

*Gouverner par contrat, l'action publique en question.*  
Jean Pierre Gaudin

**INTRODUCTION :**

Le thème de ce travail porte sur l'analyse des politiques publiques et plus précisément sur l'émergence de nouvelles procédures dans la prise de décision. En effet, depuis une vingtaine d'années, on voit apparaître, dans l'espace des politiques publiques, de nouveaux acteurs du secteur privé tels que les partenaires sociaux qui prennent part aux discussions. Jean Pierre Gaudin sociologue français, professeur à l'IEP d'Aix-en-Provence, travaille sur la notion de gouvernance et l'histoire de l'analyse des politiques publiques. Ses recherches portent notamment sur une approche sociologique de la nouvelle action publique. Dans ce cadre, il a publié en 1999, *Gouverner par contrat*, un ouvrage dont l'objet de recherche est la négociation explicite. Il part du constat suivant : depuis quelques décennies, on remarque l'apparition d'une « culture de la médiation » par une multiplication des consultations et contrats dans les politiques publiques et une invitation du privé, partenaires sociaux et économiques, à la table des négociations, le tout dans un contexte de crise des mobilisations collectives et de valorisation de l'individualisme. Par la multiplication des consultations se dessine un désir accru de participation et donc un approfondissement de la démocratie. Toutefois l'auteur se pose la question suivante : cette nouvelle forme de procédure décisionnelle, la négociation explicite, permet-elle vraiment une intensification de la démocratie? Nous verrons alors dans une première partie que Jean Pierre Gaudin, après avoir présenté les aspects démocratiques apparents de la négociation explicite, reste toutefois sceptique quant à l'affirmation d'un réel effet de démocratisation. Dans une deuxième partie, nous reviendrons sur les méthodes de l'auteur et les mises en perspective que nous pouvons faire en lien avec le travail de ce dernier.

## *1. L'ébauche d'une démocratie participative*

### A. Ouverture du débat public : forums d'opinion et entrepreneurs de la négociation

La négociation explicite ne semble pas dissociable de l'ouverture du débat public, à partir de l'instant où les citoyens et associations, concernés par un problème public, sont conviés aux discussions. La crise politique et sociale de mai 68 a été déterminante dans la mise en place de cette nouvelle orientation d'action publique. Cette crise a mis en lumière le manque d'implication des citoyens, ces derniers semblant être écartés du débat politique. En réaction à ces conflits a été suggérée une participation accrue de la société civile aux débats de politiques publiques notamment par des forums d'opinion. Ces nouveaux espaces de discussion sont animés à la fois par des experts, des élus et la population locale ce qui renforce la démocratie participative. De plus, la négociation doit non seulement comme nous l'avons vu être ouverte au public, mais elle doit aussi être légitimée par le savoir. Ces forums d'opinion font apparaître de nouveaux acteurs que J.P Gaudin appelle les « technocrates » (p.196) ou « entrepreneurs de la médiation » car ils contribuent à élever le débat politique dans la sphère publique. Comme le montre Gaudin, « ils établissent des passerelles incertaines mais durables entre des services territoriaux, des associations, certains élus urbains, ou encore des milieux universitaires. » Leur rôle technique s'élargit à une implication personnelle, voire militante et ils contribuent alors aux formes de participation démocratique.

### B. Des relations multicentrées qui remettent en cause la hiérarchie centre/périphérie

Traditionnellement, la France connaît une centralisation étatique forte, les tutelles étatiques ne laissant que très peu de marges de manoeuvre aux collectivités locales. On a l'impression d'une certaine dépendance générale des collectivités périphériques envers le pouvoir central. Toutefois, les lourdeurs administratives et l'amorce de la décentralisation dans les années 80 nous montre que cette dépendance tend à se réduire fortement au profit d'une autonomie des collectivités territoriales. En effet, au-delà des discours et procédures formels, on remarque que des relations négociées s'opèrent dans l'action publique. Les formes de décentralisation vont alors multiplier les politiques contractuelles que ce soit entre l'Etat et les collectivités locales mais aussi entre les collectivités locales elles-même en coopération avec le secteur privé. Les premières expériences qui deviennent généralisées concernent les politiques de la ville, dans lesquelles, le maire possède une grande marge d'initiative par rapport au centre. Gaudin appelle cet ensemble de relations, le « triangle de fer », composé des administrations, des acteurs sociaux et des élus. Cette négociation est aujourd'hui officielle, explicite et acceptée non seulement par les représentants de l'Etat mais aussi par tous les citoyens ce qui lui donne un caractère légitime. La contractualisation met en place donc un polycentrisme différencié dans lequel les notions de partenariat et de coopération sont employées

pour qualifier non plus une hiérarchie verticale centre/périphérie mais une hiérarchie horizontale entre acteurs divers associant leurs contributions.

## 2. *Une démocratie imparfaite*

### A. Une délibération opaque et confinée

Aujourd'hui, la visibilité politique est recherchée à travers des procédures de délibération et de négociation publique qui sont autant de forme de légitimation potentielle. De ce point de vue, la portée de la méthode contractuelle apparaît encore bien opaque et confinée. En effet, les élus locaux sont réticents à multiplier les consultations dans lesquelles ils n'ont pas pleinement le contrôle. Ces derniers consentent toutefois à la création comités de quartier qu'ils peuvent maîtriser. L'objectif dans la création de ces comités, évoquant la proximité est donc le local, est de pousser la démocratie au-delà de la représentation des citoyens par les élus, en les conviant aux discussions sur la gestion locale. Il ressort des études deux conclusions. D'une part, ces comités semblent stagner à la fonction de consultation sans possibilité de prise de décision, les débats étant formatés par les élus. D'autre part, il existe une forte sélection quant à la présence des associations, en fonction je cite « d'une certaine panellisation des opinions locales ». Ainsi, par effet de filtrage, les associations ne traitant pas directement des projets, que les élus veulent faire passer, ne sont pas conviés à la négociation. Ceci témoigne donc d'une réticence encore profonde en France quand à « l'approfondissement de la démocratie locale ». Finalement, même si on qualifie la négociation d'explicite et de visible, il persiste une dissymétrie dans les pouvoirs d'initiative et de sélection des interlocuteurs qui remettent en cause son caractère démocratique.

### B. Une instabilité dans les négociations

Même si la culture de la négociation se développe et s'étend à des domaines autres que la ville comme la question du nucléaire, les procédures restent encore instables et non définies au préalable. En effet, on a beaucoup de mal à dégager des traits généraux organisant la prise de décision, ce qui donne une impression de « désordre » en contraste avec l'image des « jardins à la française » clairement organisés. Dans chaque négociation, les réseaux relationnels ne sont que rarement « tout fait ». On assiste à une sélection et configuration des acteurs selon les évolutions et transactions au cours du dossier, ce qui ne contribue pas à rendre l'ensemble stable. On a plutôt l'impression d'être en face d'un « bricolage » comme le qualifie Gaudin, une sorte d'adaptation en fonction des situations. De plus, certaines enquêtes ont mis en lumière des situations asymétriques, caractérisées par la prédominance des acteurs économiques et institutionnels qui font prévaloir leurs intérêts propres au détriment de l'intérêt général. Enfin, Gaudin souligne l'instabilité de l'action des techniciens qui montent et supervisent les dossiers, ces derniers étant partagés entre prendre position pour la société civile, le secteur privé ou le secteur public.

### 3. Méthodes et mises en perspective

Ce qui est frappant dans l'ouvrage de Jean Pierre Godin est la clarté avec laquelle il présente ses idées. En effet, tout au long de l'ouvrage, le lecteur est guidé par l'auteur dans le cheminement de sa réflexion. Ceci se traduit tout d'abord par son introduction claire et concise qui annonce l'orientation et les questions auxquelles l'auteur compte répondre dans son développement. Ensuite, à chaque début de chapitre, Gaudin énonce les questions auxquelles il répond. Par exemple, en début du chapitre 4, nous pouvons lire : « L'irruption de la négociation explicite entre acteurs public et avec les intérêts organisés serait-elle aussi récente ailleurs en Europe? Le processus y est-il perçu de la même manière, c'est-à-dire comme une déstabilisation des modes d'action, voire une plongée dans l'incertain? ». C'est ainsi qu'il centre sa réflexion pour ne pas perdre le lecteur en route. On retrouve ce même schéma en fin de chapitre. Nous pouvons prendre alors l'exemple de la fin du chapitre 3 qui annonce notre chapitre 4 de la façon suivante : « L'engouement pour des démarches contractuelles depuis peu en France est-il signe d'innovation ou bien l'expression d'une déstabilisation générale de la règle générale? » On sent bien ici que le chapitre à venir sera une ouverture sur d'autres pays européens questionnant l'éventuelle exception française.

En reprenant les propos de notre ouvrage, nous pouvons mettre le travail de Gaudin avec celui de Worms qui étudie aussi les politiques publiques. L'ouverture de la négociation à la population locale, que nous avons vu plus haut, remet en cause l'idée de l'étroite coopération entre l'élu local et le représentant de l'Etat. Cette idée développée par Worms<sup>1</sup> dans son article « Le préfet et ses notables » montre que cette étroite relation de complicité entre ces deux acteurs rend les négociations et collaborations convergentes dans un intérêt commun. Aujourd'hui, ils doivent prendre en considération une nouvelle dimension, le tiers-secteur appelé aussi société civile. Ainsi, on n'assisterait plus à une relation duale mais à ce que Gaudin appelle un « polycentrisme décisionnel ».

D'autre part, la démocratie participative dont Jean Pierre Gaudin doute de l'efficacité est développée de façon plus positive sous l'appellation « démocratie dialogique » dans l'ouvrage *Agir dans un monde incertain*<sup>2</sup>, co-écrit par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. Ces auteurs partent du constat suivant : la démocratie représentative est en crise depuis une bonne vingtaine d'années. Les citoyens ont perdu confiance en leur représentants et se désintéressent manifestement de la politique. L'objectif est alors de réintégrer la population dans l'arène politique. La démocratie dialogique permettrait alors de faire participer les citoyens au processus de décision

---

1 Worms. J.P, Le préfet et ses notables, in *Sociologie du travail*, 1966.

2 Callon.M, Lascoumes.P, Barthe.Y, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil , 2001.

publique, faisant ainsi partie intégrante de ce processus décisionnel aux côtés de l'Etat, des experts chercheurs et du secteur privé. L'objectif de la participation à la prise de décision est donc de contrer les pleins pouvoirs accordés aux dirigeants en donnant la parole et la possibilité d'agir à des citoyens qui veulent participer à la vie de leur société. On parle alors de « forums hybrides », ce que Gaudin appelle « forums d'opinion ». Derrière ces aspects techniques, pratiques, les auteurs mettent en avant la portée idéologique de la démocratie dialogique. En effet, par une composition collective et une exploration des décisions à prendre, chaque citoyen expert ou profane devient acteur de la construction d'un monde commun. Le ton de cet ouvrage est beaucoup plus optimiste que celui de Gaudin. Les auteurs de *Agir dans un monde incertain* semblent convaincus de la pertinence de la démocratie dialogique et de son insertion dans la prise de décision.

On peut noter aussi que leur méthode peut sembler plus rigoureuse que celle de Gaudin dans le sens où les théoriciens de la démocratie dialogique sont allés directement sur le terrain observer, procéder à de nombreux entretiens alors que Gaudin semble faire un travail de bureau, de réflexion uniquement à partir de publications de recherches. Ces publications, en partie issues de la sociologie américaine, sont analysées par l'auteur reprenant des termes clefs comme « urban regimes » « partnership ». Dans une grande première partie, l'auteur utilise donc des données de seconde main, c'est à dire des travaux déjà existants dont il discute les résultats. C'est par rapport aux conclusions de ces publications qu'il parvient à amorcer son propre raisonnement. Il manque sûrement en ce sens d'une dimension empirique, ce qui a été parfaitement intégré dans l'ouvrage de Lascoumes and co.

Pour conclure, l'auteur répond-il à sa question, qui est, rappelons nous, la contractualisation permet-elle un approfondissement de la démocratie? Au terme de son raisonnement, il en vient à la conclusion suivante : même si le contrat suscite beaucoup d'espoir, il semble que l'on contourne la démocratie dans la négociation explicite, par exemple dans la sélection des acteurs ou par un encadrement tutélaire par les élus. Par conséquent, on peut dire que la forme contractuelle contient une dimension démocratique mais non encore exploitée. « Les associations d'élus, les lobbies professionnels et les experts sont beaucoup plus mobilisés que les citoyens ». (p.216). Enfin, en ouverture, Gaudin questionne les risques de la contractualisation qui, par sa fragmentation, engendrerait une citoyenneté privée dans laquelle les intérêts personnels priment sur l'intérêt général dans un repli communautaire.

**Foucher Hélène, tous droits réservés.**

GAUDIN. Jean Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de sc po, 1999.