

Mise en perspective / **UNE THÉORIE DES CYCLES D'ACTION PUBLIQUE POUR PENSER LE CHANGEMENT SYSTÉMIQUE**

Pierre Muller

Les auteurs de ce livre proposent un panorama des questions autour desquelles s'est construite l'analyse des politiques publiques en France et de la position qu'ils occupent par rapport aux recherches internationales. À ce titre, ils restituent bien la – relative – spécificité du cadre intellectuel à partir duquel j'ai essayé d'apporter ma contribution à la construction d'une discipline qui s'efforce de proposer un regard différent sur des questions centrales de la science politique comme celles de l'État, du pouvoir ou de la représentation. Il ne s'agit pas pour moi, bien entendu, d'apporter une « conclusion » à cet effort collectif, c'est au lecteur de décider ce qu'il doit en retirer. Je voudrais simplement, en soulignant à quel point les travaux menés par les différents contributrices et contributeurs de cet ouvrage ont compté dans ma réflexion, mettre en perspective leurs apports en présentant ici le point d'aboutissement de mon parcours de recherche et en le situant par rapport aux différentes réflexions portées par les auteur(e)s de cet ouvrage¹.

Le fil rouge de mon itinéraire est structuré par une réflexion sur les relations entre politiques publiques et État. Cette interrogation est pour moi très ancienne parce que j'ai fait mes premiers pas de chercheur au sein d'une équipe dont l'ambition était d'aller au-delà de la théorie de l'État « pure » pour observer ce que nous avons appelé plus tard, Bruno Jobert et moi, *L'État en action* (Jobert et Muller, 1987). Cette posture de recherche était fondée sur une prise de distance à l'égard des approches alors dominantes en France, qu'elles relèvent de la science politique (notamment marxiste), de la « science administrative » ou du droit, qui considéraient l'État comme un tout homogène « au-dessus » de la société. Elle a été rendue possible parce que, dès le

¹ Ce chapitre est une étape dans la préparation d'un livre à paraître en 2015 aux PUF. Je remercie particulièrement toutes celles et ceux qui m'ont permis de réaliser ce travail par la confiance qu'ils et elles m'ont accordée, leurs encouragements et leurs remarques sur le fond. Il va de soi que la responsabilité quant au résultat m'incombe entièrement.

départ, notre regard s'est porté sur les *acteurs*. Si une telle posture peut paraître banale aujourd'hui, elle ne l'était pas du tout en science politique dans le contexte de la fin des années 1970. Notre question de recherche restait bien celle du « mystère » de l'État. Cependant, nous ne cherchions plus seulement les réponses dans les grandes théories mais dans l'observation des acteurs de ce que nous n'appelions pas encore les « politiques publiques ». L'État n'était plus seulement une forme mais un agrégat d'agents, d'organisations et de réseaux concrets. En ce sens, nous rejoignons la démarche du Centre de sociologie des organisations ou celle de Jean-Gustave Padioleau, par exemple. La contribution de Patrick Le Galès à cet ouvrage montre bien de quelle façon notre réflexion, bien qu'inscrite clairement dans le champ de la science politique, a pu se nourrir de la richesse des travaux sociologique sur l'État et l'administration menés à cette époque.

Pour autant, même si notre focale empirique était centrée sur l'observation des acteurs, notre posture théorique restait celle d'une réflexion *globale* sur les transformations de l'État. Ainsi, les recherches sur la planification auxquelles j'ai participé sous la direction de Lucien Nizard constituent le creuset de la thèse qui va constituer le fil rouge de mes recherches jusqu'à aujourd'hui : la fonction de *mise en ordre* de la société exercée par l'État passe désormais par la fabrication de politiques publiques. Cela signifie que, même si l'attention aux acteurs a été centrale dans mon parcours de recherche, fondé sur une méthodologie inductive, ma principale préoccupation est avant tout restée celle d'une explication globale : derrière les politiques publiques, ma question de recherche est toujours restée celle du rapport entre État et société, et donc celle de la domination. De ce point de vue, la contribution de Pascale Laborier souligne bien l'importance d'une interrogation sur les rapports de domination dans le champ intellectuel français, et mes recherches se sont toujours inscrites dans cette perspective, même si elle a pu être occultée par moments. S'il y a bien une spécificité de mes travaux par rapport à la manière dont s'est développée l'analyse des politiques publiques au niveau international, il faut sans doute la rechercher dans ce « stigmaté » de l'origine.

C'est en effet à partir de cette posture de recherche que j'ai eu la chance d'assister en direct (et même de participer) à l'importation de l'analyse des politiques en France, au tout début des années 1980 (Leca et Muller, 2008). Bien sûr, l'innovation la plus visible de cette nouvelle discipline était de « sociologiser » l'étude de l'action publique en ouvrant la boîte noire que le droit, l'économie ou la science administrative

maintenaient soigneusement refermée. Mais dès le départ, il m'a paru évident que cette discipline apportait encore plus à la science politique : elle nous conduisait à un changement radical de notre regard sur l'État, parce que l'État n'était plus saisi dans sa dimension de souveraineté mais à travers son action. Les politiques publiques représentaient beaucoup plus que les outils ou les instruments de l'État, elles devenaient *l'essence* même de l'État qui, désormais, prenait la forme de politiques publiques : du point de vue de la *théorie de l'État*, ce dernier devait désormais être entendu comme un faisceau de politiques publiques. Une telle position ne conduisait pas à faire comme si les questions de la souveraineté, de la violence ou de la domination ne se posaient plus, mais imposait de comprendre comment ces fonctions étaient *transformées* parce qu'elles devaient s'exercer à travers des politiques. Avec le recul, je rejoins ici l'analyse de Laurie Boussaguet et Yves Surel dans leur contribution à cet ouvrage : la manière dont nous avons problématisé, Bruno Jobert et moi (et pour ce qui me concerne sous l'influence de Lucien Nizard), la relation entre politiques publiques et État n'a pas vraiment débouché sur la constitution d'une « École de Grenoble », comme on a pu le dire, ni sur l'« approche française des politiques publiques ». Mais elle a été marquée par un contexte de recherche spécifique et, de ce fait, elle a pu contribuer de manière un peu différente à la réflexion sur le gouvernement des sociétés.

Cette intuition s'est en effet traduite par une triple préoccupation qui a marqué mon parcours de recherche. La première interrogation, la plus générale, porte sur le rôle de *mise en ordre* des politiques publiques comme lieu où les sociétés construisent leur rapport au monde et agissent sur elles-mêmes. La seconde porte sur la contribution de l'action publique à la construction des identités et des relations de *citoyenneté* (Duchesne et Muller, 2003). La troisième est celle de *l'historicisation du changement* de l'État à travers la mise en rapport de l'action publique et du changement global. Comme le soulignent Clémence Ledoux et Julie Pollard, et même si la référence à l'École des Annales était largement implicite, ce souci du temps long était central pour moi comme pour beaucoup de chercheurs français. Ce positionnement m'a conduit à développer une proximité avec certaines recherches internationales, tout en revendiquant une forme d'amicale différence. Les contributions de Peter Hall, Vivien Schmidt, Mark Thatcher et Claudio Radaelli mettent bien en lumière ce double positionnement et ce que je dois à la lecture de leurs travaux.

Je voudrais reprendre ici de manière synthétique ces questionnements en proposant une *théorie des cycles d'action publique* pour analyser les transformations de

cette fonction de mise en ordre sur le temps long, dans le cadre d'une contribution à une réflexion générale sur *ce que les politiques publiques font à l'État*. Je commencerai par revenir sur ce que j'entends par fonction d'ordre des politiques publiques dans les sociétés autoréférentielles pour détailler, à partir de ce que j'appelle « le moment des politiques publiques », les quatre cycles d'actions publiques qui permettent, selon moi, d'historiciser les relations entre État et société à travers la transformation des modèles d'action publique.

Les politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité

La thèse que je souhaite mettre en avant est la suivante : il est possible de dater la « naissance » des politiques publiques au cours d'une période correspondant à la seconde moitié du XIX^e siècle et qui marque le tournant décisif à partir duquel l'État s'identifie de plus en plus à la forme « politiques publiques ». Cette naissance des politiques publiques est le point d'aboutissement du processus de genèse de l'État moderne entre le XVI^e et le XIX^e siècle. Cela ne signifie pas, et il faut insister sur ce point même s'il n'est pas possible de le développer ici, qu'il n'existait pas, avant cette période, des pratiques, des dispositifs ou des instruments d'action publique concernant de nombreux domaines qui allaient du prélèvement de l'impôt à la conduite de la guerre, en passant par la répression de la délinquance et la lutte contre les épidémies. Mais à partir des années 1850, l'action publique vise à prendre en charge les effets de désarticulation, de fracturation, de dislocation qui accompagnent la transformation des sociétés occidentales avec le passage à une économie industrielle de marché (Polanyi, 1983 [1944]). C'est à partir de ce moment-là que l'on peut qualifier l'action de l'État de « politiques publiques » : désormais, l'action publique trouve son sens dans la régulation autoréflexive de ce que j'ai appelé le « rapport global sectoriel ». Cette évolution correspond à une rupture dans le rapport entre l'État et la société ainsi qu'à une transformation des modes d'exercice de la domination et de la citoyenneté.

Ce mouvement, je l'appelle *le moment des politiques publiques*. C'est le moment où les sociétés sont en quelque sorte condamnées à mettre en place des dispositifs autoréflexifs destinés à prendre en charge les effets de fracturation liés à la dislocation des communautés territoriales, à l'industrialisation et à l'extension de la forme marchande et, de manière plus générale, à l'intensification de la division du travail. Et ces dispositifs passent nécessairement par la production d'une représentation de la place

et du rôle assigné à chaque élément ou attendus de lui, dans l'ensemble sociétal. *La naissance des politiques publiques est indissolublement liée à la nécessité incontournable, pour les sociétés modernes, de se mettre à distance d'elles-mêmes afin de prendre en charge, de manière autoréférentielle et autoréflexive, par des dispositifs appropriés, la régulation du rapport entre les parties et le tout social.* On retrouve ici les travaux de Pierre Bourdieu et surtout de Michel Foucault qui se rejoignent pour considérer que l'État devient le lieu où doit se penser l'universalité du monde dans un contexte où émerge une forme d'autoréférentialité (c'est-à-dire de production d'une pensée sur soi) et d'autoréflexivité (c'est-à-dire d'une capacité d'action sur soi) des sociétés occidentales. Cela signifie que, désormais, à travers l'État, la société se pense, se dit et agit sur elle-même sans point de référence en dehors d'elle-même. Elle se pense et se dit en fonction de la nécessité d'agir sur elle-même pour prendre en charge son fonctionnement. Dans les politiques publiques, pensée, diction et action sont donc indissolublement liées. L'apport de Foucault est particulièrement important dans la description de la transformation des savoirs et des pratiques qui incarnent ce développement d'une *gouvernementalité* réfléchie (Foucault, 2004).

Ma réflexion sur la relation entre la partie (le sectoriel) et le tout (le global) s'appuie au départ sur les travaux de Lucien Nizard sur la « nécessité » de mettre en ordre des sous-systèmes contradictoires à travers ce qu'il appelait les « pratiques planificatrices » (Nizard, 1974). Lui-même s'appuyait sur les travaux d'Yves Barel, (Barel, 1973) qui s'inscrivait dans le courant alors très en vogue de l'analyse des systèmes. Cette problématique du rapport entre complexité sociale et politiques a donné lieu par la suite à de nombreux travaux, bien analysés par Yannis Papadopoulos par exemple (Papadopoulos, 1995). C'est dans ce cadre qu'Yves Barel s'efforce de penser la complexité des rapports entre le système englobant (ou métasystème) et les sous-systèmes. Il souligne d'abord que la complexité de ces relations ne résulte pas seulement de contradictions entre les objectifs de chacun des sous-systèmes, mais provient du fait que les *outputs* de chaque sous-système sont traités comme des *inputs* par le système englobant. Le sens donné à leur action par les acteurs situés à un certain niveau n'a donc pas grand-chose à voir avec la façon dont il est perçu à un autre niveau. On peut exprimer les choses autrement en disant que les « fins » choisies par les acteurs (s'enrichir, faire vivre leur famille ou leur entreprise, rester en bonne santé ou assumer leur sexualité de manière apaisée...) ne sont que des moyens, des contraintes ou des enjeux souvent secondaires pour d'autres acteurs plus « englobants ». Dans mes

travaux, j'ai appelé « secteurs » ces sous-systèmes (à partir de ma recherche sur la politique agricole) pour souligner le fait que, dans la fabrique des politiques publiques, l'État pense et agit sur les sous-systèmes en les constituant en secteurs par la définition de savoirs spécialisés et donc sectorisés. La notion de secteur, par rapport à celle de sous-système, renvoie donc à la « nécessité » de sectoriser l'action publique. Comme le montrent Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, ma focalisation sur la dimension sectorielle était bien inscrite dans le contexte de l'époque, les recherches portant pratiquement toujours sur l'étude d'une politique sectorielle. Leur chapitre montre bien également comment cette notion a pu être questionnée par la suite. Mais pour ce qui me concerne, la notion de secteur était encore plus centrale parce qu'elle était la base du modèle de causalité que j'ai tenté de mettre en place pour comprendre le changement de l'action publique, à travers cette notion de « rapport global sectoriel ».

Le second apport du travail d'Yves Barel portait précisément sur le « paradoxe du global ». S'appuyant sur le paradoxe de Russell, selon lequel une classe ne peut être membre d'elle-même, il en conclut que « ce qui parle de quelque chose doit être autre chose que ce dont il parle. Il n'y a pas de message autoréflexif possible » (Barel, 1979, p. 23). Pourtant, ce qui paraît logiquement impossible est en réalité possible (et nécessaire même) dans le cas de l'État à partir du moment où le souverain cesse de gouverner au nom d'une force transcendante. À partir de là, l'État *doit* penser la société, ses problèmes, ses enjeux et les réponses à apporter. Il devient le lieu où se construisent les algorithmes qui donnent les clefs pour agir. Il devient le lieu autour duquel se pense et se dit le *rapport au monde, et donc à elles-mêmes*, des sociétés. *Le propre des sociétés autoréférentielles (qui se pensent elles-mêmes), et autoréflexives (qui agissent sur elles-mêmes en fabriquant une pensée d'elles-mêmes orientée vers l'action), est donc de construire une forme d'altérité par rapport à elles-mêmes, et les politiques sont le lieu de cette mise à distance parce qu'on y pense le rapport entre le global et le sectoriel.*

Cela signifie que le rapport global-sectoriel fonctionne à la fois comme une contrainte parce qu'il met en porte à faux les systèmes d'interprétation du monde jusqu'ici dominants et acceptés comme légitimes (considérés comme « vrais »), et en même temps, ouvre des espaces de liberté aux acteurs (que j'ai appelé les médiateurs parce qu'ils « disent » le rapport entre global et sectoriel) qui vont être capables de *formuler*, de rendre *légitime et désirable* une nouvelle vision du monde. De ce point de vue, le rapport global-sectoriel constitue un opérateur de causalité permettant

d'expliquer le changement, non pas tout le changement, mais la dialectique entre le changement global tel qu'il est perçu et « parlé » et le changement « nécessaire » des secteurs. Dans ce modèle, le changement global apparaît plutôt comme une variable indépendante, un « donné » (qui doit cependant être formulé par des acteurs pour « exister » pour l'ensemble des protagonistes). C'est pourquoi, comme le montre bien, la contribution de Nuria Garcia et Catherine Hoeffler, la volonté de « partir des acteurs », de recueillir leur « parole » représente en réalité pour moi la condition même pour comprendre ce paradoxe de la contrainte du changement sur les acteurs et de la liberté dont ils disposent en tant qu'ils « disent » cette nécessité du changement. *Pour moi, il n'est pas possible d'accéder au global sans passer par les acteurs.*

La question qui reste entière, évidemment, et que l'on m'a souvent posée, est celle de l'explication du changement global : comment rendre dépendante la variable indépendante du rapport global-sectoriel ? Sur quel modèle de causalité se fonder pour rendre compte des transformations des catégories dominantes à une époque, pour penser, dire et agir sur le monde ? C'est pour répondre à cette question que j'ai été conduit à dépasser la notion de référentiel global pour l'intégrer dans une théorie des cycles d'action publique. Ma thèse est que sur une longue période, c'est-à-dire depuis la naissance des politiques publiques, l'évolution de ces systèmes de contraintes/marges de jeu qui conditionne le changement des politiques publiques prend la forme d'un enchaînement de cycles dont l'analyse permet de fonder un régime de causalité pour comprendre les transformations de l'action publique. Mon objet de recherche, s'agissant du global, consiste alors à décrire ces cycles, à les dater, et enfin à proposer une *théorie de leur enchaînement*.

J'appelle « cycle d'action publique » un processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se désagrège une configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés. Chaque cycle prend la forme de trois *régimes d'action sur le monde* (ou trois *régimes de réflexivité*) dont l'articulation est essentielle pour comprendre le système de contraintes et de marges de jeu évoqué ci-dessus². Ces trois régimes d'action concernent le monde de l'économie et du social, le monde civique et le monde politique :

² Ma réflexion porte actuellement sur la nécessité d'ajouter un quatrième régime portant sur la dimension proprement internationale.

- Le *régime économique et social* définit le rapport au marché, les conditions de production de la richesse et du développement. Il fixe les sources de la richesse et les conditions de sa répartition.

- Le *régime de citoyenneté* structure le rapport entre les individus et l'espace civique. Il ne s'agit pas ici d'une définition d'une citoyenneté fondée sur des droits mais d'une configuration des modalités de rattachement à l'espace public. En fonction de quels critères « existe-t-on » dans l'espace public ?

- Le *régime d'action publique* détermine le rôle de l'État et du politique dans la société. La question est de savoir à quoi sert l'État et quel est le « mode d'emploi » des politiques publiques.

Ces trois régimes constituent trois lieux où les sociétés autoréférentielles construisent leur autoréflexivité, *et ce sont les décalages, les fractures, les frictions et les glissements entre les trois régimes qui vont conduire à des reconfigurations de la manière de penser le global*. En d'autres termes, les régimes de production des richesses, de construction de la citoyenneté et de définition de l'État constituent des champs à la fois distincts et liés où les sociétés se pensent et se disent de manière globale. C'est en ce sens que ce que j'appelle le référentiel global constitue une vision d'ensemble de l'économie, de la citoyenneté et de l'État *du point de vue* des conditions du « bon gouvernement », c'est-à-dire une vision de ce que la société doit « faire » (à partir de l'État) pour « être » ce qu'elle « est » et « doit être ». L'enchaînement des cycles constitue alors une forme d'explication du changement de l'action publique, dans la mesure où c'est dans le passage d'un cycle à un autre que se joue la relation de contrainte structurelle/liberté des acteurs. C'est en effet dans ces moments de *crise systémique* que les contraintes se relâchent et que les agents (ceux que j'appelle les médiateurs) retrouvent des marges de jeu pourvu qu'ils sachent les saisir. On peut ainsi distinguer quatre cycles d'action publique qui se succèdent et permettent de rendre compte des transformations globales de la gouvernabilité.

Le cycle de l'État libéral-industriel (cycle 1)

Le cycle 1 correspond à la naissance des politiques publiques et à la mise en place de dispositifs d'autoréflexivité pour des sociétés en voie d'industrialisation. Il couvre la période qui va de la fin du XIX^e siècle à la crise de 1929 et à la seconde guerre mondiale. Il correspond à l'instauration d'un régime économique et social fondé sur la montée en puissance du *capitalisme industriel* bénéficiant d'innovations techniques

considérables sur fond de transformation des sociétés occidentales (naissance de la classe ouvrière, déclin des campagnes, urbanisation...). En relation avec ce processus de dislocation des relations de sociabilité existantes, se met en place un régime de citoyenneté correspondant à une *citoyenneté de classe*, qui définit le rapport à l'espace civique à partir d'une position par rapport aux moyens de production (capitaliste, ouvrier, propriétaire foncier, fermier...) et non plus à partir de son appartenance à une communauté locale.

Au cours de cette période, l'action de l'État, telle que formalisée par les économistes libéraux, ne doit pas être mise au service d'un projet de transformation sociale qui pourrait mettre en danger les structures fondamentales de la société et en particulier le libre jeu du marché. Ce régime d'action publique est donc celui d'un *État libéral*, soucieux d'encourager le progrès technique et d'assurer un minimum de cohésion sociale pour empêcher toute remise en cause d'un régime économique fondé sur l'assignation des couches populaires au service de l'industrialisation. La représentation dominante du monde est alors structurée autour d'un *référentiel global du laisser-faire*. Cette vision affecte une place à chacune des composantes de la société en s'appuyant sur une représentation hiérarchisée des classes et des individus. Elle leur donne ou leur impose une identité sociale en leur assignant des caractères collectifs liés à leur position dans la division du travail. Bien entendu, suivant les pays, les choses ne vont pas se jouer de la même façon, chacun suivant un chemin différent pour construire « son » global, mais dans le même cadre cognitif-normatif d'un référentiel du laisser-faire.

Ce modèle connaît son apogée avant la Grande Guerre, première guerre mondiale de l'ère industrielle. Mais ce conflit, avec les ébranlements qu'il provoque dans l'ordre international, marque le début de l'effritement progressif d'un monde au sein duquel les États européens occupaient une place centrale. Les mouvements révolutionnaires, et en particulier la Révolution de 1917, apparaissent comme une puissante remise en cause de l'ordre social et politique et la montée des partis ouvriers ébranle le régime de citoyenneté fondé sur l'appartenance de classe. C'est dans ce contexte que la crise de 1929, et la Grande Dépression qui s'ensuit, apparaissent comme une remise en cause brutale du référentiel du laisser-faire, car elles portent en elles la nécessité de penser autrement le rôle de l'État par rapport aux mondes économiques et sociaux. La crise qui se développe entre 1929 et 1945 est bien une crise systémique parce que chacune des trois dimensions se transforme en relation aux autres. Comme

pour chaque fin de cycle, cette période se caractérise par une *crise d'intelligibilité*, c'est-à-dire une situation où les modèles d'explication du monde sont remis en cause en même temps que les élites qui les portent.

Le cycle de l'État providence (cycle 2)

Il correspond à peu près aux Trente Glorieuses. Du point de vue du régime économique et social, on assiste à une croissance économique et à une transformation considérable des conditions de la production et des échanges avec notamment l'émergence de firmes globales. Ce cycle porte l'empreinte d'un monde en profonde transformation, symbolisé par les accords de Bretton Woods, les débuts de la guerre froide et la fin des empires coloniaux, qui marque le recul des États européens. C'est l'époque des « firmes multinationales » ou, dans une autre version, du « capitalisme monopoliste d'État ». Les États-Unis affirment leur puissance économique au détriment de l'Europe, alors que de nouveaux acteurs économiques comme le Japon s'imposent sur les marchés. La consolidation du « bloc soviétique » constitue une sorte de contrepoint sur le plan de l'organisation économique et du régime politique, mais qui participe d'une même croyance dans le « progrès ». Du point de vue qui m'intéresse ici, à savoir la caractérisation d'un cycle d'action publique, le régime économique et social du cycle 2 est d'abord marqué par l'intervention de l'État qui est, suivant les pays, jugée nécessaire, revendiquée ou simplement considérée comme inévitable. C'est l'heure du « complexe militaro-industriel », des grands programmes (comme le programme spatial) ou de la Grande Société aux États-Unis. Le Royaume-Uni nationalise une part importante de son industrie et met en place le *National Health Service*. En Allemagne, c'est l'apogée du « capitalisme rhénan » et de « l'économie sociale de marché », dans laquelle l'État n'intervient pas directement mais doit limiter les excès du marché en garantissant le dialogue institutionnalisé entre patronat et syndicats (néocorporatisme). En France, cette période correspond à l'âge d'or de la planification et de la volonté modernisatrice des élites de l'État. Dans tous les cas, le rôle attribué à l'État dans ce cadre cognitif et normatif porte la marque, de manière différente suivant les pays, d'un régime de *capitalisme organisé par l'action publique*.

L'un des aspects essentiels de ce régime économique et social est l'extension de systèmes de protection sociale de plus en plus larges que l'on a pris l'habitude de regrouper sous le qualificatif d'État providence. Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il

n'existait pas de politiques sociales dans le cycle précédent (Ewald, 1986 ; Castel, 1995). Mais dans le monde global de l'après-guerre, la nécessité de la protection des citoyens par l'État en leur accordant plus ou moins de droits dans le domaine sanitaire et social devient un enjeu central à partir duquel les différents modèles nationaux vont se situer. Ce point est d'autant plus important que ce développement des États providence s'accompagne d'un affaiblissement de la citoyenneté de classe au profit de la montée en puissance d'un rapport de citoyenneté fondé sur l'insertion dans un espace professionnel. Désormais, l'identité sociale principale passe par l'exercice d'un *emploi* et l'insertion dans une *profession* au détriment d'un statut local ou familial : l'identité dominante est désormais *sectorielle*. C'est ce qui explique aussi que, lorsque le chômage va exploser, la perte de l'emploi prendra la forme d'une crise d'identité et de citoyenneté.

L'après-guerre se caractérise donc par la prédominance d'une nouvelle vision du rôle de l'État, désormais supposé mettre en place un surcroît d'autoréflexivité à travers des politiques accompagnant, voire promouvant les transformations et la modernisation des sociétés occidentales. Je l'appelle *régime de l'État interventionniste* par contraste avec le régime d'action publique du cycle 1 (État libéral) et du cycle 3 (État managérial), ce qui ne veut pas dire que l'État intervient toujours et partout dans le cadre d'une économie de marché dominante, mais que le rôle de l'État est *attendu*, que ce soit dans la sphère économique à travers des politiques industrielles qui prolongent celles mises en place avant et pendant la seconde guerre mondiale, ou par le développement de politiques de l'État providence.

La représentation dominante du monde global caractéristique de ce deuxième cycle est donc une représentation de type keynésienne et à ce titre, Keynes (lui-même un des acteurs de Bretton Woods) représente l'archétype des médiateurs qui construisent cette nouvelle *weltanschauung*. Les économistes qui se retrouvent dans ses travaux vont rendre compte de ce monde de l'après-guerre et le rendre *intelligible*, par contraste avec le référentiel du laisser-faire du cycle précédent, en théorisant le rôle de l'État dans la régulation des crises économique (politiques de la demande). Globalisation des firmes, croissance économique régulée par l'État, progrès scientifique et technique et protection sociale sont les *mots* de ce référentiel du cycle 2. On peut considérer que les États communistes qui, pour une partie du mouvement ouvrier et des partis de gauche en Occident, constituaient à la fois un modèle et l'avenir inéluctable du capitalisme, participaient d'une certaine façon à cette vision globale du monde fondée

sur la capacité des sociétés sectorielles à produire toujours plus de richesse et la (plus ou moins grande) légitimité de l'État dans l'organisation de la croissance.

Mais à la fin des années 1960 et au début des années 1970, les premiers signes de la crise systémique qui va marquer la fin du cycle 2 et le passage au cycle 3 apparaissent et vont s'amplifier jusqu'aux années 1980. C'est d'abord la crise du système de Bretton Woods et l'entrée dans un système de changes flottants qui désorganisent les marchés monétaires. C'est ensuite la crise pétrolière qui apparaît comme une première remise en cause brutale de l'horizon de croissance infinie avec la fin du plein-emploi. Parallèlement, les mouvements sociaux comme celui de Mai 68 remettent partout en cause la société fondée sur le seul travail pour affirmer une autre vision de la citoyenneté et du rapport à l'État, plus individualiste et hédoniste. S'ouvre alors une période où, comme lors de la Grande Dépression, les catégories d'interprétation du monde global perdent leur efficacité réflexive. Le référentiel keynésien ne permet plus de comprendre et d'agir sur le monde. On retrouve ce sentiment que le « monde n'a plus de sens », que les algorithmes du passé ne fonctionnent plus : des entreprises apparemment bien installées sont balayées, chômage et inflation croissent ensemble, les systèmes de protection sociale n'empêchent pas la montée de l'exclusion et le service public devient synonyme d'archaïsme. Comme après 1929, les recettes des politiques publiques (comme le pilotage par la demande et l'investissement public par exemple) ne fonctionnent plus, générant incompréhension et critique des élites au pouvoir. Les registres d'argumentation sur lesquels était fondée la vision du monde jusqu'ici dominante sont ébranlés dans un monde à nouveau indéchiffrable comme le montre, par exemple, le désarroi des dirigeants politiques français au moment du « tournant de la rigueur » en 1982.

Le cycle de l'État entreprise (cycle 3)

Cette période correspond à une nouvelle étape de la globalisation du monde. Après la guerre froide et la fin des empires coloniaux qui marquent le cycle de l'État providence, cette période correspond à la « victoire » de l'économie de marché comme mode de production de la richesse sur fond d'effondrement du communisme comme modèle ou comme alternative pour penser l'avenir. Le régime économique et social qui se met en place à partir des années 1980 est souvent qualifié, de manière péjorative, de *capitalisme financier* ou de « capitalisme actionnarial » qui privilégie la création de valeur pour les propriétaires du capital au détriment des salariés.

On voit alors s'enclencher de nouveau ce processus de remise en forme et de remise en sens de toutes les politiques sectorielles par rapport à un nouveau référentiel global correspondant à ce que Bruno Jobert a qualifié de « tournant néolibéral » (Jobert, 1994) et que j'avais appelé « référentiel de marché » dans mes précédents travaux. Dans le cadre de cette théorie des cycles, je l'appelle *le référentiel de l'efficacité publique*. Dans cette nouvelle pensée du monde global, l'accent n'est plus mis sur le rôle des autorités gouvernementales pour conduire et orienter la croissance, mais sur les mesures à prendre pour que l'État ne soit plus un « fardeau » pour le développement économique et social. Cette redéfinition de la frontière État-marché caractéristique du cycle 2 impose une réarticulation du social et de l'économique, avec l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales et un contexte de changement des politiques macro-économiques dans le cadre d'une « politique de l'offre » visant à réduire le coût des dépenses sociales en les ciblant sur ceux « qui en ont le plus besoin ».

Les médiateurs qui vont construire la nouvelle pensée du global sont connus. Il s'agit des économistes de l'École de Chicago et des experts dont les travaux vont définir les nouveaux registres d'argumentation privilégiant notamment une approche par l'offre plutôt que par la demande, dont la pensée va irriguer les grandes institutions internationales comme la Banque mondiale. Cette nouvelle pensée de l'action publique formera le « consensus de Washington » (Dezalay et Garth, 1998), nouveau *livre de recettes* de l'État dans le cadre de la nouvelle pensée économique. Cette période correspond aussi à un début de remise en cause des capacités autoréflexives de l'État qui va s'accroître lors du cycle 4, d'autant plus que ce référentiel de l'efficacité publique va être relayé par l'Union européenne, ce qui veut dire que la régulation du rapport global-sectoriel est, d'une certaine façon, « absorbée » par le niveau européen. C'est au niveau de l'UE que dans toute une série de secteurs relevant jusqu'ici de la compétence des États, la transaction entre le global et le sectoriel est assurée (parfois difficilement, car si l'EU se fait bien le porte-parole du global, elle a un peu plus de difficultés à assurer la représentation du sectoriel...). Comme on peut le voir avec la synthèse proposée par Richard Balme et Andy Smith dans leur contribution à cet ouvrage, ce n'est certainement pas un hasard si le développement des études sur l'action publique de l'Union européenne connaît un développement extraordinaire au cours de cette période.

C'est donc dans le cadre de cette nouvelle *Weltanschauung* que se met en place un nouveau régime d'action publique, *l'État managérial*, avec de nouvelles normes

pour l'action publique (limitation des dépenses publiques, modernisation de l'État pour le rendre plus *light*, remise en cause des politiques industrielles, ouverture à la concurrence des services publics). Les modes de gestion privés tendent à être érigés en modèles pour la gestion publique, avec pour objectif affiché d'améliorer l'efficacité et surtout l'efficience (le rapport coûts-résultats) des politiques publiques. Ce référentiel de l'efficience publique exprime le rôle de l'action publique dans un contexte de globalisation et de financiarisation du capitalisme, qui limite l'autonomie des différents gouvernements dans la définition de leurs politiques. Déjà entamé dans la période précédente, le processus de mondialisation est porteur d'une uniformisation croissante des « recettes » économiques et sociales fondées sur la supposée efficacité du marché. Il faudrait sans doute être ici moins schématique, comme le suggère le chapitre rédigé par Philippe Bezes et Christine Musselin, qui souligne la complexité des relations entre le développement de ce nouveau « livre de recettes » des politiques publiques et le mouvement continu de rationalisation des dispositifs d'autoréflexivité.

Enfin, cette nouvelle pensée économique s'accompagne de changements radicaux dans les modes de construction de la relation à l'espace public. Désormais, c'est *l'individu* qui est au cœur de la relation de citoyenneté (Giddens, 1994). Dans cette évolution du rapport à l'espace civique, les individus cherchent à échapper aux contraintes des identités imposées, qu'elles soient locales, de classe ou sectorielles, pour s'orienter vers des identités « choisies » avec lesquelles ils vont « négocier » en quelque sorte leur appartenance à la sphère civique. Cette évolution se situe dans un contexte « post-1968 » que Gérard Grunberg et Étienne Schweisguth ont appelé « libéralisme culturel ». En même temps, et c'est l'autre face de la médaille, dans la vision néolibérale du rapport entre les individus et la sphère économique, telle qu'elle s'exprime dans les nouvelles politiques de l'emploi notamment, les individus sont en quelque sorte « sommés » d'être les « entrepreneurs de leur propre vie », comme le montre de manière emblématique le tournant des politiques sociales vers une logique d'activation.

La question qui se pose aujourd'hui est alors de savoir dans quelle mesure nous assistons à l'ouverture d'un nouveau cycle. Pendant longtemps, je me suis refusé à accepter les arguments de ceux qui m'encourageaient à prendre conscience de la remise en cause de ce que j'appelais alors le référentiel de marché, et le débat n'est évidemment pas clos. Je crois qu'il est désormais nécessaire d'en venir là, parce que les signes d'une crise systémique du cycle 3 sont désormais suffisants pour réfléchir au passage à un nouveau cycle d'action publique. Mais, naturellement, les hypothèses que

je vais maintenant présenter reposit en partie sur des projections. Pour ce qui concerne le passage au cycle 4, nous sommes actuellement, en 1936 ou en 1980, c'est-à-dire dans cette phase intercycles, où la crise systémique n'a pas encore débouché sur de nouvelles transactions entre régimes de réflexivité.

Le cycle de la gouvernance durable (cycle 4)

Les indices de la crise d'intelligibilité qui marque le passage à un nouveau cycle sont au moins au nombre de deux. Le premier est la Grande Récession qui affecte l'économie mondiale à partir du milieu des années 2000 (Gréau, 2012). Il est frappant de constater à quel point les conditions de déclenchement de cette crise ressemblent, du point de vue des modes de production de la pensée globale, à ce qui s'est passé dans les années 1930 ou dans les années 1970. Dans tous les cas, les médiateurs qui « disent » le monde global semblent pris par surprise parce que leurs schèmes d'intelligibilité ne fonctionnent plus. La Grande Récession commence ainsi avec la crise des *subprimes* en 2007 qui va s'étendre sur une bonne partie de la planète avec des conséquences en cascade sur le système bancaire, marquées par des faillites retentissantes. La crise va ensuite prendre la forme d'une crise monétaire, notamment à l'intérieur de la zone euro et la sévère récession qui va s'ensuivre aura des conséquences dramatiques et durables en matière de croissance et d'emploi.

Cette crise laisse entrevoir une transformation du régime d'action économique et sociale qui prévalait dans le cycle 3. La dimension la plus visible de ce changement est bien sûr l'accélération prodigieuse de la financiarisation de l'économie avec la mise au point d'instruments financiers de plus en plus automatisés. Mais cette évolution n'existe qu'en regard d'une évolution plus fondamentale, à savoir l'interconnexion croissante du monde global dont elle représente une des dimensions principales, elle-même permise par l'essor foudroyant des technologies numériques. Une autre dimension de cet « achèvement » du global se traduit par l'importance de plus en plus décisive, dans l'espace économique et politique mondial, des pays dits « émergents » qui mettent à mal la relation Nord-Sud encore structurante dans le cycle 3, avec le développement d'une nouvelle division du travail mondiale.

L'autre signe sérieux de la crise du cycle 3 et du passage au cycle 4 concerne la *crise écologique*. Bien entendu, l'émergence de la question environnementale sur l'agenda politique n'est pas récente, mais c'est au tournant du siècle que la question prend une autre dimension avec sa reformulation à partir de l'enjeu du réchauffement

climatique. Désormais, il ne s'agit plus de protéger des espèces ou des sites naturels, mais de se donner à penser une évolution menaçant la planète en tant que telle et l'ensemble des populations qui y vivent : la crise écologique, telle qu'elle est formulée au début des années 2000, constitue le *stade ultime de l'autoréférentialité*. Je précise qu'il ne s'agit pas ici de mesurer l'ampleur ou l'efficacité des politiques de lutte contre le réchauffement climatique, mais de prendre la mesure de la forme ultime de construction du global que représente cet enjeu.

C'est pourquoi le régime économique et social qui se met en place avec le cycle 4 est doublement un *régime de capitalisme globalisé*, parce qu'il étend les mécanismes de l'économie de marché à l'ensemble de la planète, et parce que l'activité économique et sociale pose en tant que telle la question de l'avenir du monde comme écosystème. La pensée du global est/doit être désormais une pensée d'un monde global englobant, dont on a atteint les limites. En outre, le poids des acteurs transnationaux non étatiques est désormais tel que la « fabrique » des politiques publiques elles-mêmes commence à échapper aux États-nations, à tel point que se pose la question de savoir si l'État est encore le seul lieu de production des politiques publiques. La question se pose ainsi d'une forme de *privatisation* des politiques sur fond d'intensification de la globalisation. Le chapitre d'Ève Fouilleux souligne bien les difficultés que l'on rencontre pour comprendre les processus à l'œuvre dans cette phase de la globalisation du point de vue des transformations de l'action publique. Sa contribution met en évidence les limites de la posture qui consiste à considérer le global de manière trop abstraite et trop externe à l'analyse. Elle pose aussi la question de savoir si les transformations observables ne sont que le prolongement des tendances observées jusqu'ici ou si, comme j'en fais l'hypothèse, nous assistons à l'ouverture d'un nouveau cycle qui n'a pas encore révélé toutes ses aspects.

L'un des effets les plus importants de ce changement des conditions globales de mettre en œuvre les politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité, soulignée par de nombreux auteurs, concerne la transformation du rapport entre action publique et territoires. D'abord avec le découplage de plus en plus visible entre État et Nation : alors que la constitution de l'État-nation a accompagné le moment des politiques publiques en se définissant comme le lieu du global, le lieu où se pense et se dit le monde global se situe bien au-delà du niveau national (Badie, 2013 [1995] ; Strange, 2011). Ensuite parce que, comme le montre bien la contribution à cet ouvrage d'Anne-Cécile Douillet, Alain Faure et Emmanuel Négrier, l'articulation des échelles de l'action

publique tend à se brouiller dans un contexte de redéfinition des rapports entre la globalisation et territorialisation (Sassen, 2009).

Pour définir le régime d'action publique correspondant à cet accroissement ultime de l'autoréférentialité, on est alors confronté à un paradoxe. D'un côté, les crises liées aux transformations économiques mondiales, tout comme les enjeux écologiques, peuvent difficilement être pris en charge par des politiques nationales, même si dans certaines situations, les États parviennent à mettre en place des politiques coordonnées, comme, par exemple, lorsqu'ils ont réussi à prendre des mesures pour empêcher l'effondrement du système bancaire mondial. D'une façon générale, on peut dire que le rapport global-sectoriel ne « fonctionne plus » comme espace d'autoréflexivité, parce que la dimension du global échappe aux acteurs qui doivent construire cette transaction entre le global et le sectoriel. D'un autre côté, l'incapacité à « mettre en ordre » des sociétés de plus fragmentées et de plus en plus individualistes à travers la prise en charge de « problèmes » de plus en plus intersectoriels comme la délinquance, la sécurité alimentaire, les problèmes de pollutions, les enjeux territoriaux notamment urbains ou l'accroissement des inégalités devient de plus en plus criante. Le rapport global-sectoriel ne « fonctionne plus » non plus du côté du sectoriel.

Ce que j'appelle le *régime de l'État déssectorisé* renvoie donc à cette difficulté croissante d'assurer cette transaction entre global et sectoriel qui constitue le fondement même des politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité, et donc à une crise d'autoréflexivité des sociétés contemporaines. C'est le régime d'action publique dans lequel l'État perd sa capacité autoréflexive parce qu'il perd sa capacité à mettre en cohérence les sous-systèmes sociaux par rapport au système global.

À ce problème s'en ajoute un autre, plus grave encore peut-être. Il s'agit d'un glissement progressif dans la problématique de la réflexivité. Jusqu'ici, l'autoréflexivité des sociétés modernes signifiait qu'elles devaient se prendre en charge elles-mêmes, sans faire appel à un référent méta social, à travers la construction d'une pensée d'elles-mêmes. Désormais, une partie croissante de cette action réflexive porte sur les conséquences entraînées par l'incapacité croissante des sociétés à se prendre en charge elles-mêmes, voire sur les effets néfastes de leur propre action sur elles-mêmes. C'est la problématique de la *société du risque* développée par Ulrich Beck (2008).

Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, la définition d'une pensée autoréférentielle passe donc par la définition d'un *référentiel de l'efficacité globale* des politiques publiques, ce qui signifie à la fois que les politiques doivent être construites à

partir d'un global fini et qu'elles doivent dépasser les clivages sectoriels à travers lesquels on « parlait » le monde dans les cycles précédents : désormais, l'autoréflexivité des sociétés contemporaines passe par la construction d'une pensée doublement globale, les deux étant liés, parce que leur capacité d'action sur elles-mêmes est liée à leur capacité à se penser globalement. Mais la question reste ouverte de savoir qui sont les médiateurs de ce possible référentiel de l'efficacité globale. En réalité, la situation est aujourd'hui celle d'une confrontation entre deux visions du monde. L'une se situe dans le prolongement de la pensée néolibérale et met l'accent sur la nécessité d'approfondir les « recettes » du cycle précédent en les adaptant à la marge à travers des politiques destinées à contraindre les acteurs économiques et financiers plus « raisonnables ». L'autre pensée du global prend au sérieux l'idée d'un monde fini et met l'accent sur la remise en cause de la croissance qui est (qui était ?) jusqu'ici consubstantielle au processus d'accroissement de l'autoréflexivité des sociétés industrielles – elle en était même en fait une des conditions. Au cœur de cette problématique se trouve le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC), dont les rapports viennent en appui de ce travail de construction d'une vision globale alternative du monde.

Ce qui est sûr, c'est que la nouvelle pensée du global devra résoudre cette équation pour l'instant insoluble entre crise de la croissance et crise de l'autoréflexivité. Et l'on voit bien que, de même que l'accroissement de l'autoréflexivité des sociétés modernes a entraîné la mise en place des politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexibilité, *cette crise de l'autoréflexibilité pose la question de la nature même de la gouvernementalité par les politiques publiques.*

D'autant plus que cette équation comporte une troisième inconnue, qui concerne les transformations du régime de citoyenneté. À partir d'un mouvement irréversible d'individuation qui se développe, avec des formes successives (autonomisation par rapport aux communautés territoriales, par rapport à une appartenance de classe, par rapport à une identité sectorielle fondée sur le travail), le processus de désectorisation conduit à l'affirmation d'une forme de *citoyenneté en réseaux* dans laquelle la participation à l'espace civique passe de plus en plus par l'appartenance à des communautés virtuelles *choisies*. Cette transformation de la citoyenneté vient encore renforcer la contradiction entre l'accroissement des potentialités offertes aux individus d'affirmer et de gérer de façon autonome leur place dans l'espace public, et l'accroissement tout aussi spectaculaire des inégalités aussi bien économiques que sociales ou culturelles.

Du point de vue qui m'intéresse ici, ces transformations dans la citoyenneté sont évidemment les conséquences de la déssectorisation mais elles contribuent, dans un mouvement circulaire, à la renforcer. Le développement de la citoyenneté en réseaux vient alors renforcer la crise du rapport global-sectoriel parce que, par définition, les citoyennetés en réseaux n'ont rien de sectoriel et échappent aux mécanismes de fabrication de l'action publique. L'impuissance des États à contrôler tout ce qui touche à la « citoyenneté numérique » en porte témoignage.

Tels sont donc les quatre cycles d'action publique qui *scandent* le développement de l'autoréflexivité des sociétés modernes depuis la naissance des politiques publiques. On peut les résumer de manière synthétique dans le tableau suivant :

	Régime économique et social	Régime de citoyenneté	Régime d'action publique	Référentiel global
Cycle libéral industriel	Capitalisme industriel	Citoyenneté de classe	État libéral	Référentiel du laisser-faire
Cycle de l'État providence	Capitalisme organisé	Citoyenneté sectorielle	État Interventionniste	Référentiel keynésien
Cycle de l'État entreprise	Capitalisme financier	Citoyenneté individuelle	État managérial	Référentiel de l'efficacité publique
Cycle de la gouvernance durable	Capitalisme globalisé	Citoyenneté en réseaux	État déssectorisé	Référentiel de l'efficacité globale

On voit bien que la succession des cycles ne correspond en rien à un hypothétique retour au point de départ, mais au passage à une nouvelle phase de l'action publique. La notion de cycle est utilisée ici pour souligner qu'à chaque époque se succèdent les mêmes séquences : mise en place de formes de *transaction systémique* entre les trois régimes de réflexivité et émergence d'une nouvelle « vérité du monde » exprimant un état du global et porteuse d'un nouveau « mode d'emploi » de l'État ;

stabilisation et domination d'un cadre cognitif et normatif global ; désarticulation des trois régimes débouchant sur une *crise systémique* et, après une phase d'incertitude, sur une réarticulation des régimes de réflexivité et l'émergence d'un nouveau système d'interprétation d'un monde global transformé. Pour autant, un changement de cycle ne se traduit pas par un renouvellement complet des cadres de l'action publique mais par une reconfiguration du rôle et du fonctionnement des institutions existantes. On peut citer ici le rôle des organisations internationales comme la Banque mondiale ou le FMI qui, après avoir été des piliers du système de Bretton Woods, deviendront des symboles du tournant néolibéral. Ce modèle des cycles d'action publique renvoie donc à une volonté de dépasser le débat stérile entre changement incrémental et changement par rupture. Il est évident que les frictions entre les régimes d'action sur le monde créent une instabilité ininterrompue dans les conditions de la réflexivité puisque cette « tectonique » des champs sociaux est permanente. En revanche, le moment où intervient la *crise systémique est clairement un moment de rupture parce que le monde n'a plus de sens*. Les cartes sont alors rebattues entre les acteurs, avec un changement dans les rapports de domination. La rupture renvoie donc ici à la fois à une redéfinition des structures et au sentiment ressenti par les acteurs que l'on change de monde, qui se traduit par une crise d'intelligibilité.

Conversion systémique et changement sectoriel

Il me faut éclaircir ici un point très important concernant la notion de « global » qui est centrale dans le schéma proposé ici. La contribution de Bruno Palier et Pauline Ravinet éclaire bien les difficultés liées à cette notion, tout en m'incitant à clarifier l'idée que je m'en fais. Elle me conduit à préciser que, si je n'ai jamais vraiment proposé de définition du « global », ceci est sans doute lié au fait que j'ai « rencontré » cette notion « par le bas », parce que j'en avais « besoin » pour expliquer le changement sectoriel que j'observais. Cette notion renvoie en effet à deux dimensions qu'il faut distinguer d'un point de vue conceptuel et qui, pourtant, sont étroitement liées. Le global, dans mon schéma d'analyse, est d'abord une projection englobante qui exprime un état du monde, tel qu'il est formulé par les médiateurs, en fonction de laquelle le monde doit être mis en ordre à travers la mise en œuvre de politiques sectorielles (global 1). Il ne s'agit pas d'un niveau ni d'une échelle mais d'un modèle d'interprétation du monde fondé sur des valeurs, des normes des algorithmes et des images qui constituent l'un des pôles de la tension entre global et sectoriel. Mais la

notion de global renvoie aussi à celle de « globalisation », c'est-à-dire au processus d'intégration croissante (économique, sociale, culturelle...) des différentes sphères qui constituaient jusque-là l'ordre international (global 2). Dans ce cas, le « global » s'inscrit dans un jeu d'échelle dont l'autre extrémité est le « local ».

On voit alors que l'un des facteurs essentiels de l'enchaînement des cycles que décrit plus haut est constitué par la transformation des relations entre « global 1 » et « global 2 ». À chaque fois, la crise systémique qui conduit à la crise d'un référentiel global et à l'émergence d'un nouveau modèle d'interprétation du monde est liée à une évolution dans le processus de globalisation. Ainsi, chacun des cycles d'action publique correspond à un certain état du monde à la fois « réel » et « construit » par la pensée autoréférentielle des médiateurs. Cette pensée du monde intègre une représentation des relations entre les différentes composantes du monde qui correspond au système international du moment.

Durant la période qui correspond au cycle libéral industriel, on peut dire que l'Occident « est » le global, le reste du monde étant rejeté dans une sorte de périphérie comme l'Asie, voir même nié en tant qu'acteur du monde comme l'Afrique. Après la seconde guerre mondiale, en revanche, on observe une sorte de clivage dans le monde global avec l'affirmation par le monde communiste d'une prétention à constituer un « monde » alternatif, et même à être la préfiguration du monde futur en poussant jusqu'au bout la logique autoréflexive conduisant l'État à prendre en charge la société jusqu'à en devenir le maître absolu (comme le montre la multiplication au cours de cette époque des réflexions sur la « bureaucratie » ou la « technocratie »). En ce sens, la représentation globale du monde communiste est en compétition avec la vision occidentale qui met en avant le triptyque État-marché-démocratie. Mais dans le cadre du monde communiste, la relation global-sectoriel fonctionnait aussi, quoique de manière spécifique, entre un global totalitaire incarné par une élite bureaucratique d'État et des secteurs structurés autour d'élites bureaucratiques sectorielles. Enfin, avec la fin de la guerre froide, le passage au cycle de l'État-entreprise marque une sorte de « réunification du global » autour d'une vision commune, quoique déclinée de manière différente selon les pays, d'une société mondiale dominée par les forces du marché. Cette unification du monde global est, on l'a vu, poussée jusqu'au bout avec le cycle de la gouvernance durable.

Dans le schéma proposé ici, les trois régimes d'action sur le monde (régime économique et social, régime de citoyenneté, régime d'action publique) sont donc dans

une relation systémique (chaque régime ne peut fonctionner indépendamment des deux autres). C'est cette relation qui donne sa cohérence et donc son sens à la manière dont une société, à un moment donné, se pense, se dit et agit sur elle-même à travers des dispositifs d'autoréflexivité. Cette cohérence systémique du global s'exprime à travers une pensée du global, que j'ai appelée référentiel global, qui constitue un cadre d'interprétation cognitive et de prescription normative construit par des acteurs que l'on peut identifier pour chaque cycle. La principale caractéristique du référentiel global comme cadre d'intelligibilité du monde est donc sa prétention à l'universel. Mais si l'on peut effectivement affirmer que celui-ci reflète, à un moment donné, un certain « état du monde » à travers un régime économique et social, un régime de citoyenneté et un régime d'action publique, cela ne signifie évidemment pas que sa transcription sera identique dans tous les pays. Un même état du monde global se traduira par une contrainte cognitive et normative différente en fonction des spécificités historiques de chaque pays. Ainsi, si l'on peut repérer partout un changement de référentiel après la crise de 1929, il ne produit pas ses effets de la même façon aux États-Unis (avec le *New Deal*), au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves. De même, le tournant néolibéral qui se fait sentir partout dans les années 1980 a pris des formes différentes avec Ronald Reagan, Margaret Thatcher ou... François Mitterrand. Mais au-delà de ces différences, qui peuvent être importantes si l'on resserre la focale, la pensée du global produit partout sur les acteurs nationaux de puissants effets de contrainte qui pèsent de plus en plus au fur et à mesure que s'intensifie la globalisation du global.

Surtout, les champs auxquels correspondent ces régimes (économique, social et politique) ne se reproduisent pas selon le même rythme et selon des logiques parfaitement cohérentes. Chacun est traversé de mouvements, de contradictions qui lui sont propres et qui impriment des modalités et des rythmes de changement spécifiques. Peu à peu, ces divergences entre la reproduction des différents régimes d'action va entraîner des *frictions* de plus en plus grandes entre les différentes sphères jusqu'à mettre en cause leur cohésion. À partir d'un certain degré de désarticulation, intervient une *crise systémique* qui marque une forme d'épuisement global de la cohérence à la fois du monde réel et du mode perçu. Ce sont bien sûr les crises économiques, liées à la globalisation du global (Grande Dépression, crise pétrolière, Grande Récession, etc.) qui ont scandé et structuré la perception de ces moments d'effondrement de chaque monde global, parce que la pensée du global est d'abord une pensée économique (ce qui signifie que les médiateurs du global sont avant tout des économistes). Mais ces crises

allaient bien au-delà de la sphère économique car elles touchaient à l'ensemble de ce qui faisait le rapport au monde des sociétés concernées. Pour le passage du cycle 1 au cycle 2, par exemple, les crises sociales qui marquent les années 1920-1930 et qui portent à leur paroxysme les conflits de classe en conduisant parfois à des mouvements révolutionnaires, participent à la crise systémique, qui va finalement déboucher avec la seconde guerre mondiale sur l'effondrement d'un ordre global. Il en est de même pour le passage du cycle de l'État providence au cycle de l'État entreprise. La remise en cause de l'ordre économique et social de l'après-guerre est inséparable de la montée progressive, au cours des Trente Glorieuses, d'une forme d'individualisme symbolisé par les mouvements qui marquent la fin des années 1960 dans la politique, la culture et le social et qu'à l'époque on a appelé la « société de consommation ».

En définitive, les trois régimes d'action sont comme des « plaques tectoniques » qui bougent et frottent les unes contre les autres jusqu'à ce qu'intervienne une *conversion systémique* qui, du point de vue des acteurs, prend d'abord la forme d'une *crise d'intelligibilité*. La conversion systémique représente une modification des principaux schèmes d'intelligibilité du monde, et en particulier ceux qui relèvent des trois régimes d'action sur le monde. La conversion porte à la fois sur les algorithmes qui permettent de comprendre ou de décoder le monde, sur les valeurs et les normes qui désignent l'état du monde rendu souhaitable et désirable, et les instruments d'action sur le monde. À chaque fois, c'est un monde qui s'effondre et la marque de cet effondrement est le fait que les agents (économiques, politiques, sociaux) *ne comprennent pas* ce qui se passe parce qu'ils n'ont pas les ressources cognitives pour interpréter la crise. *La crise du référentiel global est une crise du rapport au monde, c'est-à-dire à elles-mêmes, des sociétés*. Elle rend obsolète le « livre des recettes » des politiques publiques et provoque un sentiment d'impuissance particulièrement dangereux du point de vue de l'exercice démocratique.

Logiquement, les médiateurs qui, jusqu'ici, bénéficiaient d'une sorte de monopole pour dire les mondes globaux ou sectoriels se voient discrédités avec la remise en cause de leur capacité à donner du sens au monde. C'est pourquoi la crise d'intelligibilité qui accompagne le passage d'un cycle à l'autre ouvre des espaces de jeu pour d'autres acteurs. L'affaiblissement de l'efficacité cognitive et normative du référentiel remet en cause la dimension de « véridiction » (pour reprendre le mot de Michel Foucault) de la matrice globale à travers laquelle les sociétés définissent leur rapport au monde et à elles-mêmes : le référentiel ne « dit » plus la vérité du monde et

perd sa force d'évidence. Les registres d'argumentation implicites sur lesquels il reposait doivent à nouveau être « démontrés », « justifiés » : *l'évidence change de camp*. C'est dans cet « entre-deux » que se joue une nouvelle articulation entre structures et acteurs. Des marges de jeu s'ouvrent pour des acteurs qui vont être en mesure de construire la nouvelle pensée du monde global. Les nouveaux médiateurs vont donner les clefs pour comprendre le monde et définir les valeurs et les normes à partir desquelles les politiques publiques vont prendre en charge l'autoréflexivité des sociétés.

Ce point est important parce qu'il rappelle que les dominants ne sont pas les sujets des rapports de domination, ou plus exactement ils ne le sont que dans la mesure où ils prennent en charge les dispositifs d'autoréflexivité des sociétés modernes. Lorsque les dominants ne sont plus en capacité de penser, dire et gérer le monde parce que le monde a changé, leur position de dominants se voit inéluctablement remise en cause. Cela signifie aussi que les difficultés croissantes que rencontrent les sociétés modernes pour prendre en charge leur propre reproduction posent directement la question de la capacité des dominants à rendre légitime leur prétention à être les « maîtres du monde global ». De ce point de vue, en mettant en évidence la crise des dispositifs d'action publique, la sociologie des politiques publiques dévoile les limites de la domination dans les sociétés autoréflexives.

On comprend aussi que, pour la plupart des acteurs qui ne se situent pas au niveau du global mais agissent au sein de mondes sectoriels, la crise systémique qui marque le passage d'un cycle d'action publique à un autre prend d'abord la forme d'une crise du rapport global-sectoriel. Progressivement ou brusquement, suivant les cas, l'univers de sens sur lequel était fondé le fonctionnement du secteur est ébranlé, et l'on voit se développer au niveau du secteur la même crise d'intelligibilité que l'on a vu pour le monde global. Comme au niveau global, ce qui relevait jusqu'ici de « l'évidence » et n'avait pas besoin d'être démontré doit faire l'objet d'un registre d'argumentation explicite. Et c'est l'accroissement du coût des anciens répertoires d'argumentation pour les acteurs qui « s'accrochent » à l'ancien registre cognitif et normatif qui constitue l'indice le plus sûr de la crise du rapport global-sectoriel. Ainsi sont remises en cause les logiques d'action et les identités professionnelles ou sociales des acteurs concernés. On peut citer, dans des registres très différents, la crise des syndicats et de l'identité ouvrière ou la dévalorisation progressive du statut de « mère au foyer », qui était jusqu'ici « naturel » et qui doit maintenant être justifié avec de « bons » arguments.

De ce point de vue, le cas des politiques du genre se révèle particulièrement intéressant, comme le montre le chapitre rédigé par Isabelle Engeli et Gwenaëlle Perrier. Aini, les militants pour la reconnaissance des droits des homosexuels ont appuyé leur revendication en faveur du « mariage pour tous » à partir d'une rhétorique du changement global. Ça ne fait pas de la question homosexuelle un secteur au sens strict, mais la logique du rapport global-sectoriel est bien présente, de même que l'existence d'acteurs ou d'actrices « spécialisé(e)s » sur la question et porteurs de « savoirs » spécifiques. Au final, la légalisation du mariage homosexuel revient à « mettre en ordre » la place des homosexuels dans la société, et même à « dire » ce que doit être l'homosexualité, à travers une politique publique. Le renoncement récent du gouvernement conservateur espagnol à remettre en cause le droit à l'avortement est également symptomatique de ce point de vue.

Ces crises, systémiques ou sectorielles, sont donc des crises de domination. Le passage d'un cycle à un autre signifie que les frictions entre les régimes d'action sur le monde constituent des processus de réallocation des ressources qui permettent à des groupes de se positionner de manière dominante dans les dispositifs d'autoréflexivité du monde global. Ces groupes sont les nouveaux dépositaires des nécessités autoréflexives des sociétés modernes. Ils prennent en charge les nouveaux appareils à travers lesquels les sociétés définissent leur rapport au monde et agissent sur elles-mêmes, que ce soit dans le monde économique et social, le monde civique ou le monde politique. Ils en tirent profit en se les appropriant. Et à chaque fois, cette position privilégiée dans des dispositifs d'autoréflexivité asymétriques est rendue intelligible par des médiateurs qui vont construire la nouvelle vérité du monde global et rendre légitime sa force contraignante sur les acteurs globaux ou sectoriels. Ainsi, après le capitalisme industriel emblématique du cycle de l'État libéral (les « maîtres de forges »), le capitalisme organisé du cycle de l'État providence (les « firmes multinationales ») et le capitalisme financier du cycle de l'État entreprise (les fonds d'investissement), on peut voir se mettre en place un capitalisme vraiment globalisé avec le poids de plus important des acteurs des pays dits « émergents » et la redéfinition des règles de la division du travail au niveau mondial. Mais la question se pose encore de la nature de ces nouveaux rapports de domination « 2.0 » dans le cadre d'une réarticulation entre régime économique et social, régime de citoyenneté et régime d'action publique. Pour l'instant, on voit par exemple se dessiner des éléments de *transaction systémique* entre la croissance des entreprises liées à l'économie numérique et le développement de la

citoyenneté en réseaux. On constate aussi l'émergence de modes de domination plus « fluides » avec une transformation, une extension et une diversification des moyens de production de la richesse (et de devenir riche) et un accroissement des inégalités, aggravé par les difficultés des politiques d'État providence.

Comme le montre clairement Yannis Papadopoulos dans sa contribution, il me faut aller maintenant plus loin dans la caractérisation des relations entre crise de l'action publique autoréflexive et démocratie. Une chose est sûre en tout cas : le cycle de la gouvernance durable ne correspond pas à la « fin de l'histoire », même s'il est évidemment absurde aujourd'hui d'essayer d'imaginer ce que pourrait être un « cycle 5 », parce que les futurs médiateurs du cycle 4 n'ont pas encore exercé leurs marges d'action dans la mise en place de nouvelles formes de transaction entre les régimes de réflexivité. Mais le monde restera marqué par des rapports de domination fondés sur l'appropriation des dispositifs d'autoréflexivité, différents mais tout aussi puissants que dans les cycles précédents. Surtout, avec l'incapacité croissante de l'État à incarner l'universel en raison de ses difficultés à mettre en ordre le monde, la transformation du global ne signifie pas la fin de la violence et de la guerre, ni la fin de la revendication par les États du monopole de la violence.

Bibliographie

- BADIE (Bertrand) (2013 [1995]), *La Fin des territoires*, Paris, CNRS Éditions.
- BAREL (Yves) (1973), *La Reproduction sociale*, Paris, Anthropos.
- BAREL (Yves) (1979), *Le Paradoxe et le Système*, Grenoble, PUG.
- BECK (Ulrich) (2008), *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion.
- CASTEL (Robert) (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard.
- DEZALAY (Yves) et GARTH (Bryan) (1998), « Le "Washington consensus" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, mars, p. 3-22.
- DUCHESNE (Sophie) et MULLER (Pierre) (2003), « Représentations croisées de l'État et des citoyens », dans Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné, études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po.
- EWALD (François) (1986), *L'État Providence*, Paris, Grasset.
- FOUCAULT (Michel) (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard, Seuil.
- FOUCAULT (Michel) (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard, Seuil.
- GIDDENS (Anthony) (1994), *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- GREAU (Jean-Luc) (2012), *La Grande Récession*, Paris, Gallimard.
- JOBERT (Bruno) (dir.) (1994), *Le Tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre) (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- LECA (Jean) et MULLER (Pierre) (2008), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », dans Olivier Giraud et Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 185-199.

NIZARD (Lucien) (1974), Rapport introductif au colloque *Planification et société*, Grenoble, PUG.

PAPADOPOULOS (Yannis) (1995), *Complexité social et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

POLANYI (Karl) (1983 [1944]), *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

SASSEN (Saskia) (2009), *La Globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard.

STRANGE (Susan) (2011), *Le Retrait de l'État. La disparition du pouvoir dans l'économie mondiale*, Paris, TempsPrésent.

Résumé :

A partir d'une conception des politiques publiques comme dispositifs d'autoréflexivité, le chapitre propose une réflexion sur la fonction de mise en ordre des sociétés par l'État. Il met ainsi en évidence l'enchaînement de quatre cycles d'actions publique correspondant au changement de configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés : le cycle libéral-industriel, le cycle de l'État providence, le cycle de l'État entreprise et le cycle de la gouvernance durable.

Mots clefs :

Cycle d'action publique, régime de réflexivité, conversion systémique, changement sectoriel, médiateurs.