

REFGOV

Reflexive Governance in the Public Interest

Services of General Interest / Theory of the Norm Unit

« SYNTHESIS REPORT #2 »

**GOUVERNANCE REFLEXIVE : QUELQUES CLARIFICATIONS ET
APPROFONDISSEMENT DE LA QUATRIÈME APPROCHE
(APPROCHE GENETIQUE)**

J. Lenoble et M. Maesschalck
Centre de Philosophie du Droit - UCLouvain, 2007

Working paper series : REFGOV- SGI/TNU - 2

Table des Matières

Section 1 : Quelques clarifications _____	3
Section 2 : De l'approche pragmatiste (étape 3) à l'approche génétique de la gouvernance (étape 4) _____	14
Section 3 : Un cas d'application de l'approche génétique: la transformation des modes d'action collective des organisations syndicales dans le contexte de la libéralisation du secteur de l'électricité _____	23
§ 1. Le dialogue social et l'évolution du cadre réglementaire du secteur électrique en Belgique: quelques données factuelles _____	23
§ 2. Signification et plus-value d'une approche génétique _____	29

« SYNTHESIS REPORT #2 »

GOVERNANCE REFLEXIVE: QUELQUES CLARIFICATIONS ET APPROFONDISSEMENT DE LA QUATRIÈME APPROCHE (APPROCHE GENETIQUE)

Jacques LENOBLE & Marc MAESSCHALCK

Centre de Philosophie du Droit (CPDR, Université de Louvain-la-Neuve)

Le "*synthesis report #2*" a un triple objet. Il s'agit, tout d'abord, de clarifier la portée de certaines expressions utilisées dans le *synthesis report #1*¹ (section 1). Il s'agit, ensuite, d'approfondir la dernière étape du raisonnement qui y avait été développée et qui conduit à suggérer d'approfondir l'approche pragmatiste de la gouvernance au profit d'une approche qui prenne en compte de façon plus extensive les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage. Comme nous l'indiquerons ci-dessous, nous dénommons cette dernière approche, une approche "génétique" de la gouvernance (section 2). Enfin, pour exemplifier l'apport que nous semble apporter une telle approche génétique et les conséquences institutionnelles qui en découlent, nous appliquerons cette approche à un exemple concret. Il s'agira d'analyser, à la lumière de cette approche génétique, les transformations des modes d'action qui s'imposent aujourd'hui aux organisations syndicales belges pour faire face à la libéralisation des services publics dans le domaine de l'énergie (section 3).

Section 1 : Quelques clarifications

Le *synthesis report #1* met en avant les expressions de "réflexivité" et d'"apprentissage" pour caractériser un système de gouvernance capable de maximiser les attentes normatives des participants à une action collective. De même, il distingue, au sein de la réflexion actuelle sur la gouvernance, quatre approches de la gouvernance. La signification tant de ces expressions que de cette distinction appelle quelques clarifications.

Dans un projet de rapport récemment présenté au sein de *REFGOV*, Colin Scott indiquait² que "reflexive governance, as it is conceived within the (*REFGOV*) project, involves the establishment of institutions and process which facilitate the actors within a domain for

¹ J. Lenoble et M. Maesschalck, "Au-delà des approches néo-institutionnalistes et pragmatistes de la gouvernance", *synthesis report for the REFGOV research project*, *REFGOV Working papers series* : REFGOV- SGI/TNU-1, 2006, http://refgov.cpedr.ucl.ac.be/publications/Working_Papers/WP-REFGOV-TNUSGI-1a-Fr.pdf

² How Reflexive is the Governance for Regulation?, First Draft report presented to the second Common Workshop of the SGI subnetwork of *REFGOV* (Not to be cited without permission), p.1.

learning not only about policy options, but also about their own interests and preferences"³. Une telle définition, sans être inexacte, risque cependant de générer plus d'indétermination que de précision. Pour ce motif elle appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, en elle-même, cette définition définit la dimension réflexive d'un dispositif de gouvernance par l'idée d'apprentissage. Disons-le en d'autres termes: serait réflexive une forme de gouvernance qui favoriserait la réussite de l'opération d'apprentissage exigée pour la satisfaction des attentes normatives des membres d'une action collective. Mais, limitée à cette seule considération, cette définition de la gouvernance réflexive recouvre les quatre approches de la gouvernance identifiées dans le *synthesis report*. En effet, tant l'approche de l'économie néo-institutionnaliste, que les approches "collaborative-relational", "pragmatistes" ou "pragmatique internaliste" ont pour caractéristique commune de raisonner les conditions d'une gouvernance "efficiente" et/ou légitime en termes d'opération d'apprentissage. L'approche économique néo-institutionnaliste a, en effet, fortement souligné l'insuffisance des approches économiques néo-classiques à raison de leur interprétation de l'évolution économique en termes de sélection naturelle. En ce sens, même si l'approche de type "économie néo-institutionnaliste" ne qualifie pas expressément sa réflexion sur la théorie de la gouvernance de "réflexive" ou si elle ne mobilise pas fréquemment une théorie de l'apprentissage, elle peut être, sans contestation possible, qualifiée de réflexive ou d'une approche visant, à l'encontre des approches économiques néo-classiques, à favoriser l'opération d'apprentissage des acteurs engagés dans une action collective. Il en va évidemment de même pour les 3 approches que nous avons identifiées dans le *synthesis report* #1 comme s'efforçant d'approfondir l'approche économique néo-institutionnaliste. Celles-ci s'appuient aussi explicitement sur la volonté de mieux comprendre les conditions nécessaires pour la réussite de l'opération d'apprentissage. L'idée de réflexivité, comprise en ce sens, signifie tout simplement que la transformation/adaptation d'un contexte donné réalisée par une action collective ne satisfera pas le mieux possible les attentes des acteurs par le seul jeu spontané de leurs compétences "naturelles". Une telle adaptation nécessiterait un "retour" de l'acteur sur ses "compétences et comportements habituels" en vue de l'acquisition de compétences nouvelles. Cette opération de "retour" exigerait des dispositifs institutionnels spécifiques. Si l'on définit donc l'idée de réflexivité par celle d'apprentissage, toutes les diverses approches identifiées dans le cadre du *synthesis report* peuvent être qualifiées, quelles que soient leurs différences importantes, de "réflexives".

³ Observons que cette définition se retrouve chez plusieurs chercheurs au sein de *REFGOV*. Ainsi, S. Deakin, dans son rapport sur les recherches menées durant la première année de *REFGOV* (2005-2006) au sein du subnetwork Corporate Governance, définit comme suit la gouvernance réflexive, (en l'opposant aux présupposés de la théorie économique néoclassique : "assumption of perfect information and perfect capacity to act," and, "corresponding to this is a concept of the norm as a 'constraint', within which agents pursue their well being as far as they can "): "By contrast, an 'action-based' or pragmatic conception departs from the assumption of perfect rationality in favour of learning as the basis for decision making, and replaces 'constraint' with 'context' as the basis for a theory of the norm. Norms are seen not as direct prohibitions, but as means of empowering actors; norms endow actors with the capacity to act. Institutional features do not predetermine outcomes, but may influence them. Actors have different perceptions of their situations, and must arrive at a shared understanding through a process of mutual adjustment of those perceptions. Normative structures will be more or less successful depending on how far they can generate a learning process of this kind" (*REFGOV Periodic Activity Report 1 (June 2005-May 2006, p.51)*).

Une telle option présente un avantage certain qui consiste à ne pas vouloir départager, dans le cadre de *REFGOV*, une des quatre approches. Cela correspond, du reste, à l'opération clairement adoptée lors de la construction du réseau *REFGOV*. Cette opération a, en effet, consisté à regrouper des chercheurs adoptant l'une de ces quatre approches sans vouloir privilégier ou disqualifier telle ou telle de ces quatre options théoriques.

Mais, cette option présente aussi des inconvénients importants. Elle empêche de voir ce qui différencie ces quatre approches de la gouvernance par-delà leur commune volonté d'éviter la fallacieuse supposition d'un processus de sélection naturelle garantissant la constante adaptation de nos actions collectives vers un "optimum social". Ce qui les différencie est précisément une conception différente de l'opération d'apprentissage (et donc de l'opération réflexive qu'implique toute opération d'apprentissage). Bien entendu, comme on l'a déjà signalé, plusieurs de ces approches ne développent pas une théorie explicite de cette opération d'apprentissage. C'est d'ailleurs aussi ce qui explique que plusieurs de ces quatre approches s'ignorent l'une l'autre. Le débat scientifique sur la question de la gouvernance est aujourd'hui mené au sein de diverses disciplines et souvent ces divers débats disciplinaires sont menés sans souci des recherches menées au sein des disciplines voisines. Cela signifie que les quatre approches identifiées au sein du *synthesis report* #1 n'ont même pas souvent conscience de ce qui leur est commun (une approche de la gouvernance en termes de ce qui facilite l'apprentissage des acteurs) ni, a fortiori, de ce qui les différencie quant à leur conception des conditions de réussite de cette opération d'apprentissage. Bien plus, en portant attention à leurs différences de conception des conditions de réussite de cette opération d'apprentissage, on obtient un avantage supplémentaire.

C'est qu'en effet, l'intérêt d'une telle investigation n'est pas purement théorique ou académique. Il est aussi pratique et porte sur la construction du dispositif de gouvernance. En effet, une confrontation des quatre approches entre elles sur le plan de leur conception de l'opération d'apprentissage fait apercevoir une gradation entre elles. Il apparaît, en effet, que ces quatre approches traduisent une conception de plus en plus "extensive" des conditions qui doivent être réunies pour assurer un succès de l'opération d'apprentissage. Tout semble se passer comme si, implicitement, ces quatre approches traduisaient quatre étapes progressives d'une même recherche, chaque étape successive s'efforçant d'approfondir et d'étendre les conditions requises pour que le dispositif de gouvernance permettent aux acteurs de produire la meilleure solution possible au problème d'action collective qu'ils s'efforcent de résoudre. C'est aussi pourquoi, d'ailleurs, la recherche *REFGOV* s'est organisée sur deux plans. D'une part, diverses recherches thématiques ont été organisées pour permettre d'explicitier, dans divers domaines concrets, les propositions de design institutionnel suggérées par les quatre approches distinguées dans le *synthesis report*. Sur ce premier plan, comme on l'a signalé ci-dessus, aucun privilège n'est accordé à l'une quelconque de ces approches. Chacune est considérée comme apportant, dans son champs thématique, des éclairages particulièrement féconds pour rencontrer les problèmes et insuffisances que posent nos dispositifs actuels de gouvernance. Mais, d'autre part, parallèlement à ce premier plan, a été mis en place un dispositif d'intégration permettant de montrer le lien de cohérence qui traverse ces quatre approches. Il s'agit ici de montrer comment se traduit l'idée d'une "extension progressive" possible des conditions institutionnelles qui pourraient être mises en place pour assurer la réussite de l'opération d'apprentissage qu'implique toute gouvernance dans l'intérêt public.

Est-il besoin de dire que ce dispositif d'intégration n'implique en aucune manière que l'ensemble des chercheurs de *REFGOV* y souscrivent. Il s'agit simplement de présenter les

conséquences, pour une théorie de la gouvernance, de l'hypothèse qui consisterait à prendre au sérieux la dynamique qui sous-tend la recherche contemporaine et l'approfondissement de la réflexion sur l'opération d'apprentissage qui en constitue le moteur actuel. Le *synthesis report* a pour enjeu de jeter les bases de ce dispositif d'intégration qui doit déboucher, à terme, sur l'élaboration d'un protocole en vue d'évaluer la capacité "réflexive" d'un dispositif de gouvernance à maximiser les attentes normatives des participants à une action collective ("Public Interest Assessment" Protocol ou PIA Protocol).

C'est pour cette raison qu'il ne semble pas fécond de limiter la définition d'une "gouvernance réflexive" à, comme le suggère Colin Scott, "the establishment of institutions and process which facilitate (the learning of) the actors". Toute forme de "gouvernance réflexive" est fonction de la conception, explicite ou implicite, de l'opération d'apprentissage qui en est à la base. Toute réflexion sur la "gouvernance réflexive" doit, donc, intégrer la question des différences de conception de l'opération d'apprentissage que l'on peut aujourd'hui observer entre les quatre approches de "gouvernance réflexive" distinguées dans le *synthesis report*. La démarche de Colin Scott traduit d'ailleurs cette nécessité. Car, après avoir défini la gouvernance réflexive comme ce qui "facilite" l'opération d'apprentissage, il indique : "Learning, with open and deliberative processes, might cause participants not only to conceive better techniques or instruments but also, beyond policy solutions, to reorder the way that the policy problems are conceived and prioritised"⁴. Il reste qu'une telle approche des conditions de réussite de l'opération d'apprentissage en termes d'"open and deliberative processes" est très spécifique. Elle est loin d'être générale et supposée par toutes les théories qui abordent la question de la gouvernance en termes d'opération d'apprentissage. Elle est, en effet, propre et spécifique⁵ à la seconde approche de la gouvernance distinguée dans notre *synthesis report* #1 – celle que nous avons appelée la "collaborative and relational approach to governance".

Dans cette perspective, il paraît utile de rappeler les éléments les plus spécifiques des quatre approches actuelles qui envisagent la question de la gouvernance dans l'optique "réflexive" d'une théorie de l'apprentissage (1). Ce rappel nous permettra ensuite de clairement identifier pourquoi on peut parler d'un approfondissement et d'une "extension" progressive dans la conception des conditions de réussite de l'opération d'apprentissage que le dispositif de gouvernance devra prendre en compte s'il veut garantir la meilleure satisfaction possible des acteurs impliqués dans l'action collective (2).

1. La première clarification concerne donc une question terminologique. Nous avons identifié, au sein des diverses approches disciplinaires actuelles, quatre approches en théorie de la gouvernance qui, de façon implicite ou explicite, réfléchissent la question des conditions d'une bonne gouvernance en termes d'apprentissage collectif.

- La première est celle que nous avons regroupée sous l'intitulé d'approche économique néo-institutionnaliste. Cette expression, avons-nous signalé doit être entendue en un sens large puisqu'elle couvre aussi bien les travaux de l'économie des coûts de

⁴ How Reflexive is the Governance for Regulation ?, *op.cit.*, pp.1-2.

⁵ A ce titre, il paraît difficile, comme le fait Colin Scott dans son "draft report", de relier une telle définition de la gouvernance aux pratiques qu'il analyse plus spécifiquement, à savoir les pratiques de type "expérimentalistes" développées par l'OECD ou par l'UE dans le cadre de l'open method of coordination. En effet, ces "tentatives de pratiques expérimentalistes" sont plutôt analysables dans les termes de l'approche de la réflexivité et de l'apprentissage développée par la version pragmatiste proposée par Ch. Sabel et *alii* sous le terme de "democratic experimentalism".

transaction issue des travaux de Williamson et de Coase que ceux accomplis dans le cadre de la théorie évolutionniste.

- La seconde est celle que nous avons appelée "collaborative and relational approach through dialogue"; elle peut aussi être qualifiée d'approche délibérative car elle se spécifie par l'idée que les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage exige la mise en forme agrégative et délibérative des compétences communicationnelles des diverses parties concernées (stakeholders).
- La troisième approche est l'approche "pragmatiste" et tire sa spécificité, comme son nom l'indique, de réfléchir les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage au départ d'un renvoi explicite aux auteurs pragmatistes, principalement à J. Dewey. Cette approche pragmatiste de la gouvernance ne peut cependant être comprise que si on distingue en son sein deux courants profondément distincts. Ces deux courants sont à distinguer car, si tous deux entendent approfondir et étendre les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage telles que pensées par les économistes néo-institutionnalistes ou les délibératives, ils se distinguent par la manière dont ils comprennent un tel approfondissement. Le premier de ces courants pragmatistes est celui proposé par Ch. Sabel et *alii* sous le nom d'approche expérimentaliste (ou encore de "democratic experimentalism"). Le second, qui aboutit à souligner l'insuffisance de cette approche expérimentaliste et à suggérer son nécessaire approfondissement, est celui développé par D. Schön (en collaboration avec Ch. Argyris et M. Rein).
- La quatrième approche est celle proposée par les auteurs du présent rapport (et plus généralement celle développée au CPDR). Nous l'avons souvent qualifiée d'approche "réflexive"⁶ de la gouvernance pour souligner qu'elle repose sur la conception qui se veut la plus étendue des conditions du retour "réflexif" qu'exige la réussite de l'opération d'apprentissage. Mais, une telle qualification risque d'être ambiguë pour deux raisons. Tout d'abord, on l'a vu ci-dessus, l'idée de réflexivité semble aujourd'hui souvent référée en sciences sociales à la seule idée d'apprentissage, sans caractériser donc l'étendue et la nature précise des conditions requises pour la réussite d'une telle opération (cf. ci-dessus les définitions proposées par C. Scott et S. Deakin). De plus, même là où on souhaiterait réserver l'expression de gouvernance réflexive à une approche qui spécifierait une certaine conception précise de ces conditions, une telle expression risquerait d'être bien ambiguë tant elle recouvre déjà aujourd'hui plusieurs approches différentes de la gouvernance. Qu'il s'agisse par exemple de la théorie systémique de G. Teubner, de l'approche expérimentaliste de Ch. Sabel ou encore de la théorie pragmatiste de D. Schön, il s'agit là de théories qui toutes trois se qualifient expressément de théories de la gouvernance réflexive. Il en va ainsi du terme de "réflexif" comme du terme "procédural" en théorie du droit ou en théorie de la démocratie. Ce sont là des termes qui sont perçus à un certain moment de la recherche scientifique comme traduisant une intuition importante mais qui sont utilisés en des sens si différents qu'ils risquent, à raison de leur succès, de générer plus d'ambiguïté et d'imprécision que de gain théorique et pratique. C'est pourquoi, nous suggérons de réserver le terme de gouvernance réflexive à la démarche générale qui oriente la

⁶ Dans le *synthesis report* #1, elle est aussi parfois qualifiée d'approche "pragmatic and internalist". Cette qualification, aussi exacte soit-elle, risque cependant d'être peu utilisable car elle est trop directement liée à des présupposés techniques philosophiques. En effet, cette qualification repose sur l'idée que cette quatrième approche, tout en partageant avec l'approche délibérative et l'approche pragmatiste la même volonté d'aborder la question de l'apprentissage au départ d'une approche "pragmatique" des conditions de réussite de l'intentionnalité de l'action, entend souligner l'insuffisance des conceptions délibératives ou pragmatistes de ce tournant pragmatique.

recherche actuelle en théorie de la gouvernance et qui recouvre les quatre approches ci-avant identifiées. Par contre, pour spécifier l'approche "réflexive" spécifique à celle élaborée au CPDR et qui marque une volonté d'approfondir et d'étendre la manière dont le courant pragmatiste (tant dans la forme que lui a donnée le *democratic experimentalism* de Ch. Sabel que dans celle que lui a donnée D. Schön) définit les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage, nous proposons de la qualifier d'approche "génétique" de la gouvernance⁷. Cette expression "génétique" s'éclairera à la lecture de la section 2 ci-dessous où nous approfondirons la finale du *synthesis report #1* concernant la justification du dépassement de l'approche "réflexive" de la gouvernance proposée par le pragmatisme de D. Schön au profit de notre approche "génétique" de la gouvernance réflexive. On y verra en effet que le terme "génétique" vise à prendre en compte deux choses : d'une part, l'ensemble des conditions de production (c'est-à-dire *d'engendrement*) de la capacité des acteurs à opérer le retour "réflexif" exigé par la réussite de l'opération d'apprentissage; d'autre part, la mise en place des conditions institutionnelles susceptibles de garantir l'application effective des engagements pris par les acteurs. Mais, avant de développer ce point, une seconde clarification s'impose. Elle porte sur un rappel succinct des éléments qui différencient et spécifient les quatre approches de la gouvernance et qui portent sur leur conception différenciée des conditions de réussite de l'opération d'apprentissage requise pour assurer une maximisation la plus grande possible des attentes normatives des participants à une action collective.

2. L'idée essentielle qui sous-tend notre reconstruction du débat contemporain en théorie de la gouvernance est donc double. Tout d'abord, ce débat contemporain repose sur une commune conviction que toute approche de la régulation d'une action collective qui présuppose une "sélection naturelle" des comportements requis pour maximiser les attentes normatives des acteurs conduit à des insuffisances caractérisées dans l'aménagement des dispositifs de gouvernance. Une telle "sélection" nécessite donc une opération d'apprentissage. Ensuite, ce débat conduit à quatre approches qui reposent sur une progression dans l'étendue des conditions requises pour assurer la réussite de cette opération d'apprentissage. Chacune des étapes successives, *sans invalider* pour autant les acquis positifs des approches antérieures, estime cependant que ces acquis restent insuffisants et que des conditions complémentaires doivent être prises en compte dans le design des dispositifs de gouvernance. Quel est le trait essentiel qui caractérise chacune de ces étapes ? Quelle est donc la "valeur ajoutée" que les approches 2, 3 et 4 entendent à chaque fois apporter à l'étape antérieure ou, ce qui revient au même, quelle est l'insuffisance que ces approches 2, 3 et 4 croient avoir été manquée par l'approche qu'elle s'efforce d'approfondir ou de dépasser ? Comme nous l'avons déjà signalé, nous réservons à la section 2 ci-dessous le développement approfondi des raisons et de la nature des insuffisances que la quatrième approche – *approche génétique de la gouvernance* – dénonce au sein de la troisième approche – approche pragmatiste – tant dans sa version expérimentaliste que dans la version déjà améliorée qu'en ont donné D. Schön, Ch. Argyris et M. Rein. Cette dernière question, en effet, n'avait été qu'effleurée dans le *synthesis report #1*.

⁷ Remarquons aussi – même si ce n'est pas le lieu de développer cette question – que cette quatrième approche permet aussi de préciser le sens de la réflexivité à l'œuvre dans toute action collective et cela tant par rapport à l'usage qui est fait de ce terme lorsque par "gouvernance réflexive" on vise toute approche de la gouvernance qui renonce aux séductions d'une théorie de la sélection naturelle, que par rapport aux approches "collaborative-relational (de type habermassienne ou systémique) et pragmatistes.

Il nous appartient donc maintenant de mieux expliciter la nature du dépassement qu'entend opérer cette approche génétique et les conséquences institutionnelles qui s'en dégagent au plan de la construction des dispositifs de gouvernance. Limitons-nous donc ici à rappeler succinctement et clairement les éléments spécifiques qui caractérisent la première étape de la progression observable dans la recherche contemporaine en théorie de la gouvernance (approche *économique néo-institutionnaliste*) (a), et son approfondissement toujours plus étendu, d'abord par la deuxième approche dite approche *délibérative* ou *collaborative-relational* (b), ensuite par la troisième approche, c'est-à-dire l'approche *pragmatiste* dans ses deux versions successives, et enfin par l'approche génétique (b).

a. L'élément le plus caractéristique de l'approche économique néo-institutionnaliste est ce que nous avons appelé dans le *synthesis report #1*, sa conception "externaliste" de l'apprentissage et, par conséquent, ce que nous pourrions appeler aussi sa conception "externaliste de la gouvernance. Cette conception externaliste, comme nous l'avons montré dans le premier rapport, est partagée tant par les économistes des coûts de transaction que par les évolutionnistes ou par ceux qui, comme D. North ou E. Brousseau, se sont efforcés de synthétiser les acquis de ces deux courants de la réflexion économique contemporaine. Que veut dire "conception externaliste de l'apprentissage" et quelle en est la conséquence sur le plan des dispositifs de gouvernance ?

L'idée de base est la manière dont ces économistes entendent "dépasser" les insuffisances qu'ils reconnaissent à la théorie de la sélection naturelle qui sous-tendait la théorie économique néoclassique et, par conséquent, aux vertus trop grandes attribuées aux seuls mécanismes de marché. Si le procédé de la sélection naturelle ne peut fonctionner dans les ensembles humains c'est précisément parce qu'il est fonction d'un donné de départ. Comme le disent L. Marengo et G. Dosi, "a selection mechanism can indeed, under certain conditions, select for the fittest structures, but only if the latter exist in the first place. Selection can account for the convergence of a population toward some given form, not for the emergence of such a form"⁸. Mais, l'idée des néo-institutionnalistes est précisément aussi que ce donné de départ n'est pas non plus supposé transformable par l'opération d'apprentissage elle-même. Toute opération de sélection, à moins d'être "incitée de l'extérieur", est affectée de la même limitation.

Cette seconde caractéristique conduit à ce que nous pourrions appeler une conception "externaliste" de l'apprentissage. Pour les évolutionnistes et les néo-institutionnalistes⁹, la seule manière de modifier le caractère éventuellement trop restreint du donné de départ consiste à mobiliser un facteur externe en vue "d'étendre" l'ensemble des hypothèses de départ (des routines, dirait Simon) qui seront testées par l'opération d'apprentissage en vue de sélectionner celle qui apparaîtra la plus performante pour résoudre le problème qui mobilise l'action collective. L'innovation – c'est-à-dire l'extension de la représentation donnée par extension des possibilités existantes au départ - ne peut résulter de l'opération d'apprentissage elle-même.

⁸ L. Marengo & G. Dosi, "Division of Labor, Organizational Coordination and Market Mechanisms in Collective Problem-Solving", *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 58-2 (October 2005), 303-326, 306.

⁹ Telle est aussi d'ailleurs la forme institutionnelle de la solution sur laquelle débouchaient les théoriciens des jeux évolutionnistes ou R. Cooter dans le cadre de Law and Economics (voy. sur ceci le *synthesis report #1*).

Cette approche "externaliste" de l'apprentissage explique en même temps l'approche de la gouvernance c'est-à-dire celle des dispositifs institutionnels qui doivent accompagner l'opération d'apprentissage pour que celle-ci conduise à "l'optimalité", ou, à tout le moins, à la forme d'organisation de l'action collective qui satisfasse autant que possible les attentes normatives de ses membres (*governance in the public interest*). Il faut une "extension" de la représentation des acteurs locaux par l'effet d'un mécanisme extérieur qui "impose" pourrait-on dire hiérarchiquement une représentation collective. E. Brousseau¹⁰ a raison de dire que les évolutionnistes définissent peu la forme d'organisation qui doit imposer de l'extérieur cette "extension" des représentations locales des acteurs décentralisés et assurer que l'apprentissage conduise à un optimum global. De ce point de vue, nombre d'études néo-institutionnalistes actuelles (telles celles de E. Brousseau lui-même, ainsi ses études citées dans le *synthesis report* dans le domaine de la gouvernance de l'Internet par exemple, ou les études actuellement menées au sein du subnetwork Institutional Frames for Market dans le cadre de *REFGOV*) s'efforcent d'explicitier la nature de ces dispositifs externes : ceux-ci, est-il suggéré, doivent de plus en plus prendre la forme de dispositifs hybrides de type "*public-private partnership*". Mais ce qui importe, dans notre perspective, est, par-delà les acquis que représente une telle spécification de la nature de ces dispositifs, la dimension externe qu'ils incarnent. L'idée est là que seul un dispositif extérieur pourra "inciter" à l'acquisition des comportements/compétences requise pour permettre l'opération de sélection la plus "efficace" possible. Cette extension des comportements/compétences (c'est-à-dire l'extension des représentations au départ desquelles les acteurs vont sélectionner les solutions jugées les meilleures possibles), est supposée devoir (et pouvoir) être incitée de l'extérieur par un mécanisme d'encadrement.

b. C'est sur le plan de cette approche "externaliste" de l'apprentissage – et, par voie de conséquence, de la gouvernance – que les deuxième (délibérative), troisième (pragmatiste) et quatrième (génétique) approches de la gouvernance se différencient de l'approche économique néo-institutionnaliste. Leur trait commun sera une même volonté "d'internaliser" les conditions de réussite de l'opération d'apprentissage. Contrairement à l'approche externaliste, la transformation des comportements/représentations souhaitée est considérée comme résultant de l'organisation même de l'opération d'apprentissage au plan de l'interaction décentralisée. Bien entendu, la forme que prendra cette tentative d'internalisation va varier suivant qu'on adopte une approche "collaborative et relationnel", une approche pragmatiste ou une approche génétique. Comme on l'a signalé, cette tentative d'internalisation sera de plus en plus étendue au sens où l'on augmentera progressivement la nature des "contraintes internes d'organisation" que l'on imposera à l'organisation de la forme coopérative que l'on veut dorénavant imposer à l'interaction décentralisée. L'approche délibérative ou "collaborative-relationnel" se caractérise principalement par la volonté d'organiser "l'agrégation des compétences communicationnelles". Il s'agit, concrètement, essentiellement d'organiser des lieux de délibération coopérative entre toutes les parties intéressées. C'est dans l'accroissement de ces lieux de participation et des acteurs engagés dans la délibération que l'on croit pouvoir trouver les conditions de transformation des "routines" et de "sélection" des solutions les meilleures possibles aux problèmes collectifs. Il y a donc une double démarche qui caractérise cette première tentative d'approfondissement de la réflexion des économistes néo-institutionnalistes (au sens large).

¹⁰ Comme le dit E. Brousseau, l'organisation reste la "boîte noire" de la théorie évolutionniste ("Néo-institutionnalisme et Evolutionnisme : Quelles Convergences ?", in *Economies et Sociétés*, HS 35, 1/1999, 189-215, 194).

Il y a tout d'abord la perception que la seule action d'un dispositif d'encadrement "externe" risque de s'avérer insuffisant pour produire les résultats espérés. Cette première idée est importante. D'où vient, en effet, que l'on puisse supposer que ceux qui appliqueront ce dispositif externe l'appliqueront "dans l'esprit" qui a présidé à la mise en place de ce dispositif externe. La vieille critique du "command-and-control" ne peut-elle être réutilisée ici? Les travaux de S. Deakin menés dans le cadre du *REFGOV subnetwork Corporate Governance* ont permis de bien exemplifier cette première démarche sous-jacente à ce qui a justifié la proposition d'approfondir l'approche des économistes néo-institutionnalistes dans un sens "plus réflexif".

Comme le montre, en effet S. Deakin au départ de la théorie systémique du "droit réflexif" de G. Teubner, l'approche *Law and Economics* habituelle aborde de façon trop réductrice la complexité des processus qui président à l'évolution des comportements sociaux. L'autonomie du sous-système juridique – comme par exemple celui du "company law" – montre que l'introduction "volontariste", en tout cas dans les systèmes de droit des sociétés d'orientation européenne, d'une "*shareholding approach to the corporate governance*" ne produira pas nécessairement les effets définis par ceux qui, au nom d'une logique économique, souhaitent la promouvoir. C'est que "l'interprétation" qui en sera donnée sera aussi fonction de la cohérence traditionnelle de nos ensembles juridiques. Or, ces ensembles juridiques – en tout cas en Europe – obligent à tenir compte de la dimension plus "intégrative" de la nature de l'entreprise. Il ne s'agit pas seulement là d'une dimension "culturelle ou idéologique". Cette "culture" s'est incarnée dans des contraintes juridiques qui conditionnent la manière dont, aujourd'hui, le système juridique définit ce qui est "légal" ou "illégal". Toute nouvelle réforme juridique souhaitée devra nécessairement tenir compte de cette inévitable recherche de "congruence juridique". D'où, si l'on prend acte de cette nécessaire "congruence juridique", ne serait-il pas plus "efficient" d'améliorer, par des dispositifs adéquats, ce qui favoriserait cette congruence? Comme le signalent F. Carvalho et S. Deakin¹¹, celle-ci obligerait peut-être à mettre en place des dispositifs favorisant une meilleure prise en compte, au sein des entreprises, de l'ensemble de ses composantes (*stakeholding approach*) et, par là, une meilleure prise en compte de ce qu'on nomme aujourd'hui la *corporate social responsibility*.

C'est sur base de cette première démarche que se laisse comprendre le second élément qui définit l'essentiel de la démarche "délibérative". Puisque tout dispositif externe risque de ne produire d'effets qu'en fonction des "cadres" propres de ceux qui en seront les destinataires, il faut précisément "agir" sur l'organisation de la relation entre ces acteurs décentralisés. Il faut organiser la mise en forme "agrégative" des "compétences communicationnelles" entre tous les acteurs engagés. C'est de cette participation délibérative de tous les "stakeholders" que l'on peut, grâce précisément à ce dispositif communicationnel et délibératif, espérer l'"extension" des routines qu'exige la réussite de l'opération d'apprentissage et, par voie de conséquence, la sélection d'une solution normative qui maximise les attentes normatives de tous les acteurs. Les récents rapports de H. Adlard et T. Prosser¹² sur l'évolution de la gouvernance de l'énergie

¹¹ F. Carvalho and S. Deakin, *System and Evolution in Corporate Governance*, FP6 Corporate Governance Workshop University of Bristol, 13 December 2006 (Draft Report, not for citation).

¹² H. Adlard et T. Prosser, *REFGOV UK Energy Case Study: Security of Supply and Land-Use Planning*, Draft for Paris Workshop, 2007.

au UK et des membres du "Leeds team"¹³ sur l'évolution de la gouvernance dans le domaine des soins de santé en Angleterre et au Pays de Galles exemplifient très bien les initiatives institutionnelles qui ont été prises dans ces deux secteurs à l'effet de compléter et approfondir les réformes inspirées des économistes néo-institutionnalistes qui avaient accompagné les premiers mouvements de libéralisation dans les années 80 et 90. Dans le même temps, ces mêmes rapports explicitent bien aussi les problèmes et prolongements que semblent appeler ces dispositifs "réflexifs" de type "participatifs" et "délibératifs". L'un et l'autre de ces rapports montrent, en effet, que, de plus en plus, se révèlent les limites du seul recours au mécanisme de l'"agrégation des compétences communicationnelles" pour garantir la réussite de l'opération d'apprentissage. Sans doute, comme le perçoit la "collaborative and relational approach to governance through dialogue", une action spécifique sur l'interaction décentralisée est-elle utile. Ce premier approfondissement de l'approche externaliste était donc nécessaire. Mais, il se révèle lui-même insuffisant. H. Adlard et T. Prosser soulignent ainsi que "the need for trust between actors, as social capital which could lubricate the wheels of these processes and speed them up (which is essential in the case of the urgent need to respond to the dual problems of energy security and climate change), remains in short supply"¹⁴. De même, les auteurs du Leeds team, dans le cadre de leur étude sur la récente évolution des politiques publiques dans le domaine des soins de santé en Angleterre et au pays de Galles, soulignent que sont de plus en plus perçues les limites des procédés participatifs et la nécessité de dispositifs spécifiques visant à renforcer les capacités des acteurs ("to achieve capacitation, the building communicative competencies"¹⁵). Mais, comme nous l'avons souligné dans le premier rapport de synthèse, cette "attention" au problème de la "capacité" des acteurs doit être bien comprise. Elle est, en effet, abordée très différemment suivant qu'on se situe au sein de l'approche "délibérative (*collaborative-relational through dialogue*)", de l'approche pragmatiste ou de l'approche génétique. Ces trois approches ne construisent pas de la même manière cette question des "capacités des acteurs" comme conditions de réussite de l'opération d'apprentissage. Trois remarques doivent ici être rappelées pour clarifier les enjeux de cette importante question.

Tout d'abord, - et c'est la première remarque - il faut constater qu'au sein même de l'approche délibérative¹⁶, est récemment apparue une volonté de s'affranchir de la croyance que l'agrégation des compétences communicationnelles suffit à elle seule à garantir le respect des conditions nécessaires à une gouvernance à même de satisfaire autant que possible l'intérêt collectif. A ainsi émergé, au sein de cette approche, une attention aux questions d'"empowerment" des acteurs comme conditions devant être imposées¹⁷ au plan de l'interaction décentralisée outre celle de la seule mise en forme agrégative des compétences communicationnelles. Le souci est ici, notamment, de renforcer les capacités argumentatives ou de fournir "sufficient opportunities for dissent and constructive counter-argument"¹⁸. Mais,

¹³ REFGOV- Case Study. *Patient and Public Involvement in Healthcare Governance – England and Wales*, Report for Paris Workshop, 2007 (written by the members of the Leeds team of the healthcare subgroup of the SGI subnetwork).

¹⁴ *Ibid.*, p.17.

¹⁵ *Ibid.*, p.32.

¹⁶ Voy. sur ceci, le *synthesis report* #1, section 2, §2, 3.

¹⁷ Voy. en ce sens S. Burris, P. Drahos and C. Shearing, "Nodal Governance", 30 *Austl. J. Leg. Phil.* (2005), 30-58, même si, dans cet article, la construction des capacités est conçue de façon extrêmement classique en termes d'asymétrie d'informations.

¹⁸ REFGOV- Case Study. *Patient and Public Involvement in Healthcare Governance – England and Wales*, loc.cit., p. 29. Contrairement à ce que risqueraient de laisser croire les auteurs du rapport,

quelle que soit l'extension parfois donnée à ces conditions d'*empowerment*¹⁹, à aucun moment la question de la capacitation des acteurs n'est posée dans les termes où la poseront soit les auteurs qui incarnent la seconde version de l'approche pragmatiste (D. Schön, Ch. Argyris ou M. Rein) soit dans ceux, encore plus radicaux, où la posera l'approche génétique de la gouvernance. Car ce qui fera la spécificité de ces deux dernières approches, c'est précisément la manière toute spécifique par laquelle elles s'efforceront de radicaliser le niveau auquel il faut construire les capacités des acteurs.

Ensuite – et c'est la seconde remarque –, il faut noter que cette question de la construction de la capacitation des acteurs ne concerne en rien l'approfondissement que suggère la première version de la troisième approche de la gouvernance, celle dénommée "approche pragmatiste". Nous l'avons déjà signalé, cette troisième approche connaît deux versions successives, la seconde s'efforçant de dépasser des insuffisances dont reste lestée la première version, c'est-à-dire la version proposée par Ch. Sabel et *alii* sous le nom de *democratic experimentalism*. L'insuffisance que D. Schön, Ch. Argyris et M. Rein permettent de mettre en évidence au sein du "*democratic experimentalism*" est précisément que le *democratic experimentalism* oblitère la question de la capacitation des acteurs. L'approfondissement qu'opère le *democratic experimentalism* par rapport à l'approche délibérative ne porte absolument pas sur la question du renforcement des capacités des acteurs. Il porte sur un autre plan. Le gain qu'apporte cette première version du courant pragmatiste en théorie de la gouvernance est qu'outre la mise en forme délibérative des compétences communicationnelles des acteurs concernés, il faut, en plus, que cette "négociation" s'organise de façon expérimentaliste, c'est-à-dire que les acteurs s'engagent dans un processus d'enquête conjointe pour "se laisser" enseigner par les résultats d'une confrontation expérimentale des solutions existantes avec les nouveaux problèmes à résoudre. En ce sens, il y a un renforcement du processus "d'internalisation des conditions de réussite de l'opération d'apprentissage". Une nouvelle condition est mise en évidence qui consiste à organiser l'interaction décentralisée de façon à garantir que les acteurs s'engagent dans un processus d'enquête conjointe. Cette "extension" des conditions de réussite de l'opération d'apprentissage" va se traduire, selon Ch. Sabel, par l'exigence de trois nouvelles conditions à respecter dans la construction des dispositifs de gouvernance: *codesign (et ainsi collaboration entre ceux qui définissent les politiques et ceux qui ont charge de leur implémentation), benchmarking et monitoring*.

Enfin - et c'est la troisième remarque -, ce qui différencie, comme on vient de le dire, la seconde version du courant pragmatiste (celle incarnée par les travaux de D. Schön, Ch. Argyris et M. Rein) et la quatrième approche de la gouvernance (l'approche génétique) du *democratic experimentalism* c'est la volonté de reprendre la réflexion déjà initiée au sein de

remarquons que dans cette perspective où "the focus shifts from building consensus to encouragement of social dialogue between different constituencies and conceptions of the general interest", on n'évolue pas du "collaborative and relational mode of social learning towards democratic experimentalism". En effet, une telle forme d'attention à l'encouragement du dialogue social reste tout entière dans le cadre de la logique "délibérative". Comme on le verra ci-dessous, le 'democratic experimentalism' implique un tout autre type de déplacement et d'attention.

¹⁹ Avec des auteurs comme, par exemple, J. Innes et D. Booher, l'accent va même au-delà de l'approche formelle de Habermas pour accorder attention aux dispositifs requis pour générer une confiance commune parmi les acteurs participants et assurer l'émergence de "shared identities, shared meanings, new heuristics and innovation" (J. Innes and D. Booher, "Collaborative policymaking: governance through dialogue", in M. Hajer and H. Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge UP., 2003, 33-59, 39).

l'approche "collaborative-relational through dialogue", c'est-à-dire la réflexion sur la nécessité d'accorder attention au renforcement des capacités des acteurs. Certes le *democratic experimentalism* permet déjà, avec son exigence d'organiser un processus d'enquête conjointe, de réaliser un gain par rapport aux approches délibératives. Mais, son erreur est de ne pas prendre conscience des "obstacles" qui risquent d'entraver la réussite de l'opération d'apprentissage si l'on suppose que les seules "capacités spontanées" des acteurs suffisent à réussir cette "expérimentation conjointe". Aucune réflexion sur ces capacités n'est d'ailleurs mobilisée par ce courant du "*democratic experimentalism*". Parallèlement, tant la seconde version de l'approche pragmatiste que la version génétique s'efforceront d'approfondir et de radicaliser la réflexion entamée par les [approches]"délibératives" sur cette question des conditions de "capacitation" des acteurs. Cet approfondissement sera opéré par les pragmatistes à travers le concept "clé" de "stratégies défensives" qu'inconsciemment les acteurs risquent de mobiliser et qui amèneront ces mêmes acteurs à restreindre le champs de leurs "représentations" par rapport à ce qu'exigerait la maximisation la plus grande possible des attentes normatives des participants à l'action collective. L'approche génétique, comme on va le voir, poursuivra cette même "attention" à la question des stratégies défensives" pour tenter de mieux en réfléchir les conditions de dépassement.

Voyons, en effet, maintenant quel est le sens de l'approfondissement suggéré par cette seconde approche pragmatiste de la gouvernance – tant par rapport aux approches délibératives que par rapport au *democratic experimentalism*. Sur cette base, nous pourrions aussi mettre en lumière les problèmes auxquels cette approche pragmatiste de D. Schön risque de rester confrontée et les raisons pour lesquelles nous proposons de prolonger cette approche pragmatiste par une quatrième approche que nous avons qualifiée d'"approche "génétique".

Section 2 : De l'approche pragmatiste (étape 3) à l'approche génétique de la gouvernance (étape 4)

L'apport de l'approche expérimentaliste suggérée par Ch. Sabel consiste à souligner que la seule agrégation communicationnelle - même avec une attention spécifique aux ressources requises pour compenser les asymétries d'information et garantir une même capacité argumentative - ne suffit pas à elle seule pour garantir la maximisation souhaitée des attentes normatives des membres d'un groupe social. Il faut encore s'assurer que les participants à l'élaboration d'une norme commune s'organisent de façon à se laisser enseigner en commun par les résultats d'une mise en expérimentation conjointe des solutions envisagées comme les plus rationnellement acceptables des problèmes à résoudre. Ce n'est que par la mise en place de cette recherche conjointe entre tous ceux qui participent au choix et à l'application des solutions envisagées que s'élaborera le "*codesign*" de la "norme" susceptible de satisfaire autant que possible les divers intérêts en présence.

Ch. Argyris et D. Schön approfondissent encore cette démarche expérimentaliste. Cet approfondissement conduit à substituer à la version "expérimentaliste" de l'approche pragmatiste une version plus "réflexive". Tout en reprenant cette idée d'un nécessaire *codesign* entre tous ceux impliqués dans une démarche d'application, la théorie du *double loop learning* (encore appelée théorie de l'apprentissage réflexif ou de l'apprentissage

organisationnel) entend ouvrir plus avant cette "boîte noire" du *codesign* et en éclairer les conditions de possibilité. L'idée est que le processus de l'enquête conjointe qu'implique un tel *codesign* ne conduira aux résultats attendus qu'à la condition qu'une attention soit apportée aux stéréotypes ou aux routines, des acteurs participants. C'est qu'en effet, la seule "attention" aux enseignements nés d'une expérimentation des solutions envisagées ne suffit pas pour opérer les "adaptations" nécessaires des modèles de comportement antérieurs et des modes d'approches habituellement utilisés pour résoudre les problèmes et déterminer les stratégies jugées les plus rationnelles. L'adaptation de ces "cadres d'analyse" (*frames*) ne s'opère pas spontanément par le seul effet du "choc" né d'une expérimentation des solutions envisagées dans un nouveau contexte d'application. L'opération de "*reframing*" exige des conditions spécifiques. Elle exige, en effet, qu'une attention particulière soit apportée aux éventuelles "stratégies défensives"²⁰ que les acteurs participants à cette "recherche expérimentale conjointe" risquent de développer pour garantir la reproduction de leurs "frames" antérieurs et, par conséquent, pour neutraliser les déplacements de comportements et de modes d'approches des problèmes qu'imposerait la nouveauté des problèmes à résoudre. Cette attention spécifique constitue donc une condition de possibilité de la réussite du choix de la norme recherchée. Cette condition traduit la nécessité d'organiser une réflexivité, c'est-à-dire à un retour par les acteurs sur leurs cadres d'analyse antérieurs. A défaut d'organiser une telle "attention réflexive", le dispositif institutionnel du "*codesign*" ne garantira pas les "capacités" nécessaires à la réussite d'une telle opération. Schön parle même de "capabilities"²¹ pour souligner qu'à défaut d'une telle attention, les capacités requises pour la réussite de cette opération risquent de faire défaut. Cette "attention réflexive" et les "capabilities" qu'elle est en charge de générer, selon Schön, se marquera évidemment par une attention aux "*frames*" qui sous-tendent nos modes d'approche habituels des problèmes; mais elle impliquera aussi une attention spécifique à la nécessité de "créer et de maintenir un "climate of mutual trust among policy inquirers", et de développer tant une "ability to put yourself in the other party's shoes" qu'une "ability to act from a frame while cultivating awareness of alternative frames" (ce que les auteurs appellent aussi une "ability of double vision")²².

Sans doute, soulignent Schön et ses coauteurs, cette forme d'attention est-elle aujourd'hui peu "cultivée" dans les institutions où sont formés les futurs décideurs (qu'il s'agissent des *business schools* ou des *public policy schools*). Ces institutions, en effet, sont plus attachées à développer les compétences cognitives inspirées des "rational choice approaches" que celles liées aux "frame-reflective approaches to policy controversies". Mais, précisément en orientant les programmes de formation sur cette forme d'attention réflexive, les attitudes et les compétences cognitives spécifiques propres à cette "attention réflexive" se développeront. Tout semble donc se passer comme si le seul fait "d'inciter" à cette attention génère automatiquement les attitudes et compétences qu'appelle cette capacité à transformer ses "frames". Comme le disent d'ailleurs les mêmes auteurs, il suffit en quelque sorte "d'encourager" les acteurs à une telle approche réflexive pour que celle-ci se développe à la manière, donc, d'une compétence déjà implicitement présente chez tous les sujets et dont la mise en œuvre nécessite simplement qu'une attention lui soit apportée²³.

²⁰ Voy. sur ces "defensive routines" ou ces "defensive dynamics", notamment Ch. Argyris and D.A. Schön, *Organizational Learning II*, Reading (MA), Addison Wesley Publishing Co, Reprinted with corrections, 1996, pp. 103 et 275.

²¹ D.A. Schön and M. Rein, *Frame Reflection*, NYC, Basic Books, 1994, pp. 206-207.

²² *Ibid.*, p. 207.

²³ D. Schön et M. Rein notent, en effet, qu'à la différence des business schools et des policy schools, les écoles de "design" (dont principalement les écoles d'architecture) sont plus facilement sensibles,

C'est ici que se confirme le présupposé à l'œuvre dans cette approche "pragmatiste" de la réflexivité mobilisée par D. Schön, Ch. Argyris ou M. Rein. Comme on l'a déjà signalé dans le premier rapport de synthèse²⁴, l'approfondissement qu'une telle approche pragmatiste accomplit par rapport aux approches délibératives ou expérimentalistes consiste à conditionner la réussite d'une action collective²⁵ à la mise en place d'un processus consistant à stimuler, par un dispositif adéquat, l'usage d'une règle déjà existante dans l'esprit des acteurs. La présupposition est donc qu'il existe d'une manière ou d'une autre des règles prédonnées et des capacités toujours déjà disponibles. Cette présupposition repose sur la conviction, d'ailleurs clairement exprimée par D. Schön, de "l'existence d'une habileté étendue de réfléchir réciproquement en cours d'action"²⁶.

Que signifie une telle présupposition ? Un rapide retour sur D. Schön nous permet en effet de mieux mettre en lumière ce que signifie une telle présupposition. D. Schön, en effet, a cet avantage d'avoir tenté de construire cette opération du "*reframing*" qui doit résulter de l'enquête conjointe et de "l'attention" spécifique que cette enquête doit susciter lorsqu'on se trouve face à un nouveau problème ou face à un conflit à résoudre. Comme on l'a vu ailleurs²⁷, Schön s'efforce de rendre compte de cette opération en termes d'apprentissage métaphorique. Mais, son analyse de l'opération d'apprentissage en termes de métaphore traduit des présupposés forts. Le cadre d'analyse (le "*frame*") que chaque acteur mobilise spontanément doit s'analyser, selon Schön, comme une "métaphore générative"²⁸. Celle-ci constitue, en quelque sorte, une règle d'identité pour cet acteur. Chaque acteur a des intérêts spécifiques qui définissent son identité propre au sein du groupe social. Mais, la caractéristique de cette règle d'identité est qu'elle a une double fonction. Sa nature de "règle" garantit le résultat d'une double opération.

D'une part, elle permet à cet acteur de donner au contexte particulier auquel il est confronté la "signification" qui correspond à son "identité propre" et d'adopter le rôle correspondant. D'autre part, elle garantit en même temps sa propre variabilité, c'est-à-dire son adaptation changeante aux transformations des différents contextes. C'est bien pourquoi elle est qualifiée de générative. Elle produit une règle d'interprétation et d'intégration des faits. En ce sens elle rend possible la "représentation" des situations particulières et garantit la possibilité de leur

dans le cadre des programmes d'apprentissage développés au sein de leur "design studio", aux nécessités requises par un "codesign" attentif aux exigences d'un possible *reframing*. "The generic conditions of the design studio constitute a practicum that becomes reflective when students are encouraged to reflect on the understandings they bring spontaneously to design projects, as well as on the meanings of their coaches' words and actions, and when their coaches reflect on the theories and processes they bring to their own demonstrations and descriptions, as well [as] on the understandings and puzzlements revealed by their students' attempts at designing" (*Ibid.*, p. 208).

²⁴ Op.cit, p. 109.

²⁵ C'est-à-dire sa capacité à satisfaire autant que possible les attentes normatives de ses membres.

²⁶ D.A. Schön, *Le praticien réflexif. A la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*, trad. par J. Heynemand et D. Gagnon, Montréal, Les Editions Logiques, 1994, p. 414; (D.A. Schön, *The Reflective Practitioner, How Professionals Think in Action*, Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 1996, p. 353).

²⁷ Voy. sur ceci la référence citée ci-dessus, note 1.

²⁸ "The metaphor which accounts for centrally important features of the story-which makes it understandable that certain elements of the situation are included in the story while others are omitted; that certain assumptions are taken as true although there is evidence that would appear to disconfirm them; and, especially, that the normative conclusions are found to follow so obviously from the facts" (D.A. Schön, "Generative Metaphor: A perspective on problem-setting in social policy" in *Metaphor and Thought*, A. Ortony (ed.), Cambridge (UK), Cambridge UP, 1993, pp. 137-163, p. 149).

donner "sens". Elle définit la sélection des faits à retenir pour définir la signification à donner à la situation à résoudre (première opération).

Mais en même temps (seconde opération), cette règle garantit aussi la réussite de l'apprentissage/adaptation qu'exige la constante modification des contextes particuliers suscitant les problèmes à résoudre. Cette règle d'identité – inscrite donc dans les esprits des acteurs - assure que les acteurs puissent, malgré la nouveauté constante des problèmes à résoudre, transposer l'inhabituel (le nouveau) dans le connu (le familier). C'est bien ce qu'indique l'idée de métaphore générative: la règle garantit la capacité des acteurs sociaux à relire métaphoriquement les nouvelles situations à résoudre comme des "analogues" d'expériences antérieures. Par ce registre du semblable (percevoir le nouveau comme analogue à l'ancien), la représentation qu'un acteur social donne à une situation particulière en fonction de son identité (de ses intérêts) s'auto-adapte. La variation est rendue possible par la règle elle-même. Cette règle, à la manière d'un *schème* applicable à la construction d'une image, garantit la construction d'une représentation dans le respect tout à la fois de la spécificité du contexte particulier et des exigences de la règle identitaire. C'est pourquoi, pour qualifier cette manière de résoudre la question des conditions de possibilité d'une représentation identitaire et de sa variation en fonction des contextes d'application, nous utilisons l'expression d'approche "schématique" de la représentation.

Ceci nous permet aussi de comprendre pourquoi nous avons parlé d'approche incitative à propos de cette théorie de l'apprentissage "réflexif" développée par Schön, Argyris et Rein. Selon ces auteurs pragmatistes, il "suffit", en quelque sorte, d'accorder attention au problème du *reframing* pour que, grâce à cette attention ainsi focalisée sur la nécessaire "adaptation" des *frames*, la règle "identitaire inscrite dans le *frame* soit automatiquement mobilisée et que s'accomplisse la double opération que cette règle est supposée garantir.

C'est précisément cette présupposition "schématique" d'une règle déposée dans l'esprit des divers acteurs d'une action collective et l'approche incitative de la gouvernance qui lui est liée qui doit être récusée. C'est sur ce point que la démarche pragmatiste, - non seulement dans la version "deweyenne" et "expérimentaliste" de Sabel mais aussi dans la version plus "réflexive" développée par Argyris, Schön et Rein – nous paraît devoir être elle-même à la fois corrigée et approfondie. Corrigée car une telle supposition doit être dénoncée. Approfondie car la dénonciation d'une telle présupposition oblige, non pas à récuser l'organisation de la gouvernance suggérée par les pragmatistes, mais à la compléter en soulignant le complément nécessaire qu'elle appelle.

Quatre considérations permettent de comprendre la nature du déplacement à opérer par rapport à une telle approche "schématique" des conditions de possibilité d'une représentation identitaire et de sa variation en fonction des contextes d'application.

1. Tout d'abord, l'opération par laquelle on se donne une identité - c'est-à-dire par laquelle on se "représente", on se représente "ses intérêts" dans un contexte d'action particulier et se "présente comme un acteur" capable d'interagir avec d'autres acteurs en vue de faire valoir ses intérêts - n'est pas une opération qui se réalise "automatiquement" ou "spontanément". Sa "réussite" nécessite des conditions spécifiques et, par conséquent, une "attention" spécifique. C'est d'ailleurs le grand mérite de Schön, Argyris et Rein d'avoir intuitionné l'insuffisance des approches traditionnelles de la gouvernance et, notamment des approches délibératives, sur cette question de la capacité des acteurs à se donner une représentation adéquate de la

situation et de leurs intérêts. Ils ont bien perçu que toutes ces approches habituelles de la gouvernance oblitèrent les difficultés propres à cette opération. Comme on l'a vu, ils ont mis en évidence la fréquence des "routines ou stratégies défensives" qui empêchent les acteurs d'une action collective à se donner une représentation adéquate du nouveau problème à résoudre et à participer de façon coopérative à l'enquête conjointe que nécessite la recherche d'une solution adéquate. De telles stratégies défensives sont l'indice d'une "déficience" à pouvoir se représenter adéquatement le problème à résoudre: l'acteur reste prisonnier de ce qu'on pourrait appeler une "compulsion de répétition" qui vient bloquer le processus d'auto-adaptation que nécessite la réussite de l'opération de représentation. Cette compulsion de répétition - ou cette stratégie défensive - marque, pourrait-on dire, l'échec d'une capacité à "faire sujet", c'est-à-dire à se donner une identité et à pouvoir se représenter les intérêts en cause au sein d'une situation particulière. Bien sûr, comme on l'a précisé, les pragmatistes comme Schön ne disposent pas des instruments épistémologiques leur permettant de poursuivre cette intuition: utilisant une approche "schématique" de la règle, ils supposent qu'il suffit d'accorder attention à cette difficulté pour "activer" automatiquement une compétence "innée" de tous les acteurs à pouvoir faire sujet. Ils ne parviennent donc pas à construire épistémologiquement ce qu'ils intuitionnent pourtant comme une opération dont la réussite ne peut être supposée le résultat d'une compétence automatique.

Leur intuition appelle donc une étape épistémologique supplémentaire qui permet d'éviter le piège de cette présupposition d'une compétence "innée" des acteurs à garantir le succès automatique de cette opération de construction d'une représentation identitaire. Pour éviter ce piège, il faut nécessairement concevoir cette "capacité à se représenter" comme le résultat d'une opération de "tercésation", c'est-à-dire comme le résultat d'une opération qui exige la convocation, dans la construction de soi-même, d'un élément tiers qui, par son extériorité, rend possible la construction par l'acteur de son image, c'est-à-dire de ce qui va lui permettre de s'identifier (d'identifier ses intérêts) dans un contexte d'action. Qu'est-ce que cela veut dire? Une première métaphore aide déjà à comprendre cette expression de "tercésation". La référence au miroir exprime très clairement l'opération de représentation. Se représenter c'est se donner une image : c'est "se reconnaître" dans une image. Mais, comme l'indique bien la métaphore du miroir, pour pouvoir se reconnaître dans un miroir, il faut nécessairement pouvoir se "reconnaître" dans cet autre qu'est l'image. Il faut donc pouvoir préalablement faire droit à cette altérité, à cette différenciation de soi et de cette image qui se reflète dans le miroir. A défaut de cette opération de différenciation, il ne peut y avoir de réussite de l'opération de représentation. Pour le dire même en termes encore plus métaphoriques, pour que je puisse me reconnaître dans le miroir, il faut nécessairement la convocation de cet élément tiers qu'est le miroir lui-même. Le cadre du miroir est la condition de possibilité même de l'existence de l'image dans laquelle le sujet se reconnaît et à laquelle il va s'identifier. La réussite de l'opération de représentation implique donc des conditions de possibilité qui sont liées à ce processus de différenciation ou de tercésation. C'est bien la nécessité d'un dispositif assurant l'existence de cette opération de différenciation ou de tercésation que l'approche schématique de Schön aboutit à oblitérer. Sur cette base, on peut revenir sur la double dimension impliquée par l'opération de représentation identitaire sur laquelle les pragmatistes comme Schön et Argyris mettent si bien l'accent mais dont ils supposent que la réussite est garantie par la présence d'une règle déposée dans l'esprit de chaque acteur.

Ce qui est en cause est donc la capacité à faire identité. Faire identité implique une double dimension: c'est à la fois la capacité à "faire image" mais en même temps la capacité à transformer cette image. Cette seconde dimension implique que l'on éprouve son identité

comme une "*forme qui puisse être variable*", c'est-à-dire comme une forme sans contenu déterminé. Il importe qu'on ne s'identifie pas à une image déterminée, particulière qui tiendrait lieu d'identification unique. C'est cette double dimension qui crée, pour un groupe, la condition de possibilité d'être sujet. Le processus de subjectivation implique une capacité à s'identifier, à se doter d'une identité. Mais, corrélativement, cette identification doit s'accompagner de la perception de cette identité comme une simple forme dont le contenu est déterminable et transformable par l'action. C'est d'ailleurs uniquement cette double dimension du rapport que le groupe entretient à sa propre identité qui rend possible les "*capabilities*" dont parle Schön. En effet, la capacité à la "double vision" - c'est-à-dire la capacité de se mettre à la place d'autrui - est tout entière préalablement déterminée par la capacité à reconnaître une altérité, c'est-à-dire à ne pas s'identifier à une seule image. Il faut donc préalablement que le rapport d'identité inscrive en son propre sein ce que l'on a appelé une logique de "tercéisation" qui vient instituer une "extériorité" au sein du rapport que chaque acteur entretient avec lui-même. C'est la construction de cette "extériorité" qui va conditionner la réussite de cette double opération qu'exige toute "enquête conjointe" en vue de rechercher une solution qui "maximise autant que possible" les attentes normatives des membres d'une action collective. Essayons maintenant d'explicitier plus concrètement cette nécessité d'instituer une "extériorité" au sein du rapport que chaque acteur entretient avec lui-même.

Une telle appréhension plus concrète nous permettra de mieux concevoir la forme de dispositif institutionnel qui conditionne donc, par-delà les dispositifs déjà mis en évidence par les approches économiques néo-institutionnalistes, par les approches délibératives et par les approches pragmatistes, la capacité d'un système de gouvernance à satisfaire autant que possible l'intentionnalité qui préside à toute action collective.

2. Pour opérer cette *tercéisation*, chaque acteur collectif doit s'obliger à une double opération.

Une première opération concerne son rapport au "passé". Il s'agit, pour cet acteur, de "reconstruire" son rapport au "faire pouvoir". Il doit s'interroger et reconstruire, au départ de cette question, la *forme* qui fait son *identité* au travers de ses actions passées. Remarquons d'emblée la richesse de l'ambiguïté sémantique de l'expression "faire pouvoir". Faire pouvoir implique que l'acteur collectif s'éprouve dans sa capacité *organique* à s'organiser comme un acteur collectif "représentant et agrégeant" divers membres en son sein. Mais faire pouvoir implique aussi une dimension "*modale* ou *fonctionnelle*" c'est-à-dire une dimension relative à la possibilité de fonctionner et de se représenter comme acteur collectif dans un contexte d'action: l'acteur collectif doit s'éprouver dans sa capacité à se représenter c'est-à-dire à se doter d'une identité dont la représentation substantielle puisse varier et s'adapter en fonction des transformations des contextes d'action. Il s'agit donc ici d'une première dimension de *l'institution d'une capacité à être acteur* (c'est-à-dire de l'opération d'auto-capacitation). Elle porte, comme on vient de le dire, sur le rapport au passé et vise à construire cette capacité à faire "image", à se "réfléchir" dans une image qui puisse varier. C'est pourquoi, de façon plus précise et plus rigoureuse, on pourrait parler d'une dimension de "*réflectibilité*".

Une seconde opération interne à cette construction d'une "auto-capacitation" porte, non plus sur le rapport au passé, mais sur le rapport au futur. La question qui guide cette seconde démarche est celle du "pouvoir faire". Quelles transformations apporter à la manière dont l'acteur a donné sens à son identité ? Quels moyens, quel "pouvoir faire" doit-il se donner pour assurer, dans le contexte nouveau auquel il est confronté, la réalisation de cette forme identitaire "sans contenu fixe" qu'il définit comme son "faire pouvoir". A quelles conditions peut-il rendre effective cette forme dans le contexte des nouvelles contraintes d'action? La

situation présente est ainsi relue, à la lumière de la forme identitaire qui la fonde (rapport rétrospectif lié à la réfléchibilité), mais dans la perspective des transformations qui s'imposent si l'on veut garantir la réalisation de cette forme dans le nouveau contexte d'application. Il s'agit donc ici de la seconde dimension de *l'institution d'une capacité à être acteur* (c'est-à-dire de l'opération d'auto-capacitation). Elle porte, comme on vient de le dire, sur le rapport à l'avenir et vise à construire cette capacité à adapter son "image" en fonction des exigences requises pour réaliser cette "forme identitaire" que l'on se donne comme *destin*. C'est pourquoi, de façon précise et rigoureuse, on pourrait parler d'une dimension de "destinabilité".

Seule cette double opération permet d'éviter que le changement de représentation lié à ce que les "pragmatistes" appellent "l'enquête conjointe" ne reste prisonnier d'une forme de "répétition inconsciente" qui, par les "stratégies défensives" qui en sont la trace, restreint le champs des déplacements exigés pour résoudre le problème auquel les acteurs sont confrontés. C'est pour manquer la nécessité de cette double opération "d'auto-capacitation" que Schön, Argyris ou Rein développent une conception trop étroite de la réflexivité à l'œuvre dans tout apprentissage. Comme on l'a vu, la raison en est que l'idée de réflexivité développée par les pragmatistes reste subordonnée à une approche schématique de la construction des déplacements opérés par cet apprentissage. Mais, comme on l'a vu, le déplacement pragmatique entraîné par l'expérimentation conjointe n'est pas simplement un auxiliaire de la transformation des représentations, comme pourrait le suggérer l'idée de retour sur soi contenue par la métaphore du *looping*. L'expérimentation conjointe est constituée d'un rapport *inférentiel* à l'expérience qui a des conséquences à la fois sur un *rapport d'anticipation* à la situation présente en tant qu'elle est susceptible d'évoluer (destinabilité), mais aussi un *rapport rétrospectif* avec cette situation en tant qu'elle est susceptible d'être relue et réappropriée de différentes manières en fonction de l'avenir (réflectibilité). C'est cette position réflexive ouverte à la fois sur l'anticipation et sur la rétrospection qui permet aussi de déterminer, au plan épistémologique, une relation inférentielle aux concepts qui sort de la logique schématisante de la représentation pour envisager concrètement les concepts eux-mêmes comme des guides possibles de l'agir, ouverts à leur réalisation, plutôt que comme des totalités de sens chargées de fixer des significations et d'arrêter des identités. Le diachronique l'emporte sur le synchronique, le *forward looking* sur le *backward looking* ; à cette nuance près que le *forward looking* comprend aussi une reprise de la dimension rétrospective qui conduit à redéfinir le sens de la réflexivité dont il est question.

Cette clarification épistémologique était nécessaire pour passer au niveau institutionnel et poser le problème de l'encadrement des processus d'apprentissage. Elle permet, en effet, de comprendre pourquoi "l'incitation" effective de la réflexivité des acteurs exige, outre les dispositifs bien mis en évidence par les expérimentalistes ou les pragmatistes de type Schön, Argyris ou Rein, qu'on agisse sur les *capacités des acteurs*. Elle permet aussi de comprendre que cette opération *d'auto-capacitation* peut être comprise comme l'attention portée aux deux questions qui traduisent, comme on l'a vu ci-dessus, la double dimension de réfléchibilité (*faire pouvoir*) et de destinabilité (*pouvoir faire*) constitutive de l'opération réflexive par laquelle un acteur construit sa capacité à produire une représentation (de lui-même et du contexte).

3. Cette attention réflexive à l'opération "d'auto-capacitation" permet aussi de mieux rendre compte d'une dimension que la terminologie des auteurs pragmatistes risquent de passer sous silence. Parler de "*framing*" et de "*reframing*" laisse en effet croire que le déplacement opéré par l'opération d'apprentissage implique substitution d'une représentation à une autre.

Mais parler de substitution ou de transformation laisse croire que les transformations ainsi opérées entraînent la suppression des anciennes représentations et l'émergence d'une représentation entièrement nouvelle. La réalité oblige à nuancer. Même un auteur pragmatiste comme Ch. Sabel fait d'ailleurs droit à la nécessité d'une telle lecture nuancée dans ses descriptions des mutations à l'œuvre dans le domaine des entreprises et de ses formes d'organisation. Suivant en cela une littérature aujourd'hui abondante dans le domaine de la théorie de la firme, Ch. Sabel souligne l'émergence d'une forme "non standard" d'entreprise. A l'opposé du modèle standard de la firme basé sur la routinisation des tâches et leur intégration hiérarchique²⁹, la théorie non standard privilégie la mise en question systématique des routines et l'exploration des ambiguïtés dans une structure décentralisée. La firme non standard a un rapport à l'apprentissage plus dynamique et plus ouvert : alors que la firme standard combat l'ignorance endémique de ses ressources humaines par la simplification des tâches, la firme non standard favorise les comportements coopératifs pour découvrir de nouvelles solutions face aux tâches complexes. La spécificité de la stratégie de la firme non standard est qu'elle permet d'apprendre non seulement à choisir des solutions, mais aussi à *choisir comment choisir ces solutions*³⁰. Mais, Ch. Sabel est bien conscient que l'émergence de cette firme non standard n'implique évidemment pas suppression des anciennes formes d'organisation de l'entreprise. Elles coexistent et, dans plusieurs domaines, les modes d'organisation plus hiérarchiques s'avèrent garder toute leur efficacité.

En d'autres termes, l'opération de "substitution" ou de déplacement recouvre une opération complexe qui n'est pas de simple substitution mais qui est de "combinaison": il s'agit, si l'on veut aujourd'hui trouver des formes d'organisation qui soient les meilleures possibles, non seulement de s'ouvrir aux formes non standard d'organisation, mais encore d'être capable de déterminer quand et où maintenir les anciennes formes et, quand et où leur substituer les formes nouvelles. La construction de la règle qu'appelle l'opération d'apprentissage en vue de "choisir" la solution qui satisfasse autant que possible aux attentes normatives des participants à une action collective est plus complexe que ne le laisserait croire le langage de Schön en termes de "*reframing*" c'est-à-dire en termes de substitution d'une représentation à une autre. Ce langage "sémantique" risque d'oblitérer la complexité du déplacement pragmatique qu'implique cette opération d'apprentissage.

Cette observation a déjà valeur de symptôme pour comprendre le "réductionnisme" de l'approche de la réflexivité développée par Schön. Nous avons montré ci-dessus à la fois la raison "épistémologique" de ce réductionnisme (approche schématique de la règle), et comment le dépasser (extension de l'attention réflexive à l'opération d'auto-capacitation). Mais cette observation nous permet aussi maintenant de comprendre en quoi la construction de la règle du jugement, au terme d'une opération d'apprentissage qui intègre cette attention à la double dimension de l'opération d'auto-capacitation, doit aussi déboucher sur cette attention à la question de cette combinaison entre ce qui doit être maintenu des "représentations" antérieures et ce qui doit y être apporté comme transformations. Une telle attention implique une attention aux risques de simplification qu'apporte souvent l'accent mis sur l'efficacité des "représentations" nouvelles, sans souci de leur combinaison avec les représentations existantes.

²⁹ Ch.F. Sabel, "A Real Time Revolution in Routines", in *The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Ch. Heckscher and P. Adler (eds.), New York, Oxford University Press, 2006, pp. 106-156, p. 111.

³⁰ S. Helper, J.P. MacDuffie and Ch.F. Sabel, "Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge by Controlling Opportunism", *Industrial and Corporate Change*, vol. 9/3 (2000), pp. 443-483, p. 478.

4. Si l'on comprend les raisons qui nous ont guidé à approfondir l'approche pragmatiste de l'apprentissage suggérée par Schön, Argyris et Rein, on saisira aussi les conséquences qui s'ensuivent sur le plan, non plus du rapport de l'acteur à lui-même, mais sur celui de son rapport aux autres acteurs et aux dispositifs institutionnels visant à organiser leur interaction ou à traduire leurs accords négociés. Et ce second plan est évidemment d'importance pour une théorie de la gouvernance.

Notre critique de l'approche pragmatiste a consisté à montrer que cette approche reproduit en définitive les mêmes présupposés behavioristes que les approches de la gouvernance qu'elle s'efforçait cependant de dépasser. La mise en place de mécanismes incitatifs (enquête conjointe et organisation de dispositifs induisant une attention réflexive sur le nécessaire dépassement coopératif des stratégies défensives) est supposée produire les effets de déplacement et de transformation cognitive attendus. Le mécanisme produit de lui-même l'usage que l'on en attend. La supposition est là que le mécanisme agit en quelque sorte de l'extérieur à la manière d'un incitant d'une règle préexistante qui garantit la transformation comportementale espérée. Nous avons vu qu'il y a avait là une insuffisance pragmatique dans la compréhension des conditions de possibilité de satisfaction de l'intentionnalité qui préside à toute action d'un sujet. Ces conditions de possibilité nécessitent une opération d'auto-capacitation qu'aucun mécanisme incitatif ne peut, de façon mentaliste, supposer réglée par une capacité donnée dans l'esprit de chaque acteur.

Mais s'il en est ainsi, on voit que le même défaut de présupposé mentaliste entacherait la supposition que tout dispositif institutionnel mis en place de façon négociée pour garantir une solution coopérative produira de lui-même les comportements conformes à cet accord négocié coopératif. La même asymétrie que celle constatée dans le cadre des rapports du sujet avec lui-même doivent être reconnus au plan intersubjectif. Tout présupposé de symétrisation doit être dénoncé comme lié à la même supposition schématique que celle dénoncée ci-dessus. D'une manière ou d'une autre, il faut dénoncer la supposition qu'un dispositif institutionnel est capable par lui-même de générer une situation de symétrisation, c'est-à-dire la supposition que les acteurs en situation de négociation se placeront dans une même adhésion aux contraintes normatives de respect des exigences coopératives ainsi négociées.

La conséquence d'une telle dénonciation débouche, en termes de gouvernance, sur la nécessité de mettre en place un dispositif de "vigilance" ou de "veille" visant à évaluer dans quelle mesure les dispositifs institutionnels mis en place par les acteurs en interaction ont permis, dans l'implémentation qui en est faite, d'opérer les réajustements et les effets d'apprentissage attendus. L'opération d'auto-capacitation précédemment décrite a pour objectif de rendre possible l'émergence des capacités nécessaires aux acteurs pour identifier les difficultés de transformation des blocages engendrés par les positionnements adverses et les difficultés de reconstruction des positionnements propres qui contribuaient à ces blocages. Le dispositif d'évaluation institutionnelle vise, quant à lui, à évaluer la capacité des dispositifs coopératifs mis en place pour dépasser ces blocages à mobiliser et susciter les comportements d'usage exigés pour garantir le dépassement souhaité. L'opération d'auto-capacitation est la trace, au plan des dispositifs de gouvernance, des conditions "normatives" propres à l'émergence de la capacité à être "acteur". Le dispositif d'évaluation institutionnelle est la trace, au plan des dispositifs de gouvernance, de ce que la capacité des acteurs à s'engager normativement

(*following a rule*) ne peut, contrairement à ce qui est généralement supposé³¹, être supposée donnée.

Section 3 : Un cas d'application de l'approche génétique: la transformation des modes d'action collective des organisations syndicales dans le contexte de la libéralisation du secteur de l'électricité

Pour comprendre la portée de ce double test, il nous semble qu'un cas de figure intéressant pourrait être fourni par l'analyse des adaptations que doivent réaliser les organisations syndicales belges face à la libéralisation des services publics dans le domaine de l'énergie, et plus particulièrement dans le secteur de l'électricité. Pour développer cet exemple, un bref rappel des particularités de la situation belge est nécessaire tant du point de vue de la situation du secteur en Belgique que du point des positions des acteurs syndicaux et de l'évolution des relations de travail dans ce secteur (§1). Ensuite, nous montrerons comment la transformation des modes d'action s'opère différemment et conduit à des stratégies différentes suivant que les acteurs mobilisent une analyse de type "expérimentaliste", une analyse pragmatiste de type Schön/Argyris ou, enfin, une approche de type "génétique" (§2).

§ 1. Le dialogue social et l'évolution du cadre réglementaire du secteur électrique en Belgique: quelques données factuelles

En Belgique, les directives européennes de 1996 et de 1998 se sont traduites par une réforme des instances de contrôle du marché de l'électricité et par une réorganisation du secteur suivant les principes de découplage de la production et de la distribution, ainsi que du transport et de la vente. Le gouvernement fédéral est compétent en matière de régulation des tarifs et de planification de la production électrique, tandis que les régions sont compétentes en matière de distribution et de gestion du réseau local. Les nouvelles instances de régulation ont été mises en place en 2001 et les particuliers ont pu choisir leur contrat de fourniture en mars 2003 côté flamand et en janvier 2007 côté wallon. L'opérateur historique Electrabel a réorganisé ses activités dès 2001 en quatre entités distinctes à savoir la production, le trading, la gestion des réseaux et la vente. Cette évolution n'a toutefois pas remis en cause sa position monopolistique dans chacun de ces sous-secteurs. On observe donc clairement en Belgique les phénomènes de concentration du marché et d'intégration verticale pointés par la commissaire à la concurrence, Nellie Kroes³². Un rapport commandité en 2004 par la nouvelle instance de régulation (la CREG) à la *London Economics* constate d'ailleurs que « ideally Electrabel should be broken up so that there were seven or eight generators. However, it was acknowledged this was not feasible under Belgian expropriation laws and Electrabel stated they would not voluntarily break themselves up. London Economics recommended further

³¹ Voy. ainsi pour une manifestation claire de cette présupposition dans les philosophies pragmatiques de Habermas ou pragmatistes de Brandom, J. Habermas, *From Kant to Hegel: On Robert Brandom's Pragmatic Philosophy of Language*, *European Journal of Philosophy*, 8.3 (2000); pp. 322-355, p. 328.

³² Pour mémoire, « La Commission européenne a décidé d'ouvrir deux procédures formelles de lutte contre les ententes, la première contre Electrabel, opérateur historique du secteur de l'électricité en Belgique qui fait partie du groupe français SUEZ, et la seconde contre l'opérateur historique français EDF, en raison d'une suspicion d'infractions aux règles du traité CE sur l'abus de position dominante » (juillet 2007).

auctions of existing capacity to encourage new entrants »³³. Néanmoins, les consommateurs sont bien aujourd'hui devant un marché libéralisé avec le choix de plusieurs fournisseurs d'électricité et différents métiers se sont dissociés amenant aussi une réorganisation des relations de travail dans le secteur.

Dans ce mouvement de libéralisation, le législateur belge et les partenaires sociaux (Etat, syndicats, patrons) ont tenté de reconduire le cadre de concertation sociale qui assurait la régulation du secteur. « Depuis 1955, la Belgique connaissait, en effet, avec le Comité de Contrôle de l'électricité et du Gaz (CCEG), un régime de concertation et de contrôle unique en Europe »³⁴. Sa fonction consistait principalement à « remettre des recommandations et avis sur la fixation des tarifs (...) et sur les projets de plan d'équipement en électricité (et d'approvisionnement en gaz naturel) »³⁵. Le 21 février 2001, le Conseil Général de la Commission de la régulation de l'Électricité et du Gaz (la CREG) a été installé conformément à la loi du 29 avril 1999. Dans l'esprit des structures en place depuis 1955, les partenaires sociaux ont participé à la réflexion sur la libéralisation du marché et sont restés membres de la nouvelle instance de régulation du secteur de l'énergie (la CREG³⁶). La répartition des mandats au sein de la CREG est la suivante :

- 7 mandats pour les organisations syndicales et les organisations représentant les petits consommateurs d'énergie ;
- 7 mandats pour les organisations d'employeurs et les organisations représentant les grands consommateurs d'énergie ;
- 9 mandats pour les pouvoirs publics ;
- 4 mandats pour d'autres organisations (organisations environnementales, organisation de défense des consommateurs, etc.).

Le secteur pouvait donc compter sur les effets d'un mécanisme de régulation extérieur aux relations de travail qui était capable de donner une image des transformations en cours dans une perspective de type co-gestionnaire.

De plus, ce mécanisme renvoyait à un système de concertation sociale basé sur la négociation de conventions collectives de travail qui maintenait les transformations en cours dans un cadre délibératif soucieux de la prise en compte des intérêts des diverses parties concernées. S'étant prémuni dès 1990 des effets possibles de la libéralisation en s'assurant le contrôle de la production et du réseau par des accords avec son seul concurrent, la SPE (Société coopérative de production d'électricité)³⁷, Electrabel avait pu consolider un dialogue social axé sur la sécurité de l'emploi et les avantages salariaux encadré par une commission paritaire de

³³ *Power in Europe*, 25 October, 2004, p 3; cité par Steve Thomas, "The European Union Gas and Electricity Directives", Public Services International Research Institute, University of Greenwich, September 2005, p. 70. Sur le site de la CREG, ce rapport est repris sous le titre *Structure and Functioning of the Electricity Market in Belgium in a European Perspective*, London Economics, October 2004. La page 17 (ainsi que p. 280) recommande plus modestement une division d'Electrabel en trois ou quatre opérateurs.

³⁴ CRISP (2000), C. Declercq et A. Vincent, « L'ouverture du marché de l'électricité, I. Le cadre institutionnel », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1684, p. 17.

³⁵ *Ibid.*, p. 18.

³⁶ Site : <http://www.creg.be/fr/>

³⁷ Ils concentraient ensemble 96% de la production électrique en Belgique.

secteur (la 326³⁸), instituée par la loi du 5 décembre 1968. C'est dans ce climat coopératif que les pertes d'emploi propres à l'ensemble du secteur en Europe durant les années 90 ont pu être assorties d'une gestion sociale concertée, limitant fortement le recours aux licenciements secs³⁹. Ce climat social particulier a contribué à forger l'idée que cette stabilité sociale était une condition inhérente au bon développement d'un secteur stratégique sensible du point de vue de l'intérêt public.

Les acteurs syndicaux en Belgique

Quelles sont les particularités des organisations syndicales belges dans ce cadre délibératif ? De manière générale, les syndicats belges constituent une force majoritaire importante dans les relations sociales depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le taux de syndicalisation continue de dépasser les 90% dans de nombreux secteurs professionnels. Les organisations syndicales sont regroupées selon un principe sectoriel (les Centrales professionnelles) et selon un principe géographique (les Fédérations régionales). Au niveau national, elles sont regroupées en deux grands acteurs interprofessionnels, l'un d'orientation socio-chrétienne⁴⁰ (CSC, 53%) et l'autre d'orientation socialiste⁴¹ (FGTB, 40%)⁴². On retrouve ces deux grands acteurs dans le secteur de l'électricité. Ces organisations sont reconnues par la loi comme représentatives des travailleurs⁴³ et bénéficient de prérogatives liées à cette qualité dont celle de conclure des accords collectifs au niveau de l'entreprise et au niveau sectoriel, en particulier sous la forme de conventions collectives de travail (CCT). Ces organisations sont les seules habilitées à représenter les travailleurs dans les organes de la concertation sociale (les commissions paritaires)⁴⁴. Des élections sociales sont organisées tous les quatre ans pour pourvoir les mandats de représentation syndicale dans l'entreprise au niveau du conseil d'entreprise (CE) et du conseil de prévention et précaution au travail (CPPT).

Dans le secteur de l'électricité, le taux de syndicalisation avoisine les 95% et reflète l'équilibre des forces syndicales en présence au plan national. La CSC (50% des mandats) et la FGTB (40% des mandats)⁴⁵. Pour la FGTB, cette représentation sectorielle est assurée plus

³⁸ Selon les dernières modifications (AR du 26.03.2004), la Commission Paritaire 326 est compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs, à savoir les entreprises dont les activités consistent en la production, le transport, le comptage ou le commerce des énergies électrique ou gazière, et les laboratoires concernant ces activités.

³⁹ Et ceci malgré une réduction des effectifs de l'ordre de 2400 unités durant cette période. On évalue à plus de 250,000 le nombre d'emplois perdus dans le secteur en Europe durant la dite période.

⁴⁰ La Confédération des Syndicats Chrétiens. Site : <http://www.csc-en-ligne.be/default.asp> (ACV en néerlandais)

⁴¹ La Fédération Générale du Travail de Belgique. Site : <http://www.fgtb.be/CODE/fr/home.htm> (ABVV en néerlandais).

⁴² La troisième organisation nettement minoritaire est d'orientation libérale (9%) ; il s'agit de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, ou CGSLB (ACLVB en néerlandais).

⁴³ Loi du 5 décembre 1968.

⁴⁴ Ces organisations participent aussi à la gestion des organismes de sécurité sociale, peuvent créer des organismes de paiement des allocations de chômage et présentent des candidats pour exercer les fonctions de juges sociaux appelés à siéger dans les tribunaux du travail.

⁴⁵ Cf. CRISP (2000), A. Vincent et C. Declercq, « L'ouverture du marché de l'électricité, III. Organisation et stratégies des acteurs », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1695, p. 35 et CRISP (2002), E. Arcq et M. Aussems, « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (1992-2000) », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1781, p. 9.

spécifiquement par GAZELCO⁴⁶, le syndicat des ouvriers, employés, techniciens et cadres du secteur Gaz et Électricité, syndicat affilié à la Centrale Générale des Services Publics de la FGTB (même s'il défend aussi des travailleurs du secteur privé). Côté CSC, deux Centrales sont concernées : la Centrale Nationale des Employés⁴⁷, la CNE, et la CSC Electricité et Gaz, affiliée à la Centrale de l'Énergie et de la Chimie⁴⁸. Avant l'application des réformes de 2001, les affiliés se répartissent par branches d'activité de la manière suivante : 27% dans la production, 6% dans le transport et 61% dans la distribution.

Deux cultures syndicales

Le cas de la CSC est intéressant à cerner pour comprendre les évolutions subies par la représentation syndicale dans ce secteur avant la période particulière de la libéralisation du marché, laquelle commence à produire ses effets directs à partir de 2001, avec l'annonce du « Plan Transform 2003 » par Electrabel. De 1954 à 1976, c'est la branche Elcogaz de la CSC-Energie-Chimie qui suivait ce secteur industriel. En 1976, un statut unique d'employé a été reconnu pour l'ensemble du secteur. Côté francophone, c'est la CNE qui devenait compétente pour le suivi des travailleurs du secteur, à l'exception des travailleurs liés à la gestion du réseau (transport) qui restaient représentés par Elcogaz. Côté néerlandophone, par contre, les deux centrales concernées continuent à travailler ensemble et sont rejointes par les représentants d'Elcogaz. Ces trois partenaires s'allient à partir de 1992 dans la Fédération des électriciens et des gaziers (FEG, devenue en 2004 la CSC Electricité et Gaz⁴⁹).

Cette situation interne à la CSC a modifié considérablement la donne de la représentation syndicale dans le secteur et accentué la cassure entre deux cultures d'action collective très différentes. La CNE s'est ainsi trouvée plus proche dans sa culture d'intervention du syndicat socialiste, GAZELCO, en partageant une approche plus sensible aux dimensions d'intérêt général du secteur (impact sur l'emploi⁵⁰) et à l'intérêt des consommateurs⁵¹. Par contre, la CSC Electricité et Gaz entendait avant tout maintenir la culture co-gestionnaire qui prévalait dans l'approche ouvrière-industrielle du secteur, avec une approche plus sensible aux avantages engendrés par un secteur fort (avantages salariaux et avantages nature)⁵².

⁴⁶ Site : <http://www.cgsp.be/code/fr/frameea8c.html> ; côté néerlandophone, il s'agit de l'ACOD-GAZELCO. Le site est : <http://www.acodonline.be/ACOD/Sectoren.aspx?SectorID=5>

⁴⁷ Site : <http://www.cne-gnc.be/>

⁴⁸ Site : http://csc-energie-chimie.csc-en-ligne.be/secteurs/electricite_gaz/info/info.asp;

La branche néerlandophone se nomme l'ACV Elektriciteit & Gas.

⁴⁹ Cette structure de travail commune regroupe donc la CSC-Energie, l'ACV-Energie et la LBC-NVK (employés côtés néerlandophone) sans le partenaire francophone naturel de la LBC-NVK, la CNE-GNC.

⁵⁰ In 1997, two of the four unions representing workers in the sector campaigned strongly for a reduction in working time to 32 hours in order to safeguard, and assist in the creation of jobs. They asked for this reduction to 32 hours to be carried out over a period of six years without loss of pay to recruit 1,700 people in open-ended

contracts. They asked the company that the BEF 30.4 billion profit should be used to create more jobs. (Ecotec, 2001, "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment, A Final Report to the European Commission", ECOTEC Research & Consulting Limited, Birmingham, p. 24).

⁵¹ CRISP (2000), n° 1695, p. 36.

⁵² Avec l'évolution de l'emploi dans le secteur, la CSC Electricité et Gaz a perdu de nombreux affiliés et même la Centrale professionnelle à laquelle elle est affiliée doit aujourd'hui envisager un « accroissement d'échelle », c'est-à-dire une fusion entre la CSC-Bâtiment et Industrie et la CSC

Avant 2001, deux cultures syndicales s'affrontent donc explicitement dans le secteur de l'électricité en Belgique : la première, industrielle et ouvrière, est dans une dynamique défensive et reste déterminée par la stratégie de "responsable co-gestionnaire" qui assurait une forme de répartition des dividendes du secteur privé (impact salarial); l'autre, marquée par les entreprises de service, a repris l'approche plus classique du service public liée au volume de l'emploi⁵³ et une approche en termes de service à la société soucieuse de la qualité du rapport aux clients (rapport qualité/prix). Deux voies sont donc possibles et des blocages existent entre deux visions opposées de la forme de collaboration à mener avec les autres acteurs impliqués dans le secteur de l'électricité : sauvegarder des avantages devenus de plus en plus minoritaires ou repositionner l'action en fonction des nouvelles règles du jeu, c'est-à-dire apprendre un nouveau rôle. Ce blocage qui apparaît dès avant la libéralisation du secteur continuera à traverser les stratégies syndicales dans le cadre de la libéralisation.

Evolution du dialogue social de 2001 à 2007

Du côté d'Electrabel, le 30 janvier 2001, la direction présente aux 35 conseils d'entreprise du groupe son plan « Transform 2003 » pour « renforcer sa compétitivité et offrir un cadre de travail attrayant » afin de préparer le secteur de l'électricité à la libéralisation totale du marché. Ces intentions sont résumées dans un communiqué à la presse : « *Electrabel entame un nouveau dialogue social* ». Selon la direction, les priorités du groupe sont au nombre de trois pour faire face à l'accélération de la libéralisation :

- 1) Le remodelage des activités autour de 4 activités de base, à savoir la production, le trading, la gestion des réseaux et la vente.
- 2) La recherche et le développement des compétences répondant aux nouveaux défis du marché.
- 3) Le renforcement de la compétitivité de l'organisation au travers d'une mobilisation efficace et ciblée de tous les collaborateurs concernés.

Dans le cadre de l'exigence d'acquisition de nouvelles compétences, le communiqué annonce clairement que « certaines fonctions qui avaient leur utilité dans un marché régulé la perdent dans un marché libéralisé. D'autres fonctions doivent en revanche être créées et exigent de nouvelles compétences (trading, e-commerce, ...) ». Dès lors, 1700 fonctions, qui « n'ont plus d'utilité directe pour l'exercice de ces quatre activités de base » disparaîtront en 2003 de l'organigramme⁵⁴.

Energie Chimie. La CSC Bâtiment Industrie résultant déjà elle-même de plusieurs fusions en cascade de secteurs d'activité comme les carrières, le verre, le ciment, etc. Par contre, la tertiarisation de l'économie durant les années 80 a favorisé un l'accroissement du nombre des affiliés de la CNE qui est la Centrale la plus puissante de sa Confédération.

⁵³ A collective agreement was signed between the sector and the two minority unions in May, which provided for the recruitment of 1,000 workers with open-ended contracts and 3,000 temporary workers to make up for 2,500 workers leaving the company through natural wastage over a period of 6 years. The two majority unions eventually also signed the collective agreement on 28 January 1998. On this date the management also promised "to examine positively" the reduction of working time to 35 hours a week over the course of 1999-2002 under certain conditions, including the preclusion of wage increases, agreements on increased flexibility, etc. During the discussions on the collective agreement of 1999-2000, these conditions were not accepted by the unions. (Ecotec, 2001, p. 24)

⁵⁴ Source : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/03/word/be0103343ffr.doc>. Le calcul se fait ensuite de la sorte : un effectif de 15.235 collaborateurs /trices au 1er janvier 2001, un engagement de 350 nouvelles personnes pour exercer les nouveaux métiers (conformément aux conventions

Cette annonce de nouvelles pertes d'emplois s'inscrit dans un contexte encore propice à la négociation sociale des fins de carrières. Il faut en effet savoir qu'en 2000 l'âge moyen des travailleurs d'Electrabel était de 45 ans. Il était donc possible de réduire les effectifs en jouant sur les mécanismes sociaux de préretraite⁵⁵ et de départ volontaire. Le dialogue social semblait ainsi contraint dans une direction déterminée, liée à la préservation et à la sécurité de l'emploi⁵⁶. Ce plan va être très mal reçu par les travailleurs et leurs organisations représentatives, en particulier les deux organisations qui abordent dorénavant les stratégies syndicales en vue d'y intégrer les nouvelles exigences liées aux obligations de service public et aux contraintes de service universel. Il va en résulter un blocage de la négociation sociale jusqu'en 2003. Ce n'est qu'en 2004 qu'un « accord de programmation sociale » concernant les départs à la préretraite pourra être signé.

Une première conséquence de cette situation a été l'anéantissement de ce qu'il avait été convenu d'appeler dans le secteur la « pax electrica » qui permettait à Electrabel de préserver ses avantages monopolistiques. En 2003, la CREG a remis en question les accords de production avec les intercommunales rassemblées dans la SPE⁵⁷. La deuxième conséquence est que comme les organisations GAZELCO et CNE ont tenu bon dans leur dénonciation des conventions collectives de travail de 2001 jusqu'en septembre 2003, leur position s'est trouvée renforcée aux élections sociales de 2004.

Ces trois dernières années, la situation sociale ne s'est guère améliorée dans le secteur essentiellement pour deux raisons : d'une part, Electrabel a poursuivi sa stratégie de restructuration dans le secteur de la production ; d'autre part, les nouvelles entreprises arrivant dans le secteur s'organisent pour échapper aux conditions d'emploi telles que définies par la Commission Paritaire du secteur et tentent de se faire reconnaître dans le cadre d'autres conventions paritaires plus avantageuses pour elles, comme la Commission Paritaire 218⁵⁸.

Dans ce contexte d'accélération de la libéralisation, en 2001 puis en 2003, il semblerait que les différentes organisations syndicales n'ont eu d'autres choix que d'adopter prioritairement

collectives signées antérieurement), des départs volontaires et naturels, des mesures de réorientation pour retrouver une autre fonction au sein de l'entreprise (avec des actions de formation prévues). Reste 800 personnes pour lesquelles « il ne sera pas possible de (les) réorienter, ni de (les) réaffecter à l'intérieur de l'entreprise ». La direction annonce que pour celles-ci, une « solution concertée » socialement acceptable sera recherchée en dehors d'Electrabel.

⁵⁵ Des départs à 52-54 ans pour la CCT Transform, puis à 57-59 ans selon la CCT de programmation sociale de 200-2004, puis en recourant au crédit temps à 58 ans sur la base de la CCT 2005-2006.

⁵⁶ The possibility exists of taking early retirement over the age of age 57. In addition, there are options for career breaks and reduction in working time. The latter have to be agreed at (local) company level. (Ecotec, 2001, p. 25).

⁵⁷ Electrabel qualifie l'initiative de "gesticulation" et se demande pourquoi la CREG a attendu si longtemps avant de dénoncer une situation mise en place avec la bénédiction des pouvoirs publics (*L'Echo* - 21/11/2002). Un conflit notoire va opposer en septembre 2003 l'intercommunale de distribution liée à la Ville de Liège et Electrabel qui accuse la première d'avoir rompu la « pax electrica » de 1991.

⁵⁸ La Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés. Selon l'Arrêté Royal du 05.01.1957, cette commission est « compétente pour les travailleurs dont l'occupation est de caractère principalement intellectuel et leurs employeurs et qui ne ressortissent à aucune commission paritaire nationale particulière ». Elle regroupe toutes les entreprises qui ne sont membres d'aucune commission paritaire spécifique.

une attitude défensive face à ce qui ne pouvait apparaître que comme une volonté de dérégulation du secteur. Les concentrations de 2005 (Suez-Electrabel) et de 2006 (Suez-Gaz de France) n'ont fait qu'accroître l'incertitude des organisations syndicales quant à leur capacité future de préserver les acquis de leur secteur⁵⁹.

§ 2. *Signification et plus-value d'une approche génétique*

Face à cette évolution du dialogue social, notre question n'est pas l'analyse des transformations du modèle régulateur en œuvre dans le secteur, mais l'analyse des diverses approches possibles sur base desquelles les acteurs participants à cette action collective ont pu et vont pouvoir redéfinir leurs stratégies d'action dans le cadre des nouvelles contraintes d'action collective auxquelles les confronte cette transformation du cadre régulateur. Notre hypothèse vise à montrer la plus-value qu'apporte, de ce point de vue, l'approche génétique.

Depuis la mise en œuvre des directives européennes dès 2001, la situation du dialogue social a, comme nous l'avons rappelé, bien évolué. Dans ce contexte, les modes d'apprentissage des acteurs ne se sont pas limités aux cadres délibératifs déjà existants. Ils ont pris également une tournure plus expérimentale de manière à produire la capacité d'affronter la nouvelle donne. La dissociation des différents métiers et la dissolution du service public ont amené les syndicats à définir un repositionnement de leurs stratégies et de leurs représentations. Pour en saisir l'enjeu, il nous semble que la seule mobilisation d'un cadre expérimentaliste – même attentif à la capacitation des acteurs comme celui de Schön – est insuffisant. Il faut mettre en œuvre de manière plus précise une approche génétique de l'apprentissage pour déterminer les éléments dont devrait mieux tirer parti une gouvernance réflexive du secteur.

a. Stratégie 1 : l'analyse expérimentaliste

Si l'on s'en tient à une analyse expérimentaliste de l'évolution décrite, on retiendra essentiellement un apprentissage de type défensif⁶⁰. En fonction des plans successifs de restructuration du secteur (production) et de l'opportunisme des nouveaux entrants cherchant à sortir du cadre des conventions paritaires existantes (« shopping social », distribution), les organisations syndicales n'ont eu d'autres choix que d'adopter une stratégie de défense de l'emploi et de maintien des salaires. Ainsi, les deux organisations syndicales (Gazelco et CNE) qui se démarquaient en 2001 de la culture co-gestionnaire des trois autres (FEG) ont fini par négocier prioritairement sur un enjeu salarial et ont été amenées à signer une convention de programmation sociale qui jouait sur l'aménagement de la fin de carrière dans la perspective co-gestionnaire du secteur (2004). Elles ont ainsi été amenées à dénoncer par

⁵⁹ Les accords qui ont été signés en Belgique entre le gouvernement et Suez sont encore contestés tant au plan politique national que par la Commission européenne.

⁶⁰ Ici les mécanismes de benchmarking, de co-design et de monitoring ont été mis en place par les acteurs et ont permis d'améliorer la capacité d'engagement dans le dispositif délibératif, limitée toutefois aux conditions salariales et statutaires. Ces mécanismes pourraient toutefois s'avérer aussi bénéfiques si leur champ d'application était étendu à d'autres questions. Mais ils laissent ouverte l'interrogation de savoir pourquoi un acteur syndical devrait étendre sa stratégie à la définition de telles questions.

exemple la stratégie de *outsourcing* d'Electrabel visant à faire basculer des services de l'entreprise vers la CP 218 (Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés). Dans ce cas, l'adaptation s'est faite au profit d'une stratégie pensée comme simplement contrainte sans que ses cadres (*frames*) d'interprétation n'ait été interrogés. L'adaptation défensive n'aurait d'autre choix que de s'opérer sans reconsidération des cadres interprétatifs fournis par la situation antérieure où l'essentiel résidait dans une action visant une juste redistribution des dividendes du secteur à ses travailleurs.

b. Stratégie 2 : l'analyse réflexive pragmatiste de type Schön/Argyris

Une analyse prenant en considération la capacitation d'un *reframing* au sens de Schön permet de montrer que les acteurs syndicaux n'ont pas uniquement agi dans l'optique d'un apprentissage défensif. Ainsi, la source majeure du conflit dont les conséquences apparentes sont d'ordre salarial porte sur un autre type d'enjeu qui déplace la question salariale et la sort du cadre co-gestionnaire de la négociation des barèmes. Ce qu'ont refusé fondamentalement Gazelco et la CNE c'est le passage à un nouveau mode de gestion axé sur le contrôle des compétences et dont la conséquence était la mise en place d'un système de primes salariales liées au mérite (type « merit-rating ») qui devait s'appliquer au personnel engagé après le 1^{er} janvier 2002. Selon GAZELCO et la CNE, cette nouvelle disposition pouvait entraîner des disparités salariales entre anciens et nouveaux statuts allant jusqu'à 30%. Elle mettait dès lors en cause la cohésion sociale du secteur, le rendant plus fragile pour se réorganiser comme secteur capable d'assumer de nouvelles exigences de service public et de service universel. De la même manière, le conflit autour des commissions paritaires et des conventions collectives de travail ne s'est pas limité aux questions de statut lié à la Commission Paritaire 218. Gazelco et la CNE ont aussi dénoncé chez Electrabel un détournement du cadre légal de la Convention Collective du Travail N° 72 (portant sur le stress au travail), car des notions étrangères au bien-être au travail devenaient objet d'évaluation comme le comportement asocial, la mobilité, l'évaluation de ses collègues de travail, etc.⁶¹ Il s'agissait aussi dans ce cas de redéfinir le cadre d'une meilleure coopération dans le secteur sur les questions de qualité de vie et de sécurité au travail.

Il apparaît ainsi que les positions fortes prises par cette ligne syndicale entre 2001 et 2007 sont plutôt orientées vers les conditions de redéfinition d'un cadre coopératif sur la base de nouvelles règles du jeu. Ces organisations vont également agir par le biais de la CREG pour appuyer des mesures contre le manque de concurrence dans le secteur et le déficit de transparence pour les consommateurs. Dans cette optique, les organisations syndicales vont également se positionner plus strictement sur les exigences de développement durable du secteur. La participation à des négociations relatives à l'application des obligations de service public et de service universel, de contrôle des prix et de sécurité de politique énergétique est ainsi réinterprétée selon le cadre générique d'un engagement à l'égard du développement durable du secteur⁶².

⁶¹ Tribune Gazelco du 23/02/2004.

⁶² Selon la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), l'approche de la Commission sur la libéralisation du marché de l'énergie "ne répond pas au besoin d'une politique énergétique renforçant l'indépendance et se concentrant sur le développement durable." Le secrétaire général de la FSESP, Jan Willem Goudriaan, indique que "des problèmes sérieux comme la perte d'emplois (300 000 au cours des 10 dernières années), le manque de personnel qualifié ou l'impact de

c. Stratégie 3 : l'analyse génétique

La limite de ces deux premières stratégies d'analyse est qu'elles manquent une transformation identitaire fondamentale qui est à la base des processus d'action collective qu'elles mettent en évidence. Si le blocage a perduré entre les deux cultures syndicales comme l'attestent les élections sociales de 2004 et si le refus des orientations en gestion du personnel de 2001 reste toujours aussi vif dans les termes de la convention collective de 2007, c'est parce que s'y joue un repositionnement identitaire capital pour les acteurs concernés et qu'ils cherchent à l'inscrire dans leurs modes de négociation⁶³. Ainsi, dans les conflits qui ont opposé les syndicats et la direction d'Electrabel depuis 2001, les syndicats ont évité, de leur propre chef, de recourir à des perturbations dans la continuité du service au sein du secteur. Ils ont ainsi pris en considération l'intérêt des usagers dans leurs actions. De manière plus générale, on trouve dans les prises de position syndicale des références immédiates à l'intérêt des consommateurs à travers des questions comme la garantie de fourniture pour chaque vendeur, l'électricité verte, la mise en œuvre du service universel, la question des clients les plus faibles, etc.

Il ne s'agit que d'indices d'une modification plus fondamentale de la position identitaire de l'action syndicale par rapport à la nouvelle donne. Dans le passé, l'intérêt de l'utilisateur a clairement été subordonné à celui des travailleurs du secteur. C'est le nœud du blocage entre les deux cultures syndicales repérées plus haut : la place accordée à l'intérêt des usagers par rapport aux intérêts sectoriels et statutaires des travailleurs. Le blocage entre organisations syndicales participe aussi d'un blocage plus fondamental concernant la solidarité possible entre les intérêts des usagers et ceux des travailleurs. C'est ce blocage plus fondamental qui se rejoue aujourd'hui encore dans les discussions sur les limitations du droit de grève par la mise en place d'un service minimum.

c. 1. Une nouvelle identité d'action

Dans la logique du monopole public, une plus grande qualité du travail devait amener une plus grande qualité de service au citoyen-usager. Dans ce cas, en effet, on attendait essentiellement de l'action sur les conditions de travail un impact progressif et indirect sur le bien-être général. Claus Offe décrit dans une telle optique, les centrales industrielles des

la concurrence sur les utilisateurs vulnérables ne sont pas traités. Accroître la concurrence ne permettra pas d'augmenter les investissements dans un secteur qui a besoin d'un cadre très stable, et non d'une politique avec un effet yoyo, mais entraînera une hausse des prix et aura des répercussions sérieuses sur l'ensemble des utilisateurs." Selon <http://www.euractiv.fr/print-version/dossier/liberalisation-marches-gaz-electricite>, article « Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité », posté le 01.05.2007.

⁶³Manifestation toujours actuelle du blocage en terme d'identité d'action collective : ce jeudi 18 octobre 2007, la Commission Paritaire Plénière du Gaz et Electricité (C.P. 326) s'est réunie sous la Présidence de M. Marc DESMET. Les organisations syndicales ont rapporté leur résultat :

- GAZELCO – FGTB : 68 % de NON.
- CNE – CSC : plus de 67 % de NON.
- CGSLB : NON.
- CSC Energie : 55 % de OUI .

syndicats allemands comme « more readily "other regarding" than company unions »⁶⁴, plus attentives aux conséquences de leurs demandes et de leurs stratégies sur les prévisions d'emploi en général ainsi que sur le taux d'inflation et sur la compétitivité de leurs entreprises. Toujours selon Offe, « If there is anything distinctive about the "European" model of capitalism, it is the insight, congealed in a myriad of economic institutions and regulatory arrangements, that the interest of "all of us" will be served if the pursuit of the interest of "each of us" is to some extent constrained by categorical status rights »⁶⁵. Dans un tel cadre, la fragmentation des secteurs et la multiplication des régimes normatifs entraînent un affaiblissement des acteurs collectifs qui agissaient sur la base de mécanismes conventionnels de concertation sociale⁶⁶.

Actuellement, les organisations syndicales sont amenées à prendre en considération les conditions d'action collective dans une logique exactement inverse : une meilleure régulation du service au citoyen-consommateur devrait amener de meilleures conditions de travail. Un tel modèle change complètement l'image reçue de l'action collective syndicale dans le contexte d'un système de capitalisme social. Plutôt que d'attendre les effets indirects sur le bien-être global d'une action sur les conditions de travail, une autre voie consiste à chercher des actions à effets directs sur la qualité de l'offre de services de manière à obtenir des effets indirects sur les conditions de travail. Ce changement d'orientation stratégique est un point aveugle des analyses menées en termes d'adaptation automatiques des pratiques ou de révision spontanée des croyances telle que le présuppose l'analyse expérimentaliste.

c. 2. Le dépassement du blocage entre organisations syndicales

Dans la situation de blocage des stratégies syndicales antagoniques, il semblait nécessaire d'opposer les pratiques de concertation de l'option co-gestionnaire et les pratiques privilégiant la défense du service public et l'intérêt des consommateurs. L'opposition s'est traduite jusque dans les conventions collectives de travail par des dissensions entre la logique salariale du mérite et la logique de l'emploi passant notamment par la défense des plans de fin de carrière.

En se déplaçant vers une logique d'action nouvelle, les organisations bloquées dans une attitude d'apparence plus contestataire⁶⁷ peuvent désormais décliner d'une autre manière une logique collaborative dans le secteur sans pour autant abandonner l'élément décisif qui était à la base de leur positionnement, à savoir la défense de l'intérêt général porté par les exigences de service public. Elles sont donc en mesure de remodeler leur positionnement en associant leur logique de service et d'emploi à une logique de développement durable adoptée par les autres organisations. Pour elles, le développement durable du secteur n'est qu'un aspect particulier d'un engagement plus large à l'égard de la société qui passe non seulement par le développement durable, mais également par une maîtrise des coûts, par l'accessibilité de l'électricité verte et par des standards de service universel capables de protéger l'ensemble des citoyens.

c. 3. Une nouvelle stratégie

⁶⁴ OFFE C. (2003), „The European Model of „social“ Capitalism: Can It Survive European Integration?“, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, n° 3, pp. 437-469, p. 444.

⁶⁵ OFFE (2003), p. 444.

⁶⁶ OFFE (2003), p. 463.

⁶⁷ C'est-à-dire celles soucieuses d'une stratégie syndicale qui intègre les obligations de service public et les exigences de service universel.

Dans le passé, l'intérêt de l'utilisateur a clairement été subordonné à celui des travailleurs du secteur. Le nouveau positionnement doit dépasser ce blocage. Il ne s'agit pas bien entendu d'un simple renversement de logique puisque les termes en présence ne sont pas les mêmes. Mais il s'agit d'indiquer qu'il y a une corrélation différente entre des termes différents. Si l'intérêt du citoyen usager est **subordonné** à l'action du syndicat de service public traditionnel, il s'agit ici d'**associer** la défense des intérêts du citoyen-consommateur des services à l'intérêt du travailleur des services libéralisés. Le défi est alors de **traduire** des enjeux décisifs de politique énergétique, de service universel et de libre choix sur le marché, en des enjeux d'organisation du travail qui fait de l'organisation syndicale un point de passage obligé dans les processus de prise de décision.

Ainsi, accroître les garanties de services universels ou de liberté de choix dans des conditions de concurrence loyale, défendre une politique énergétique cohérente par rapport aux enjeux de développement durable et par rapport aux contraintes environnementales ne peut se faire qu'en mettant de l'avant les intérêts du public avant ceux du travail, même si, par exemple, le maintien de l'activité des centrales nucléaires représente un intérêt non négligeable pour les travailleurs du secteur. Reste que pour mettre en œuvre un tel positionnement (le pouvoir faire du nouveau faire pouvoir), il faut aussi des alliances nouvelles et donc dépasser des clivages imposés tant par l'histoire que par les réformes.

De plus, il est, à notre sens, possible de lire dans cette ligne la tentative des organisations syndicales de s'engager dans une coopérative d'achats groupés affichant explicitement un objectif environnemental⁶⁸ et un objectif d'accessibilité des prix de l'énergie⁶⁹. De ce fait, les organisations syndicales s'inscrivent dans une logique de distribution et retrouvent une position dans la nouvelle donne du secteur⁷⁰.

⁶⁸ Il s'agit du service Power4You (www.power4you.be). On lit sur ce site : « L'objectif de la démarche est de fournir, à tous, de l'électricité et du gaz aux meilleures conditions. C'est-à-dire des conditions qui optimisent le prix, la durée du contrat, les conditions de prolongation et de résiliation du contrat, la protection des consommateurs et la qualité environnementale de l'énergie ». Selon l'hebdomadaire La Libre Belgique, « Power4You est une société coopérative mise sur pied à l'initiative du Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (Crioc). Les coopérateurs sont une quinzaine d'organisations et d'associations telles que les syndicats (CSC, FGTB, CGSLB), la Ligue des familles, Vie féminine, etc. Il ne faut pas nécessairement être membre de l'une de ces organisations pour souscrire à l'offre de Power4You. On peut s'y inscrire en choisissant comme "intermédiaire" l'une de ces organisations au hasard, sans devoir en faire partie. Le but de Power4You est simple : négocier un contrat de fourniture d'énergie (gaz et électricité) avec un opérateur afin d'obtenir le meilleur prix. Power4You a mis en concurrence plusieurs fournisseurs et c'est Lampiris qui l'a emporté, son offre obtenant le meilleur score au regard du cahier des charges. En quelques jours, Power4You a constaté plus de 170000 visites sur son site Internet ». Cf. également *Le Monde* du 8 septembre 2007. (http://www.lalibre.be/article.phtml?id=904&subid=1087&art_id=370742).

⁶⁹ La Confédération Européenne des Syndicats avait d'ailleurs affirmait comme prioritaires de son point de vue dans la politique énergétique tout autant la suppression des inégalités sociales liées à l'accès inégal aux services fournis par l'énergie que la lutte contre le réchauffement du climat généré par l'usage intensif des énergies fossiles. Elle estime qu'un moyen pour y parvenir doit être le renforcement de la maîtrise publique et démocratique de l'énergie.

⁷⁰ Certes, elles se retrouvent ainsi potentiellement sur une nouvelle ligne de fracture où pourrait apparaître un conflit d'intérêt. Mais le choix d'une position liée au développement durable pourrait aussi constituer un apprentissage institutionnel intéressant à mieux fixer pour dépasser le potentiel conflit d'intérêt, peut-être en élargissant plus radicalement l'approche coopérative qui est à la base de

c. 4. Attention au retour du blocage entre action collective et usagers

En fonction de cette nouvelle base stratégique, il est possible d'identifier les questions sensibles qui pourraient amener à répéter les anciens blocages, non seulement le blocage entre les organisations syndicales opposées quant à leur conception de leur identité d'action collective, mais aussi le blocage, que nous avons qualifié de plus fondamental, entre les intérêts des travailleurs et les intérêts des usagers. C'est le cas notamment du dossier de la sortie du nucléaire qui pourrait être exclusivement source d'un positionnement syndical en terme de maintien de l'emploi ; c'est le cas aussi de la question du service minimum qui risque toujours de renvoyer dos à dos intérêt des travailleurs (droit de grève) et intérêt des usagers (accès au service).

D'autres comportements apparaissent néanmoins qui confirment la volonté d'éviter le retour des blocages en fonction d'une nouvelle identité d'action collective. Un exemple particulièrement parlant est l'opposition au plan de restructuration de la SPE-Luminus⁷¹. Plutôt que d'axer les arguments sur les pertes d'emploi, les organisations syndicales partent du rôle de ces infrastructures dans l'accès à l'énergie verte⁷². Selon cette position, « le personnel de SPE-Luminus ne veut pas de la logique exclusivement financière. Il souhaite assurer pleinement la mission qui lui a été confiée et qu'il réalise avec professionnalisme depuis plusieurs décennies. Cette mission s'inscrit pleinement dans les objectifs du protocole de KYOTO »⁷³. Dans ce cas, il s'agit clairement de positionner l'action syndicale en association avec les intérêts des usagers et de l'ensemble des citoyens. Un autre exemple est donné par les actions menées pour dénoncer les risques liés aux activités de sous-traitance ainsi qu'aux emplois intérimaires pour la sécurité et la fiabilité du secteur en termes de service. On trouve notamment, dans une critique de la politique de recrutement au sein du call-center de la SPE, les remarques suivantes : « 500.000 clients méritent bien un certain nombre d'emplois à durée indéterminée. Cette structure constitue l'image de marque de SPE et est le premier contact du client avec son fournisseur, le premier élément de la force de vente de SPE ! »⁷⁴.

l'initiative et qui manque actuellement de publicité. A ce moment là, l'utilisateur serait clairement identifié comme un partenaire. Ce repositionnement pourrait être indicatif pour des conditions mieux adaptées de régulation de l'option de développement durable dans la réforme du secteur.

⁷¹ « SPE-Luminus produit de l'électricité verte au départ

- des centrales hydrauliques situées sur la Meuse

- des parcs éoliens

- des unités de co-génération.

Cette production d'énergie renouvelable permet d'éviter la production d'au moins 110.000 tonnes de CO² par an dans l'atmosphère » (déclaration du 15 mars 2007).

⁷² « Ce projet de réorganisation, s'il aboutit, aura comme conséquence une diminution de la disponibilité des centrales hydrauliques, et donc une diminution d'au moins 20% de la production d'électricité verte. Ce manque de production, devra inévitablement être compensé par l'utilisation de centrales thermiques et par ce fait, générer le rejet de 20.000 tonnes de CO² en plus » (15 mars 2007).

⁷³ Source : <http://www.spebel.be/oldindex.php?offset=40>.

⁷⁴ 21 mai 2007 (source *ibid.*)

L'analyse génétique des ces éléments permet de les traiter autrement que comme de simples modifications stratégiques du discours. Les exemples que nous avons choisis proviennent précisément d'une **presse interne** à l'organisation syndicale et non d'une presse à finalité d'image publique de l'action collective. Il s'agit bien de la construction collective à l'interne de l'organisation d'un *faire pouvoir* cohérent avec les visées de service public et d'intérêt des usagers comme condition du *pouvoir faire* de l'organisation syndicale dans le nouveau contexte de ses interventions. Ces positions guident des actions et déterminent des positions de négociation dans les actuelles conventions collectives de travail. Dans ce cadre, le rapport à la CREG évolue aussi et, en particulier, les questions liées aux investissements pour la production énergétique future deviennent des points-clés, en relation avec les questions de développement durable comme l'a montré le cas de la SPE Luminus.

Ce qu'apporte une approche génétique des apprentissages collectifs

L'approche génétique ne se définit pas par opposition à l'apport des approches expérimentaliste ou pragmatiste de type Schön/Argyris. Elle les complète et les inscrit dans une perspective mieux construite d'auto-transformation des acteurs collectifs. L'approche expérimentaliste met en évidence un processus d'adaptation sous contrainte, qui se définit d'abord de manière réactive en fonction de l'évolution d'un contexte et qui est amené en conséquence à développer des positions défensives, tel le repositionnement dans la négociation salariale (merit-rating) et les plans de fin de carrière. L'approche schönienne montre que, toutefois, ces positions défensives s'accompagnent d'une forme de remise en question des croyances qui les rendent possibles. Elle permet ainsi de reprendre le schéma stimulus-réaction dans la perspective téléologique d'une visée pratique consistant à assurer la reproduction d'un pouvoir faire déjà existant dans un nouvel environnement social. Ce qui prévaut dans cette analyse, ce sont alors l'incorporation de nouvelles croyances concernant les capacités d'action collective, tel le développement durable du secteur. L'approche génétique vient compléter le schéma schönien en montrant qu'une telle projection d'un nouveau pouvoir faire suppose autre chose que l'identification d'une règle de reproduction. Elle suppose un travail de reconstruction identitaire tourné d'abord vers la mise à l'épreuve critique du passé et l'identification par ce biais de blocages qui ont mis en péril précisément le succès des actions menées. C'est alors la capacité de faire pouvoir qui est revisitée et progressivement reconstruite de manière à rendre possible de nouveaux positionnements, tel l'exigence de meilleures régulations tarifaires, une meilleure politique d'emploi pour garantir l'accessibilité et la fiabilité de l'énergie verte, de meilleures garanties de service universel, etc. C'est alors la manière de guider le repositionnement qui décidera à terme du cadre d'interprétation – des traducteurs – à donner aux nouveaux rapports de force et non l'inverse. L'enjeu est de d'associer des intérêts et non plus de les subordonner.

L'approche génétique permet ainsi de mettre en évidence les opérations critiques des acteurs concernés à l'égard des blocages du passé et les opérations de traduction nécessaires à leur dépassement dans un nouveau positionnement. Ce schéma d'auto-capacitation met ainsi directement en cause l'identification des blocages qui ont par le passé mis à mal des stratégies similaires, comme dans les alliances manquées entre travailleurs des services publics et les usagers de ces mêmes services. L'intérêt d'une lecture en termes d'auto-capacitation est qu'elle va rendre attentif aux initiatives menées pour recréer du lien entre les acteurs concernés ; il s'agit dans ce cas d'opérations de traduction pour associer l'intérêt des usagers dans la négociation et donc tenter aussi de redéfinir le cadre opérationnel de celle-ci. Un

mécanisme concret de tercésation du positionnement est ainsi identifié comme condition de l'apprentissage.

Pour produire un tel repositionnement, les organisations syndicales recourent à des opérations critiques qui concernent non seulement leur rôle futur, mais aussi leur rôle passé. La variation des possibilités ouvertes ne résulte pas de la simple analyse du contexte changeant, mais de la prise en compte des limites d'un rôle antérieur et des apprentissages déjà réalisés quant aux conditions et aux blocages possibles d'un faire pouvoir. Le pouvoir faire à partir d'un nouveau positionnement résultera directement de la manière de tirer parti de la variation ouverte par le passé et du dépassement des blocages que celui-ci permettait d'identifier. Par rapport à la mise en œuvre d'un tel pouvoir faire nouveau, le dispositif de régulation visé par le repositionnement de l'acteur collectif resterait incomplet si ce dispositif ne se dotait d'un mécanisme d'évaluation visant à s'assurer que les opérations réalisées permettent effectivement le repositionnement souhaité en terme de faire pouvoir.

Quelles orientations tirer d'une telle approche ?

L'approche génétique tente de cumuler les avantages des approches réflexives déjà existantes des apprentissages sociaux tout en reprenant ces avantages dans un processus d'action collective susceptible d'agir sur les conditions identitaires (épreuves critiques) et normatives (traductions) de son auto-transformation. Ainsi, les apprentissages défensifs et collaboratifs réalisés dans la situation concernée sont pris en compte, mais tout en étant resitués dans un processus plus fondamental d'auto-capacitation lié à la transformation des acteurs concernés. Ces apprentissages peuvent en conséquence être reliés au mécanisme de tercésation qu'implique la redéfinition d'un positionnement identitaire et être confrontés explicitement aux blocages que tente de dépasser le repositionnement identitaire en tant que condition d'un nouveau pouvoir-faire.

Dans le cas qui nous occupe, il est assez significatif de reprendre à cette lumière les analyses du secteur qui étaient avancées par l'Organisation International du Travail en 1999⁷⁵, à la lumière des premières expériences de libéralisation. L'OIT identifiait en première ligne les principaux apprentissages défensifs, à savoir l'adaptation à de nouvelles stratégies salariales et, plus spécifiquement dans le secteur des nouvelles entreprises de distribution, l'adaptation à une forte exigence de flexibilisation dans les conditions de travail. En deuxième ligne, l'OIT identifiait également des apprentissages collaboratifs qui résulteraient de la nécessité de créer un nouveau cadre de coopération entre organisations de travailleur et entreprises du secteur pour assurer la protection des travailleurs dans le développement de nouvelles branches d'activité autonome et parvenir à reprendre l'initiative d'un dialogue social dans un processus où le patronat aura dû affirmer sa position de « principal » (telle que définie par la théorie économique principal-agent) face aux pouvoirs publics. C'est toutefois dans un point différent du dialogue social que l'OIT notait qu'il faudrait aussi tenir compte à l'avenir d'une sorte de troisième ligne⁷⁶. Celle-ci pourrait être constituée par un nouvel acteur entrant, à savoir les consommateurs, porteurs d'attentes normatives spécifiques en termes d'obligation de service public et de garantie de service universel. Aucune articulation explicite n'existait entre cette

⁷⁵ OIT, *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, Genève, 1999, p. 101-103.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 103-104

troisième ligne et les deux premières, même si elle semblait pouvoir potentiellement modifier la donne du dialogue social et de la régulation dans le secteur.

Dans un tel cadre, les apprentissages défensifs et collaboratifs restent à la fois segmentés entre eux et séparés d'une possible expérimentation « tercéisante ». Il est dès lors possible de comprendre que même des apprentissages collaboratifs visant à redéfinir le cadre de la coopération dans le secteur en termes de développement durable et de responsabilité sociale des entreprises restent déconnectés d'une possible mise en interaction avec les intérêts d'autres acteurs concernés et risquent même d'en venir à s'opposer partiellement, dans la pratique, à d'autres approches formulées en termes de service public ou de service universel. Les blocages n'ayant pas été identifiés, ils peuvent rendre inopérantes les tentatives de repositionnement et dissocier des acteurs, là où l'on gagnerait à les associer.

L'analyse génétique permet quant à elle de discriminer si et comment un mécanisme de tercéisation est à l'œuvre et de quelle manière il intervient dans le processus de construction identitaire du faire pouvoir. Sur ce plan, l'enjeu le plus important, dans le cas qui nous occupe, est la modification du positionnement en fonction d'un acteur-tiers, le citoyen-consommateur, et la tentative de redéfinir en fonction de ce rapport au tiers une identité d'action collective. Au sein des organisations syndicales concernées, cette tentative de déplacement identitaire et téléologique en vue d'associer l'intérêt des usagers se marque d'abord au plan de la communication interne (notamment par le biais de campagnes d'information prenant le point de vue de l'utilisateur face à la libéralisation), puis au sein de la construction interne des positionnements pour les négociations collectives, en intégrant, dans les motifs de mobilisation et dans les contenus d'actions revendicatives, des priorités relatives aux intérêts des usagers. Enfin, le déplacement identitaire se concrétise aussi dans des actions publiques créant des liens directs avec des plate-formes de revendications citoyennes sur les exigences de service propres au secteur. Il devient alors possible d'identifier un ensemble de priorités communes réunissant travailleurs du secteur et consommateurs, telles que :

- l'exigence d'un contrôle des prix et d'une juste redistribution des gains de productivité réalisés sur l'ensemble des tarifs ;
- l'exigence de garantie de continuité du service et d'une politique visant l'équité de traitement dans l'approvisionnement ;
- l'exigence d'un accès suffisant et attractif à l'électricité verte ;
- l'exigence du respect des règles d'ouverture du marché garantissant l'information et la liberté des consommateurs ;
- l'exigence de mesures adaptées en faveur des consommateurs les plus faibles ;
- etc.

A partir de l'approche génétique, il est possible de mieux définir l'enjeu de cette « tercéisation » tant du point de vue des organisations syndicales que du point de vue de la régulation du secteur dans son ensemble. Pour les organisations syndicales, l'enjeu ne réside pas d'abord dans la fixation d'un nouveau pouvoir faire, comme s'il fallait, par exemple, que les services d'étude des organisations syndicales s'approprient les indicateurs de performance du service universel et élaborent des propositions de recommandations politiques pour les dirigeants syndicaux. L'enjeu est plutôt, comme le met en évidence l'approche génétique, la recomposition de l'identité d'action collective de ces organisations, c'est-à-dire leur manière de faire pouvoir en fonction de l'apprentissage rendu possible par cette tercéisation de leur positionnement social.

Un premier aspect de cet enjeu réside dans l'auto-capacitation produite et à produire pour parvenir à redéfinir le faire pouvoir des organisations à travers des épreuves critiques rendant possible l'identification et le dépassement des blocages stratégiques antérieurs. Mais un deuxième aspect de cet enjeu réside aussi dans les capacités de traduction de ce repositionnement au sein de revendications concernant la régulation du secteur et associant d'autres acteurs.

Grâce à cette approche de la transformation des acteurs, l'approche génétique met aussi en question les capacités évaluatives des mécanismes de régulation eux-mêmes, c'est-à-dire la manière dont ces mécanismes institutionnels vont pouvoir eux-mêmes encadrer les épreuves critiques et les traductions nécessaires à la transformation de la régulation du secteur en fonction du repositionnement des acteurs au sein d'une véritable enquête conjointe. Une question essentielle pour la gouvernance publique du secteur est alors de savoir comment et à quelles conditions aménager de nouvelles formes de négociation dans le secteur pour intégrer le potentiel normatif d'un tel repositionnement de l'action collective⁷⁷.

Des blocages persistent en effet dans le développement du secteur qui ne concernent pas uniquement les organisations de travailleur; mais celles-ci ont été amenées à les identifier de manière plus explicite. Ainsi, l'idée de la culture co-gestionnaire selon laquelle les intérêts des usagers sont subordonnés à ceux du développement économique du secteur persiste dans la donne actuelle à travers la croyance que l'évolution du secteur vers une meilleure rentabilité et compétitivité internationale dans un marché libéralisé profitera à terme au consommateur particulier. De la même manière, l'idée que l'impact de la segmentation du secteur (avec les questions de réorganisation des relations de travail qu'il entraîne) peut être séparé de l'intérêt public lié à ces activités (comme l'accès à l'énergie verte ou la sécurité d'approvisionnement) constitue aussi une manière de bloquer un débat ouvert sur la responsabilité sociale des entreprises dans un cadre d'obligation de service public et d'exigence de service universel. Disperser les forces syndicales sur cette ligne de fracture représente un déficit de potentiel normatif préjudiciable à l'identification de nouvelles solutions.

Négocier réellement et efficacement sur de nouveaux modes de régulation du secteur supposerait à la fois de permettre aux acteurs concernés par ces blocages d'évoluer dans un cadre de recherche conjointe adapté pour poursuivre leur transformation, mais exigerait également un cadre évaluatif adéquat pour accompagner cette transformation en fonction du dépassement des blocages identifiés.

⁷⁷ Dans ce sens, les dernières positions de la CSC indiquent la volonté de relancer le débat sur le rôle de la CREG en matière de régulation tarifaire et sur un meilleur encadrement du développement du secteur (Source : Info CSC, 16 novembre 2007).