1998, donna un nouvel élan au fédéralisme, avec deux changements indirects importants, l'un rendant possible le passage du fédéralisme coopératif vers un fédéralisme de concurrence, l'autre reconnaissant l'importance des communes urbaines dans la métropolisation des activités et de l'habitat ; (3) enfin, en 2004, le peuple et les cantons acceptaient une nouvelle péréquation et une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement, réforme essentielle du fédéralisme entre la Confédération et les cantons (fédéralisme vertical) et entre les cantons eux-mêmes (fédéralisme horizontal). Ces trois étapes, 1981, 1998 et 2004 sont au cœur des thèmes que nous avons choisi pour illustrer l'exemple de la Suisse dans ce numéro de *Télescope* consacré à la gouvernance des sociétés de taille réduite.

Cet article est divisé en quatre sections. La première rappelle les données institutionnelles caractéristiques du fédéralisme en Suisse : organisation en trois ordres de gouvernement, principes de démocratie participative, droit de référendum et d'initiative. La deuxième section présente de manière succincte le plan comptable harmonisé introduit progressivement de 1981 à 1990 dans les communes et les cantons. Ce qui nous intéresse ici en premier, ce sont les conséquences – à notre sens très positives – qui en découlèrent en termes de démocratie participative. La troisième section s'interroge sur la question des structures territoriales : le paysage politique trop fractionné peine à se réformer justement parce que les résistances démocratiques sont fortes – revers de

la médaille ou sagesse populaire? La quatrième section s'arrête sur la nouvelle répartition des tâches: quelle en est la logique, quels en sont les objectifs et les difficultés de mise en œuvre.

### ■ LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES

Commençons par présenter brièvement les caractéristiques du fédéralisme suisse. Cela est indispensable si l'on veut comprendre pourquoi, en Suisse, les rapports entre l'État et la société civile ne se sont que peu transformés du point de vue de la démocratie participative: cette dernière est acquise de longue date. Les transformations survenues ne sont donc pas institutionnelles, ce sont des adaptations marginales: de nouveaux instruments de gestion sont apparus et ils améliorent la transparence et l'information, ce qui a eu pour conséquence de renforcer l'engagement citoyen. Deux aspects retiennent ici notre attention, la démocratie directe et la fragmentation territoriale.

L'ancienne Constitution du 12 septembre 1848 a donné à l'État fédéral son visage actuel: abandon du système confédéral (même si le mot Confédération helvétique demeure en usage); mise en place d'une structure de gouvernement à trois niveaux: communes, cantons et Confédération; protection constitutionnelle du principe de subsidiarité et institution de la démocratie participative avec droits d'initiative et de référendum. La Confédération comptait alors 25 cantons ou demi-cantons et 3204 communes. Le nombre maximal de communes passa même à 3211 en 1860. Dès 1978, la Confédération compte un canton de plus, le Jura, détaché de Berne. Le nombre de communes a continuellement baissé durant cette période, avec une forte accélération durant les cinquante dernières années: ainsi est-on passé de 3211 à 3101 (soit une baisse de 110) en un siècle (1848-1950), puis à 2763 en 2005 (une baisse de 338).

### La démocratie helvétique: représentative et participative

Si, au niveau des cantons, la démocratie représentative s'est finalement imposée presque partout avec des parlements cantonaux élus au suffrage universel<sup>1</sup>, la démocratie directe définit le système politique ordinaire de la plupart des communes. Partout, les droits d'initiative et de référendum sont les composantes incontournables et originales de la participation citoyenne.

• **L'autorité législative.** Aucun parlement cantonal n'est constitué de politiciens professionnels. Au niveau local, la démocratie participative étant acquise de longue date, l'assemblée communale, rassemblant les citoyens ayant leur domicile dans une commune, est l'autorité législative. Dans certains cantons, l'assemblée communale peut être remplacée par un parlement communal dont les membres sont élus. Notons que dans tous les cantons, les ressortissants étrangers exerceront bientôt les mêmes droits citoyens. Dans les cantons romands, l'institution d'un parlement local est obligatoire dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève, ainsi que dans huit communes du canton de Fribourg énumérées par la loi. Elle est facultative ailleurs, parfois avec un seuil minimal de population (et non pas de citoyens ou d'électeurs). Le nombre de conseillers varie d'un système à l'autre. Le tableau 1 donne un aperçu de la situation dans les trois cantons romands entièrement francophones (Genève, Neuchâtel et Vaud), ainsi que dans ceux de Berne, Fribourg, du Valais (bilingues: allemand et français), du Tessin (italophone) et des Grisons (trilingue: romanche, allemand et italien).

<sup>1</sup> La *Landsgemeinde* (littéralement « l'assemblée du pays »), c'est-à-dire l'assemblée des citoyens réunis pour discuter directement des affaires du canton, n'existe plus que dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris. Elle a été abolie dans les derniers autres cantons à *Landsgemeinde* en 1996 (Nidwald), 1997 (Appenzell Rhodes Extérieures) et 1998 (Obwald) pour des raisons pratiques d'organisation. Il devenait impossible de réunir en un seul lieu les citoyens cantonaux, de leur laisser le temps de parole s'ils souhaitaient le prendre et de contrôler les votes sinon par des systèmes compliqués impliquant le déplacement des votants sur le lieu des débats.

TABLEAU 1 : RÉGIME PARLEMENTAIRE LOCAL DES CANTONS LATINS ET BILINGUES

CANTON	LÉGISLATIF		EXÉCUTIF
	PARLEMENT LOCAL	NOMBRE DE MEMBRES	NOMBRE DE MEMBRES (TOUJOURS IMPAIR)
1	2	3	4
<b>BERNE</b>	Facultatif	≥ 30	≥ 3
<b>FRIBOURG</b>	Pas en dessous de 600 habitants. Facultatif dès 600 habitants + liste obligatoire (chefs-lieux)	30 à 80	5 à 9
<b>TESSIN</b>	Pas en dessous de 300 habitants. Facultatif dès 300 habitants. Obligatoire dès 5 000 habitants.	15 à 60 ≥ 30	3 à 7
<b>VAUD</b>	Obligatoire jusqu'à 600 habitants (puis proportionnel) 10 000 habitants et plus	≤ 30 75 à 100 maximum	3 à 9
<b>VALAIS</b>	Pas en dessous de 700 habitants. Facultatif dès 700 habitants.	20 à 80	3 à 15
<b>NEUCHÂTEL</b>	Obligatoire, selon le chiffre de la population	15 à 40	3 à 7
<b>GENÈVE</b>	Obligatoire	9 à 80	3 à 5
<b>JURA</b>	Facultatif	≥ 30	≥ 3
<b>GRISONS*</b>	Facultatif	Selon la constitution communale	Selon la constitution communale

Sources : recherche de l'auteur, lois cantonales sur les communes, état au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

\* Note : le canton des Grisons est le seul qui ne fixe pas dans la législation cantonale de règle sur la forme que doit prendre au niveau local l'exercice de la démocratie ; il appartient aux communes de décider seules et comment elles feront, mais cela doit être fixé dans un règlement sur les institutions communales pour éviter des changements intempestifs de régime au gré des humeurs politiques.

• **L'autorité exécutive.** Tous les exécutifs, communaux et cantonaux, sont de type collégial, élus au suffrage universel, au système majoritaire ou proportionnel. Le nombre de membres d'un exécutif varie d'un canton à l'autre (tableau 1, colonne 4). Il est souvent de trois dans les très petites communes, de cinq au moins dans les cantons, mais se situe généralement entre cinq à neuf membres selon le chiffre de la population. La durée des fonctions est de quatre ou cinq ans selon les cantons. En général, l'autorité exécutive désigne un président (appelé aussi maire ou syndic au niveau local), qui n'a pas de pouvoir supplémentaire, sinon la charge de représenter le canton ou la commune. Les exécutifs

cantonaux sont presque partout professionnalisés. Les membres des exécutifs communaux ne sont pas des professionnels, à l'exception de quelques très grandes communes.

• **La répartition des compétences.** Dans tous les cantons, l'assemblée communale détient les pouvoirs de décision sur tous les objets importants de la gestion administrative, financière et patrimoniale de la commune. Elle décide en particulier :

- le budget de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement ainsi que leur couverture financière ;

- les impôts, les taxes et les redevances d'utilisation (contributions causales);
- toutes les transactions concernant les immeubles communaux;
- les règlements communaux;
- l'adhésion à une association de communes (syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple);
- les fusions de communes.

Les compétences des parlements locaux, là où ils existent, sont exactement les mêmes. Dans ce cas, les citoyens détiennent le plus souvent des droits d'initiative et de référendum sur les objets suivants:

- les dépenses d'investissement;
- les impôts, les taxes et les redevances d'utilisation;
- l'adhésion à une association de communes;
- la fusion avec une autre commune.

• **Le référendum financier.** Le droit de référendum, particulièrement financier, joue un rôle important dans les cantons. Il se fonde sur le constat que la seule volonté politique d'économiser, si elle existe, ne suffit pas pour une saine gestion des finances publiques. Le peuple souverain ne se contente pas d'élire ses représentants et de subir leurs décisions; il refuse d'abandonner sur la période de législature tout pouvoir de contrôle des décisions des élus. De ce fait, il met sous tutelle les actions du parlement en introduisant des mécanismes institutionnels contraignants et incontournables. Par le référendum financier, le corps électoral se donne la faculté d'approuver ou de rejeter les actes étatiques touchant au domaine des finances de l'État, notamment les décisions dépensières. Il s'agit de permettre aux citoyens d'ouvrir ou de fermer les cordons de la bourse et donc de décider en partie le niveau de la charge fiscale voulue. La finalité du référendum est de permettre la participation des citoyens aux décisions impliquant des dépenses importantes qui les touchent indirectement en tant que contribuables. Il vise donc à garantir une meilleure prise en compte des préfé-

rences des citoyens et une certaine responsabilité dans la prise de décisions publiques (Novaresi, 2001, p. 150-151).

Les études de politique économique portant sur les conséquences des référendums dans le cas suisse ne sont pas très nombreuses<sup>2</sup>, mais elles concluent généralement dans le même sens: un accès facilité au référendum financier et une plus grande ouverture du débat démocratique (démocratie directe plutôt que parlementaire) sont des facteurs de plus grande responsabilité budgétaire, de moins de déficit et de moins d'endettement public.

**EXEMPLE : CONSTITUTION DU CANTON DE FRIBOURG DU 16 MAI 2004**

**Art. 45 Référendum a) obligatoire**

Sont soumis obligatoirement à un vote populaire:

- a) la révision partielle ou totale de la Constitution;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

**Art. 46 b) facultatif**

1. 6 000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander un vote populaire sur:

- a) les lois;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ou qui portent sur des crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale.

2. Les signatures doivent être récoltées dans un délai de 90 jours.

Premières constatations à l'issue de cette brève description: les éléments constitutifs d'une démocratie participative existent de fait dans les cantons suisses depuis la fondation de l'État fédéral en 1848; l'étendue des compétences est déjà large; les mesures récentes concourant à améliorer la participation ne sont que marginales.

**La (trop ?) forte fragmentation territoriale**

Le découpage politique des cantons et des communes se caractérise par une très forte fragmentation

<sup>2</sup> Notons les contributions importantes de Frey (1994), Feld et Savioz (1997), Feld et Kirchgässner (1999), Novaresi (2001).

territoriale (tableau 2). Les cantons suisses sont nettement plus petits que les unités territoriales des autres pays européens : pour certains, le nombre d'habitants correspond à celui d'une grosse bourgade.

Seules la France, la Slovaquie et la République tchèque ont autant de si petites communes (Steiner, 2002, p. 176).

**TABLEAU 2 : NOMBRE ET TAILLE DES COMMUNES SUISSES 2004**

CANTON	NOMBRE DE COMMUNES				TAILLE DES COMMUNES 2004		
	1950	1988	2005	VARIATION 1950-2005	POPULATION RÉSIDENTE	TAILLE MOYENNE DES COMMUNES	TAILLE MÉDIANE DES COMMUNES
1	2	3	4	5=4-2	7	8	9
Zurich	171	171	171	0	1 261 810	7 379	3 210
Berne	493	412	398	-95	955 378	2 400	887
Lucerne	107	107	103	-4	354 731	3 444	1 759
Uri	20	20	20	0	35 083	1 754	845
Schwytz	30	30	30	0	135 989	4 533	2 892
Obwald	7	7	7	0	33 162	4 737	4 456
Nidwald	11	11	11	0	39 497	3 591	3 012
Glaris	29	29	27	-2	38 317	1 419	720
Zoug	11	11	11	0	105 244	9 568	8 001
Fribourg	284	259	176	-108	250 377	1 376	736
Soleure	132	130	126	-6	247 379	1 963	1 021
Bâle-Ville	3	3	3	0	186 753	62 251	20 583
Bâle-Campagne	74	73	86	12	265 305	3 085	1 253
Schaffhouse	35	34	32	-3	73 788	2 236	682
Appenzell Rh.-Ext.	20	20	20	0	52 841	2 642	1 714
Appenzell Rh.-Int.	6	6	6	0	15 029	2 505	1 951
Saint-Gall	91	90	89	-2	458 821	5 098	3 419
Grisons	221	213	208	-13	187 812	903	314
Argovie	233	232	231	-2	565 122	2 446	1 378
Thurgovie	201	179	80	-121	232 978	2 807	1 848
Tessin	257	247	204	-53	319 931	1 568	690
Vaud	388	385	381	-7	647 382	1 695	450
Valais	170	163	153	-17	287 976	1 882	793
Neuchâtel	62	62	62	0	167 910	2 708	996
Genève	45	45	45	0	427 396	9 498	2 396
Jura	-	82	83	83	69 091	832	404
<b>TOTAL</b>	<b>3 101</b>	<b>3 021</b>	<b>2 763</b>	<b>-338</b>	<b>7 415 102</b>	<b>2 669</b>	<b>959</b>

Sources : Colonnes 2 et 3 : Ladner et autres, 2000, p. 98 ; Colonnes 4, 7 à 9 : Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Selon la théorie du fédéralisme financier, un découpage territorial adéquat assure la proximité entre décideurs et utilisateurs des services collectifs locaux, garant d'une bonne allocation des ressources et de l'efficacité productive. Mais une trop forte fragmentation, comme c'est le cas ici, pose problème. Dans leurs limites politiques actuelles, maintes unités territoriales, communes ou cantons, n'ont pas une taille suffisante pour engranger les économies d'échelle possibles dans la production de services collectifs. En outre, cette petitesse engendre des effets de débordement, notamment au sein des agglomérations urbaines. Les communes centres, voire les cantons centraux, fournissent des prestations dont bénéficient les résidents des territoires adjacents, mais sans en assumer le « coût fiscal » adéquat. Or, comme nous le verrons dans la section 3, les solutions préconisées par le fédéralisme financier se heurtent à des résistances démocratiques affirmées.

#### ■ LA RÉFORME COMPTABLE DE 1981

Depuis le milieu des années 1980, le plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques adopté par la Conférence des directeurs (ministres) cantonaux des finances (CDCF, 1982) s'est imposé tant au niveau local que dans les cantons. Le plan comptable harmonisé suisse est une structure organisée avec plus ou moins de technicités et de complexité pour identifier des centres de charges, la nature des charges et des produits et pour permettre de calculer les coûts exacts des prestations publiques par fonction et par centre de charge. Il n'est toutefois pas que cela. Tel qu'il a été structuré, ce plan comptable reflète avant tout les options budgétaires, dépensières ou fiscales des pouvoirs cantonaux et locaux. Son adoption nécessite donc une réflexion préalable de politique économique publique, dont les tenants et aboutissants nous intéressent spécialement dans le cadre de cet article. Le schéma ci-après donne l'orientation générale du modèle comptable. À long terme, son application a eu trois conséquences essentielles : (1) la distinction entre compte de fonctionnement et compte des investissements a renforcé le pouvoir de décision des assemblées et des parlements cantonaux et communaux et précisé l'étendue du référendum financier décrit plus haut ; (2) l'analyse des coûts a induit la mise en œuvre des principes de

l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur ; (3) enfin, avec l'exigence de l'équilibre du compte de fonctionnement, la règle d'or des finances publiques a retrouvé toute sa pertinence en termes de gouverne et de responsabilité budgétaire.

#### Le plan comptable harmonisé : outil de bonne gouvernance

Le plan comptable harmonisé de 1981 – conseillé sans être imposé, une démarche typique du fédéralisme suisse – a mis une dizaine d'années pour s'imposer pratiquement dans tous les cantons et communes. Il introduit la séparation entre budget de fonctionnement et budget des investissements. La séparation des deux budgets permet d'organiser la politique financière sans ambiguïté et de manière efficiente en autorisant le recours à l'emprunt pour les seuls investissements. La répartition du financement fiscal des investissements sur les années d'utilisation répond au principe d'équivalence dans le temps (« *pay-as-you-use finance* ») et satisfait ainsi l'objectif d'équité entre les générations : les générations futures paient aussi les coûts d'une infrastructure, mais bénéficient en même temps des services de cette infrastructure.

Une définition uniforme et sans ambiguïté de l'investissement est très importante. La notion généralement retenue en économie publique est celle d'une dépense qui accroît la valeur du patrimoine et dont l'utilité s'étend sur plusieurs années. Du point de vue démocratique, une définition suffisamment précise pour être opérationnelle revêt un double rôle. D'une part, elle détermine la séparation entre le compte de fonctionnement et celui des investissements. Cette séparation est essentielle pour appliquer correctement les règles du référendum financier là où il existe et donc pour fixer le champ de la démocratie participative en matière de dépenses d'investissement. Or, cette définition appartient à la loi ; on ne peut tout simplement pas l'intégrer sans contrôle dans un plan comptable qui n'est qu'un instrument technique de gestion. Par ailleurs, cette définition fixe le cadre d'application de la règle d'or des finances publiques et donc le contenu de l'équilibre budgétaire.

Le schéma illustre la séparation du budget en deux dimensions : fonctionnement et investissements. Le



équipement. Une telle procédure existe dans plusieurs cantons suisses au niveau communal. Celui de Fribourg est pionnier en la matière. Toute décision d'investissement prise par l'assemblée communale n'est valable que si elle se base sur un programme d'investissement précisant: (1) l'objet de la dépense; (2) sa couverture financière; (3) la durée et le montant annuel des amortissements et le coût des intérêts; et (4) une estimation des charges d'exploitation que l'investissement entraîne. Tout citoyen peut attaquer en procédure administrative une décision de l'assemblée qui ne contiendrait pas ces quatre points: la décision est alors annulée. On a, dans ce cas, un double contrôle démocratique: d'une part, même si le dossier d'investissement est préparé par l'exécutif, la décision d'investissement appartient aux citoyens réunis en assemblée<sup>3</sup>; d'autre part, un citoyen peut toujours attaquer la décision en annulation si un seul des quatre points n'est pas mentionné ou n'a pas été débattu.

### L'analyse des coûts

La part importante que les finances publiques cantonales et locales représentent au sein même du secteur public et dans l'économie, de même que l'explosion des coûts de fonctionnement et d'investissement dans différents domaines de l'activité communale, exigent une connaissance précise des coûts et des prix de revient de certaines tâches et la maîtrise des instruments de gestion, à l'instar de ce qui prévaut pour les entreprises commerciales. Les décideurs politiques et les administrations ont besoin d'information fiable et transparente sur l'efficacité et les coûts des services publics. Les moyens à disposition étant limités, il n'est possible de les affecter efficacement que si les coûts effectifs et les prestations qui les occasionnent sont visibles par tous les intéressés. Mais les comptabilités publiques sont encore souvent lacunaires sur ce point.

Le plan comptable harmonisé suisse met l'accent sur le calcul des coûts de production des services publics en intégrant des éléments de comptabilité analytique, de contrôle et d'étalonnage. Trois objectifs justifient cette approche: (1) l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou de celui du pollueur-payeur pour les tâches environnementales; (2) les partenariats entre collectivités publiques qui exigent de connaître les coûts exacts des tâches afin d'éviter des politiques de prix discriminatoires (*dumping* en particulier) ou des rentes de situation (comportement de monopoleur imposant unilatéralement ses conditions); (3) les comparaisons entre collectivités, du coût des prestations individuelles lorsqu'elles sont produites dans une situation de monopole local avec une clientèle captive.

On est bien là dans le champ des transformations opérationnelles qui sont intervenues dans le secteur public cantonal et communal en Suisse durant ces dix dernières années: l'autonomisation de plusieurs tâches comme moyen d'éviter la privatisation. Dans un système démocratique où les citoyens décident de leur fiscalité, on a vu naître une résistance de plus en plus forte, voire quasi viscérale aujourd'hui, à toute hausse des impôts directs<sup>4</sup>. Par contre, cette résistance fond lorsque le citoyen est confronté à une alternative moins diffuse que l'impôt, en clair lorsqu'il doit payer une redevance d'utilisation en contrepartie d'une prestation publique précise. Ainsi, les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur apparaissent comme une alternative crédible à l'impôt. Désormais, presque un tiers des ressources locales et un sixième des finances cantonales proviennent de l'application de ces principes, des proportions qui ont pratiquement doublé en 20 ans. Les domaines principalement touchés sont la distribution d'eau potable, le traitement des eaux usées, l'enlèvement des déchets, les services industriels communaux tels le gaz et l'électricité, les transports publics et l'utilisation de l'espace public comme le stationnement des voitures ou les marchés.

<sup>3</sup> Il est à noter à ce propos que les règles de convocation des assemblées sont strictes: délai de convocation, liste des objets à traiter, dossiers mis à disposition et autres critères de ce genre sont monnaie courante. Le non-respect de la procédure rend la décision annulable sur simple recours administratif d'un citoyen. Le juge administratif constate que la forme requise n'a pas été respectée; il ne se prononce jamais sur le fond, ni sur le résultat. Même une décision prise à l'unanimité, mais qui ne respecte pas la forme, est annulée.

<sup>4</sup> Ce sont les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des sociétés, ainsi que l'impôt sur la valeur des immeubles.

L'application de la *Loi fédérale sur la protection des eaux* (voir l'encadré) est un bon exemple récent. La loi fédérale a été acceptée sans problème. Il appartient aux cantons de veiller à son application, mais aux communes de l'appliquer sur le terrain. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les taxes doivent être décrites dans un règlement voté par l'instance législative. On a vu dans la sous-section sur le plan comptable que cette compétence appartenait aux assemblées communales. Ce sont donc les citoyens qui débattent et définissent le contour des redevances d'utilisation qu'ils devront payer pour l'évacuation et le traitement des eaux usées et pour un enlèvement des déchets respectueux de l'environnement. On notera que la loi écarte toute possibilité d'illusion fiscale, puisque la redevance doit être calculée non seulement sur la valeur historique des infrastructures existantes, mais encore sur les coûts estimés de leur remplacement dans le futur. Les discussions peuvent être vigoureuses, mais quand les décisions sont prises, il y a peu de contestation, et pratiquement pas de problème d'encaissement. L'application du plan comptable pour ces centres de charge n'est pas étrangère à cette bonne gouvernance: l'origine des coûts y est fixée de manière transparente et elle est vérifiable par chacun.

#### LOI FÉDÉRALE SUR LA PROTECTION DES EAUX

La loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux a été complétée par l'article 60a introduit le 20 juin 1997. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997 et énonce ceci:

« 1 Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution des tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction:

- a. du type et de la quantité d'eaux usées produites;
- b. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations;
- c. des intérêts;
- d. des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.

[...]

4 Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. »

#### La règle d'or des finances publiques : l'équilibre budgétaire

Le plan comptable harmonisé est fondé sur trois principes: (1) le budget de fonctionnement, y compris l'amortissement, doit être équilibré; (2) l'emprunt n'est autorisé que pour les investissements; (3) l'amortissement doit correspondre à la durée d'usage desdits investissements; il est inscrit dans le budget de fonctionnement. C'est la « règle d'or » des finances publiques dont l'argumentaire contient presque toujours les trois arguments suivants.

- La règle de l'équilibre budgétaire a une vertu disciplinaire fondamentale en permettant aux impôts de jouer leur rôle traditionnel de « prix » des politiques publiques offertes. Résultat essentiel de l'analyse économique des décisions collectives, la capacité du processus démocratique à produire des choix budgétaires efficaces, c'est-à-dire conformes aux attentes des citoyens, dépend de l'information fournie aux votants sur les coûts des prestations offertes. Or, le moyen à la fois le plus simple et le plus exact de sensibiliser les électeurs aux charges collectives consiste à lier les demandes au paiement d'une contribution pécuniaire. Certes, la règle de l'équilibre n'établit pas de relation entre les tâches individuelles et leur financement, mais elle donne les limites du secteur public en fixant la contrainte budgétaire et la pression fiscale admissible. On peut considérer en outre qu'elle est efficace lorsque la décision est marginale: elle consiste à comparer si l'augmentation d'une dépense existante ou une nouvelle dépense justifie le paiement d'un impôt supplémentaire. Le « prix fiscal » de l'intervention publique est ainsi immédiatement connu, ce qui ne serait pas le cas si le financement intervenait sous forme de déficit et d'emprunt.

- La nécessité morale d'une politique fiscale responsable exige l'identité des cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires dans l'espace et dans le temps. La collectivité qui décide une dépense doit en supporter le coût et non pas tenter de déplacer cette charge sur d'autres collectivités ou d'autres ordres de gouvernement pour en obtenir le financement par des transferts financiers ou bien par emprunt sur les générations futures.

· Limiter l'endettement public permet de contenir la dépense, demain, en intérêts passifs et en amortissements financiers. C'est un argument de méfiance de nature politique. Le financement d'une dépense publique par emprunt, aujourd'hui, anticipe les ressources fiscales qui seront nécessaires demain pour payer le service de la dette. Cela signifie que le gouvernement actuel d'une collectivité pourrait sans retenue épuiser les ressources d'un gouvernement futur qui n'aurait ainsi plus de marge de manœuvre financière.

Dans le cas suisse, la règle est fixée par chaque canton, pour lui-même et pour les communes qui sont situées sur son territoire. Comme dans tout système fédéral où les entités composantes possèdent une véritable autonomie, il y a des variantes (voir l'exemple dans le prochain encadré). Qu'elles soient plus ou moins contraignantes, notamment avec les sanctions prévues en cas d'écart entre le résultat des comptes et la prévision budgétisée, un premier constat peut surprendre l'observateur externe. Alors même que les citoyens décident déjà directement dépenses et impôts et qu'ils peuvent encore recourir au référendum pour contenir tout élan dépensier, ils se sont en plus donné une responsabilité budgétaire en fixant une contrainte légale, parfois même constitutionnelle, limitant les déficits et l'endettement. En d'autres termes, le débat démocratique ponctuel sur un budget annuel et sur les décisions d'investir a été précédé par un autre débat démocratique, inscrit dans le long terme, portant sur l'obligation ou non de contraindre un jeu répétitif (le budget) à une autre règle, celle du guichet fermé. L'introduction du plan comptable harmonisé a renforcé la nécessité de ce débat, presque toujours conclu par une règle contraignante<sup>5</sup>.

Le budget à « guichet fermé » a eu une autre conséquence favorable pour la démocratie participative. Comme les projets d'investissement sont souvent plus nombreux que les moyens financiers à disposition, la contrainte de l'équilibre oblige à débattre des avantages et des inconvénients de chaque projet, renforce l'approche « coût-avantage » et affine les priorités. On a ainsi renforcé la démarche participative

des citoyens qui, sous la contrainte budgétaire, doivent bel et bien décider le ou les investissements souhaités et doivent en supporter les conséquences

#### EXEMPLE : CONSTITUTION DU CANTON DE FRIBOURG DU 16 MAI 2004

L'article 83 de la constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 requiert l'équilibre annuel du budget et du compte de fonctionnement. Il y a deux exceptions : une situation conjoncturelle difficile ou des besoins financiers exceptionnels. Mais, dans les deux cas, le déficit du budget de fonctionnement ne peut pas dépasser 2 % des revenus réels (les produits purement comptables, comme les prélèvements sur les réserves, les imputations internes ou les revalorisations d'actifs ne sont pas comptés). Si le compte est déficitaire, alors que le budget ne l'était pas, le déficit engendré doit être compensé dans les cinq années qui suivent, en principe de manière linéaire au moins.

La loi sur les finances de l'État, qui met en application cette disposition constitutionnelle, précise ce qu'il faut entendre par situation conjoncturelle difficile et fixe les indicateurs permettant de l'évaluer, ainsi que la nature et l'étendue des événements qui pourraient être à l'origine de besoins financiers exceptionnels. Le champ d'interprétation est quasiment nul.

Dans tous les cas (y compris en tenant compte des deux exceptions et de la compensation), une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire lorsque le déficit du budget de fonctionnement dépasse 2 % du total des revenus avant les écritures comptables.

financières, sauf à déménager dans une autre collectivité pour y échapper, suivant en cela le modèle de Tiebout de vote par les pieds.

#### ■ LES RÉFORMES TERRITORIALES

Aujourd'hui, les cantons et les communes exercent leurs compétences dans un territoire dont les limites politiques coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire d'une façon optimale les biens et les services collectifs régionaux et locaux (BCL) et avec les limites des territoires « pratiqués » par les habitants et par les acteurs économiques. Le décalage s'agrandit entre ces trois territoires, institutionnel, fonctionnel et relationnel. Les autorités politiques n'ont pas d'autre choix que de composer avec ce décalage croissant. Si les cantons et les communes n'ont guère d'emprise

<sup>5</sup> Parmi les exemples les plus récents dans les cantons francophones : Fribourg, loi financière de 1994, introduction dans la Constitution de 2002, et loi renforcée en 2004 ; Jura, 2000 ; Berne, 2002 ; Valais, 2004 ; Vaud et Genève, 2005.

directe sur les décisions privées qui génèrent des mouvements pendulaires privés et professionnels, l'enjeu central auquel ils sont confrontés revient à trouver de nouvelles manières d'articuler les territoires institutionnel (politique) et fonctionnel (services publics) afin de restaurer la coïncidence entre le cercle des décideurs (les autorités élues et les citoyens), le cercle des bénéficiaires (les usagers de l'ensemble des services publics) et le cercle des payeurs (les contribuables et les personnes assujetties aux taxes et redevances). Plusieurs solutions sont envisageables du point de vue de l'économie politique, mais toutes posent problème quant à leurs conséquences démocratiques. On est ici face à un défi crucial pour les années à venir auquel on n'a pour l'instant pas ou très partiellement répondu adéquatement. Ces questions seront examinées en deux temps, le premier concernant les communes; le second les cantons. Comme on le verra, les réponses concrètes sont nuancées.

Les communes ont été les premières à relever le défi de l'inadéquation du territoire fonctionnel au territoire politique. Depuis le début des années 1980, elles ont multiplié les formes de collaboration intercommunale<sup>6</sup> pour résoudre des questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement en présence de préférences homogènes pour la production de BCL. La démarche est semblable à celle d'une relation «principal-agent». Elle fait naître deux problèmes, l'un de gouvernance, l'autre de démocratie qui tous deux découlent de l'organisation institutionnelle de la collaboration intercommunale. Les communes confient une tâche à la forme juridique choisie de collaboration intercommunale; elles gardent la responsabilité de l'offre, tandis que la nouvelle entité a la responsabilité de produire et de distribuer le service. Cette entité ne peut pas recourir à l'impôt: seules les juridictions politiques, les communes, le peuvent. Leurs ressources financières proviennent des subventions et des garanties de déficit versées par les communes partenaires.

Problème de gouvernance d'abord: elle se détériore. Dans la collaboration intercommunale, la relation «principal-agent» est compliquée parce que le principal n'est plus unique: ce sont plusieurs communes associées, qui doivent s'entendre et partager la même politique – ce qui est loin d'être spontanément acquis –, tandis que l'agent producteur est, lui, unique, organisé dans l'institution qui délivre le BCL. Cet agent n'a pas à s'entendre avec d'autres: il bénéficie ainsi d'une position forte sous deux aspects: il est seul et il détient l'information. L'agent utilise la marge de manœuvre offerte par ses connaissances de la fonction de production, sa maîtrise managériale du BCL, l'incertitude et le manque d'information du principal, pour viser ses propres objectifs. On a donc un écart entre ce qui est et ce que l'on aurait voulu, parfois appelé «inefficacités-X» dans les manuels d'économie politique. S'il y a plusieurs BCL, le problème est multiplié autant de fois. En outre, le mode actuel de financement des collaborations intercommunales (transferts financiers versés par les communes partenaires; pas d'accès à la fiscalité, ni aux redevances d'utilisation) s'écarte des standards de la responsabilité budgétaire qui doit être directe. En d'autres termes, l'autorité de l'institution intercommunale n'a pas à faire face à ses propres contribuables pour leur expliquer le coût des enjeux et obtenir leur consentement. Elle s'adresse aux communes pour le paiement partagé de dépenses liées. Et parfois, les formules de répartition marquent une rupture de la relation causale «bénéficiaires-payeurs» par simplification, redistribution ou pour des raisons techniques<sup>7</sup>. D'un autre côté, une commune n'a pas nécessairement intérêt à faire pression pour obtenir une économie maximale des budgets: l'effort qu'elle assumerait pour faire économiser un franc entier à l'institution intercommunale doit être comparé à la fraction de franc d'économie qu'elle obtiendrait en retour en diminution de sa part de subvention de garantie de déficit.

<sup>6</sup> Selon une enquête menée par Ladner et autres (2000, p. 71) à laquelle 2391 communes suisses ont répondu (sur environ 2800 communes), il existe 21 697 collaborations intercommunales, dans 33 domaines fonctionnels, ce qui représente presque dix collaborations par commune.

<sup>7</sup> La commune n'a pas toujours les moyens de comparer prestations et paiements sur une base de réciprocité allocative. Dans bien des cas, le paiement est partagé sur la base de critères qui s'écartent du principe de causalité (par exemple, la population résidente au lieu du nombre d'élèves dans les cercles scolaires ou du nombre de journées-malades pour la prise en charge du déficit des hôpitaux), voire même intègrent des considérations de péréquation.

Deuxième problème mentionné: la collaboration intercommunale souffre du défaut majeur d'un déficit démocratique en ce sens que les citoyens perdent la capacité d'intervenir directement, lors des assemblées communales ou dans les parlements locaux, dans la maîtrise de l'offre ou dans l'orientation de la production. Une commune ne peut pas modifier seule la solution négociée avec d'autres communes, souvent non sans peine, puisque cette solution ne dépend plus d'un seul électorat.

La fusion de communes apparaît alors comme une solution possible, même partielle, à cette situation. Elle permet de résoudre les questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement, tout en restituant aux citoyens les droits politiques d'intervention directe dans un espace politique élargi et aussi en rétablissant une ligne « principal-agent » avec un principal, l'exécutif communal, et un agent, l'administration chargée de produire le BCL. Toutefois, cette approche ne dit pas *a priori* ce que devrait être la nouvelle (idéale?) dimension communale de référence<sup>8</sup>.

S'agissant du niveau cantonal et comme le montre le tableau 2, les cantons suisses sont de taille si modeste que des problèmes d'effets de débordement se posent à eux et qu'il est nécessaire de collaborer pour engranger des économies d'échelle. Les projets de fusion de cantons, déjà rares dans leur conceptualisation, ont tous échoué. Le dernier en date, entre les cantons de Vaud et de Genève, a été rejeté nettement le 2 juin 2002 par 80 % des voix à Genève et 77 % des voix dans le canton de Vaud. Les tentatives de réforme territoriale touchant les cantons ont toutes été abandonnées (Kreis, 2005, p. 55). Les cantons préfèrent ne rien faire s'ils le peuvent, ou signer des contrats de collaboration s'ils le doivent, désormais sous l'œil vigilant du centre (voir plus loin sur la collaboration intercantonale).

## ■ LA NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES

À la fin de novembre 2004, les citoyens suisses ont accepté une réforme importante portant sur une nouvelle péréquation financière et une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. C'est le second volet qui nous intéresse ici puisqu'il pose les bases d'une nouvelle gouvernance dans la gestion des politiques publiques cantonales et fédérales, avec renforcement de l'État central. L'objectif est le « désenchevêtrement » des compétences entre la Confédération et les cantons. L'instrument est une nouvelle répartition des tâches en catégories aux frontières clairement définies.

### Les principes du « désenchevêtrement »

Au cours des dernières décennies, le fédéralisme coopératif s'est doublé d'un fédéralisme d'exécution en raison d'une centralisation rampante des compétences vers le centre, les cantons prenant alors le rôle de simples exécutants des décisions venues d'en haut. Cette évolution a débouché sur un maillage des tâches et des espaces de services devenu désormais inextricable en termes de responsabilité et inefficent en termes de production, de coûts et de contrôle. Les compétences se superposent ou se chevauchent, les flux financiers se complexifient au point de devenir illisibles. La démocratie s'exerce alors mal, faute de transparence. La situation actuelle fait que la Confédération et les cantons partagent une multitude de tâches, sans toujours savoir exactement qui pilote quoi, qui commande ou qui paie. La répartition verticale des tâches se fonde sur les principes et critères suivants (Dafflon, 2005, p. 143; R.L. Frey et autres, 2006, p. 33-34):

- La *subsidiarité*: ce qui peut être accompli par le secteur privé n'est pas affaire d'État. Au sein de l'État, les tâches doivent être assumées le plus près possible des citoyens, donc en priorité par les communes. Une collectivité territoriale donnée ne

<sup>8</sup> Dafflon (2000) passe en revue la problématique des collaborations intercommunales, montre comment les fusions de communes peuvent répondre au défi démocratique posé et en développant la méthode dite « des noyaux forts » propose une application qui devait se révéler fructueuse: sur cette base, le nombre de communes du canton de Fribourg est passé de 245 à 176 entre 2000 et 2005. Dafflon et Ruegg transposent cette démarche aux problèmes des agglomérations urbaines.

doit assumer une tâche ou une partie de celle-ci que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur. En d'autres termes, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons. Encore faut-il se demander qui définit le seuil des possibilités, les cantons ou la Confédération ?

- La *transparence* : l'intégralité des compétences et des responsabilités devrait autant que possible appartenir à un seul niveau.
- La *proximité* : la proximité des citoyens et des décisions aboutit à des services publics qui correspondent aux besoins. Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande renforce la démocratie participative. La population pourra mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat. Toutefois, dans les « domaines sensibles », y compris les prestations de base, la Confédération se réserve le droit de légiférer et d'imposer des normes.
- L'*équivalence fiscale* : le cercle des décideurs, celui des bénéficiaires et celui des payeurs doivent autant que possible coïncider. La décentralisation porte non seulement sur la capacité de décider l'offre de services collectifs locaux, mais encore sur la gestion de la production et le financement. Ce principe, parfois aussi appelé « *principe de coïncidence fiscale* », admet implicitement que les ressources disponibles sont utilisées de manière plus économe lorsque les organes décisionnels doivent assumer le coût de leurs décisions. Cela évite aussi que certains usagers profitent de prestations sans participer au financement. Ce principe exige une adéquation entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.
- Enfin, les tâches de l'État doivent être accomplies de manière adéquate et rationnelle. Par adéquate, le gouvernement fédéral entend la concordance entre besoin et prestation ; par rationnelle, on vise des coûts aussi bas que possible, ce qui pourrait exiger des collaborations intercommunales ou intercantionales pour atteindre les économies d'échelle possibles.

Ce volet de la réforme doit remettre de l'ordre dans 35 tâches en attribuant respectivement 7 tâches exclusives à la Confédération, 11 aux cantons et en

précisant les attributions respectives de la Confédération et des cantons pour 17 tâches partagées.

## Les contrats de prestations

Dans un certain nombre des 17 domaines communs, les rôles respectifs de la Confédération et des cantons doivent être précisés. Le concept de base, tiré des principes de la nouvelle gestion publique, serait que la Confédération fixe les objectifs et la conduite stratégique, tandis que les cantons assumeraient la responsabilité opérationnelle. La mise en œuvre de ces politiques publiques ferait l'objet de contrats de prestation entre la Confédération et le(s) canton(s) définissant les objectifs et la démarche générale, mais laissant aux cantons le choix des moyens. Cela signifie que les cantons n'ont pas l'obligation d'effectuer eux-mêmes les tâches : des formes contractuelles d'autonomisation ou de privatisation deviennent possibles, tout comme le partenariat public-privé. Le financement se ferait en partie par des subventions spécifiques globales dont le montant serait lié aux résultats à atteindre (subvention orientée vers l'*output*) et non plus aux charges (subvention conditionnée par l'*input*), laissant ainsi aux cantons le bénéfice de leur efficacité productive.

## La collaboration intercantonale

En Suisse, la collaboration intercantonale se fait principalement par le biais de contrats bi ou multilatéraux de collaboration, appelés « concordats » intercantonaux. Ainsi, il existe un concordat intercantonal entre les dix cantons qui ont une université et les autres, aux termes duquel les cantons laissent à leurs ressortissants une liberté complète de choisir l'université qu'ils veulent fréquenter. Cette liberté de choix est assortie de la participation de chaque canton aux dépenses universitaires selon le critère du domicile parental des étudiants et pour des montants forfaitaires variant selon les voies d'études. Des concordats similaires entre deux ou plusieurs cantons existent dans maints domaines, notamment lorsque le contrôle des bénéficiaires est facile et que le critère d'exclusion s'applique. En revanche, de nombreuses tâches cantonales échappent encore à des accords, même en présence d'effets de débordement. Pour prendre un exemple parmi

de nombreux autres, la politique culturelle de Zürich déploie des effets de débordement sur huit cantons voisins: leurs habitants se rendent régulièrement à Zurich pour bénéficier des projets culturels de la ville ou du canton sans y participer directement ou indirectement par leurs impôts.

Avec le temps, les comportements « pique-assiettes » disparaissent: les cantons mettent en place des accords de participation sinon aux décisions, du moins au financement, mais cela ne se fait que sous la pression fédérale. Dans le cadre de la « nouvelle péréquation financière », la Confédération va encore plus loin: la réforme jette les bases d'une collaboration intercantonale obligatoire dans neuf domaines. L'objectif est de bannir définitivement les comportements de « passager clandestin ». Les fournisseurs et bénéficiaires d'une prestation publique devront à l'avenir convenir d'un partage loyal des charges et d'une collaboration appropriée. Plus encore, la Confédération pourrait conférer force obligatoire générale à un accord-cadre intercantonal souscrit par un minimum de 21 cantons et à des conventions intercantionales d'intérêt national à la demande de 18 cantons (Dafflon, 2005, p. 145).

À l'instar de ce que nous avons écrit pour les communes, Rhinow (2006, p. 81) parle de « monstruosité juridique et démocratique ». Il constate que les conventions intercommunales se font aux dépens de la démocratie, sans garantir tous les gains économiques attendus ou annoncés. Pour ce professeur de droit constitutionnel et parlementaire fédéral, les désavantages démocratiques sont évidents: « Les accords sont élaborés par les gouvernements et les administrations et ils échappent aux parlements et au peuple qui peuvent les accepter ou les refuser mais n'ont quasiment pas d'influence sur leur contenu. Le peuple n'a pas le droit d'initiative en la matière » (2006, p. 76). Par analogie aux traités inter-étatiques, l'auteur relève en outre le manque de transparence (les traités sont en règle générale négociés à huis clos), le manque de prise en compte des intérêts non cantonaux (économiques ou sociaux), les blocages possibles des parlements sans qu'ils puissent apporter des amendements, le rôle excessif des exécutifs, les difficultés d'amendement et enfin la complexification des formes juridiques (2006, p. 79). Comparativement à ces inconvénients majeurs, les

avantages économiques ne sont pas aussi évidents qu'on le laisse entendre et méritent, en tout cas, d'être mesurés attentivement. L'allocation des ressources risque de ne pas être aussi efficiente qu'annoncée parce qu'il y a coupure entre la base, la demande exprimée par le citoyen-contribuable et l'offre, qui n'est plus le canton, mais une institution intercantonale. Des « inefficacités-X » ne peuvent être écartées. Le contrôle parlementaire devient plus difficile. La fonction de production échappe même aux exécutifs cantonaux. Il y a asymétrie d'information en faveur de l'organisme intercantonal chargé de fournir la tâche.

On le voit, la réforme territoriale en Suisse est en plein questionnement, écartelée entre la tendance vers une nouvelle organisation plus large du territoire, de type fonctionnel, et le besoin de retenir une proximité politique, seule garante de démocratie. On est bien ici au cœur du thème choisi pour ce numéro de *Télescope*: entre nouvelle gouvernance, qui élargit l'espace politique, voire le centralise, et participation citoyenne aux décisions, d'autant plus effective qu'elle est proche, locale. La réponse est donnée de manière partiellement satisfaisante au niveau local par les fusions de communes. Il reste beaucoup à faire; et, à ce niveau, la question des agglomérations est loin d'être résolue (Dafflon et Ruegg, 2001; Perritaz, 2003). Comment, en particulier, réaliser de nouvelles « régions métropolitaines », forcément supracantonaux, vue la petitesse des cantons, et comment les insérer dans une hiérarchie fédéraliste (Frey, 2006).

## ■ POUR CONCLURE

Peut-on, à partir des quelques thèmes sélectionnés, cerner en conclusion les bons points et les zones d'ombre des chantiers du fédéralisme suisse? Trois aspects sont retenus.

Premièrement, on ne peut pas parler de l'apparition d'une démocratie participative qui viendrait s'ajouter à la démocratie représentative: la participation citoyenne est historiquement et institutionnellement présente. Elle est là, très forte au niveau local au travers des assemblées de citoyens dans les communes et complétée, enrichie par les droits d'initiative et de référendum lorsque le parlement, local, cantonal ou fédéral, a remplacé la démocratie directe. Et,

comme on l'a noté, il ne s'agit pas d'une démocratie de complaisance : la liste des compétences appartenant à la démocratie directe et celle des décisions soumises au référendum, donnent indiscutablement de la substance à la participation citoyenne.

La deuxième conclusion est de souligner la démarche de bonne gouvernance suivie au niveau des cantons et des communes. Les mesures introduites ne sont jamais spectaculaires dans leur dimension technique : un nouveau plan comptable harmonisé, une mesure législative introduisant le principe du pollueur-payeur – les deux exemples que nous avons retenus – n'ont rien d'accrocheur à première vue. Pourtant, leurs incidences en politique économique sont bien réelles. La transparence voulue par le plan comptable diffuse l'information budgétaire et contribue au débat citoyen. L'exigence d'une couverture des coûts environnementaux par des redevances plutôt que par l'impôt suscite débat, prise de conscience et, finalement, mise en pratique du développement durable. La prise en compte, dans ce contexte, des investissements futurs n'est pas qu'une simple mesure de calcul des coûts : elle implique un débat sur la responsabilité intergénérationnelle. Il en va de même de la règle d'or de l'équilibre budgétaire. Certains esprits chagrins remarqueront que la discussion est contrainte par la dimension budgétaire seulement (plan comptable, couverture des coûts, règle d'or) et manque d'ambition en termes de projet de société. Peut-être. Mais le budget à guichet

fermé oblige à débattre quels moyens donner aux choix dépensiers et à fixer les priorités. Or, choix et priorités portent sur les dépenses, donc les politiques publiques. Et, pour l'instant, on n'a pas trouvé mieux que la contrainte budgétaire pour susciter le débat démocratique.

La troisième conclusion est, quant à elle, à la fois pessimiste et porteuse d'espoir. Elle concerne la question des réformes territoriales. Elles sont extrêmement laborieuses dans la situation actuelle, alors que les décalages fonctionnels et institutionnels sont de plus en plus marqués. Ici, la démocratie directe est utilisée plutôt comme un refus du changement. Cela a sans doute l'avantage de ne pas céder aux modes, par exemple celle de redessiner la carte des cantons sous prétexte de suivre l'évolution économique (en suivant cet argument, on redessinerait cette carte chaque dix ans...). Mais le dynamisme que pourrait créer le débat démocratique pour inventer de nouvelles solutions n'a pas encore été amorcé. Le grand chantier des villes, des agglomérations et des régions métropolitaines est ouvert, mais il manque de repères. La difficulté principale est que la dimension de ces nouveaux espaces fonctionnels déborde déjà les limites cantonales. Une hiérarchie nouvelle se fait jour. En Suisse, la gouvernance régionale reste à concevoir. Il faudra convaincre avant de pouvoir appliquer de nouvelles idées. Cette exigence démocratique est un des premiers défis à relever.

## BIBLIOGRAPHIE

- Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982). *Manuel de comptabilité publique harmonisée*, Berne, Haupt Verlag.
- Dafflon, B. (2000). « Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 841-860.
- Dafflon, B. (2005). « La nouvelle péréquation financière après le référendum du 28 novembre 2004 », dans O. Mazzoleni (éd.), *Fédéralisme et décentralisation, l'expérience suisse et les nouveaux défis européens*, Casagrande Fidia Sapiens, Lugano et Milano.
- Dafflon, B. et J. Ruegg (2001). *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Éditions universitaires Fribourg Suisse, coll. Économie et Gestion, vol. 4.
- Feld, L. et G. Kirchgässner (1999). « Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities », dans J. Poterba et von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, Chicago University Press, p. 151-179.
- Feld, L. et M. R. Savioz (1997). « Direct Democracy Matters for Economic Performance: an Empirical Investigation », *Kyklos*, vol. 50, p. 507-538.
- Frey, B. (1994). « Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience », *American Economic Review*, vol. 84, n° 2, p. 338-348.
- Frey, R. L. (2006). « Prochaines réformes et perspectives d'avenir » dans R. L. Frey et autres, *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33, p. 115-140.
- Frey, R. L., G. Kreis, G.-R. Plattner et R. Rhinow (2006). *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33.
- Kreis, G. (2006). « Le fédéralisme suisse: l'approche historique », dans R. L. Frey et autres, *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33, p. 45-60.
- Ladner, A., D. Arn, U. Friedrich et R. Steiner (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Forschungsbericht, Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms « Zukunft Schweiz », IOP-Verlag, Bern.
- Novaresi, N. (2001). *Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses*, Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, série thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Perritaz, S. (2003). *Intercommunalité, agglomération et fusion de communes: l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses*, Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, série thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern et Stuttgart.

# Repères et Références

*Télescope* a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré à la gouvernance des sociétés de taille réduite.

## ■ DES ARTICLES

### **Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy**

Par **Peter Munk Christiansen** et **Lise Togeby**  
Scandinavian Political Studies, vol. 29, n° 1, 2006, p. 1-24.

Langue : anglais

À consulter en version électronique  
par Blackwell Synergy

À l'instar de la Norvège et de la Suède, la vigueur du système démocratique préoccupe les Danois. On relève en effet dans ce pays une baisse de l'adhésion aux partis politiques, l'influence croissante des médias, un transfert du pouvoir politique vers le système judiciaire ainsi, semble-t-il, qu'un déficit démocratique lié à l'adhésion à l'Union Européenne. Toutefois, contrairement à l'hypothèse de départ avancée par les auteurs, rien ne permet d'affirmer que le système démocratique danois se serait affaibli.

### **Sweden: The Fall of the Strong State**

Par **Johannes Lindvall** et **Bo Rothstein**  
Scandinavian Political Studies, vol. 29, n° 1, 2006, p. 47-63.

Langue : anglais

Accessible en version électronique  
par Blackwell Synergy

Le modèle « d'État fort » offre aux citoyens, selon les auteurs, une image claire de la manière dont les politiques publiques sont, ou devraient être, élaborées et mises en œuvre. En Suède, des changements politiques, institutionnels et idéologiques survenus ces dernières années, ont remis en question ce concept. Les auteurs s'intéressent à ces changements et à leurs

effets sur l'élaboration des politiques et sur les structures administratives suédoises.

### **La fin du modèle scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques**

Par **Peter Abrahamson**

Revue française des affaires sociales, vol. 59, n° 3, 2005, p. 105-127.

Langues : français

Accessible à la bibliothèque de l'ENAP à Québec

Le modèle scandinave de l'État-providence a évolué au cours des années 1990. Les administrations publiques des pays nordiques ont connu des changements, majeurs ou plus discrets, mais tous inspirés d'une vision néolibérale de l'État. Ainsi s'éloignent-on du modèle d'État-providence caractéristique de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et du Danemark. En observant les systèmes de protection sociale de ces pays, l'auteur constate notamment une diminution de l'accès aux prestations d'assurance sociale et un accroissement de l'écart entre les classes moyennes et les groupes marginaux.

### **The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century**

Par **Luis V. Tavares** et **André A. Alves**  
Public Administration, vol. 84, n° 2, 2006, p. 389-406.

Langue : anglais

Accessible en version électronique  
par Blackwell Synergy

La transformation de l'État portugais nécessite l'application d'un vaste programme de réformes de l'administration publique.

Ces réformes doivent intégrer différents éléments du nouveau management public, notamment l'utilisation des partenariats public-privé, la gestion du risque, la gestion par objectifs, la gestion de projets et l'évaluation de la performance. Pour y parvenir, les auteurs considèrent que l'administration publique portugaise aurait avantage à adopter une approche pluraliste et interdisciplinaire.

### **Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and The Netherlands**

Par **Kutsal Yesilkagit** et **Jouke de Vries**  
Public Management, vol. 82, n° 4, 2004, p. 951-974.

Langue : anglais

Accessible en version électronique  
par Blackwell Synergy

Existe-t-il des contextes politiques plus ou moins favorables à la mise en œuvre de réformes administratives d'envergure ? En comparant la portée et les effets des réformes de l'administration publique de deux États, les auteurs entendent démontrer que les dirigeants politiques et les responsables administratifs sont en mesure d'engager, avec succès, des réformes du secteur public, dans un système à gouvernement majoritaire (Nouvelle-Zélande) aussi bien que de coalition (Pays-Bas). Selon les auteurs, le système de coalition n'interdirait pas la conception ni la mise en œuvre de réformes, et, contrairement à une idée reçue, n'exigerait pas plus de temps pour leur réalisation.

### **Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics**

Par **Øyvind Østerud** et **Per Selle**  
 Scandinavian Political Studies, vol. 29, n° 1,  
 2006, p. 25-46.  
 Langue : anglais  
 Accessible en version électronique  
 par Blackwell Synergy

Depuis quelques années, la démocratie norvégienne doit faire face à une diminution de la participation électorale et de la mobilisation des citoyens au sein des partis politiques. Les auteurs ont analysé les forces qui influent sur le pouvoir et la démocratie en Norvège. Ils concluent de leur recherche que le modèle démocratique norvégien est toujours « bien vivant » en raison de la taille de l'État, du niveau de confiance des citoyens envers le gouvernement et du faible taux de corruption politique.

#### ■ DES OUVRAGES

### **Dialogues on Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries**

Par **Raoul Blindenbacher** et **Abigail Ostien**  
 (sous la direction de) (2006)  
 Langue : anglais  
 Éditeur : Forum of Federations

Différents aspects, touchant aux pouvoirs législatif et exécutif et à l'ordre judiciaire, de la gouvernance des systèmes fédéraux sont analysés dans cet ouvrage. Pour chaque système fédéral retenu, les liens entre les textes constitutionnels et les activités présentes des gouvernements sont recensés et étudiés. Dans cette analyse, qui relève également les défis auxquels sont confrontées les fédérations en matière de gouvernance, les exemples de l'Autriche et de la Suisse sont mis en exergue.

### **La réforme de l'État social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille**

Par **Fabio Bertozzi**, **Giuliano Bonoli** et **Benoît Gay-des-Combes** (2005)  
 Langue : français  
 Éditeur : Presses polytechniques et universitaires romandes

Pour relever le défi de la pérennité de l'État social, la Suisse, comme la plupart des pays, questionne son système actuel de protection sociale ainsi que les modes d'intervention des pouvoirs publics. Par le biais d'une approche dite « d'investissement social », les auteurs replacent d'abord la Suisse au sein du concert international des nations. Les trois chapitres suivants s'attardent respectivement sur l'avenir du système de retraite d'une société vieillissante, les transformations du marché du travail dans une économie post-industrielle et enfin la problématique de conciliation entre travail et vie familiale.

### **International Public Financial Management Reform. Progress, Contradictions and Challenges**

Par **James Guthrie**, **Christopher Humphrey**, **L. R. Jones** et **Olov Olson** (sous la direction de) (2005)  
 Langue : anglais  
 Éditeur : Information Age Publishing

Parmi les réformes des finances publiques menées au plan international, dont cet ouvrage témoigne, un des chapitres est consacré aux réformes comptables néerlandaises. Ses auteurs examinent les initiatives mises en place aux Pays-Bas, depuis 1980, qui sont associées à la Nouvelle gestion des finances publiques (New Public Financial Management). Selon eux, l'impact de ces initiatives sur l'efficacité et l'efficience des organisations publiques n'a pas été clairement démontré. Ils énoncent, par ailleurs, les raisons qui expliquent ce succès mitigé.

### **Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux**

Par **Michel Mignolet** (sous la direction de) (2005)  
 Langue : français  
 Éditeur : Éditions De Boeck Université

En s'appuyant sur la théorie économique et sur l'expérience institutionnelle, le présent ouvrage traite du fédéralisme et notamment de la fiscalité dans un tel système de gouvernement. Dans une première partie, l'auteur rassemble la littérature récente liée au fédéralisme fiscal et compare, entre autres, les modèles belge et suisse par rapport aux principaux éléments mis en lumière dans la recension des écrits. Dans la seconde partie, il s'attache plus particulièrement à montrer les bons et les mauvais côtés de la concurrence fiscale en illustrant son propos d'exemples précis.

### **Accountability in Irish Parliamentary Politics**

Par **Muiris MacCarthaigh** (2005)  
 Langue : anglais  
 Éditeur : Institute of Public Administration (Dublin)

La corruption au sein du système parlementaire irlandais a fait l'objet de nombreuses critiques au cours des dernières décennies. Publié en 2003, un rapport de la *Standards in Public Office Commission* dénonçait l'Irlande, en cette matière, comme étant le pays le plus corrompu de tous les États membres de l'Union Européenne. L'auteur s'emploie dans un premier temps à mettre en perspective le système parlementaire irlandais avec d'autres systèmes à travers le monde. Il décrit ensuite les mécanismes de responsabilité parlementaire actuellement en place. Il aborde enfin les responsabilités extra-parlementaires (système judiciaire, ombudsman, lobbys) et les effets de leurs interventions sur la *Dáil Eireann* (Assemblée législative).

# L'État intégré

## De gouvernement à gouvernance : le cas de la Suède

Par **Göran Sundström**, professeur, Département de science politique, Université de Stockholm • [goran.sundstrom@score.su.se](mailto:goran.sundstrom@score.su.se)  
et **Bengt Jacobsson**, professeur en management, Södertörn University College • [bengt.jacobsson@score.su.se](mailto:bengt.jacobsson@score.su.se)

Traduit de l'anglais

« De gouvernement à gouvernance » est un leitmotiv des sciences sociales contemporaines. Il indique d'une part le virage entre un processus décisionnel hiérarchique et un processus axé sur les réseaux et, d'autre part, un éclatement des frontières entre les acteurs publics et privés. Il marque également un changement dans la façon dont les politiciens agissent.

L'important mouvement qui sous-tend ce virage, sur lequel nous allons nous concentrer dans le présent article, est l'intensification et l'interdépendance des échanges entre les États et avec diverses organisations internationales. Ce mouvement de fond a fondamentalement modifié les conditions d'exercice de la politique et de l'administration quoique nous ignorions en grande partie le cheminement de cette évolution. Cet article contribue à la discussion sur le sujet. À partir de plusieurs études empiriques sur la Suède, nous analyserons comment se manifeste le virage de gouvernement à gouvernance dans un contexte d'internationalisation. Nous nous concentrerons particulièrement sur « l'eupéanisation » des pays membres de l'Union européenne (UE). Par « eupéanisation », nous entendons les échanges entre l'administration d'un État membre d'une part et les administrations des autres États membres et des différents organismes de l'UE d'autre part, de même que les répercussions que ces échanges ont sur l'organisation et le fonctionnement de l'État<sup>1</sup>. Nous nous attarderons sur l'administration centrale (plutôt que sur les administrations régionale et locale) et sur le quotidien des fonctionnaires des niveaux intermédiaire et inférieur dits *low politics* plutôt qu'au travail des politiciens dits *high politics*.

Parmi les questions que nous aborderons, l'une porte sur le degré d'intégration des États au sein de l'UE. Certains chercheurs soutiennent que les objectifs de l'UE sont limités et n'incluent que des secteurs d'activité bien définis et apparemment transnationaux (tels que le Marché commun agricole, l'environnement et le crime organisé) et qu'à l'inverse la grande partie des activités nationales est hors du champ des intérêts de l'UE. D'autres avancent au contraire que les ambitions et les actions de l'UE touchent pratiquement tous les secteurs (Schmitter, 1996; Maurer et Wessels, 2001).

Pour notre part, nous ne craignons pas d'affirmer que tous les secteurs d'activité de la Suède sont influencés par l'UE. Naturellement, certains secteurs (en raison des contacts, des règlements et des arrangements organisationnels) le sont plus que d'autres, mais aucun ministère ni organisme ne peut sérieusement prétendre qu'il n'est nullement influencé par l'UE.

Un deuxième développement portera sur les conséquences de cette intégration. Selon certains chercheurs, il y aurait un « dépérissement de l'État » parce que ses pouvoirs sont désormais partagés. (Schmitter, 1996; Sassen, 1999). D'autres soulignent que, bien que l'augmentation des décisions prises à l'extérieur de l'État complique le contrôle et la coordination des activités étatiques, les États demeurent les principaux acteurs des processus décisionnels. De plus, les décisions les plus importantes sont toujours prises au palier national (Leonard, 2005; Putnam, 1988; Milward, 1992; Moravcsik, 1993).

Nous tenterons de démontrer que les États ne « dépérissent » pas. L'accroissement des échanges transfrontaliers à différents niveaux administratifs peut certes entraîner une fragmentation de l'État, verticale,

<sup>1</sup> Le concept d'eupéanisation peut être utilisé autrement (voir Olsen, 2002).

entre les politiciens et les fonctionnaires (Trondal et Veggeland, 2003) et horizontale, entre les unités administratives d'un même niveau hiérarchique (Kohler-Koch, 1996; Mörth, 1999; Kjær, 2004; Jacobsson et autres, 2004). Cette tendance à la fragmentation est la conséquence d'écueils d'ordre pratique, tels que les lourdes charges de travail, les courts délais impartis et les difficultés liées à la supervision des activités et des processus au sein de l'UE. Qui plus est, l'UE est polycentrique et il est parfois difficile de déterminer quelle autorité décide des sujets à discuter, supervise, contrôle, à quel moment et de quelle façon. Quand on observe l'UE de l'extérieur, on a l'impression que n'importe qui peut inscrire n'importe quoi, n'importe où et n'importe quand à l'agenda politique (Mény, 1996, p. 13; Christiansen et Kirchner, 2000, p. 3).

L'UE attribue en outre une grande importance à l'expertise notamment en ce qui concerne l'expertise substantielle (Radaelli, 1999). L'UE est ainsi un terrain propice pour les spécialistes en négociation et en coordination. Un troisième groupe d'experts est favorisé au sein de l'UE: celui dont Lequesne et Rivaud (2003) ont appelé les membres « les sages ». La légitimité de ce groupe repose sur sa capacité à interpréter les caractéristiques politiques de l'UE et à établir des valeurs, des normes et des règles fondamentales<sup>2</sup>. Cette allégeance excessive à l'expertise peut entraîner des difficultés pour les politiciens nationaux, leur ingérence étant jugée « illégitime » par les fonctionnaires habitués des réunions de l'UE. Enfin, il peut y avoir fragmentation lorsque des responsables de secteurs fortement intégrés consacrent beaucoup de temps et d'énergie à discuter avec différents acteurs (suédois et étrangers, des secteurs public et privé) des problèmes de leur propre secteur. Les participants à ces discussions peuvent alors développer des relations et même faire preuve entre eux de loyauté, en omettant de communiquer et de coordonner leurs idées et leurs activités avec les intervenants d'autres secteurs de leur propre État. Les réseaux sont ainsi devenus transnationaux, étroitement liés et axés sur les secteurs d'activité (Kohler-Koch, 1996; Vifell, 2006; Slaughter, 2005). L'État est donc soumis à des forces centrifuges

qui remettent en cause l'idée voulant qu'il soit un acteur cohérent aux politiques coordonnées.

L'intégration accrue des États au sein de l'UE (et dans le monde) fait en sorte que les États deviennent davantage des « suiveurs » que des « élaborateurs » de règlements (Brunsson et Jacobsson, 2000; Levi-Faur, 2005; Jacobsson et Sahlin-Andersson, 2006; Djelic et Sahlin-Andersson, 2006). De nos jours, les États sont contraints par les directives européennes et par celles issues de la mondialisation. Il s'agit souvent de règlements « souples » sous forme de conseils, recommandations, plans, programmes, etc. (Mörth, 2004). Leur adoption est en grande partie volontaire, comme dans le cas de la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Ce genre de règlements n'est pas assorti de sanctions formelles et offre aux acteurs étatiques beaucoup de latitude concernant leur application.

Le fait que les règlements « souples » soient fondés sur l'adoption volontaire et que leur inobservation ne soit pas assortie de sanctions formelles ne signifie pas pour autant qu'il y ait une liberté totale. Ces règlements ont de fervents défenseurs (Slaughter 2005). Ils sont élaborés par des organisations internationales (publiques et privées) qui non seulement les recommandent fortement mais s'assurent par divers moyens (évaluations, analyses comparatives, listes de classement, conférences et discussions) qu'ils sont compris et utilisés.

Toutefois, dans ce contexte d'organisations et de règlements transnationaux, les États demeurent des entités importantes. Les prescripteurs de règlements internationaux, tels que l'UE, ont besoin de ces entités. Elles possèdent des ressources que la plupart des organisations internationales ne détiennent pas, comme la légitimité démocratique, l'expertise et l'argent (Larsson, 2003; Burnham et Maor, 1995). Les organisations internationales, y compris l'UE, recueillent le point de vue des États. Jamais auparavant nous sommes-nous demandé aussi systématiquement et aussi souvent, sur un grand nombre de sujets, ce que nous voulions en tant que « Suédois ». À cet égard, l'UE renforce les États. À ce titre, les États ne doivent

<sup>2</sup> Lequesne et Rivaud (2003) mentionnent l'exemple des deux « Comités d'experts indépendants » qui ont été formés en 1999 pour scruter le travail des commissaires de l'UE.

donc pas être considérés uniquement comme des «suiveurs de règlements» mais, dans une certaine mesure, comme des «élaborateurs de règlements». En même temps, l'expression des «points de vue nationaux» dans les différentes arènes européennes est favorisée par les processus d'élaboration des règlements (Slaughter, 2005; Risse-Kappen, 1995). Les politiques des États sont de plus en plus intégrées de sorte qu'il est parfois difficile de distinguer l'UE et l'État comme deux niveaux distincts, soit politique et administratif (Mény et autres, 1996).

Dans un troisième temps, nous mettrons en lumière les inquiétudes concernant la légitimité de l'État. Comment les politiciens maîtrisent-ils leur situation nationale quand les politiques et les règlements sont décidés au sein de réseaux transnationaux? De quelle façon tentent-ils de réduire la fragmentation de l'État et d'agir efficacement alors que leurs interventions sont, dans une large mesure, contraintes par des règlements élaborés par des instances lointaines qu'ils ont eu peu de chance d'influencer? Que font-ils lorsque le fossé entre les éléments sous leur contrôle et ceux pour lesquels ils sont tenus de rendre compte s'agrandit?

Nous montrerons que les politiciens et les fonctionnaires suédois ont minimisé l'importance de l'impact de la construction européenne. À cause de ce scepticisme des Suédois envers l'UE, aucun politicien n'a défendu l'idée que l'État devait être réorganisé à la suite de son adhésion à l'UE. On a au contraire insisté sur la légitimité historique, c'est-à-dire l'idée selon laquelle il était possible de maintenir les institutions suédoises traditionnelles bien que la Suède fasse partie de l'UE. En conséquence, il n'y a pas eu de discussions créatives sur les diverses façons d'organiser et de réglementer l'État dans un contexte transnational.

Nous aborderons ces questions<sup>3</sup> pour nous essentielles en nous fondant sur plusieurs études empiriques:

des études de cas, nos propres études, des études réalisées par d'autres chercheurs et étudiants ou par des organismes publics. Elles peuvent avoir un caractère général ou concret, celui-ci résultant de questionnaires écrits et d'entrevues.

Le questionnaire que nous avons réalisé en 2003 est un outil important. Il fait suite au questionnaire que nous avons réalisé en 1998 (Jacobsson et Sundström, 1999; Jacobsson et autres, 2004). Il faisait partie d'un projet nordique et il a été également distribué au Danemark, en Norvège, en Finlande et en Islande. Dans le présent article, nous nous concentrerons sur le cas de la Suède, même si des comparaisons peuvent être établies avec d'autres pays nordiques.

Outre l'introduction et la conclusion, cet article comprend cinq sections. Après notre introduction, la section deux argumentera sur le concept de la gouvernance. Les sections trois, quatre et cinq sont des présentations empiriques sur l'intégration, la fragmentation et l'adoption des règlements. La section six, également empirique, porte sur la façon – du point de vue de la légitimité de l'État – dont les politiciens et les fonctionnaires ont interprété les changements qui ont suivi l'adhésion de la Suède à l'UE et comment ils s'y sont adaptés.

Nous terminons l'introduction en décrivant brièvement l'organisation du gouvernement suédois. Contrairement à la plupart des pays occidentaux, le gouvernement de la Suède ne compte pas de grands ministères. Il se distingue par son caractère «dualiste». Les ministères sont de petite taille et forment une organisation appelée le Bureau de l'État (*Regeringskansliet*<sup>4</sup>) dirigé par le Premier ministre. De plus, la majorité des activités du gouvernement central suédois, réalisées dans d'autres pays au sein des ministères, sont assumées par un grand nombre d'organismes semi-autonomes. Ces organismes sont dits «semi-autonomes<sup>5</sup>» non seulement parce qu'ils sont indépendants des

<sup>3</sup> Nous aimerions préciser que nous ne tentons pas de déterminer, de façon systématique, jusqu'à quel point l'État, à la suite de son adhésion à l'UE, est devenu plus intégré, plus fragmenté, suiveur de règlements, etc. Il ne s'agit pas d'une étude avant-après. Même si nous nous penchons sur le degré d'intégration, de fragmentation et d'adoption des règles, nous sommes principalement intéressés par le «mécanisme de l'intégration», c'est-à-dire ce qu'il advient de l'État une fois intégré dans l'UE et dans un contexte élargi.

<sup>4</sup> À l'heure actuelle, on compte neuf ministères qui regroupent près de 4 600 fonctionnaires, dont environ 120 sont des nominations partisans. Plus de 1 500 fonctionnaires travaillent au ministère des Affaires étrangères, et environ 60 travaillent au Cabinet du Premier ministre.

<sup>5</sup> Selon l'agence Statskontoret, la Suède comptait 547 organismes en décembre 2005 (Statskontoret 2005).

ministères, mais également parce que le pouvoir des ministres et du gouvernement concernant la promulgation de décrets pour les organismes est constitutionnellement restreint. Cette restriction comporte deux volets : premièrement, les décisions doivent, en règle générale, être prises par un vote collectif du Cabinet (cinq ministres au moins doivent être présents). Un seul ministre n'a donc pas le pouvoir de promulguer un décret pour un organisme. Deuxièmement, dans les cas où un organisme, au nom d'une autorité publique et en vertu de la loi, décide des droits ou des obligations d'un citoyen, l'organisme est réputé « être guidé par la loi ». Personne, ni le Cabinet ni le Parlement, ne peut alors influencer la décision de l'organisme.

### ■ DE GOUVERNEMENT À GOUVERNANCE

La recherche contemporaine sur l'État s'intéresse depuis déjà fort longtemps au virage « de gouvernement à gouvernance » (Rhodes, 1996; Pierre et Peters, 2000; Kjær, 2004; Beck Jørgensen et Vrangbæk, 2004). Ce virage se serait produit dans la plupart des pays occidentaux et serait attribuable – entre autres – à la complexité accrue des problèmes sociaux, à l'omniprésence et à la spécialisation de l'administration publique, à une demande croissante d'expertise, à l'internationalisation, à la décentralisation et au développement rapide des technologies de l'information et des communications (Pollitt, 2003; Jessop, 2002).

Ces mutations ont contraint les gouvernements et les parlements nationaux à déléguer certaines activités aux administrations locales (délégation vers le bas), à des organismes privés (délégation vers l'extérieur), à des organismes d'État semi-autonomes (délégation vers l'intérieur) et enfin à l'UE et à d'autres organismes internationaux (délégation vers le haut). Avec pour résultat, le risque d'un État « évidé » (Rhodes 1994, 1997).

Dans ce nouveau paysage politique, le processus d'élaboration des politiques est, dans une large mesure, vu comme le résultat d'une collaboration.

Des acteurs de divers horizons (public, privé et bénévole, politique, social et administratif) forment ce qu'on appelle des réseaux d'action publique. Les politiques sont considérées comme le résultat des actions et des échanges entre ces réseaux, plutôt que le résultat des processus hiérarchiques au sein de l'État. On insiste sur le caractère informel – et la richesse – des échanges qui tend à estomper les frontières traditionnelles entre le politique et l'administratif, entre les diverses unités administratives ainsi qu'entre les acteurs publics et privés (Scharpf, 1994, p. 37). En même temps, ce processus « collaborateur » reflète un changement : les « règlements rigides » traditionnels font place aux « règlements souples » (Mörth, 2004<sup>6</sup>).

L'élément qui unit les réseaux d'action publique est la dépendance à l'égard des ressources. La littérature sur la gouvernance met en évidence l'idée selon laquelle différents acteurs possèdent différentes ressources, mais aucun n'en possède suffisamment pour résoudre, à lui seul, les problèmes apportés par l'ensemble des acteurs du réseau. Cette situation crée des relations de dépendance mutuelle et d'intérêts communs. Le volontariat, l'égalité et la confiance sont privilégiés contrairement à la coercition et à l'autorité associées, elles, au gouvernement (Jessop, 2002, p. 1; Lowndes et Skelcher, 1998, p. 313; Feldman et Khademian, 2000, p. 158; Kjær, 2004, p. 41).

Toujours dans la littérature sur la gouvernance, le thème de « la gouvernance de la gouvernance », c'est-à-dire la façon dont les politiciens gouvernent dans un monde de plus en plus polycentrique et complexe (Jessop, 2002, p. 5), revient souvent. On y rapporte que l'habileté des politiciens à contrôler l'action de l'État, et la société en général, à partir du « centre », a été minée. Selon Rhodes, les réseaux d'action publique sont, dans une large mesure, auto-organisateurs. Ils ont la capacité « de résister à la direction du gouvernement, d'élaborer leurs propres politiques et de façonner leur environnement » (Rhodes, 1996, p. 659).

La thèse « gouverner sans gouvernement » est cependant remise en question par d'autres chercheurs (Taylor, 1997; Pierre et Peters, 2000; Davies, 2002; Sørensen,

<sup>6</sup> Snyder (1993) définit le « droit mou » comme des « règles de conduite qui, en principe, n'ont aucune force juridique obligatoire, mais qui néanmoins ont des effets pratiques ».

2004). Ces derniers soutiennent que les réseaux d'action publique peuvent se révéler difficiles à mettre en place et que les États jouent souvent un rôle fondamental dans leur création et imposent par voie de conséquence leurs préférences (Taylor, 1997, p. 442). Malgré cela, ces chercheurs minimisent l'importance des techniques « commande et contrôle » traditionnelles. Ils parlent plutôt de « métagouvernance » et de « métagouvernants » (Jessop, 2002). Dans ce cas, on gouverne en recourant à des techniques indirectes, dont la plus importante est probablement la conception réflexive ou le remaniement des réseaux d'action publique. Ces approches peuvent déboucher sur le regroupement d'acteurs (formation d'organismes d'État) ou l'organisation de « forums » de rencontre entre les acteurs. Mais elles peuvent également signifier le rétablissement des relations entre différents acteurs du réseau et le déploiement d'incitatifs pour accroître le nombre d'acteurs privés qui participent à un réseau particulier. Il peut enfin s'agir simplement d'informer les acteurs sur la nature des problèmes et la façon de les résoudre (Sørensen, 2004, p. 3). Ainsi, nous voyons que la gouvernance n'implique pas la fin de l'intervention de l'État, mais une modification de ses modes d'intervention (Kooiman, 1993).

### De gouvernance à gouvernance ?

Naturellement, on peut se demander jusqu'à quel point ces techniques sont nouvelles. Les gouvernements n'ont-ils pas de tout temps utilisé des méthodes de contrôle indirect ? Les frontières entre les sphères publique et privée ont-elles toujours été aussi distinctes ? À la fin des années 1970 et au début des années 1980, Jacobsson a étudié six secteurs d'activité pour conclure que le gouvernement suédois, dans une large mesure, « gouvernait en organisant » (Jacobsson 1984, 1989). Le travail quotidien était accompli par des organismes éloignés des politiciens que ceux-ci n'essayaient pas de contrôler. Ces organismes jouissaient donc d'une grande latitude. Face à certaines situations, les ministres étaient obligés d'intervenir. À ces occasions, les moyens – pourtant préconisés par la science administrative – à mettre

en œuvre pour le contrôle de la gestion étaient peu prisés. Les ministres préféraient créer de nouvelles unités administratives, réunir des commissions *ad hoc*, organiser des conférences et des séminaires ou encore changer le haut personnel administratif. Ainsi dépensaient-ils plus d'argent que n'en réclamait la résolution des problèmes. Les médias étaient largement utilisés pour diffuser les annonces gouvernementales.

Les ministres réagissaient à des demandes présentées pour l'essentiel dans un cadre national (par des sociétés, des municipalités, des organismes bénévoles, les médias, les partis d'opposition et des organismes d'État). Issues d'un contexte familier<sup>7</sup>, il y avait peu de risques que ces demandes heurtent les valeurs nationales et entravent l'action du gouvernement. Celui-ci se devait pourtant de réagir en rapatriant la recherche de solution à des « problèmes chauds », auparavant déléguée aux organismes ou aux « réseaux ». Pour éviter une surcharge, le gouvernement devait se montrer capable à la fois de « soulever » les problèmes et de les « résoudre » rapidement.

Dans cette perspective, l'étude de Jacobsson a prouvé que les ministres ne privilégiaient pas les objectifs à atteindre, mais s'intéressaient plus aux méthodologies à instaurer au sein de l'administration pour lui permettre de s'adapter aux conditions changeantes du milieu environnant. Tel qu'il a été mentionné précédemment, il s'agissait d'une approche organisationnelle et réglementaire.

Il ne fait aucun doute que les résultats de l'étude de Jacobsson sur le pilotage de l'administration suédoise à la fin des années 1970 et au début des années 1980 présentent les caractéristiques de la « métagouvernance » décrite dans la littérature contemporaine sur le sujet. Les politiciens suédois se comporteraient donc comme des « métagouvernants » depuis fort longtemps. Ainsi pouvons-nous douter de l'énoncé selon lequel il y aurait eu un virage brutal de gouvernement à gouvernance au cours des années 1980 et 1990.

Naturellement, nous n'insinuons pas que rien n'ait changé. D'importants changements sont au contraire survenus et c'est à cause d'eux que les politiciens

<sup>7</sup> Dans le cas de la Suède, et peut-être à un degré inhabituellement élevé, compte tenu que le parti social-démocrate est au pouvoir depuis 1932, à l'exception de neuf années (de 1976 à 1982 et de 1991 à 1994).

éprouvent de plus en plus de difficultés à agir comme des « métagouvernants ». Tout d'abord, soulignons que la politique de gestion publique est devenue un domaine politique distinct (Barzelay, 2001, 2003). Par le biais de divers arrangements institutionnels, ce domaine a été consolidé non seulement à l'échelle nationale (par la mise sur pied de ministères, d'organismes, de programmes, de commissions, de ministres de la politique de gestion publique, etc.), mais aussi à l'échelle internationale. De nos jours, nombreux sont les acteurs internationaux (publics et privés) qui se consacrent entièrement à l'élaboration, à l'amélioration et à la diffusion d'idées (générales) sur la façon de diriger les gouvernements (Slaughter, 2005; Pal, 2006; Radin, 2006; Sahlin-Andersson, 2001; Jacobsson, à paraître).

Bon nombre de ces idées relèvent de ce qu'on appelle le « nouveau management public » (NMP). Le NMP comprend des idées et des pratiques variées (Boston, 1996; Lane, 2000), mais ce qui caractérise la plupart d'entre elles est leur institutionnalisation. Le NMP nous dit par exemple que les politiciens devraient se consacrer à la définition des objectifs généraux et abandonner aux fonctionnaires le choix des moyens pour les atteindre<sup>8</sup>. L'organisation et l'installation des divers ministères et organismes, l'embauche du personnel, la recherche et le développement de compétences et de spécialités sont considérés comme des décisions administratives. De surcroît, l'ingérence d'un politicien « moderne » dans les affaires administratives fait du tort à son image. Dès lors, la capacité des politiciens à agir comme des métagouvernants s'en trouve réduite.

Elle l'est également par l'essor de l'internationalisation. Tel que nous l'avons souligné plus avant, les politiques de l'UE et les politiques nationales sont enchevêtrées. Les politiciens nationaux doivent aujourd'hui s'accommoder de processus politiques d'une plus grande complexité que ceux étudiés par Jacobsson il y a 25 ans. Les intervenants sont plus nombreux et plus diversifiés, les priorités changent, la distance physique entre les politiciens et les fonctionnaires de l'UE s'élargit, les délais impartis raccourcissent, le caractère polycentrique de l'UE accroît les zones d'incertitude. Plus important encore,

les politiciens suédois actuels doivent résoudre des problèmes surgis d'un système d'acteurs, de règlements et de procédures qu'ils n'ont pas eux-mêmes mis en place. Le risque que ces problèmes contrarient les idées et les valeurs fondamentales du gouvernement et du peuple suédois est donc cette fois beaucoup plus présent.

### Point de vue organisationnel

On a qualifié la gouvernance de concept vide (Dowding, 1995), mais aussi de concept multithéorique (Blom-Hansen, 1997; Kjær, 2004). Cela signifie qu'elle ne sert, par elle-même, que de concept analytique et qu'elle doit être combinée à des théories explicatives spécifiques pour faire progresser l'analyse au-delà de la description. Nous sommes d'accord avec l'aspect « multithéorique » de la gouvernance. Mais contrairement à de nombreux autres chercheurs qui utilisent une perspective axée sur la gouvernance, nous ne prenons pas position en faveur de « l'homme économique » et des théories de la négociation, mais bien en faveur de « l'homme sociologique » et des théories de l'organisation.

Nous prenons pour point de départ le fait que les acteurs (particulièrement les acteurs publics) agissent généralement avec un degré d'incertitude élevé. Le milieu qui les entoure (social, culturel, idéologique, technologique et économique) est complexe et en constante évolution. Par conséquent, il leur arrive souvent de ne pas avoir *a priori* une vision claire et précise des problèmes, des solutions qui s'offrent à eux, des effets des mesures prises, de leur propre volonté, etc. La réalité des problèmes et l'utilité des solutions apparaissent progressivement dans la foulée de l'avancement des processus. (Cohen et autres, 1972; Finnemore, 1996).

Au sein de ces processus, l'intervention peut être dictée par le rôle et l'identité (March et Olsen, 1989; Powell et DiMaggio, 1991). Elle est toujours limitée par un nombre d'idées et de comportements (plus ou moins) institutionnalisés, qui (à un certain degré) déterminent ce que les acteurs peuvent faire et ne pas faire. Cela signifie que les processus de gouvernance ne sont pas seulement un « jeu » dans lequel

<sup>8</sup> C'est une idée centrale de la stratégie de contrôle que l'on appelle de nos jours « gestion par résultats » (Sundström, 2006).

les acteurs négocient entre eux sur la base de calculs stratégiques, mais aussi un comportement de « respect des règlements », par lequel les acteurs dévoilent ce qu'ils estiment être une intervention appropriée.

Ces règlements institutionnalisés peuvent être enracinés dans l'espace, c'est-à-dire dans l'environnement des organisations. C'est le genre de règlements que Meyer et Rowan (1977) ont appelé « mythes rationalisés »; certains chercheurs ont même proposé de parler de « modes » (Røvik, 1996; Boli et Thomas, 1999). La recherche contemporaine pointe un certain nombre d'idées et de comportements institutionnalisés qui peuvent s'avérer instructifs pour l'étude du supposé virage de gouvernement à gouvernance. On citera notamment les règlements souples (Mörth, 2004), les partenariats public-privé (Osborne, 2000; Wettenhall, 2003), le gouvernement décloisonné (Bogdanor, 2005), la coordination (Peters, 1998), le caractère volontaire (Boström et autres, 2004), l'obligation de rendre des comptes (Boström et Garsten, 2006), la gestion par objectifs et par résultats (de Bruijn, 2002; Radin, 2006) et la vérification (Power, 1997; Hood et autres, 1999).

Les règlements institutionnalisés peuvent aussi s'inscrire dans le temps. Dès 1958, March et Simon ont annoncé que les organisations allaient développer, au fil du temps et en se référant à des interventions répétées réussies ou du moins faisables, des routines et des modes de fonctionnement standards, qu'elles se sentiront à l'aise de suivre et qui favoriseront des façons de travailler normalisées. March et Simon ont appelé ce penchant la « rationalité limitée ». Il s'agit d'une ouverture sur la théorie de la « dépendance du chemin » qui insiste sur le fait que les tentatives menées pour modifier rapidement un comportement seront confrontées à l'inertie inhérente des idées, des structures et des méthodes de travail « locales ».

On retrouve ces idées et ces pratiques institutionnalisées à divers niveaux: au sein d'une organisation, d'un secteur d'activité ou à l'échelle nationale. Au niveau central, il existe nombre de pratiques institutionnelles dont l'ancrage historique – et parfois de

nature corporatiste – peut entraîner de l'inertie, par exemple le Principe d'accès public aux documents officiels (*offentlighetsprincipen*), (Andersson, 2006; Sundström, 2006).

Il n'est pas toujours facile pour les organisations de respecter l'ensemble de ces « règlements », surtout lorsqu'ils tendent à être contradictoires. Certains éléments de la théorie de l'organisation suggèrent qu'il est possible de résoudre ces tensions grâce au « dédoublement » (Meyer et Rowan, 1977), c'est-à-dire un dualisme entre l'action de l'organisation et sa représentation. Pour Brunsson (1989) il s'agit là d'une forme « d'hypocrisie ».

## ■ UN ÉTAT INTÉGRÉ

Les États sont souvent décrits comme des entités autonomes, clairement définies non seulement par rapport à d'autres États, mais aussi par rapport à d'autres acteurs nationaux. Selon ce concept, les États ont une identité forte et connue et des ambitions et des priorités récurrentes. Quant aux organisations internationales, telle que l'UE, elles sont perçues comme des arènes où les États se rencontrent et s'affrontent. Pour assurer une meilleure défense de leurs intérêts, les États doivent donc définir, clarifier et présenter leurs objectifs avec rigueur et cohérence.

La présente étude met en doute la perception selon laquelle les États sont des acteurs autonomes. Une importante manifestation du passage de gouvernement à gouvernance tient au fait que les États sont désormais intégrés dans un contexte européen et international élargi. Le cas de la Suède le démontre clairement. À titre d'exemple, 90 % des unités qui ont répondu à notre questionnaire ont indiqué qu'elles étaient influencées par au moins un des trois piliers de l'UE ou par tout travail de normalisation connexe<sup>9</sup>. La moitié de ces unités<sup>10</sup> a reconnu que l'adhésion à l'UE a eu d'importantes répercussions, tandis que le tiers seulement a indiqué que les répercussions ont été plutôt faibles. De plus, quatre unités sur dix ont ajouté qu'elles consacraient une grande partie de leur temps à effectuer du travail en lien avec

<sup>9</sup> Près de 86 % des unités ont indiqué qu'elles étaient influencées par les activités du premier pilier, tandis que ce pourcentage se limite à 50 % dans le cas des deuxième et troisième piliers.

<sup>10</sup> Désormais, lorsque nous parlerons « d'unités », nous ferons référence aux 90 % des unités qui ont indiqué être influencées par l'UE.

l'UE. Pour remplir ces tâches, 40% des unités ont dû recruter du personnel supplémentaire au cours des cinq dernières années.

Le questionnaire a également révélé que les activités liées à l'UE étaient décentralisées. Les relations transnationales ne sont plus réservées uniquement au ministère des Affaires étrangères. Elles concernent dorénavant presque tous les secteurs et les échelons administratifs. Sur dix unités, huit ont répondu avoir des contacts directs avec des organisations de l'UE au moins une fois par année, et plus de la moitié d'entre elles ont indiqué avoir des contacts directs avec ces organisations au moins une fois par mois. Sur dix unités, huit ont également déclaré qu'elles participaient à des comités ou à des groupements de l'UE au moins une fois par année. En outre, 55% des unités ont confirmé avoir détaché du personnel auprès d'organisations de l'UE au cours des cinq dernières années. Dans deux unités sur trois enfin, du personnel a séjourné plus de dix jours à l'étranger pour du travail lié à l'UE.

Ainsi, nous voyons que des unités distinctes au sein de ministères et d'organismes participent fréquemment à des réseaux de l'UE. Ces réseaux sont multilatéraux et réunissent, avec divers acteurs de l'UE, des unités gouvernementales, des politiciens, des entreprises

privées et des groupes d'intérêts suédois. Nous avons constaté que plus de 50% des unités administratives ont des contacts avec des unités d'autres gouvernements au moins une fois par mois. Dans le cas des entreprises privées et des groupes d'intérêts, ce pourcentage atteint environ 30% et, dans le cas des politiciens, il est d'environ 40%. Nous pouvons en conclure que plus l'intégration au sein de l'UE est importante (contacts avec des organisations de l'UE, temps consacré aux dossiers, nombre de jours de déplacement, etc.), plus les contacts avec les acteurs suédois sont nombreux.

L'intégration de la Suède au sein de l'UE est par ailleurs caractérisée par les contacts informels. Comme le montre le tableau 1, 16% seulement des unités qui ont répondu à notre questionnaire ont indiqué que les « communications écrites officielles » étaient la forme de communication la plus courante avec la Commission et les Directions générales européennes. Quant aux communications avec les comités préparatoires ou avec les comités d'experts de la Commission, ce pourcentage n'atteint que 7%. Les « rencontres officielles » sont plus fréquentes dans ce genre de relations, mais il ne fait aucun doute que les rencontres non officielles revêtent une grande importance dans les relations des unités gouvernementales de la Suède avec les organisations de l'UE.

**TABLEAU 1 : EN CE QUI CONCERNE LES SUJETS LIÉS À L'UE TRAITÉS L'AN DERNIER, QUELLE A ÉTÉ LA FORME DE COMMUNICATION LA PLUS COURANTE ENTRE L'UNITÉ ET LES ACTEURS MENTIONNÉS CI-APRÈS ? (EN POURCENTAGE)**

COMMUNICATIONS ÉCRITES OFFICIELLES	RENCONTRES OFFICIELLES	RENCONTRES NON OFFICIELLES	AUCUNE	CONTACT
Commission européenne / Directions générales (n=305)	16	24	28	40
Comités préparatoires ou comités d'experts de la Commission de l'UE (n=315)	7	44	16	41
Conseil européen ou Coreper (Comité des représentants permanents) avec groupes de travail ou comités auxiliaires (n=311)	6	23	9	66
Gouvernement / politiciens au sein des ministères (n=315)	6	28	46	27
Unités gouvernementales suédoises (n=310)	10	22	59	25
Groupes d'intérêts suédois ou sociétés privées (n=314)	8	16	52	31

Comme on peut le voir, le caractère non officiel ressort davantage dans les relations des unités avec divers acteurs suédois. Quant aux relations avec « le gouvernement et les politiciens au sein des ministères », les résultats sont éclairants. Le caractère non officiel s'applique également aux relations des unités avec d'autres unités de ministères et d'organismes. Apparemment, la tradition suédoise d'organismes semi-autonomes et l'obligation de traduire par écrit les instructions concernant les sujets à saveur européenne n'empêchent pas les échanges informels entre politiciens et fonctionnaires. Dans les autres pays nordiques, le pourcentage de rencontres et de communications non officielles est beaucoup moins élevé.

Les contacts fréquents entre les politiciens suédois et les administrations suédoises pourraient être interprétés comme une tentative de mainmise des politiciens. Notre enquête a pourtant montré que 25 % des unités ne recevaient pas de « directives particulières » de leurs supérieurs lorsqu'elles participaient à des comités ou à des groupes de travail de l'UE. Lorsque des directives étaient données, elles restaient générales et verbales. Ces observations ont été confirmées dans d'autres études (Larue, 2005 ; Statskontoret 1996, 1997).

L'absence d'instructions détaillées ne semble toutefois pas gêner les fonctionnaires suédois. Dans notre enquête, sept unités sur dix ont révélé qu'il leur était facile de connaître la position de leur hiérarchie politique. À peine 3 % ont indiqué que des conflits éclataient entre fonctionnaires et politiciens à propos de dossiers liés à l'UE et seulement 13 % regrettaient qu'il fût difficile de convaincre les politiciens d'accepter les propositions de l'unité. En même temps, et cela peut sembler contradictoire, 40 % des unités dénonçaient les courts délais qui compliquaient les discussions avec les politiciens sur les sujets européens.

Nous pensons que cette observation – celle où les fonctionnaires soutiennent d'une part qu'ils entretiennent des contacts continus et généralement harmonieux avec les politiciens et d'autre part, qu'ils ont besoin d'instructions plus claires et de plus de temps pour discuter des dossiers de l'UE avec ces mêmes politiciens – reflète l'empressement des fonctionnaires suédois d'adosser leur action à une caution politique. Les fréquents contacts entre les

deux groupes doivent plus aux fonctionnaires soucieux d'informer les politiciens, de recueillir leur avis voire leur « bénédiction » qu'aux politiciens exerçant un pouvoir de contrôle. C'est la conclusion qui revient dans plusieurs études de cas, notamment sur la politique de l'emploi (Etzler, 2004), la politique du médicament (Nilsson, 2000) et la politique de la concurrence (Sundström, 2000). Il semble que les fonctionnaires demandent plus de « directives particulières » que les politiciens ne sont en mesure d'offrir.

La Suède est manifestement transnationale. Les unités gouvernementales de tous les secteurs et de tous les ordres de gouvernement sont influencées par l'UE. Elles consacrent une grande partie de leurs heures de travail à traiter de questions liées à l'UE, participent à différentes arènes de l'UE et entretiennent des contacts, souvent informels, avec les différents acteurs des dossiers européens. Il est désormais évident que les réseaux européens occupent une place importante dans le quotidien des fonctionnaires.

Au sein de ces réseaux, la Suède est en outre constamment invitée à donner son point de vue. Or, il arrive souvent que les fonctionnaires nationaux qui participent aux rencontres des organisations de l'UE n'aient pas de positions bien définies sur telle ou telle question. On avance plutôt des idées sur le « souhaitable et le faisable » qui font leur chemin dans les réseaux à mesure que les processus évoluent. Grâce à ces échanges transnationaux, les Suédois découvrent qui ils sont, ce qu'ils veulent et ce qu'il leur est possible d'accomplir. *L'État suédois est ainsi de plus en plus intégré (et de moins en moins autonome).*

## ■ UN ÉTAT FRAGMENTÉ

Perçus – en partie faussement, nous venons de le voir – comme des entités autonomes, les États sont également souvent perçus comme des entités « cohérentes ». On présuppose qu'ils peuvent « parler d'une seule voix » lorsqu'ils discutent avec d'autres acteurs, dont au premier chef les autres États. Cette perception repose sur l'idée que les gouvernements épousent un modèle sophistiqué d'organisation rationaliste qui leur permet de s'autocontrôler en supervisant et coordonnant l'action des services et des fonctionnaires

Encore une fois, nous prendrons le contre-pied en montrant que la cohérence de l'État est sévèrement mise à l'épreuve lors de son adhésion à l'UE. Un symptôme important du passage de gouvernement à gouvernance est en effet la fragmentation croissante de l'État. Nous en présentons d'ailleurs quelques exemples dans cet article. Bien que les unités intégrées dans l'UE aient des contacts multiples avec divers types d'acteurs, il n'en demeure pas moins que les réseaux sont isolés par leur spécialisation. Les résultats de notre questionnaire, comme ceux d'autres études, ont prouvé que l'entrée de la Suède dans l'UE a entraîné un accroissement des échanges entre les intervenants internationaux d'un même secteur, alors que les contacts avec les unités gouvernementales suédoises de secteurs différents se raréfient (Vifell, 2006; *Kommerskollegium*, 2005; Sundström, 2000). Après avoir interrogé des fonctionnaires suédois de 25 organismes sur leur travail en lien avec l'UE, le *Kommerskollegium* (Conseil national du commerce) a constaté que :

**...peu sont satisfaits de la coordination des grandes questions relatives à l'UE, qui mobilisent plusieurs ministères ou organismes. Dans ces situations, une coordination insuffisante, un manque de compréhension et une communication déficiente peuvent nuire aux dossiers. [...] L'eupéanisation a renforcé les frontières entre différents secteurs. Dans chaque secteur, les échanges et la collaboration avec des acteurs d'autres pays et du secteur privé se sont approfondis (*Kommerskollegium*, 2005, p. 9, 16). [traduction libre]**

Or, les décisions importantes se prennent au sein des réseaux qui regroupent divers acteurs (suédois et étrangers, publics et privés). Ces réseaux sont repliés sur leur spécialité et il est inadéquat de les appeler « réseaux de secteurs ». Le *Kommerskollegium* poursuit son analyse en soutenant que certains spécialistes ou unités agissent parfois avec indépendance au sein des ministères et des organismes et que la haute administration est loin d'être parfaitement au courant des propositions présentées par les fonctionnaires subalternes de la Suède aux réunions de l'UE et encore moins de les approuver (*Kommerskollegium*, 2005, p 14).

Dans son étude sur l'internationalisation de trois secteurs d'activité, Åsa Vifell (2006) a, elle aussi, constaté que la fragmentation de l'État n'était pas causée par la dérive de secteurs entiers. Elle suggère

de parler d'« enclaves » plutôt que de « réseaux de secteurs ». Ces enclaves sont des constellations qui rassemblent divers acteurs provenant le cas échéant de secteurs différents et qui profilent leur regroupement en fonction du problème soulevé. Les enclaves se définissent à travers la rencontre de personnes qui travaillent en étroite collaboration pendant de longues périodes, ce qui favorise l'apprentissage mutuel, la compréhension commune, la confiance et le respect de la compétence des autres. Dans le même temps, elles se distinguent de leurs « organismes d'attache ». Les organisations internationales, telles que l'UE et l'Organisation des Nations Unies (ONU), constituent souvent des « organismes d'accueil » pour ces enclaves (Slaughter, 2005; Boström, 2006). Elles offrent un environnement organisationnel et des ressources qui facilitent la collaboration et la communication permanentes entre les membres des enclaves. Une autre caractéristique des enclaves est le fait que les participants partagent une langue commune. On ne parle pas ici de langage, mais d'un corpus commun de connaissance et de reconnaissance autour des concepts, des personnes-ressources, des pratiques professionnelles, des écrits, des expérimentations antérieures, etc. Il est difficile pour un agent extérieur, ignorant de l'historique du secteur, de participer aux discussions (Thedvall, 2006). Le terme « réseau » serait donc trompeur. Il induit que les constellations sont auto-organisables et qu'il est facile d'y entrer et d'en sortir, quand ce n'est évidemment pas le cas. Elles font au contraire l'objet d'un contrôle strict à l'entrée par les acteurs étatiques. Pour réussir dans les enclaves, il est préférable de détenir des savoirs en administration ou en histoire que des expertises de contenu, ce qui rend le concept de « collectivités épistémologiques » impropre (Vifell, 2006).

Dans ces enclaves, les ministères et les organismes collaborent étroitement. Vifell a remarqué que les fonctionnaires de ministères et d'organismes qui travaillent sur les mêmes dossiers internationaux sont susceptibles de développer un fort sentiment unitaire. Des observations semblables découlent également d'études de cas touchant de nombreux secteurs dont la statistique (Mannfelt, 2000), les douanes (Heinegård, 2000), l'emploi (Etzler, 2004), l'environnement (Savelli, 2000), la concurrence (Sundström, 2000) et les médicaments (Nilsson, 2000).

Jusqu'à quel point les politiciens jouent-ils un rôle dans ces enclaves? Sur ce sujet, les études empiriques diffèrent. D'une part, nous l'avons relevé dans la section précédente, les fonctionnaires semblent avoir une excellente idée des attentes de leurs supérieurs politiques. De plus, dans notre enquête, quatre unités sur dix ont indiqué qu'elles avaient des contacts directs avec « le gouvernement ou les cabinets ministériels », et ce, au moins une fois par mois quand il s'agit des dossiers de l'UE. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé en Suède que dans les autres pays nordiques<sup>11</sup>. D'autre part, le pouvoir d'influence des politiciens sur les processus décisionnels de l'UE s'est réduit au fur et à mesure qu'on a fait appel aux experts. Le *Kommerskollegium* juge, par exemple, que certains organismes ont acquis une grande indépendance envers les politiciens. Ces organismes formulent eux-mêmes leurs instructions relativement aux politiques de l'UE et rechignent à les modifier sur avis des politiciens. Selon eux, « l'individu spécialiste » devrait pouvoir bénéficier d'une plus grande liberté d'action (*Kommerskollegium*, 2005, p. 14).

De la même façon, Nilsson a constaté dans son étude sur les produits médicaux que l'organisme responsable avait acquis une position forte face au ministère et aux politiciens après l'adhésion de la Suède à l'UE. L'expertise a été un facteur important de ce changement :

**Le Bureau des produits médicaux (Medical Products Agency) [*Läkemedelsverket*] soutient que le gouvernement ne peut ni ne devrait contrôler le Bureau, puisque la majorité des dossiers traités au sein de la coopération européenne est de nature purement scientifique. [...] Les fonctionnaires des ministères et des organismes soutiennent qu'il n'y a pratiquement aucun dossier politique, et que les politiciens n'ont aucun désir marqué de jouer un rôle au sein du Bureau ni de le contrôler. À la veille de l'adhésion de la Suède à l'UE, le ministère de la Santé et des Affaires sociales n'a pas fixé les objectifs du Bureau des produits médicaux. Le Bureau s'en est chargé lui-même (Nilsson, 2000, p. 45). [traduction libre]**

Dans son étude sur le Bureau de la statistique, Mannfeldt insiste également sur l'importance de l'expertise. Par exemple, Statistique Suède [*Statistiska centralbyrån*]

s'opposait à ce que les membres des comités méthodologiques soient nommés par les politiciens, bien que les règlements officiels stipulent clairement que les fonctionnaires suédois qui font partie de ces comités représentent le gouvernement de la Suède. Selon Mannfeldt, l'explication de cette prise de position reposait sur l'importance de l'expertise :

**La raison semble être que Statistique Suède gagne plus de respect au sein du SPC [le plus important comité de l'UE dans le domaine de la statistique] s'il n'y a pas de représentant de ministères. Le comité se compose uniquement de représentants provenant d'organismes publics nationaux. Statistique Suède soutient que les questions statistiques devraient, pour des raisons fondamentales et pratiques, être examinées par des spécialistes. De plus, la confiance à l'égard des statistiques diminuerait si les problèmes méthodologiques devaient être résolus au niveau politique; compte tenu de la nature complexe de ces problèmes, il serait inapproprié de tenter de les résoudre à ce niveau. [...] Les fonctionnaires maintiennent que le Bureau de la statistique ne peut pas se soumettre aux caprices politiques si l'on veut des statistiques objectives et indépendantes (Mannfeldt, 2000, p. 44). [traduction libre]**

Sundström (2000) a présenté des observations très similaires dans son étude sur la politique de la concurrence. Les politiciens n'avaient pas autorité sur les fonctionnaires du Bureau de la concurrence de la Suède [*Konkurrensverket*] membres des comités de méthodologie. La principale raison était que la crédibilité de l'organisme augmentait lorsque les politiciens étaient tenus à l'écart. Or, une crédibilité accrue signifiait des chances supplémentaires d'avoir une influence sur les dossiers traités par les comités sur la concurrence de l'UE.

Ainsi, notre étude appuie en partie la thèse selon laquelle une fragmentation verticale de l'État suit l'adhésion du pays à l'UE, car elle entraîne le creusement d'un écart entre les politiciens du *core executive* et les fonctionnaires subalternes. Cette observation semble se vérifier particulièrement dans les secteurs où l'on accorde une grande importance à l'expertise.

Notre étude confirme un autre doute couramment exprimé à propos des principaux représentants de

<sup>11</sup> Danemark et Finlande 27 % ; Norvège 21 % ; Islande 20 %. Edward Page (2006) conclut que la distance entre les politiciens et les fonctionnaires est moins importante en Suède qu'en Angleterre.

la population, c'est-à-dire les parlementaires : ils sont tenus à l'écart des processus politiques liés à l'UE (Maurer et Wessels, 2001 ; Sciarini et autres, 2004 ; Hegeland 2004). Plus de la moitié des unités enquêtées nous ont répondu qu'elles n'avaient pas eu de contacts avec des parlementaires au cours de la dernière année concernant leur travail à teneur européenne. Il s'agit d'un des pourcentages les plus élevés parmi la liste des intervenants suédois sujets du même questionnaire. La conclusion selon laquelle les parlementaires suédois perdent de leur pouvoir en raison de l'adhésion de la Suède à l'UE resurgit aussi dans une étude comparative des Parlements suédois et finlandais réalisée par Jungar et Ahlbäck Öberg (2002). Dans leur analyse, les parlementaires suédois jugent qu'ils ont trop peu de pouvoir comparativement au gouvernement sur les questions concernant l'UE. Par contre, les parlementaires finnois estiment qu'ils ont plus de pouvoir comparativement à leur gouvernement.

Le matériel empirique révèle aussi que les unités gouvernementales de différents ordres ont tenté de répondre aux demandes postadhésion à l'UE en adoptant diverses mesures administratives. Notre enquête a montré que de nombreux organismes ont formé des comités spéciaux, nommés des coordinateurs pour traiter des questions liées à l'UE et que des fonctionnaires ont participé à divers programmes de formation pour renforcer et actualiser leurs connaissances de l'UE, en particulier sur les règlements, les langues parlées et les processus décisionnels de l'UE et des autres pays membres. Statskontoret a pu observer que les organismes ont réorganisé leurs départements pour les harmoniser avec ceux de l'UE et des pays membres de l'UE (Statskontoret, 1997, 2003). Le gouvernement suédois en a fait autant avec ses propres services

En résumé, d'importantes décisions se prennent de nos jours dans des réseaux constellations ou enclaves, qui réunissent des fonctionnaires nationaux, des fonctionnaires de l'UE et des spécialistes des secteurs public et privé. Ces enclaves traitent divers dossiers hors de la présence des politiciens nationaux. Ce fait, combiné à la complexité des dossiers européens, à la rapidité des processus et à l'importance accordée à l'expertise, sape le travail des politiciens nationaux qui souhaiteraient superviser et influencer les déci-

sions de l'UE. L'une des répercussions de l'euro-péanisation et de l'internationalisation est la perte de contrôle des politiciens sur des dossiers pour lesquels ils demeurent cependant responsables au niveau national.

Par ailleurs, le degré d'intégration varie selon les secteurs et les niveaux administratifs. Les acteurs profondément intégrés dans l'UE peuvent développer des contacts plus fréquents et personnels avec des acteurs non étatiques, y compris des organismes étrangers, qu'avec leurs compatriotes du gouvernement suédois. Les organismes se restructurent en décalquant l'organisation de leurs correspondants au sein de l'UE et des autres pays membres. Ils prennent des mesures pour renforcer leurs capacités administratives. De cette façon, les administrations suédoises s'adaptent, acquièrent une meilleure connaissance de leur secteur d'activité et de sa spécificité, mais affichent en contrepartie une méconnaissance des autres secteurs d'activité et des stratégies nationales. Quelquefois, l'intégration est tellement importante que des unités administratives suédoises pourraient se considérer comme faisant partie de l'administration de l'UE. Le Bureau de la concurrence de la Suède est un exemple de la façon dont les enclaves européennes, dirigées par des directeurs généraux de l'UE, peuvent façonner l'identité et la fidélité des institutions nationales (Sundström, 2000 ; Jacobsson, 1997). *L'État suédois est ainsi de plus en plus fragmenté (et de moins en moins cohérent).*

## ■ UN ÉTAT « SUIVEUR » DE RÈGLEMENTS

Entités autonomes et cohérentes, les États sont aussi perçus comme des entités « souveraines ». Ils détiendraient une liberté d'action quasi illimitée. Selon cette perception, seul l'État peut prendre des décisions concernant son territoire et ses citoyens. Dans les démocraties, la pensée dominante est qu'à travers différentes institutions (Parlement, gouvernement, Cours de justice, corps policier, etc.) les citoyens libres sont l'État et qu'en leur nom l'État réglemente la société.

Cette vision est également remise en cause dans le présent article. De nos jours, les États suivent et légitiment les règlements élaborés par d'autres acteurs. Il s'agit d'une troisième manifestation importante du

passage de gouvernement à gouvernance. Dans le cas de l'adhésion à l'UE, cette transition est évidente. Pour adhérer, les États doivent remplir certaines conditions : être une démocratie, avoir une économie de marché, répondre aux « critères de convergence » et posséder une capacité administrative (Wallin et Granqvist 2006). De nombreux acteurs (outre la Commission européenne) sont prêts à aider ces pays à satisfaire ces conditions (Svensson, 2006). Certains acteurs supervisent même les États afin de vérifier s'ils sont en mesure de répondre à toutes les exigences imposées par l'UE (Dahl, 2005).

Une fois membres de l'UE, les États doivent se conformer à des règlements plus spécifiques qui leur sont imposés. Ce fut le cas, par exemple, en Suède, avec la politique agricole. Un an seulement avant que le gouvernement suédois ne dépose sa demande d'adhésion à l'UE, le Parlement suédois avait décidé de déréglementer sa politique agricole. Cette nouvelle politique s'écartant considérablement de la politique agricole commune de l'UE, la Suède a dû abandonner son projet lorsqu'elle est devenue membre à part entière de l'UE (Wallin, 2004). La Suède a également dû se conformer aux règlements de l'UE touchant d'autres secteurs tels que la concurrence (Bromander et Loxbo, 2004), l'environnement (Kronsell, 2001) et le milieu de travail (Jacobsson, 1997), même si la réglementation nationale dans ces secteurs s'harmonisait davantage avec celle de l'UE.

Toutefois, les États n'ont pas à se plier à des règlements officiels ou « rigides ». De nombreux règlements sont « souples » et prennent la forme de conseils, de recommandations, de normes, d'objectifs, de stratégies, de lignes directrices, etc. Ils sont fondés sur le volontariat et la réciprocité, c'est-à-dire que l'État participe à leur élaboration. Pour autant, le volontariat et la réciprocité sont des concepts illusoire. En pratique, les États sont contraints « d'être volontaires » pour appliquer les règlements européens. La politique éducative est un bon exemple de ce « volontariat forcé ». En 1999, 29 ministres européens de l'enseignement supérieur se sont réunis à Bologne pour jeter les bases d'un Espace européen de l'enseignement supérieur qui devra voir le jour avant 2010 et pour promouvoir le système européen d'enseignement supérieur partout dans le monde (Processus de

Bologne). Dans la Déclaration de Bologne, les ministres ont affirmé, entre autres, leur intention d'une part, d'adopter un système de « diplomation » homogène, lisible et comparable comprenant deux cycles principaux (premier cycle et cycle supérieur) et basé sur des crédits d'enseignement (tel que le système européen de transfert de crédits) et, d'autre part, d'encourager la mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs ainsi que la collaboration européenne en matière de qualité de l'enseignement. La Déclaration ne contient aucune obligation formelle. Elle dresse un cadre de référence qui est « proposé » aux pays. En mai 2005, 45 pays, dont la Suède, l'avaient adopté. Comment en effet un pays pourrait-il se permettre de ne pas emboîter le pas de cette politique à l'encontre de 44 autres pays européens. D'autant que le pays en question, la Suède pour ne pas le citer, se déclare ouvert, moderne et prêt à collaborer.

Dans un autre secteur, celui de l'emploi, l'UE préconise la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Cette approche a été présentée au sommet de Lisbonne en mars 2000 comme un outil de renforcement de la « dimension communautaire ». Elle se fonde sur l'idée que tous les États membres de l'UE devraient participer aux efforts déployés pour améliorer l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité sur le marché du travail européen. La MOC a été inventée en réaction aux politiques précédentes de l'UE, jugées trop restrictives car elles accordaient peu de marge de manœuvre aux politiciens nationaux (Zetlin et Pochet, 2005).

La MOC fonctionne par étapes. À l'origine, le Conseil des ministres européen fixe des objectifs politiques. Puis, les États membres traduisent ces lignes directrices en politiques nationale et régionale. On s'entend ensuite sur des indicateurs spécifiques pour évaluer les meilleures pratiques. Enfin, on collecte et on analyse les résultats. Il s'agit donc d'une méthode décentralisée mise en place par les États membres et supervisée par le Conseil de l'UE. La Commission assure cette supervision, tandis que la participation du Parlement européen et de la Cour de justice des communautés européennes reste limitée. La MOC repose ainsi sur des mécanismes de « droit mou » : lignes directrices, indicateurs, analyse comparative, échange des meilleures pratiques. Aucune sanction

n'est prévue pour les pays à la traîne. La convergence résulte plutôt de la pression des pairs et de la dénonciation publique (Jacobsson et Vifell, 2005). La MOC s'applique aussi dans d'autres domaines tels que l'inclusion sociale, les retraites, l'immigration, l'éducation, la culture et le droit d'asile. Elle a été suggérée également en matière de santé et d'environnement.

L'UE est donc un réel organisme de réglementation. Mais les États doivent par ailleurs tenir compte d'un contexte de réglementation plus vaste. Plusieurs ombudsmans suédois se réfèrent par exemple à des textes internationaux. L'Ombudsman des enfants promeut les droits et les intérêts des enfants et des jeunes conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Il surveille également l'application de la Convention en Suède. De la même façon, l'Ombudsman des personnes handicapées s'inspire des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés de l'ONU. Ces règles ont été adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993 et sont fondées, entre autres, sur la Déclaration des droits de l'homme et la Convention relative aux droits des enfants de l'ONU. Elles énoncent la première responsabilité de l'État, c'est-à-dire s'assurer que les personnes handicapées ont les mêmes possibilités que les autres citoyens. La Suède a approuvé ces règles et s'est engagée à les respecter en 1994 avec la création de l'Ombudsman des personnes handicapées.

La gestion publique est aujourd'hui fortement influencée par les idées de la mondialisation. Pendant de nombreuses années, la Banque mondiale et l'OCDE ont été les principaux pourvoyeurs d'idées, de pratiques et de règlements (Barzely, 2003; Pollitt et Bouckaert, 2004) à l'intention des gouvernements. Les concepts de « nouvelle gestion publique » et de « bonne gouvernance » (Hood, 1991) illustrent la souplesse de la démarche. L'OCDE recueille de l'information auprès des États sur leurs réalisations et leurs échecs, puis utilise ces données pour faire des comparaisons et dresser des palmarès. Les résultats sont ensuite publiés et présentés dans des conférences et des séminaires. La Suède est un participant assidu de ces rencontres (Premfors, 1998; Lardell et Sahlin Andersson, 1997). Comme dans le cas de la MOC, aucune sanction officielle n'est prévue pour les pays à la traîne, la pression des pairs et l'exposition

publique suffisent pour que les pays adhèrent à la pensée convergente.

Nous pourrions multiplier les exemples, notre objectif étant de montrer que les États membres de l'UE, comme la Suède, suivent des règlements qui sont élaborés à l'extérieur de leur pays respectif. Un grand nombre de ces règlements proviennent de l'UE, mais d'autres naissent d'un contexte global plus large. Les exemples démontrent également que, dans une perspective où les États sont des « suiveurs de règlements », la gouvernance prend diverses formes. Il existe *les règlements en tant que tels*, « rigides » ou le plus souvent « souples », affublés de diverses *procédures de vérification*. Les organisations internationales influentes surveillent l'application des conventions ou des traités internationaux (protection de l'environnement, droits de la personne, crime organisé, corruption, etc.) et n'hésitent pas à stigmatiser les États retardataires. Amnistie internationale, Greenpeace et Transparency International font partie de ces organisations inquisitoriales. De plus, au cours des années 1980 et 1990, nous avons constaté une augmentation du nombre d'organismes nationaux spécialisés dans la vérification et l'évaluation d'autres organismes nationaux (Hood et autres, 1999; Premfors et autres, 2003). Or, nombre de ces organismes obéissent à des règlements internationaux ou à des règlements nationaux calqués sur des règlements internationaux.

Les exemples démontrent également l'importance des « discours » qui accompagnent les règlements. La convergence est, dans une large mesure, stimulée par les opinions et les notions qui circulent dans les discussions. Les organisations internationales élaborent ces discours et s'assurent que les représentants des États lisent non seulement les mêmes documents, mais se rencontrent périodiquement pour en discuter. L'OCDE joue ce rôle « d'hôte » en matière de gestion publique. Elle ne dicte pas de règlements et ne prescrit pas d'évaluations. Elle rassemble des données, dresse la liste des États qui ont « réussi » (qui sont des exemples à suivre) et la liste des États qui ont « échoué » ou qui accusent un retard (qui devraient se ressaisir et accélérer l'adaptation). Dans le tableau 2, nous présentons un résumé des différentes formes de gouvernance dans un contexte où l'État est un « suiveur de règlements ».

**TABLEAU 2 : TROIS FORMES DE GOUVERNANCE DANS UN CONTEXTE OÙ L'ÉTAT EST SUIVEUR DE RÈGLEMENTS**

FORME	RÔLE	MOYENS PRATIQUES
Règlements	Normatif	Lois, ordonnances, directives, conseils, objectifs, normes, lignes directrices, recommandations
Examen	Inquisitorial	Évaluations, suivis, supervision, vérification
Discours	Rassembleur	Rencontres, conférences, listes de classement, meilleures pratiques, analyse comparative

Il s'agit d'un modèle analytique. En pratique, il existe bien entendu des acteurs qui exercent les trois rôles. C'est particulièrement vrai dans le cas de règlements « souples » qu'il est dorénavant courant d'encadrer d'une infrastructure inquisitoriale et discursive.

#### Variations dans la mise en place des règlements

Nous sommes convaincus que les États prennent de plus en plus la posture « suiveur de règlements ». Pour autant, ce processus est complexe et ambigu. Après avoir étudié trois secteurs d'activité, Jacobsson (1997) constate une importante variation dans la façon avec laquelle la Suède a adopté les règlements de l'UE.

Dans le domaine de la *sécurité en milieu de travail*, la réglementation européenne a été reçue avec réserve. Les règlements suédois (obtenus à force de négociations difficiles) étaient plus sévères que ceux de l'UE. Depuis un arrangement corporatiste vieux de vingt ans, ils étaient discutés conjointement par les représentants du secteur privé, des groupes d'intérêts et des syndicats et l'Administration suédoise pour le milieu de travail (*Arbetsmiljöverket*). Les règlements de l'UE étaient, eux, en grande partie élaborés par des organismes de normalisation privés. Les acteurs suédois ont alors tenté de protéger les règlements existants plus rigoureux. Ils sont parvenus à interpréter les normes européennes « à la suédoise » en profitant de leur caractère non contraignant. Parallèlement, l'Administration suédoise a diminué ses activités d'information et de conseil et renforcé ses activités de contrôle.

Dans le secteur des *produits médicaux*, les règlements de l'UE ont été accueillis favorablement. Le Bureau des produits médicaux (*Läkemedelsverket*) avait acquis une solide réputation d'expertise à l'étranger et s'était imposé à l'échelle internationale depuis des années. Avec l'adhésion de la Suède à l'UE, il devenait très concurrentiel, les missions d'enquêtes et de vérification étant confiées aux organismes nationaux jugés les plus compétents. C'est ainsi qu'appuyé par l'industrie suédoise, il a adopté sans hésitation les règlements européens, ce qui a eu pour conséquence de conforter sa position dans le nouveau paysage organisationnel et de lui permettre de multiplier ses interventions. Le Bureau pouvait cependant recourir à des moyens pour informer la population suédoise si, pour des raisons médicales ou économiques, il désapprouvait l'usage d'un produit avalisé par l'UE.

Enfin, en matière de concurrence, pas de réserve ou d'enthousiasme, l'adoption des règlements de l'UE s'est faite de manière passive, par simple reproduction. La Suède possédait déjà des règlements conformes à ceux de l'UE et le Bureau de la concurrence (*Konkurrensverket*) avait, avant même l'adhésion de la Suède à l'UE, des échanges fréquents avec le directeur général de la Commission européenne sur la concurrence ainsi qu'avec ses homologues d'autres États membres de l'UE. Le gouvernement suédois a tout de même tenu à protéger certaines exceptions (alcool, médicaments, jeu) sous monopole d'État. Le tableau 3 résume la façon dont les règlements de l'UE ont été accueillis dans divers secteurs.

TABLEAU 3: VARIATIONS QUANT À L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS DE L'UE

SECTEUR	Sécurité au travail	Produits médicaux	Concurrence
ADOPTION	Hésitante	Favorable	Absolue
STRATÉGIE	Résistance (Réactive)	Collaboration (Active)	Acceptation (Passive)
MOYENS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Interprétation des règlements de l'UE en fonction des anciens règlements de la Suède</li> <li>· Utilisations de niveaux minimaux</li> <li>· Renforcement des activités de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Participation à la construction du nouveau système</li> <li>· Information de la population sur sa position : « pour » ou « contre » différents produits médicaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Établissement d'exceptions</li> </ul>

Ces cas d'espèce montrent que la variabilité dans l'adoption des règlements européens trouve sa source au niveau national (Jacobsson et autres, 2004), mais aussi au sein même des secteurs d'activité. L'adoption dépendrait-elle de « l'ingénierie » propre à un secteur ? Si tel était le cas, nous devrions observer dans chaque État, et pour un même secteur, des processus d'adoption similaires. Toutefois, la théorie de la « dépendance du chemin » nous rappelle le poids de l'histoire, ou comment une activité a été organisée et réglementée dans un État particulier.

Les États ne sont donc plus aujourd'hui les seuls « élaborateurs de règlements ». De plus en plus souvent, ils suivent et légitiment les règlements conçus par d'autres acteurs. Il s'agit la plupart du temps de règlements souples, sous forme de conseils, de normes, d'objectifs, de lignes directrices, etc., fondés sur la réciprocité et le volontariat. Ces deux concepts peuvent cependant se révéler illusoire. Bien que les États participent à la création des règlements, par exemple au sein des instances de l'UE, il leur est difficile d'en influencer efficacement les processus d'élaboration. Il peut même être dommageable pour un État de faire cavalier seul en ne suivant pas un règlement lorsque les autres États s'y conforment.

Dans un contexte où les États suivent les règlements, la gouvernance épouse divers profils. La convergence n'est pas uniquement un effet des règlements en tant que tels. Elle est favorisée par nombre d'organisations qui, au sein et à l'extérieur des États, assument des rôles de vigile, de scrutateur ou de rassembleur. Plus les

règlements s'assouplissent, plus ces rôles semblent prendre de l'importance. Les acteurs étatiques peuvent toutefois observer ces règlements « à la carte » selon que les règles et les pratiques nationales concordent ou non avec les règles et les pratiques exogènes. Ainsi, en Suède, les règlements européens ont été adoptés du bout des lèvres par le secteur de la sécurité en milieu du travail, avec bienveillance par le secteur des produits médicaux et passivement par le secteur de la concurrence. Nous avons enfin constaté que les organismes d'État de ces trois secteurs ont utilisé diverses méthodes pour résister ou pour promouvoir ces nouvelles idées et ces nouveaux règlements issus de l'UE. Nos exemples nous incitent à tenter de connaître la dynamique et l'histoire des divers secteurs pour comprendre les mécanismes de l'adoption. Bien que nous ne croyions pas un instant que les États soient « sous contrôle », notre conclusion est claire : *L'État suédois devient de plus en plus « suiveur de règlements » (et de moins en moins « élaborateur de règlements »).*

### ■ L'UE ET LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT

La Suède est fermement intégrée dans l'UE et dans la communauté internationale. Cette intégration transforme la structure et le fonctionnement de l'État suédois. Cette mutation a forcé le gouvernement à réagir. D'après notre étude, le gouvernement a employé plusieurs stratégies pour faire face à ces changements et conserver la légitimité de l'État. Dans cette section, nous traiterons de quatre d'entre elles. Ce sont des

constructions analytiques qui, en pratique, n'ont été utilisées qu'en partie, de façon plus ou moins active, plus ou moins explicite et en parallèle les unes avec les autres.

### La Suède n'est pas influencée

Une première stratégie de légitimation repose sur la négation de la forte influence de l'UE sur la Suède. Ces promoteurs avancent l'argument selon lequel la Suède a été forcée d'adhérer à l'UE pour des raisons d'ordre structurel. L'adhésion n'était pas souhaitable, mais impérative. Elle n'a pas traduit un changement d'ambition ni d'identité. L'UE n'apparaît pas comme une solution ou un exemple. On minimise l'impact européen et on valorise le maintien des valeurs, des traditions et des institutions suédoises.

Plusieurs démarches ont été empruntées dans le cadre de cette stratégie. L'une a consisté à répéter un discours insistant sur l'éloignement de l'UE. Ce fut particulièrement vrai pour les politiques sur le commerce de l'alcool, la sécurité et la législation du travail. La politique énergétique en est l'exemple le plus récent. En 2006, les dirigeants des États membres de l'UE ont convenu d'une politique commune en matière d'énergie. Les États membres de l'UE devaient, entre autres, collaborer en vue de l'ouverture des marchés de l'énergie, améliorer le transport d'énergie, coordonner les activités des pays producteurs d'énergie membres de l'UE et appuyer le développement des énergies renouvelables. Le Premier ministre suédois a cependant tenté de minimiser l'importance de cette entente. Dans une entrevue radiophonique, il a déclaré que les similitudes venaient du fait que les pays agissaient comme des entités indépendantes<sup>12</sup>. En 2004, dans un discours précédent de quelques semaines l'élection au Parlement européen, le même Premier ministre avait déclaré que, selon lui, la campagne électorale était « aussi excitante que d'embrasser sa propre sœur » (*Svenska Dagbladet*, 24 juin 2004).

On a voulu également faire croire à la population suédoise que l'UE influençait marginalement la gestion publique. En l'espèce, des politiciens et des

hauts fonctionnaires ont prétendu à maintes reprises qu'il était possible de conserver les principes organisationnels traditionnels de la Suède. Le « dualisme », la gestion par résultats et l'affaiblissement des départements ministériels ont non seulement été jugés convenables, mais aussi facilitants pour l'action administrative suédoise. (SOU 1993:80; Statskontoret, 1996; Finansdepartementet, 1993, 1995). Ces postulats ne découlaient nullement de recherches académiques rigoureuses, ils étaient un « point de départ ». Aucun responsable n'a laissé entrevoir que la Suède devait surmonter de sérieux obstacles en raison de son adhésion à l'UE. Les répercussions de cette adhésion étaient présentées comme négligeables et les méthodes de travail et les systèmes de contrôle existants parfaitement adéquats.

Cette vision contredit nos observations. Nous avons dit que l'État suédois avait connu de profonds changements à cause de l'intégration européenne. Ils touchaient la structure, le fonctionnement, la communication, les compétences, les valeurs, etc. Et pourtant, la gestion publique suédoise est demeurée, elle, presque inchangée.

Ainsi donc les pratiques évolueraient, mais pas leurs présentations. Selon la théorie, lorsqu'une organisation est exposée à de nouvelles demandes venant de l'extérieur, elle génère des structures et des procédures qui donnent l'impression que ces demandes sont satisfaites. Dans le cas qui nous occupe, nous devrions nous attendre à ce que le gouvernement suédois ait mis en place des programmes, des procédures, des groupes de travail, des unités et pris d'autres mesures prouvant que la Suède considérait ces nouvelles demandes avec sérieux, sans que ces mesures n'affectent nécessairement le travail quotidien des fonctionnaires. Nous devrions observer un « dédoublement » entre une pratique (stable) et une présentation (variable) de la pratique. Or, ce n'est pas le cas. La pratique est certes « dédoublée » de sa présentation, mais celle-ci demeure stable, tandis que celle-là varie. Nous sommes donc en présence d'un « dédoublement inversé ». Il semble que les institutions suédoises traditionnelles aient une légitimité supérieure aux changements institutionnels émanant de l'UE. Les

<sup>12</sup> « EU-länderna tonar ned förslag till gemensam energipolitik », *Kommittén för EU-debatt*, 24 mars 2006, [en ligne], [www.eu-debatt.nu](http://www.eu-debatt.nu) (Page consultée le 2 mai 2006).

organisations ne traquent pas systématiquement la modernité venue « d'ailleurs », l'idéal recherché dans ce cas précis se trouvant à l'intérieur de la Suède, dans des institutions parfois centenaires.

### La Suède peut choisir

Une deuxième stratégie de légitimation réside dans l'affirmation que la Suède a le choix des moyens, c'est-à-dire qu'elle peut choisir « à la carte » dans le menu européen. Cette approche laisse entendre que la Suède devait faire partie de l'UE parce qu'elle peut en bénéficier dans certains secteurs. Sur des questions transnationales importantes comme la lutte au crime organisé ou la protection de l'environnement, la collaboration est nécessaire, mais pour le reste, les institutions suédoises y pourvoient. Ce tri entre les activités « avec Europe » et celles « sans Europe » permet aux politiciens suédois de renforcer leur image de maître d'œuvre.

Pour convaincre, un des moyens fut de jouer un rôle prépondérant dans les secteurs que la Suède jugeait importants. Lors du semestre de la présidence suédoise, le gouvernement a fait la promotion du pays autour de trois secteurs prioritaires : *les trois E (élargissement, emploi, environnement)* est alors devenu un slogan bien connu. Mais « choisir » implique aussi de résister aux projets importuns. Prenons l'exemple de l'adoption de l'euro comme monnaie commune. La Suède, membre à part entière de l'Union économique et monétaire, a pourtant réussi à conserver sa devise, sans pour cela avoir obtenu de dérogation officielle (comme la Grande-Bretagne et le Danemark). Elle y est parvenue en n'adhérant pas au nouveau mécanisme de change européen (MCE II), qui repose sur la collaboration volontaire (Ådahl et Eklund, 2003).

Le gouvernement suédois a ensuite fait miroiter qu'il pouvait, au moyen d'ententes avec la Commission de l'UE, négocier des exceptions aux règlements de l'UE. Les politiques sur la vente d'alcool et sur les produits médicaux en sont deux exemples. Dans les faits, les ententes ont été difficiles à conclure et celles qui ont abouti sont menacées par les recours devant les juridictions européennes. L'avenir du monopole suédois sur les produits médicaux dépend actuellement des décisions de la Cour européenne de justice, et l'avis de l'avocat général semble l'emporter sur celui des politiciens suédois.

### La Suède peut influencer le processus décisionnel de l'UE

La troisième stratégie de légitimation fonde son argumentaire sur le profit que la Suède peut retirer de sa collaboration avec d'autres États membres de l'UE. Le gouvernement tente d'imposer l'image d'une Suède influente au sein de l'UE. La Suède doit cette fois collaborer dans tous les domaines, illustrer et défendre vigoureusement ses idées et ses solutions et ainsi amener les autres pays à penser et à agir comme elle. Par le biais de diverses coordinations, le gouvernement a essayé de convaincre les Suédois que la Suède est non seulement « capable de parler d'une seule voix », mais que la Suède et d'autres acteurs suédois (organisations non gouvernementales, entreprises privées, autorités locales, autorités régionales, etc.) peuvent œuvrer ensemble sur des thèmes de l'UE et participer à différentes instances de l'UE (Sundström, 1999).

D'après nos recherches, ces efforts de coordination ont – semble-t-il – connu peu de succès. Les ministères et les organismes d'État sont tenus de respecter les ententes officielles. Des voies informelles sont bien empruntées par les représentants suédois pour faire valoir leur point de vue. Rares sont toutefois les fonctionnaires suédois qui prennent l'initiative, préférant la plupart de temps adopter une attitude réactive. Leur influence apparaît limitée et secondaire.

En outre, les acteurs privés jouent un faible rôle dans les processus d'élaboration des politiques de l'UE (Johansson, 2002). Leur participation n'est pas institutionnalisée. Pour une personne hors du champ public, il est très difficile de connaître les procédures et les lieux de discussion et de décision et de participer au moment le plus propice au « bon » groupe de travail. Selon nous, quand des acteurs privés prennent part à ces discussions préparatoires, les possibilités qu'ils influent sur la future position européenne de la Suède sont minimes ; on les informe plus qu'on ne les consulte.

### Les politiques de la Suède et de l'UE sont identiques

La quatrième et dernière stratégie de légitimation postule que les changements des dernières années seraient survenus même si la Suède n'avait pas

adhéré à l'UE. Les tenants de cette approche avancent que la Suède a rejoint l'UE, non parce qu'elle aurait subi les conséquences néfastes de son isolement, mais parce que les idées et les ambitions de l'UE ressemblent, pour une large part, à celles de la Suède. L'adhésion ne présentait donc pas un risque élevé.

Ici, on cultive l'idée que les institutions traditionnelles de la Suède pouvaient digérer « sans douleur » les changements provenant de l'UE. La correspondance, réelle, supposée ou envisagée entre les politiques suédoises et européennes neutralisait les effets de l'adhésion. Les discussions sur l'évolution des politiques suédoises en matière de concurrence, d'environnement, de sécurité et de lutte au crime organisé fournissent des exemples de cette approche.

En résumé, les stratégies retenues pour légitimer le travail européen de la Suède insistent sur la barrière persistante, même après l'adhésion, entre la Suède et l'Europe et sur la « préférence » suédoise. La Suède doit certes collaborer avec les autres pays, mais elle a peu de leçons à en recevoir. Au contraire, il est important de convaincre les autres pays que les idées et les solutions de la Suède sont les meilleures : ils ont à apprendre de nous et non le contraire.

### **La Suède : un État hésitant**

La Suède peut donc être qualifiée d'État européen hésitant, ce qui s'explique par le fait que les Suédois sont un peuple hésitant. En 1994, le « oui » à l'adhésion l'avait emporté de justesse et en 2003, 56 % des Suédois ont rejeté l'euro. Cette valse-hésitation a pour origine, d'une part le sentiment qu'il existe un déficit démocratique européen et, d'autre part, l'impression que la décision populaire d'adhérer à l'UE résulte d'une insistance manipulatrice des élites politiques et économiques objectivement alliées pour l'occasion. Cette alliance est parvenue à convaincre la population suédoise que l'adhésion avait une logique institutionnelle et qu'elle était l'aboutissement d'un processus progressif, rationnel et fonctionnel : la fin de la guerre froide, une sensibilisation accrue aux problèmes socioenvironnementaux, une économie mondiale dynamisée, de nouveaux outils d'information et de communication et l'échec du programme économique du Parti social-démocrate (la « troisième voie ») étaient les raisons invoquées (Gustavsson, 2002).

Les adversaires de l'adhésion réfutent ces arguments. Selon eux, l'adhésion n'était pas inévitable. Ils rappellent que la décision de déposer une demande d'adhésion avait reçu un faible appui de la part de la population et qu'elle avait même été qualifiée de « coup » (Carlsson, 2003, p. 372). Le gouvernement social-démocrate en place, dirigé par Ingvar Carlsson, a été accusé d'avoir profité de la crise économique de 1990 pour « faire passer » discrètement la décision d'adhérer à l'UE. Toujours selon les détracteurs de l'adhésion, ce « coup politique » marquait le début d'une campagne de persuasion peu démocratique. Ainsi, lors du référendum, le camp du OUI disposait d'un budget vingt fois plus important que le camp du NON. Le ministère des Affaires étrangères avait expédié dans tous les foyers suédois un magnifique document d'information sur l'UE aussitôt qualifiée par les critiques de propagandiste et de trompeuse. Le gouvernement a également été accusé d'avoir influencé le résultat du référendum en l'organisant à la même date que dans les trois autres pays qui demandaient leur adhésion (la Finlande, la Norvège et l'Autriche). Les Norvégiens ayant voté contre l'adhésion, les Suédois auraient sans doute voté contre eux aussi s'ils avaient eu à se prononcer après leurs voisins scandinaves. On pourrait multiplier les exemples de l'âpreté des discussions et même des conflits qui ont entouré l'adhésion de la Suède à l'UE. Notre objectif est de rapprocher le souvenir de cette période conflictuelle des stratégies ultérieures du gouvernement suédois pour légitimer son action européenne. Les accusations de mensonges et de basse politique portées à l'encontre du gouvernement l'ont contraint à la prudence et à adopter un « profil bas » sur les questions européennes.

### **■ CONCLUSION**

Nous avons analysé dans cet article la signification du virage « de gouvernement à gouvernance » pour un État moderne comme la Suède, sujet à une forme d'europanisation. Nos recherches ont montré que l'État suédois avait subi d'importants changements depuis son adhésion à l'UE. La Suède est un État plus intégré (donc moins autonome), plus fragmenté (donc moins cohérent) et plus suiveur de règlements (qu'élaborateur de règlements).

**TABLEAU 4: CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES D'UN ÉTAT SELON QU'IL S'AGIT D'UN RÉGIME DE GOUVERNEMENT OU DE GOUVERNANCE**

GOUVERNEMENT	GOUVERNANCE
État autonome	État intégré
État cohérent	État fragmenté
État élaborateur de règlements	État suiveur de règlements

Nous aimerions souligner que nous ne sous-entendons pas qu'il y ait eu un « virage » récent de gouvernement à gouvernance. Nous croyons que la Suède présente tous les signes de la gouvernance depuis de nombreuses années. Cependant, nous estimons que ces caractéristiques se sont renforcées au cours des dernières années, notamment depuis l'adhésion de la Suède à l'UE. Plutôt que de parler d'un « virage absolu », nous préférons parler d'un « passage » ou mieux encore de « passages » de gouvernement à gouvernance. Nous avons démontré que les caractéristiques de la gouvernance (intégration, fragmentation, adoption des règlements) ont imprégné plus ou moins fortement et plus ou moins rapidement les secteurs d'activité suédois. Notre étude remet en question une utilisation dichotomique des concepts de « gouvernement » et de « gouvernance ».

Notre étude a également révélé que la Suède est un État européen hésitant. Cette hésitation tient au fait que les Suédois étaient, et demeurent toujours, très sceptiques sur l'UE. Il n'est pas légitime de la part du

gouvernement de réorganiser et de réréglementer l'État en faisant référence au lien plus étroit de la Suède avec l'UE. Nous avons plutôt retrouvé les fondements de cette légitimité dans l'histoire. L'UE a été décrite comme une entité éloignée et sans véritable impact sur les institutions traditionnelles de la Suède. Pour le gouvernement suédois, il est indispensable d'afficher l'image d'une Suède maître chez elle et de politiciens suédois qui décident des règlements que doivent suivre les citoyens, les collectivités et les entreprises.

Nous avons décrit les quatre stratégies de légitimation utilisées par le gouvernement : 1) l'UE n'influence que certains secteurs de l'État ; 2) les politiciens suédois peuvent décider des secteurs qui seront sous le contrôle de l'État suédois et ceux qui seront sous le contrôle de l'UE ; 3) la Suède peut, en général, promouvoir et influencer les politiques de l'UE ; 4) les idées et les ambitions de la Suède correspondent largement à celles de l'UE.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ådahl, M. et J. och Eklund (2003). *Allt om EMU*, SNS Förlag.
- Andersson, C. (2006). « Divided After All. The Survival of Dualism in the Swedish State 1718-1987 », Paper presented at 20th IPSA World Congress, Fukuoka 2006, July 11.
- Barzelay, M. (2003). « Introduction the process dynamics of public management policymaking », *International Public Management Journal*, vol. 6, n° 3, p. 251-282.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Political Dialogue*, University of California Press.
- Beck Jørgensen, T. B. et K. Vrangbæck (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government till governance?*, Danska magtudredningen.
- Blom-Hansen, J. (1997). « A 'new institutional' perspective on policy networks », *Public Administration*, vol. 75, hiver, p. 669-693.
- Bogdanor, V. (dir.) (2005). *Joined-Up Government*, Oxford University Press.

- Boli, J., et G. Thomas (dir.) (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press.
- Boston, J. et autres (1995). *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Boström, M. (2006). «Regulatory Credibility and Authority through Inclusiveness: Standardization Organizations in Cases of Eco-Labeling», *Organizations*, vol. 12, n° 3, p. 345-367.
- Boström, M., A. Forssell, K. Jacobsson et K. Tamm Hallström (dir.) (2004). *Den organiserade frivilligheten*, Liber Förlag.
- Boström, M. et C. Garsten (À paraître). *Organizing Accountability*.
- Bromander, T. et K. Loxbo (2004). «Näringspolitik», dans T. Bryder, D. Silander et C. Wallin (dir.), *Svensk politik och den Europeiska unionen*, Liber Förlag.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. et B. Jacobsson (2000). *A World of Standards*, Oxford University Press.
- de Bruijn, H. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge.
- Burnham, J. et M. Maor (1995). «Converging administrative systems: recruitment and training in EU member states», *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 2, p. 185-204.
- Carlsson, I. (2003). *Så tänkte jag. Politik & dramatik*, Hjalmarsson & Högberg.
- Christiansen, T. et E. Kirchner (2000). «Introduction», dans T. Christiansen et E. Kirchner (dir.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press.
- Cohen, M., J. G. March et J. P. Olsen (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25.
- Dahl, M. (2005). «Making states measurable. Analyzing international scrutiny in the eve of EU enlargement», Paper presented at the 21<sup>st</sup> EGOS colloquium Unlocking Organizations in Berlin, 1-3 July 2005.
- Davies, J. S. (2002). «The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis», *Public Administration*, vol. 80, n° 2, p. 301-322.
- Djelic, M-L. et K. Sahlin-Andersson (dir.) (2006). *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Dowding K. (1995). «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach», *Political Studies*, XLIII, p. 136-158.
- Etzler, N. (2004). *Implementeringen av Växtkraft mål 3 i Sverige – om styrningen av ett arbetsmarknadspolitiskt strukturfondprogram och dess förvaltningsmyndighet*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for master degree.
- Feldman, M. S. et A. M. Khademian (2000). «Managing for Inclusion: Balancing Control and Participation», *International Public Management Journal*, vol. 3, p. 149-167
- Finansdepartementet (1995). *Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU* (Ds 1995:21).
- Finansdepartementet (1993). *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige* (Ds 1993:44).
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*, Cornell University Press.
- Granqvist, E. (2006). *Lithuania. Country report*, Working paper, août 2006, Södertörn University College.
- Gustavsson, J. (2002). «Välstånd och autonomi: ett historiskt dilemma», dans K. M. Johansson (dir.), *Sverige i EU*, SNS Förlag.
- Hegeland, H. (2002). «Nationella parlament i Europeiska unionen», dans *Riksdagens roll i EU* (SOU 2002:81).
- Heinegård, C. (2000). «Fallstudie av det svenska EU-arbetet på tullområdet», *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for all Seasons», *Public Administration*, vol. 69.
- Hood, C., O. James, G. Jones, C. Scott et T. Travers (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*, Oxford University Press.
- Jacobsson, B. (dir.) (À paraître). *Scripted States. Europeanization in the Baltic States*.

- Jacobsson, B. (2006) «Regulated regulators. Global trends of State Transformation», dans M-L Djelic et K. Sahlin-Andersson (dir.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Jacobsson, B. (1997). *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:30.
- Jacobsson, B. (1989). *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Rapport till maktutredningen, Carlssons Bokförlag.
- Jacobsson, B. (1984). *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., P. Lægread et O. K. Pedersen (2004). *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press.
- Jacobsson, B. et K. Sahlin-Andersson (2006). «Dynamics of Soft Regulations», dans M.-L. Djelic et K. Sahlin-Andersson (dir.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Jacobsson, B. et G. Sundström (1999). *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*, Score Rapportserie 1999:10.
- Jacobsson, K. et Å. Vifell (2005). «Soft governance, employment policy and committee deliberation», dans E. O. Eriksen (red.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, Routledge.
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, [en ligne], <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>
- Johansson, J. (2000). *SAF och den svenska modellen: En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatismen 1982-1991*, Uppsala University, Departement for Political Science.
- Jungar, A.-C. et S. Ahlbäck Öberg (2002). «Parlament i bakvatten? Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken», *Riksdagens roll i EU*, SOU 2002:81.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*, Polity Press.
- Kommerskollegium (2005). «'Europa – ja, men hur?' – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad», Memo 2005-01-04, diary number 100-172-2004.
- Kooiman, J. (1999). «Social-political governance. Overview, reflections and design», *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1, n° 1, p. 67-92.
- Kohler-Koch, B. (1996). «Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 3. p. 359-380.
- Kronsell, A. (2001). «Miljöpolitiken. Föregångslandets dilemma», dans J. Tallberg (dir.), *När Europa kom till Sverige – Ordförandeskapet i EU 2001*, SNS.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*, Sage.
- Larsson, T. (2003). *Precooking in the European Union. The World of Expert Groups*, Report to Finansdepartementet (Ds 2003:16).
- Larue, T. (2005). «Unionens ministrar och departement: regeringen och ministerrådet», dans M. Blomgren et T. Bergman (dir.), *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*, Liber Förlag.
- Leonard, M. (2005). *Why Europe Will Run the 21th Century*, Fourth Estate.
- Lequesne, C. et P. Rivaud (2003). «The Committes of Independent Experts: expertise in the service of democracy?», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, p. 695-709.
- Lerdell, D. et K. Sahlin-Andersson (1997). *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*, Report to Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:33.
- Levi-Faur, D. (2005). «The Global Diffusion of Regulatory Capitalism», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, n° 1, p. 12-32.
- Lowndes, V. et C. Skelcher (1998). «The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance», *Public Administration*, vol. 76, été, p. 313-333.
- Mannfeldt, B. (2000). *EU och statistiken. Styrningen av SCB:s EU-arbete*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for a master's degree.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.

- March, J. G., et H. Simon (1958). *Organizations*, John Wiley and Sons.
- Maurer, A. et W. Wessels (dir.) (2001). *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mény, Y., P. Muller et J.-L. Quermonne (1996). « Introduction », *Adjusting to Europe – the impact of the European Union on national institutions and policies*, Routledge.
- Meyer, J. W. et B. Rowan (1977). « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, p. 340-363.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*, Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). « Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, p. 473-524.
- Mörth, U. (dir.) (2004). *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar.
- Mörth, U. (1999). « EU som organiserad gemenskap » dans K. Goldmann, J. Hallenberg, B. Jacobsson, U. Mörth et A. Robertson, *Politikens internationalisering*, Studentlitteratur.
- Nilsson, P. (2000). *EU – ett nätverk av exportörer. En studie av Europasamarbetet inom läkemedelsområdet*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for a master's degree.
- Olsen, J. P. (2002). « The Many Faces of Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, p. 921-952.
- Osborne, P. (2000). *Public Private Partnerships Theory and Practice: An International Perspective*, Routledge.
- Page, E. (2006). *Delegation, Detail and the Devil: Bureaucrats and the Construction of Policies*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 31-September 3, 2006, Philadelphia, PA.
- Pal, L. (2006). *Exporting Policy Models: The Role of International Agencies*, Paper presented at 20th IPSA World Congress, Fukuoka 2006, July 11.
- Peters, G. (1998). « Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination », *Public Administration*, vol. 76, n° 2, p. 295-311.
- Pierre, J. et B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Approach*, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Philadelphia, Open University Press.
- Powell, W. W. et P. J. DiMaggio (dir.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of verification*, Oxford University Press.
- Premfors, R. (1998). « Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective », *Public Administration*, vol. 76, n° 1, p. 141-159.
- Premfors, R., P. Ehn, E. Haldén et G. Sundström (2003). *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur.
- Putnam, R. (1988). « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games », *International Organization*, vol. 42, p. 427-460.
- Radaelli, C. (1999). *Technocracy in the European Union*, New York, Longman.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). « The new governance: governing without government », *Political Studies*, vol. 44, p. 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1994). « The hollowing out of the state », *Political Quarterly*, vol. 65, p. 138-151.
- Risse-Kappen, T. (dir.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge University Press.
- Røvik, K.-A. (1996). « Deinstitutionalization and the logic of Fashion », dans B. Czarniawska et G. Sevón (dir.), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, K. (2001). « National, International and Transnational constructions of New Public Management », dans T. Christiansen et P. Lægsgreid (dir.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate Publishing Limited.

- Sassen, S. (1999). «Det globala förankrat i det nationella», dans *Bör demokratin avnationaliseras?*, Report to Demokratiutredningen, SOU 1999:11.
- Savelli, A. (2000). «Fallstudie av det svenska miljöarbetet i EU», dans *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Scharpf, F. (1994). «Game Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n° 1, p. 27-53
- Schmitter, P. (1996). «If the Nation-State Were to Wither Away in Europe What Might Replace it?», dans S. Gustavsson et L. Lewin (dir.), *The Future of the Nation State*, Nerenius & Santerus.
- Sciarini, P., A. Fischer et S. Nicolet (2004). «How Europe hits home: evidence from the Swiss case», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 3, p. 353-378.
- Slaughter, A.-M. (2005). *A New World Order*, Princeton University Press, First paperback printing.
- Snyder, F. (1993). «Soft Law and Institutional Practice in the European Community», dans S. Martin (dir.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noel*, Kluwer Academic Publishers.
- SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG*.
- Statskontoret (2003). *Förvaltningssamverkan inom EU*, Statskontoret 2003:29.
- Statskontoret (1997). *Fristående EU-myndigheter. Effektiviserar EU och ökar det nationella inflytandet*, Statskontoret 1997:21.
- Statskontoret (1996). *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*, Statskontoret 1996:7.
- Sundström, G. (Å paraître). «Management by Results. Its Origin and Development in the Case of the Swedish State», *International Public Management Journal*.
- Sundström, G. (2000). «Förvaltningsmodellen och EU – om relationerna mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket i EU-arbetet», dans Statskontorets *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Sundström, G. (1999). *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*, Score Rapportserie 1999:8.
- Svensson, J. (2006). *EU Enlargement as Regulated Freedom – The Case of Twinning in Lithuania*, Paper presented at the Swedish Sociological Association's annual meeting, 9-10 février 2006
- Sørensen, E. (2004). *Offentlig ledelse som meta-styrning av nätverk*, Centre for Democratic Network Governance, Working Paper 2004:3.
- Taylor, A. (1997). «'Arms length but hands on'. Mapping in the new governance: The department of National Heritage and cultural politics in Britain», *Public Administration*, vol. 75, p. 441-466.
- Theodvall, R. (2006). *Eurocrats at Work. Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*, Stockholm University, Department for Social Anthropology, Almqvist & Wiksell International.
- Trondal, J. et F. Veggeland (2003). «Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 1, p. 59-77.
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering och demokrati i den svenska statsförvaltningen*, Stockholm University, Department for Political Science, Almqvist & Wiksell.
- Vinde, P. (1971). *Hur Sverige styres. Centralförvaltningen och statens budget*, Tredje upplagan, Prisma.
- Wallin, C. (2004). «Jordbrukspolitik», dans T. Bryder, D. Silander et C. Wallin (dir.) *Svensk politik och den Europeiska unionen*, Liber Förlag.
- Wallin, E et E. Granqvist (2006). *The formation of a state. Recreating public administrations in the Baltic States*, Södertörn University College, Department of Political Science.
- Wettenhall, R. (2003). «The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnership», *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, n° 1, p. 77-107.
- Zeitlin, J. et P. Pochet (dir.) (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, SAL TSA.

# La gouvernance à paliers multiples : un accent sur le cas de la Belgique

Par **Stéphane Paquin**, professeur adjoint, Département d'histoire et de science politique, Université de Sherbrooke • [stephane.paquin@usherbrooke.ca](mailto:stephane.paquin@usherbrooke.ca)

Depuis quelques années, le concept de « gouvernance » est devenu très populaire en science politique ainsi qu'en administration. Ce terme est pourtant utilisé depuis le XIII<sup>e</sup> siècle. Jusqu'au Moyen Âge, les expressions gouverne, gouvernement et gouvernance s'emploient alternativement. L'origine du mot gouvernance proviendrait de la gouverne des bateaux avec ce que cela implique, c'est-à-dire choisir une direction en procédant à des ajustements continus dans un contexte de turbulences<sup>1</sup>.

À partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'expression gouvernance change de sens avec la naissance des démocraties contemporaines. La gouvernance n'est plus synonyme de gouvernement, mais renvoie plutôt à l'équilibre à trouver entre les pouvoirs royaux et ceux des parlementaires.

Le concept de gouvernance, qui fait un retour en force dans les années 1970, est une importation par les politologues de l'expression *corporate governance* ou gouvernance d'entreprise développée par les gestionnaires. Avec la montée de l'actionariat et la désintermédiation bancaire, les actionnaires – les *shareholders* – souhaitent que leurs intérêts soient mieux représentés dans les lieux de décision, c'est-à-dire les conseils d'administration dominés par les *stakeholders*. Dans le langage des gestionnaires, la gouvernance d'entreprise fait référence aux relations de pouvoirs entre le président-directeur général et le conseil d'administration. C'est à cette conception de la gouvernance que font référence les gouvernements du Québec et du Canada lorsqu'ils parlent d'améliorer la gouvernance des sociétés d'État.

Ce débat sur la gouvernance sera transposé dans les années 1980 au niveau international par certaines organisations comme la Banque mondiale. Au concept de gouvernance, on ajoute l'adjectif « bonne ». La bonne gouvernance devient alors la norme, la référence qui conditionne l'aide financière accordée par des institutions internationales comme le Fonds monétaire international à des États demandeurs. Dans ce contexte, la gouvernance devient synonyme de bonne gestion publique, c'est-à-dire du respect de la loi, d'un système de justice indépendant, de gestion transparente des dépenses publiques, de la libre circulation de l'information et de l'existence de règles publiques qui obligent la reddition de comptes devant la population ou ses représentants. Ce discours sur la bonne gouvernance s'est imposé puisqu'il est aujourd'hui utilisé par toutes les grandes agences internationales.

Dans la littérature sur les relations internationales, le concept de gouvernance est également utilisé dans un autre sens puisqu'on parle alors de gouvernance globale (*global governance*). La gouvernance globale, c'est la politique étrangère dans un contexte de complexité face à la multiplication presque à l'infini d'acteurs porteurs de puissance sur la scène internationale. Ce sont James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel, dans leur livre *Governance without Government*, qui ont popularisé le concept<sup>2</sup>. Le concept de gouvernance globale vise à intégrer dans l'analyse des relations internationales les acteurs non étatiques que sont les organisations internationales, les multinationales ou encore les organisations non gouvernementales (ONG.)

<sup>1</sup> Gaudin, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>2</sup> Rosenau, James et Ernest Czempiel (1992). *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Une autre définition de la gouvernance émerge également dans le contexte de l'analyse des politiques publiques<sup>3</sup>. Avec le déclin de l'État, la crise des finances publiques, le tournant néolibéral et l'avènement du nouveau management public, beaucoup plus axé sur les résultats que sur les processus, la gouvernance devient la gestion publique en situation de complexité. Dans ce contexte, la gouvernance représente « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement<sup>4</sup> ».

La gouvernance à paliers multiples n'est que la transposition de ce concept dans le cadre du fédéralisme. Dans les pays fédéraux, notamment en Allemagne d'où provient l'expression, et dans le contexte de l'euro-péanisation des politiques publiques, le concept de gouvernance à paliers multiples permet d'analyser et d'expliquer comment sont déterminées et mises en œuvre les politiques de l'Union Européenne<sup>5</sup>. La gouvernance à paliers multiples implique une institutionnalisation, qui n'est pas nécessairement formelle, des relations intergouvernementales en ce qui concerne la politique étrangère de l'État<sup>6</sup>. Ce sujet est très développé en Europe, mais reste méconnu au Canada où parfois l'expression n'y a pas le même sens.

La gouvernance à paliers multiples est indispensable à l'analyse des politiques publiques et à celle du fédéralisme, car elle nous oblige à repenser l'action des gouvernements qui opèrent dans un contexte fédéral. Plutôt que d'insister sur le partage des compétences – le fédéralisme en silo – et sur les différents ordres de gouvernement, la gouvernance à paliers multiples nous force à intégrer l'interdépendance croissante et les inévitables interactions entre les différents paliers de gouvernement dans l'analyse des politiques

publiques. La gouvernance à paliers multiples s'intéresse donc prioritairement aux mécanismes de coopération ou de coordination de multiples acteurs de différents niveaux en matière de politiques publiques.

Dans le texte qui suit, je m'attache d'abord à expliquer pourquoi la gouvernance à paliers multiples est un phénomène important et digne d'intérêt. J'aborde ensuite comment ce phénomène est apparu en Europe et je termine sur l'étude du système belge qui est un des systèmes de gouvernance à paliers multiples parmi les plus cohérents et formels.

### ■ POURQUOI LA GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES ?

De nombreux commentateurs de l'actualité politique au Canada n'ont pas su comprendre l'importance de l'enjeu lorsque le gouvernement du Québec a demandé à obtenir une place dans les organisations et les négociations internationales du Canada lorsque ses champs de compétence sont en jeu. Plusieurs ont associé cette réaction au nationalisme québécois, suggérant ainsi que la question relève plus du caprice que de la raison.

On a pu lire à cette époque en page éditoriale du *Globe and Mail* : « *Even the most decentralized federations reserve one power for the central government: the power to represent the country abroad. In foreign affairs, a nation must speak with one voice* ». Accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales « *is a recipe for diplomatic disaster*<sup>7</sup> ». Le *Ottawa Citizen* ajoute : « *The idea is ridiculous. Operating on the international stage – at the United Nations, signing treaties, declaring and ending wars – is one of the core functions of a*

<sup>3</sup> Salamon, Lester M. (éd.) (2002). *The Tools of Governance. A Guide to New Governance*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>4</sup> Le Galès, Patrick (2004). « Gouvernance », dans Laurie Boussaguet et al. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 242-250.

<sup>5</sup> Bache, Ian et Matthew Flinders (éd.) (2004). *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press; Hooghe, Liesbet (éd.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press; Hocking, Brian (1993). *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St.Martin's Press; Jeffery, Charlie (2001). « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1.

<sup>6</sup> Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Les presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.

<sup>7</sup> « Why Canada speaks for Quebec abroad [Éditorial] », *Globe and Mail*, 5 octobre 2005.

*national government*<sup>8</sup> ». Même type de propos dans le *National Post*: « *For a nation to be well-represented abroad, it must speak with one voice. If Quebec gets its wish to have standing at international negotiations relevant to areas of provincial jurisdiction – UNESCO, which deals with education and cultural affairs, is one of its preferred examples – Canada's official position will become incomprehensible on any issue on which the federal government and the province are not in full agreement*<sup>9</sup> ».

Ce type de réaction n'est pas limité au Canada anglophone. Au Québec, André Pratte, éditorialiste en chef au quotidien *La Presse*, a écrit le 17 novembre 2004 que « les Québécois n'ont aucune raison de se plaindre de la manière dont le gouvernement canadien défend leurs intérêts dans le monde ». Il soutenait de surcroît que « les relations internationales sont de juridiction fédérale<sup>10</sup> ». Si la première affirmation reste à démontrer, la seconde est carrément fausse.

La pratique des relations internationales est bien différente du droit et de la représentation que s'en font les éditorialistes cités précédemment. Les relations internationales sont rarement le monopole des États centraux, car les États fédérés (et les villes) ont toujours un rôle important à jouer ne serait-ce que dans la mise en œuvre des traités, accords ou conventions internationales lorsqu'ils affectent leurs champs de compétence.

De plus, les relations internationales ne portent pas seulement sur les questions de sécurité militaire. L'intégration régionale, la montée du multilatéralisme et la mondialisation ont rendu les thèses centralisatrices désuètes. Les impératifs de coopération entre les différents ordres de gouvernement sont de plus en plus importants et c'est pour cela que, partout, on note un essor considérable du fédéralisme exécutif ou des relations intergouvernementales en relations avec la conclusion de traités internationaux dans les régimes fédéraux. À cet égard, le Canada fait figure de cancre puisque la tentation centralisatrice de

gouverner à partir du centre est encore largement dominante. Selon Richard Simeon, les relations intergouvernementales représentent le maillon faible du fédéralisme canadien<sup>11</sup>.

La question de la place des États fédérés (mais également de plus en plus des villes) dans la politique étrangère des gouvernements centraux fait référence à la question fondatrice des sciences politiques contemporaines: qui gouverne? Comment les décisions sont-elles prises et mises en œuvre lorsque les champs de compétence des États fédérés sont impliqués? Quel est le rôle des États fédérés dans la conclusion (négociation, signature et ratification) et la mise en œuvre (application) de traités internationaux lorsque ceux-ci affectent leurs compétences particulières? Ces questions sont loin d'être anodines.

Le fédéralisme, dont le fondement principal est la divisibilité de la souveraineté, s'accommode mal des principes du droit international qui accordent à l'État central le monopole de la représentation internationale. On postule en effet dans ces régimes politiques que la souveraineté peut être exercée sur un même territoire et sur une même population par plusieurs sources d'autorité politique, alors que l'on assume sur le plan du droit international que les États fédéraux sont des acteurs unitaires qui représentent « l'intérêt national » de leur communauté politique. Les conflits de champs de compétence dans les pays fédéraux ou à structure décentralisée sont ainsi de plus en plus nombreux.

Pourquoi? Parce que depuis la mise sur pied du système onusien, et dans certains cas même avant, comme pour l'Organisation internationale du travail créée par le Traité de Versailles, on assiste à un élargissement des enjeux sur la scène internationale. De plus en plus, dans le cadre des organisations internationales ou de conférences thématiques, on aborde des thèmes liés à l'éducation, à la santé publique, à la diversité culturelle, à l'environnement,

<sup>8</sup> « One Country, One Voice [Éditorial] », *Ottawa Citizen*, 5 octobre 2005.

<sup>9</sup> « Let Canada speak with one voice [Éditorial] », *National Post*, 2 septembre 2005.

<sup>10</sup> Pratte, André, « La place du Québec », *La Presse*, 17 novembre 2004.

<sup>11</sup> Simeon, Richard [s.d.]. « Conclusion », dans J. Peter Meekison (dir.), *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale, Ottawa, Forum des fédérations, (document non daté), p.105-123.

aux subventions aux entreprises, au traitement des investisseurs, à la suppression des barrières non tarifaires, à l'agriculture, aux services, etc. Dans ce contexte, les États fédérés sont de plus en plus conscients que leur pouvoir politique, c'est-à-dire leur capacité de mettre en œuvre des politiques et de les développer, fait l'objet de discussions dans le cadre de ces forums internationaux.

Prenons un exemple. Lors du Cycle d'Uruguay, dans l'une des premières versions de l'accord, une disposition avait été ajoutée à la demande du gouvernement français qui aurait eu pour effet d'interdire toute subvention industrielle par des gouvernements non centraux. Cette politique visait particulièrement la Bavière qui avait, dans les années 1980, subventionné massivement son industrie automobile. Puisque Renault était une société d'État, on comprend où était l'intérêt de la France. L'application de cet accord au Canada aurait interdit toute subvention aux entreprises par les provinces ou les municipalités, ce qui revient à dire que la Société générale de financement aurait été contrainte de fermer ses portes et la Caisse de dépôt et placement du Québec aurait probablement dû revoir son double mandat plus rapidement. Le gouvernement du Québec a eu chaud. De toute façon, il n'aurait jamais mis en œuvre un tel accord.

Autre exemple, le Protocole de Kyoto. Ce protocole aura, s'il est un jour mis en œuvre, des effets fondamentaux et irréversibles sur les politiques des villes, notamment en ce qui a trait à leurs politiques de transport et d'urbanisme. En terme municipal, Kyoto représente une bombe environnementale. Pourtant, Kyoto est le fruit d'une décision du bureau du Premier ministre à Ottawa. Cette décision s'est prise sans réellement consulter les provinces et les villes, ce qui explique pourquoi Stephen Harper a déclaré le 20 décembre 2005 : « Le gouvernement libéral n'a pas voulu consulter les provinces lorsqu'il a négocié Kyoto. Huit ans plus tard, le résultat, c'est que le Protocole de Kyoto tarde à s'implanter<sup>12</sup> ». Il propose maintenant d'en arriver à une entente sur la participation des provinces aux négociations internationales du Canada.

Certaines provinces cherchent également à participer activement aux travaux de différentes organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Si une pandémie de grippe aviaire frappait aux portes du Canada, ce sont les autorités provinciales et municipales qui seraient au cœur de la gestion de la crise. Il serait ainsi plus logique et sécuritaire qu'elles puissent déléguer un ou plusieurs représentants sur une base permanente, ne serait-ce qu'au sein de la délégation canadienne, afin de pouvoir suivre l'évolution des travaux de l'organisation. Il s'agit d'un des cas les plus inquiétants d'irresponsabilité fédérale présentant un risque pour la vie des Canadiens pour préserver son « monopole » des relations internationales. Le manque d'accès du gouvernement ontarien à l'OMS lors de la crise du SRAS créa beaucoup d'amertume, notamment lorsque Toronto fut placée, un peu trop rapidement selon les autorités provinciales, sur la liste noire. Cette situation aura eu des effets considérables sur le développement économique et sur l'image internationale de Toronto.

## ■ LES CONSÉQUENCES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Jusqu'à récemment, les États fédérés n'étaient pas en position institutionnelle pour influencer les négociations internationales. En matière de traité international, les États fédéraux agissent – sauf exception – selon la logique d'un État unitaire même lorsque l'objet du traité ne relève pas de leur compétence à l'interne. Dans certains pays comme l'Espagne, il suffit à l'État de conclure un traité dans les champs de compétence des communautés autonomes pour ensuite obtenir le droit de légiférer dans les champs de compétence de ces dernières (une situation semblable ne pourrait se produire au Canada depuis un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres en 1937 sur les Conventions de travail). L'État espagnol n'a, par exemple, qu'à conclure un traité avec un autre pays en matière d'éducation pour imposer aux communautés autonomes l'application de ce traité. Cette mesure fait de l'Espagne un pays unitaire sur le plan international et un pays décentralisé à l'échelle domestique où l'ingérence de l'État espagnol se multiplie. On imagine aisément la réaction

<sup>12</sup> Nouvelles télévisées de Radio-Canada, 20 décembre 2005.

des politiciens catalans ou basques devant ce scénario pour le moins conflictuel et peu légitime sur le plan démocratique.

Ce phénomène, qualifié d'effet boomerang par certains spécialistes espagnols, est amplifié par le processus d'intégration européenne. Les pays européens, même fédéraux ou à structures décentralisées, agissaient comme un État unitaire lorsqu'il était temps de déterminer les politiques européennes à adopter. Non seulement avaient-ils le monopole de la définition de « l'intérêt national », ce qui pose un problème dans les sociétés à la diversité profonde, mais ils étaient les seuls à pouvoir s'exprimer au nom du pays. Certains pays avaient recours à des consultations ponctuelles plus ou moins formelles, mais peu de mécanismes étaient institutionnalisés. Puisque ce sont des représentants des gouvernements centraux qui déterminent les positions des États membres au Conseil de l'Union Européenne, ils profitent de cette position pour promulguer des politiques ne relevant pas de leur compétence sur le plan interne. C'est ce qui explique pourquoi, selon certains spécialistes, les lois communautaires sont très favorables aux gouvernements centraux.

Pour dénoncer cet état de fait, de nombreuses régions feront pression sur leur gouvernement « national » et sur les institutions européennes pour qu'un plus grand rôle soit accordé aux régions en Europe en matière de relations internationales. Compte tenu des difficultés d'institutionnalisation d'un troisième palier au niveau européen (c'est-à-dire transformer le Comité des régions en Sénat européen sur le modèle allemand), les régions utiliseront plutôt les mécanismes intergouvernementaux afin de se faire reconnaître un rôle accru en matière de relations internationales.

Ainsi, les régions européennes ne limiteront plus leurs actions aux liens directs avec les institutions européennes (ce que prône par exemple la doctrine Gérin-Lajoie de 1965). Leur localisation au sein d'un État souverain leur permet d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, ce qui inclut les acteurs de la politique étrangère. Contrairement aux ONG, les États fédérés ont un accès privilégié aux réseaux

diplomatiques internationaux et aux négociations internationales. De nombreuses régions européennes vont ainsi se faire reconnaître un rôle par leur État central dans la politique étrangère de celui-ci.

Ainsi, avec les transformations internationales, de plus en plus d'États sont aujourd'hui contraints de partager une partie des responsabilités avec les régions en politique étrangère. En Europe, le phénomène est évident et il ne se limite pas qu'à la Belgique. Malgré les variations, de nombreuses régions européennes ont réussi à se faire reconnaître un rôle en ce qui concerne la politique européenne des États. Dans certains cas, on a institutionnalisé des canaux d'accès aux processus de prise de décision européens. En cassant le monopole étatique garantissant à l'État central le rôle unique d'interlocuteur des institutions de l'Union Européenne, les États fédérés ont créé un nouveau système, très variable selon les pays, où les autorités centrales et subétatiques agissent de plus en plus en interaction, un système de gouvernance à paliers multiples.

La popularité de ce phénomène en Europe s'explique en partie par la prétention de nombreuses régions de disposer des politiques européennes non pas comme des questions internationales, mais comme de nouvelles questions domestiques. Les *Länder* allemands, par exemple, défendent l'idée que l'intégration européenne a d'importants effets sur le partage des pouvoirs au sein de la fédération. Ainsi, l'intégration européenne ou l'élargissement des compétences communautaires ne doit plus être vu comme une question de politique étrangère traditionnelle mais comme une question de politique domestique. Plus encore, les *Länder* soutiendront que dans leurs champs de compétence, ils doivent participer au processus de prise de décision même si cela doit se faire à l'échelon européen<sup>13</sup>. Le gouvernement du Québec devrait également considérer que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'est plus une question de relations internationales, mais de politique domestique.

De nombreux États édifieront des structures entre l'État central et les États fédérés où les structures décentralisées permettront à ces derniers d'avoir plus d'influence en politique européenne. En Autriche

<sup>13</sup> Jeffery, Charlie (2001). « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, p. 12.

et en Allemagne, le droit des régions d'accéder au Conseil des ministres de l'Union Européenne sera reconnu constitutionnellement. Dans de nombreux autres pays, on mettra sur pied des structures de coordination. Mais aucun pays n'est allé aussi loin que la Belgique dans ce sens. Le cas belge est important, car il s'agit du système le plus cohérent et qui respecte le mieux le fédéralisme en matière de relations internationales.

### ■ LA GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES ET LE FÉDÉRALISME BELGE

Depuis 1993, « la Belgique est un État fédéral qui se compose de communautés et de régions », selon l'article premier de sa constitution. Le fédéralisme belge se répercute sur la conduite des relations internationales. La révision constitutionnelle de 1993, qui visait à mettre fin aux débats sur le partage des compétences entre les communautés et les régions, permet à ces dernières de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir de se représenter et de signer des traités avec des États souverains.

Le Roi, qui avait autrefois la compétence exclusive des relations internationales, le fait à présent « sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci<sup>14</sup> ». Les compétences des communautés en relations internationales sont : « la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités pour les matières visées aux 1° et 2° [les matières culturelles, l'enseignement (avec exceptions)] » (Article 127 de la Constitution du Royaume de Belgique<sup>15</sup>).

Depuis la révision de la Constitution de 1993, le règlement des relations internationales est fondamentalement adapté à la structure de l'État fédéral. L'autonomie des États fédérés belges sur le plan de

la politique extérieure est unique au monde. Son caractère exceptionnel provient du principe reconnu constitutionnellement du *in foro interno, in foro externo*, qui implique une « absence de hiérarchie » et pas seulement au plan théorique entre les différents paliers administratifs.

En effet, conformément à l'article 167 de la Constitution belge, la coopération internationale est désormais entre les mains du gouvernement fédéral, des communautés et des régions, chacune dans les limites de ses compétences respectives, y compris la conclusion de traités. En somme, la Constitution reconnaît que les États fédérés en Belgique (communautés et régions mais qui ont fusionné dans le cas de la Flandre) sont souverains dans leurs champs de compétence et que cela s'applique également aux relations internationales. Cette disposition repose sur l'idée d'appliquer également le principe de l'exclusivité des compétences des États fédérés sur le plan interne au domaine des relations internationales. Pour cette raison, les États fédérés disposent d'une véritable personnalité juridique internationale et, dans la pratique, les États étrangers et les organisations internationales doivent accepter le principe qu'ils négocient et concluent les traités avec les États fédérés d'un État fédéral.

Depuis la révision constitutionnelle de 1993, il existe trois types de traités en Belgique : 1) les traités relevant exclusivement des compétences du gouvernement fédéral et qui sont conclus et ratifiés par ce même gouvernement fédéral ; 2) les traités relevant exclusivement des compétences communautaires ou régionales et qui sont conclus et ratifiés par les communautés ou les régions ; 3) les traités mixtes. Quand un accord concerne à la fois les compétences fédérales et les compétences communautaires et/ou régionales, le traité est conclu selon une procédure spéciale convenue entre tous les ordres de gouvernement. Il doit également être approuvé par tous les parlements concernés<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Philippart, Éric (1998). « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union Européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, volume XXIX, n° 3 (septembre), p. 632.

<sup>15</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57.

<sup>16</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57.

Ainsi, en Belgique, les États fédérés jouissent de plus d'autonomie que toutes les autres régions de la planète en ce qui concerne la politique étrangère. Le Québec, qui est souvent cité comme leader, est en retrait comparativement aux régions et communautés belges. Le nouveau système de gouvernance à paliers multiples en Belgique permet aux régions de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir de signer de véritables traités avec des États souverains.

Le droit de représentation, c'est-à-dire d'ouvrir des « mini-ambassades », leur est également accordé. Les États fédérés belges ont la possibilité de désigner leurs propres représentants à l'étranger que ce soit ou non dans le cadre des postes diplomatiques et consulaires de l'État belge<sup>17</sup>. La Flandre a maintenant cent représentations autour du globe. En Europe, les Flamands ont généralement préféré avoir des délégations à l'extérieur des ambassades belges alors que dans le reste de la planète, ils ont généralement opté pour la stratégie inverse. Le statut et l'exercice des fonctions des représentants sont fixés par un accord de coopération conclu en 1995 entre les autorités fédérales et les États fédérés. L'ambassadeur belge n'a « aucune autorité hiérarchique » sur les représentants des entités fédérées<sup>18</sup>. Comme le soulignait un fonctionnaire flamand, sur de nombreux dossiers : « Il n'y a rien de plus inutile qu'un ambassadeur belge<sup>19</sup> ».

Avec les Accords de Lambermont du 29 juin 2001, qui sont des accords à caractère constitutionnel, même le commerce extérieur a été régionalisé. La Flandre est probablement la région du monde la plus mondialisée qui soit : elle exporte 89 % de son PIB. Aucun pays n'est aussi décentralisé que la Belgique en ce qui concerne les relations internationales.

## ■ LA PRISE DE DÉCISION AU SEIN DE CE SYSTÈME DE GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES

Afin d'éviter les conflits et d'assurer la cohérence de la politique étrangère belge, une Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) a été institutionnalisée. Ce comité réunit des représentants des différentes autorités au plus haut niveau politique ou administratif et a été conçu comme une institution de concertation permanente pour éviter les conflits<sup>20</sup>. Ce comité abrite de nombreuses conférences interministérielles sectorielles. La CIPE est un organisme d'information et de concertation, où la prise de décision se réalise par consensus. Son secrétariat est assuré par le Service des Affaires étrangères chargé des relations avec les communautés et les régions. Ce service assure également l'organisation et la présidence des différents groupes de travail et comités actifs dans le cadre de la CIPE<sup>21</sup>. C'est par ce système que sont conclus les traités mixtes mais également les politiques visant les organisations internationales intergouvernementales.

Le 30 juin 1994, un accord-cadre a été promulgué concernant la participation de la Belgique et de ses entités fédérées aux organisations internationales. Cet accord-cadre impose une concertation générale systématique et horizontale, préalable à chaque réunion ministérielle d'une organisation internationale.

Les représentants du Premier ministre, des autres ministres fédéraux et des ministres communautaires et régionaux compétents sur le plan technique ou des responsables des relations extérieures sont invités à toutes les réunions de concertation. En vertu de l'article 7 de l'Accord de coopération, un groupe de travail, « Représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales », assure le suivi et la coordination générale. Ce groupe de travail

<sup>17</sup> Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

<sup>18</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57 et suivantes.

<sup>19</sup> Entretien anonyme avec un fonctionnaire flamand, juillet 2001.

<sup>20</sup> Lagasse, C.-E. (1997). « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *Courrier Hebdomadaire*, 1549-1550, p. 10.

<sup>21</sup> Kerremans, Bart (2000). « Determining an European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, (printemps), p. 42-44.

doit se réunir à intervalles réguliers dans le cadre de la CIPE. En cas de désaccord au sein de la concertation générale, le groupe de travail est dessaisi du dossier et on renvoie le tout à la concertation générale.

Faute de hiérarchie entre les autorités fédérales, les communautés et les régions, le bon fonctionnement du système de coopération dépend entièrement de la bonne volonté des différentes autorités. Les diplomates fédéraux concernés affirment que le système de coopération est un genre de système d'appel, avec le Comité de concertation en tête. Tout le système dépend de la concertation. Jusqu'à présent, ce système n'a presque jamais été appliqué. Les problèmes sont souvent résolus au niveau inférieur. Selon les initiés, les ministres perçoivent la CIPE plutôt comme « un passage obligatoire » dont ils se servent uniquement afin d'éviter les problèmes.

Cependant, la situation est différente pour les groupes de travail créés au sein de la CIPE. Les délégués des cabinets et des administrations y siègent. Parallèlement, deux groupes de travail ont été créés sous la direction de la CIPE. Un nombre de mécanismes formels et informels a été créé (à l'intérieur des accords de coopération) à partir de ce niveau. Dans la pratique, la politique extérieure commune de la Fédération belge est assurée avant tout par les groupes de travail<sup>22</sup>.

Les États fédérés belges ont également le droit d'établir directement des politiques dans le domaine multilatéral, c'est-à-dire au sein des organisations internationales gouvernementales<sup>23</sup>. Depuis quelques années, les États fédérés sont représentés officiellement au sein de la délégation belge à des organisations internationales comme l'Union Européenne ou l'Organisation mondiale du commerce. Précisons, car cela est important, qu'ils n'occupent pas un siège distinct mais le siège de la Belgique. Dans le cas de certaines organisations où l'on traite de matières exclusivement communautaires ou régionales, la

Belgique n'est représentée que par les ministres des États fédérés. À l'UNESCO, cela signifie que la majorité du temps, il n'y a aucun représentant de l'État belge, car ce dont il est question est hors de son champ de compétence. Si, cependant, l'UNESCO souhaitait accueillir un nouveau membre comme la Palestine (ou le Québec...), alors c'est un représentant de l'État belge qui sera assis dans le siège belge. En ce qui concerne la Francophonie, la Communauté française de Belgique a le statut d'État membre et n'est pas placée aux côtés du Royaume de Belgique. Le Québec a le statut de gouvernement participant et est placé sous la désignation de Canada-Québec. Dans la pratique de la Francophonie, cela ne semble pas changer grand-chose puisque le Québec, depuis Robert Bourassa, se mêle de tous les sujets.

Puisque les principes hiérarchiques ne jouent pas, les entités subétatiques belges jouissent d'un rôle plus important que l'ambassadeur nommé par le gouvernement fédéral. Dès qu'il est question de contenu, dans le cas d'un accord préalable, ce sont les représentants flamands ou wallons qui ont voix au chapitre. Pour l'instant, on ne note que très peu de conflits entre les deux communautés<sup>24</sup>.

En somme, en Belgique, les différents paliers de gouvernement ont conclu toute une série d'accords de coopération en matière de représentation de la Belgique auprès des organisations internationales et supranationales. L'accord le plus important concerne la participation de la Belgique dans les conseils ministériels de l'Union Européenne, où les ministres des États fédérés peuvent représenter la Belgique et conclure des engagements en son nom<sup>25</sup>.

Le contenu des positions de la Belgique dans les conseils ministériels de l'Union Européenne est discuté dans une cellule spéciale de coordination au sein du ministère des Affaires étrangères entre tous les ordres de gouvernement. Dans certains cas, il faut

<sup>22</sup> Kerremans, Bart (2000). « Determining an European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, (printemps), p. 44.

<sup>23</sup> Massart-Piérard, Françoise (1999). « Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, (décembre), p. 714.

<sup>24</sup> Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

<sup>25</sup> Massart-Piérard, Françoise (1999). « Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l'Union Européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1, p. 25.

tenir compte de l'existence de paliers de pouvoir et d'ordre juridique non hiérarchisés. Comme le dit Éric Philippart: « Dans un grand nombre de cas, la Belgique ne peut plus participer de façon constitutive aux travaux du Conseil de l'UE sans qu'une position commune n'ait été au préalable adoptée par les différents niveaux de pouvoir concernés<sup>26</sup> ». Cette situation ne s'est présentée que quelques fois depuis que ce système a été mis en place.

Un système de rotation a été instauré entre les communautés et les régions pour que la Belgique ne soit représentée dans chaque conseil ministériel que par un seul ministre. Lors de la dernière présidence belge de l'Union Européenne, une première dans l'histoire de l'Union Européenne a eu lieu, puisque des ministres d'États fédérés ont présidé officiellement l'Union Européenne. C'est ainsi que, sur la base de ces accords intrabelges, les ministres flamands de l'Éducation, de la Jeunesse et du Tourisme ont présidé le Conseil des ministres de l'Europe alors que le ministre flamand de la Culture a organisé un conseil ministériel culturel à caractère informel.

## ■ CONCLUSION

La gouvernance à paliers multiples est plus qu'une simple mode passagère. Avec l'approfondissement de la libéralisation des échanges et l'élargissement des enjeux internationaux qui affectent de plus en plus profondément les champs de compétence des provinces et des villes, ces débats vont inévitablement se transporter à l'ensemble des régimes fédéraux. Le cas belge fait ici figure de modèle et de pionnier. Dans le cas du Canada, la faible institutionnalisation des mécanismes intergouvernementaux en matière de relations internationales continuera à poser des problèmes considérables en ce qui touche à la gouvernance publique. Cela nous invite à repenser nos conceptions du fédéralisme, de la politique étrangère et de la place des provinces et des villes dans les relations internationales.

---

<sup>26</sup> Philippart, Éric (1998). « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union Européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, volume XXIX, n° 3 (septembre), p. 639.

# Petit pays et gouvernance

Par **Joseph-Yvon Thériault**, professeur de sociologie, Université d'Ottawa • [jtheriau@uottawa.ca](mailto:jtheriau@uottawa.ca)

Le présent numéro s'intéresse aux nouvelles formes de gouvernance qui se sont déployées, particulièrement au cours des vingt dernières années, dans six « petits pays » européens : la Belgique, l'Irlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Suisse. Ainsi, deux thèmes regroupent les interrogations inhérentes au présent numéro, ceux de la « gouvernance » et de « petits pays ». Nous nous arrêterons quelque peu sur chacun des deux termes avant de présenter quelques grands constats qui ressortent des analyses proposées.

## ■ DE GOUVERNEMENT À GOUVERNANCE

Le concept de gouvernance peut être rapidement présenté. Au contraire de la notion de « petits pays » ou encore de « petites sociétés », sur laquelle nous reviendrons, c'est un concept largement utilisé aujourd'hui dans les sciences sociales. Comme le rappellent Sundström et Jacobsson dans leur description du processus d'encastrement étatique (*embedded State*) ayant eu cours en Suède au cours des dernières années, « l'idée d'un passage de gouvernement à gouvernance est une constante des recherches contemporaines sur l'État depuis un bon moment déjà ». Les six contributions du présent volume utilisent d'ailleurs la notion de gouvernance d'une manière assez similaire.

Au total, trois dynamiques peuvent résumer l'utilisation faite dans les pages qui précèdent du procès de gouvernance, dynamiques qui recourent largement le sens qu'a pris dans la littérature contemporaine un tel concept.

## Complexité

Tout d'abord, la « complexité » : la gouvernance vise à adapter la gestion des sociétés à une réalité de plus en plus complexe. Comme le rappelle Ulrich Beck dans *La société du risque*, il n'est plus possible aujourd'hui d'envisager un problème à partir d'une rationalité ou d'un centre unique<sup>1</sup>. Quel que soit le sujet – développement économique, technologie, environnement, voire identité –, chacune de ces questions transcende la possibilité de saisir sa complexité du point de vue de sa rationalité inhérente. Toute analyse doit dès lors tenir compte de son intégration plurielle à un univers complexe. Cela s'avère particulièrement vrai en regard du postulat de souveraineté au cœur du développement de l'État moderne depuis cinq siècles. Une conception stato-centrique des politiques publiques ne rendrait plus bien compte de la complexité des acteurs qui participent à sa définition. La mondialisation, en dénationalisant les risques sous l'effet du développement de la science et de la mobilité des capitaux, deux processus dont l'universalisation s'est récemment radicalisée, a exacerbé cette complexité et par le fait ébranlé les prétentions de l'État-nation à la souveraineté.

## Horizontalité

Cette complexité appelle un passage de la verticalité à l'« horizontalité » dans la gouvernance des sociétés. Il s'agit de la deuxième caractéristique associée à la gouvernance. L'expression de « gouvernement à gouvernance » prend ici tout son sens. Le gouvernement fait appel à une gestion centralisée, en silo, se rapportant à un centre. La gouvernance renvoie à un fonctionnement horizontal, en réseau, où chaque problème s'autonomise, se particularise, tout en

<sup>1</sup> Ulrich Beck (2003). *La société du risque*, Paris, Aubier.

s'étendant par ailleurs, de manière à pouvoir contenir la multiplicité des facteurs qui lui sont inhérents. L'horizontalité, c'est ce que Geneviève Nootens a récemment appelé « le multiscalaire<sup>2</sup> », une sorte de « gouvernementalité » à géométrie variable mais dont la constante demeure la capacité des réseaux à s'affranchir des silos.

Ce processus d'horizontalité n'est pas uniquement mondialisé – propre à des réseaux qui s'internationalisent par rapport aux catégories de gestion de l'État national –, il est aussi un processus interne à l'État contemporain qui se manifeste par l'intégration d'enjeux et d'acteurs habituellement exclus des processus décisionnels propres aux silos étatiques. C'est ce qui distinguerait d'ailleurs la décentralisation hiérarchique, propre à la gestion hiérarchique, qui ne serait qu'une décentralisation d'une ligne de pouvoir, à la gouvernance locale où des pouvoirs publics s'autonomisent tout en s'ouvrant – notamment par des partenariats – à de multiples acteurs sociaux.

### Partenariat

Le « partenariat », troisième notion inhérente à la gouvernance, est présente partout dans les expériences analysées ici. La claire distinction privé/public, comme celle d'État/société civile s'estompent dans l'idée de gouvernance. La complexité et l'horizontalité signifient justement que le gouvernement ne peut se réduire à la chose publique ou à l'État, mais doit s'intégrer au privé et à la société civile. Il ne s'agit pas ici d'une privatisation comme l'annonçait la vague libérale des années 1980, mais justement d'un nouveau lieu de gouvernance où l'ensemble des acteurs « gouverne » en partenariat, c'est-à-dire en brouillant les distinctions classiques du privé et du public, de l'État et de la société civile. La gouvernance ne serait pas un anti-étatisme, mais un État autre, un État partenaire.

### ■ « PETITS PAYS »

Si la gouvernance est un concept aujourd'hui relativement bien circonscrit, il n'en est pas de même, comme nous l'avons déjà rappelé, pour celui de

« petit pays ». C'est évidemment « petit » qui pose problème dans une telle expression. Certes, dans un premier temps, il faut le comprendre dans son sens littéral, un peu comme la Banque mondiale a développé des programmes particulièrement adaptés aux petits États dont les besoins et les ressources seraient différents des grands. Il s'agit ici d'une mesure essentiellement démographique : un petit pays est, comparativement à d'autres, un pays qui possède une faible population. La Belgique, l'Irlande, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Suisse – les petits pays faisant l'objet d'un texte dans ce numéro – ont chacun une population ne dépassant pas les dix millions d'habitants, ce qui est « petit » en regard des grandes puissances européennes comme l'Allemagne, l'Angleterre, la France, l'Italie, l'Espagne.

Mais cette première définition est purement factuelle, elle ne fait pas de l'idée de « petit pays » un concept ayant une valeur heuristique. D'ailleurs, les petits pays dont nous faisons mention ici ne démontrent pas un manque de ressources. Au contraire, ce sont des pays qui, tant à l'échelle européenne que mondiale, ont relativement bien réussi leur adaptation à la « nouvelle économie ». Dans le cas du « miracle » irlandais notamment, on a même assisté à l'inversion du sous-développement chronique qui caractérisait cette société depuis des siècles. Cela ne veut pas dire pour autant que les petits pays soient mieux outillés pour affronter les nouveaux enjeux de l'économie globalisée. Pour ne rester que dans le paysage européen, les petits pays de l'Europe centrale (Serbie, Bulgarie, Macédoine, Slovaquie), tout comme la Grèce d'ailleurs, restent largement à l'échelle européenne des pays à faible développement.

Il y a toutefois une autre manière, plus analytique, d'appréhender l'idée de « petit pays ». Pour en expliquer le sens, on fera un détour qui, à première vue, peut paraître étrange dans une revue vouée aux sciences de l'administration publique. Ce détour est celui de l'analyse littéraire. On se référera tout particulièrement au concept de « littérature mineure » que Deleuze et Guattari ont développé, en référence à la notion de « petites nations » évoquée par Kafka, au début du XX<sup>e</sup> siècle, pour parler tant de son expérience

<sup>2</sup> Geneviève Nootens (2004). *Désenclaver la démocratie*, Montréal, Québec-Amérique.

d'écrivain de langue allemande à Prague que de l'expérience de la littérature juive de l'Europe de l'Est<sup>3</sup>. Pour Kafka, ces écrivains faisaient un usage « mineur » de la langue. Il ne s'agissait toutefois pas d'une littérature mineure dans le sens littéral de petit, mais d'une attitude particulière en regard de l'usage de la langue, d'« étranges usages mineurs » précisait-il. C'est en raison de leur appartenance à une littérature dont les créneaux étaient largement fixés à l'extérieur de leur univers sociétal que ces écrivains étaient ainsi contraints d'effectuer ces « étranges usages mineurs ».

Parce que la langue qu'il utilise est « déterritorialisée » (ses références principales étant largement définies à l'extérieur de sa petite nation), l'écrivain des « petites nations » doit toujours expliquer son positionnement par rapport au lieu d'où il parle. Tout devient ainsi immédiatement politique. Impossible dans ces conditions de tenir un discours individuel. Dans les petites nations, l'écriture acquiert *de facto* la valeur d'une énonciation collective. Ici, l'adjectif « petit » prend moins le sens descriptif d'une réalité empirique que celui d'une attitude particulière en rapport à sa société et à son extérieur: « Kafka dit précisément qu'une littérature mineure est beaucoup plus apte à travailler la matière » (p. 33).

Milan Kundera a récemment utilisé dans un sens politico-identitaire cette notion de « petites nations » issue de l'univers littéraire. Comme pour Kafka, Kundera définira même la *Mittel Europa*, comme le terreau par excellence des « petites nations », nations vouées à une interminable inquiétude en raison de leur enclassement entre les grandes puissances européennes<sup>4</sup>. Les petites nations sont des univers culturels fragiles en raison du caractère non hégémonique de leur culture. Elles peuvent mourir et elles le savent. Elles ont une conscience de la fragilité de leur destin historique. Pour reprendre les mots de Kafka, elles doivent travailler plus fortement la matière de leur identité, ... en faire un usage mineur.

Être d'un petit pays, c'est donc vivre continuellement l'expérience de la précarité, dans des sociétés non hégémoniques, c'est-à-dire des sociétés dont les institutions, qu'elles soient politiques, culturelles ou économiques, ne définissent pas l'ordre du monde. Sociétés non hégémoniques également dans l'ordre du savoir car les connaissances qu'elles produisent n'acquièrent pas une reconnaissance universelle immédiate, ne sont pas spontanément acceptées comme un patrimoine de l'humanité. Ce qui veut dire en outre que la « petite société » doit toujours non seulement justifier ses choix et ses projets, mais aussi son existence même. Ce qui est normal dans la « grande société », ce qui va sans dire, ce que nul n'a besoin de rendre explicite – des formes de politesse au modèle de gouvernance en passant par la langue –, doit au contraire se normaliser, se dire, s'explicitier, se travailler<sup>5</sup> dans la petite société.

« Petits pays », « petites sociétés », « petites nations », « petites cultures », « littérature mineure », ce qui nous intéresse ici, c'est moins la magnitude du phénomène que la position épistémologique, paradigmatique, que la « petitesse » impose. Regarder le monde à partir du « petit », c'est voir la réalité à partir de l'autre bout de la lorgnette, ce qui grossit la réalité, rendant lisible des rapports sociaux difficiles à voir à partir des sociétés hégémoniques. Les « petits pays » sont ainsi de formidables révélateurs de processus sociaux. Et cela à double titre : participant d'une part d'un univers dont ils ne sont pas les principaux définisseurs de sens, ils doivent travailler plus à fond leur société pour rendre intelligibles et adaptables des modèles sociaux souvent « importés » ; parce que, d'autre part, ils voient le monde à partir d'une expérience non hégémonique, ils rendent mieux visibles certains processus de globalisation.

<sup>3</sup> Gilles Deleuze et Félix Guattari (1975). *Kafka, pour une littérature mineure*, Éditions de minuit, p. 29 et ss.

<sup>4</sup> De Milan Kundera, voir : « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », 1983 ; *Les testaments trahis*, 1993. Alain Finkielkraut reprend cette analyse pour l'Europe centrale et le Québec dans *L'ingratitude. Conversations sur notre temps*, 1999.

<sup>5</sup> Voir pour un développement plus long de l'idée de petites sociétés : Jacques Boucher et Joseph-Yvon Thériault (dir.) (2005). *Petites sociétés et minorités nationales*, Québec, PUQ.

## ■ PETITS PAYS ET GOUVERNANCE

La gouvernance, avons-nous rappelé, est devenue une expression largement utilisée pour rendre compte des modalités neuves de gouvernement des sociétés humaines dans un univers mondialisé, définies principalement par la complexité, l'horizontalité et le partenariat. C'est une forme nouvelle de « gouvernamentalité » qui brouille les divisions classiques de l'intérieur et de l'extérieur (national/international), mais aussi du privé/public, de l'État et de la société civile. Le présent numéro veut rendre compte de cette expérience à partir de la perspective de « petit pays », c'est-à-dire comprendre la gouvernance, non à partir des lieux où elle est habituellement pensée – le monde, les grandes sociétés –, mais dans des espaces non hégémoniques qui en font un usage mineur.

Qu'en est-il exactement ? Les textes du présent numéro ne dégagent pas un modèle de gouvernance inhérent aux petits pays, ils décrivent plutôt des expériences diversifiées au sein de six petits pays. La valeur des analyses est avant tout heuristique. Ces expériences permettent de rendre plus visible l'effet des processus de globalisation au sein des États-nations et le travail intérieur de réorganisation des acteurs sociopolitiques que ces processus impliquent – c'est du moins le pari de la notion de petits pays. Elles permettent aussi de mieux dégager les impasses ou, si l'on veut, les défis du passage de gouvernement à gouvernance.

Dans les analyses qui précèdent, trois facteurs apparaissent particulièrement saillants. Ce sont, insistons encore une fois, des enjeux que nous croyons inhérents à toute forme de gouvernance mais qui sont plus visibles, plus travaillés, en raison de la « petitesse » des sociétés qui doivent mieux travailler la matière pour s'y adapter.

### **Permanence de la culture politique nationale**

Le premier a trait à la permanence d'une culture politique nationale. Certes, la gouvernance interpelle la centralité de l'État nation comme lieu par excellence de la souveraineté et du gouvernement, centralité particulièrement probante dans la régulation providentialiste, mais inhérente à la politique moderne depuis les traités de Westphalie au XVII<sup>e</sup> siècle. Partout, cependant, cette réorganisation, qui ne recoupe plus

toujours les frontières étatiques, s'appuie sur de vieilles catégories sociopolitiques, précédant même l'État-providence et caractéristiques de l'histoire particulière de chacun de ces petits pays. Ainsi, si la gouvernance interpelle la souveraineté nationale, elle ne met pas pour autant fin à l'existence de cultures politiques nationales. Ce sont encore ces dernières qui structurent de manière différenciée les modèles de gouvernance.

Ainsi, la gouvernance suisse s'est appuyée sur son ancienne tradition décentralisatrice en utilisant les communes urbaines et les cantons pour assurer son passage de gouvernement à gouvernance. La Belgique a restructuré son État autour de régions et de communautés linguistiques au cœur de l'histoire de la Belgique et cela même avant sa structuration en État. L'Irlande, de tradition moins décentralisatrice, a reconstitué au sein des partis politiques de nouvelles alliances conservant par le fait même dans son modèle de gouvernance un rôle plus central au Parlement. La Suède, la Norvège et le Danemark ont, finalement, donné plus de pouvoir aux organismes qui étaient déjà au centre du modèle providentialiste nordique, tout en souhaitant rapprocher ces administrations, devenues plus autonomes, des citoyens et des usagers. Voilà autant de modèles différenciés d'une gouvernance qui épousent les contours d'une culture politique nationale !

### **Un néo-corporatisme**

Le second trait généralement révélé par l'expérience de gouvernance de ces petits pays est le déploiement d'un néo-corporatisme. J'emploie ici néo-corporatisme dans le sens d'un pouvoir politique exercé par des corps intermédiaires par différenciation d'une représentation politique s'appuyant sur des individus citoyens. Le néo-corporatisme « nouveau genre » se distingue de l'ancien, particulièrement celui présent dans les agencements propres à l'État-providence, par le caractère flou des agents que chaque catégorie représente. Il ne s'agit plus de corps intermédiaires représentant des catégories sociologiques bien définies (la classe ouvrière, le patronat, etc.), mais de catégories complexes, multifonctionnelles, en mode partenarial, structurées horizontalement.

Ainsi, la volonté de mieux arrimer la décision politique à la société civile et à l'individu citoyen s'accompagne d'un brouillage des catégories dorénavant responsables de la gouvernance. L'inscription plus directe de l'individu dans la gestion publique se paie d'une perte de lisibilité politique. Même si, dans le cas de la Norvège, Enjolras récuse l'expression néo-corporatiste, en préférant parler du passage vers une « gouvernance compétitive et partenariale », nul doute que ce qu'il décrit participe d'une incorporation de la participation citoyenne, de cet éclatement des lieux de décisions politiques dans des organismes en continuel mouvement, rendant ainsi plus difficile la lecture d'ensemble du processus. D'ailleurs, précise-t-il, « la pluralité des niveaux et des organes de décision conduit quant à elle à une perte de vision d'ensemble et de cohérence des décisions de politique publique. »

### Un déficit démocratique

Le troisième trait que l'on retrouvera en filigrane de ce dossier touche la question de la démocratie. Cette question est omniprésente, quoique pas toujours de manière explicite. La gouvernance s'intéresse aux nouvelles formes de gestion publique, mais cet intérêt porte plus sur la « gouvernementalité » – l'administration des choses –, que sur la démocratie, prise ici dans le sens de l'organisation de la vie politique. Certes l'administration de la chose publique est aussi affaire de démocratie. D'ailleurs, la gouvernance est partout associée avec l'idée d'une démocratie plus participative, plus directe. Il s'agit littéralement de multiplier les lieux de gouvernement de façon à y faire participer un plus grand nombre d'acteurs de la société civile. Tel est l'objectif de la localisation horizontale du pouvoir ou encore des multiples partenariats.

Si la démocratie participative apparaît sortir vivifiée du passage de gouvernement à gouvernance, il n'en est pas de même pour la démocratie politique. J'entends par démocratie politique l'organisation de la vie politique autour du débat d'idées ou du combat politique. La démocratie politique a été structurée jusqu'à présent autour de l'organisation d'un espace public représentatif (les Parlements, la presse, les grands partis politiques, etc.) qui visait à créer les conditions du débat politique. L'intérêt

pour la gouvernance déplace le questionnement de la démocratie représentative à la démocratie participative. La gouvernance en réseau accentue cette perte d'intérêt pour la démocratie politique en misant sur une participation citoyenne en deçà ou au-delà des frontières politiques de l'État-nation. Les études de ce numéro confirment cette tendance, car elles s'attachent plus à la gouvernance de la société qu'à sa politisation. Elles révèlent un déficit de démocratie politique.

Comme le suggère Ove K. Pedersen dans son article sur le Danemark, il est possible que la négociation généralisée qu'impliquent les nouvelles formes de gouvernance soit généralisatrice d'une croissance de la réflexivité discursive – *an institutional learning*. On a souligné par ailleurs – dans le cas de l'Irlande – que la gouvernance peut s'arc-bouter à la vie parlementaire, donc à la démocratie représentative. Mais, de façon générale, les auteurs sont assez unanimes pour souligner comment les nouvelles formes de gouvernance s'accompagnent d'un déficit démocratique.

Les nouveaux lieux de puissances politiques, fragmentés, complexes, à déploiement horizontal, trans-étatiques, brouillant les frontières entre le public et le privé, entre l'État et la société civile, sont encore en quête de légitimité politique.

## Prochain numéro : Printemps 2007

### **LA GOUVERNANCE ET LE MANAGEMENT DES VILLES FACE À LA COMPLEXITÉ**

La ville est une organisation politique en même temps qu'une organisation productrice de biens, de services, de politiques et de symboles. Sa gouvernance est d'autant plus complexe que la ville réunit tous ces éléments interdépendants sur un même territoire. Pour piloter et coordonner ces divers éléments, ses responsables, élus ou non, sont condamnés à inventer et à mettre en œuvre de nouveaux modes d'action collective.

Quelle institution pour quel territoire ? Quel pouvoir pour le citoyen entre deux élections ? Le maire, premier citoyen ou entrepreneur de sa ville ? La ville, champ de manœuvre de la mondialisation ou refuge identitaire de l'individu désarçonné par toutes les formes de globalisation ? Autant de questions – parmi bien d'autres – que Télescope a posé à des experts du Canada et du Québec, de Grande-Bretagne, de France et des États-Unis.

À l'image de la gouvernance des villes, leurs réponses ouvrent des champs de recherche complexes et diversifiés : management des villes et mondialisation, « métropolisation » et ruralité, gestion de la diversité sociale et culturelle, management des villes et exclusion sociale, contraintes financières et management des villes, démocratie locale et représentations urbaines, déclencheurs et blocages des innovations urbaines, gouvernance locale et relations multiniveaux.

Leurs contributions nous offrent un tour d'horizon qui montre combien le local a le vent en poupe, comment la ville est devenue le lieu des plus grandes innovations dans les processus de décision politique et le garant et le témoin de la citoyenneté.

# L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des  
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

## INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique  
Madame Danyelle Landry  
ENAP  
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)  
G1K 9E5 Canada  
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574  
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057  
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

## LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

## LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

**OBSERVGO**, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

**VIGIE**, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

**TÉLESCOPE** est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :  
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

## UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

*Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de L'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2006  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2006  
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P