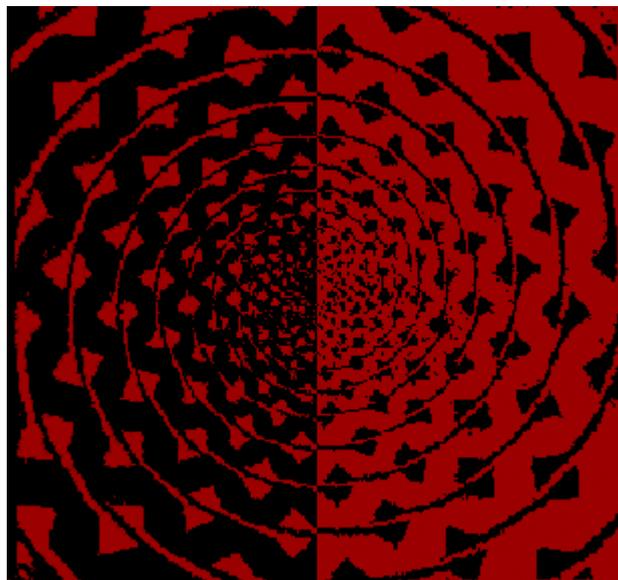


---

# Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit



Titre : *Méthode ouverte de coordination et Théorie de la gouvernance réflexive.*

Auteur (s) : Jacques Lenoble

N° : 110

Année : 2004

© CPDR, Louvain-la-Neuve, 2004

*This paper may be cited as : Lenoble Jacques, « Méthode ouverte de coordination et Théorie de la gouvernance réflexive », in Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit, n°110, 2004.*

## Méthode Ouverte de Coordination et Théorie de la Gouvernance Réflexive

La recherche de dispositifs de régulation de l'action collective mieux à même de "maximiser" la satisfaction des contraintes de l'intérêt public est au cœur de la recherche contemporaine en science sociale. Une de ses caractéristiques la plus communément soulignée est l'usage qu'elle fait de la notion de "gouvernance" pour qualifier ce qu'on appelait traditionnellement "régulation" ( en économie ou en science politique ) ou "gouvernement" ( en droit ou en philosophie politique ). Comme l'indique R. Mayntz<sup>1</sup>, "governance is the type of regulation typical of the cooperative state, where state and non-state actors participate in mixed public/private policy networks". Cette orientation nouvelle dans l'approche des questions de 'régulation' repose sur le constat de l'insuffisance tant des formes traditionnelles de contrôle hiérarchique ( command-and-control regulation ) que de la forme d'autorégulation fondée sur le seul recours au mécanisme du marché ( coordination de l'action collective par le seul agrégat concurrentiel des préférences individuelles ). Cette réflexion s'est focalisée sur deux problèmes principaux : d'une part, les problèmes liés à la réorganisation de nos démocraties sociales ( réorganisation des activités de service public et, parallèlement, recherche d'un meilleur encadrement institutionnel des activités de marché ) et, d'autre part, ceux liés à la recherche, notamment dans le domaine de la protection environnementale internationale, d'un régime de gouvernance internationale adapté à un contexte où

---

<sup>1</sup> MAYNTZ R. (2002), " Common Goods and Governance ", in A.Héritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Pub., p. 21.

l'interdépendance croissante des acteurs oblige à réfléchir des formes de régulation 'horizontale' et 'coopérative' de l'action collective<sup>2</sup>.

La construction européenne constitue un exemple privilégié car elle conjugue les deux problèmes. Bien évidemment, les politiques publiques que l'Union européenne s'efforce de promouvoir suscitent des problèmes identiques à ceux auxquels sont confrontées toute les démocraties sociales avancées. Il s'agit de rechercher les conditions d'une régulation plus efficiente de nos activités économiques qui sauvegarde nos objectifs de solidarité sociale. Mais, en même temps, le contexte juridique et politique de la construction européenne oblige à rechercher des formes d'élaboration de ces politiques publiques qui tiennent compte des volontés d'autonomie nationale que veulent se réserver les États membres dans les domaines politiquement les plus sensibles. Il s'agit, dès lors, dans ces domaines, de réfléchir des dispositifs de coordination de l'action collective qui mobilisent moins les formes hiérarchiques de gouvernance (telles que, principalement, les directives ou règlements) et qui reposent, au contraire, plus sur la coopération volontaire des États. C'est dans cette perspective que s'inscrit le récent débat européen sur les “new modes of governance” (CEC European Governance : A White Paper, Brussels, July 2001).

Parmi ces nouveaux modes<sup>3</sup>, l'*Open Method of Coordination* (ci-après l'OMC) occupe une place importante. Définie par le traité de Maastricht pour la coordination des politiques économiques des États membres (art. 98 et 99 TCE) et appliquée aux politiques de l'emploi dans le traité d'Amsterdam (art. 125 à 130 TCE), cette méthode a été consacrée et utilisée de façon générique au sommet de Lisbonne pour être appliquée à plusieurs objectifs de politique industrielle et sociale. Comme on le sait, cette méthode implique que les États membres, tout en convenant collectivement d'un certain nombre d'objectifs communs, se réservent, cependant, la responsabilité finale des choix politiques. “OMC seeks to initiate an iterative process of mutual learning on the basis of diverse national experiences with reform experiments. While there are fixed guidelines and timetables for achieving goals at the EU level policies and specific targets are spelled out on the national level. National performance is constantly monitored and evaluated through peer review and benchmarking – mechanisms which act as 'soft law' catalysts for greater convergence towards European 'best practice' “<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> YOUNG O. R. (2002), *The Institutional Dimensions of Environmental Change*, Cambridge (MA), MIT Press; ROSENAU R. W. A. and CZEMPIEL E.- O. (1997), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge UP.

<sup>3</sup> HÉRITIER A. (2002), “New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating ?”, in A. Héritier (ed.) *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham-New York-Oxford, Rowman & Littlefield Pub., pp. 185-206.

<sup>4</sup> EBERLEIN B. and KERWER D. (2002), “Theorizing the New Modes of European Union Governance”, in *European Integration online Papers (EioP)*, vol 6, n°5, p. 2 ; cf. aussi sur la procédure de l'OMC, HODSON D.

L'OMC, et plus généralement, les “*new modes of governance*” suggérés par le Livre Blanc de la Commission pour améliorer les formes de gouvernance au sein de l'Union européenne, ont fait l'objet d'appréciations différentes de la part des auteurs. C'est principalement dans la recherche en science politique que l'on s'est intéressé à l'évaluation de cette nouvelle forme de gouvernance. Même si divers auteurs (Eberlein & Kerwer 2002, Trubek & Mosher 2003) ont souligné la fécondité de l'OMC, la tendance dominante en science politique reste, à juste titre selon nous, prudente, pour ne pas dire sceptique sur la capacité d'un tel dispositif à rencontrer de façon efficace les problèmes d'action collective qu'il vise à résoudre. Ce scepticisme dominant a trouvé une expression privilégiée chez deux des meilleures représentants de la science politique européenne : Fritz Scharpf et Adrienne Héritier<sup>5</sup>. Nous voudrions prendre appui sur cette position dominante pour indiquer sur quel plan, selon nous, elle reste problématique et demanderait à être prolongée dans une perspective que nous qualifions de “réflexive”. Il ne s'agit pas d'analyser en profondeur ni la position théorique de F. Scharpf ou d'A. Héritier ni la perspective plus réflexive qui devrait la compléter. L'objectif du présent texte est plus limité et plus pratique. Il est double. Il s'agit, tout d'abord, de mettre en lumière le caractère problématique de certains présupposés implicites de la démarche de Scharpf et d'Héritier. Il s'agit, ensuite, de montrer qu'une meilleure compréhension des questions soulevées par ces présupposés permet de reformuler la juste intuition qu'ont ces auteurs des insuffisances de la procédure actuelle de l'OMC. Cette reformulation, outre qu'elle permettrait de dépasser la fausse opposition des positions favorables ou sceptiques à l'égard de l'OMC, devrait aider à orienter les investigations plus empiriques d'évaluation ou d'amélioration de cette nouvelle forme de gouvernance. Ce double objectif explique notre démarche. En un premier temps, nous rappellerons rapidement la position de Scharpf et d'Héritier concernant l'OMC. Ce rappel nous conduira de lui-même à mettre en évidence le caractère problématique d'un présupposé d'arrière-plan qui la sous-tend (1). Ensuite, en un second temps, nous montrerons comment ce premier enseignement se voit confirmé lorsqu'on rapproche cette position de Scharpf et Héritier concernant l'OMC du modèle de théorie de l'action qu'ils convoquent explicitement comme cadre méthodologique de leurs analyses et qu'ils qualifient “d'actor-oriented institutionalism” (2). Sur cette base, nous pourrions conclure en montrant en quoi le dépassement de ce présupposé problématique met sur la voie d'un dépassement synthétique des vérités partielles contenues dans les positions, aujourd'hui conflictuelles, de ceux qui dénoncent l'insuffisance des

---

and MAHER I (2001), “The Open Method of Coordination. The case of Soft Economic Policy Coordination”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 719-746.

<sup>5</sup> SCHARPF F. W. (2002), “La Diversité Légitime : Nouveau Défi de L'Intégration Européenne”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n°5-6, pp. 609-639 ; HERITIER A. (2002), “New Modes of Governance in Europe”, *op. cit.*

approches actuelles de l'OMC et de ceux qui en valorisent la dimension délibérative et d'apprentissage collectif.

### **1. Le présupposé théorique des analyses dominantes relatives à l'OMC.**

Les positions de Fritz Scharpf et d'Adrienne Héritier expriment au mieux, comme on l'a déjà signalé, le scepticisme dominant de la science politique actuelle à l'égard de l'OMC et de l'approche 'délibérative et expérimentaliste' qui lui sert habituellement de justification. Même s'il est encore trop tôt, souligne Fritz Scharpf<sup>6</sup>, pour mesurer l'efficacité de la méthode ouverte de coordination, “ son potentiel et ses limites apparaissent assez clairement ”. En effet, s'il est clair qu'en soumettant ainsi les performances des gouvernements “ à une évaluation comparative, à l'examen de leurs pairs et au regard du public, la coordination ouverte pourrait offrir des conditions favorables à un 'apprentissage par monitoring ’. De même, elle pourrait aussi amener les gouvernements à se détourner de leurs stratégies protectionnistes qui apparaîtraient rapidement contre-productives si elles étaient adoptées par tous. “ Cependant, continue Scharpf, il est clair que tous ces effets bénéfiques dépendent essentiellement de la volonté des acteurs nationaux de s'engager dans des processus de coordination européens qui, en définitive, n'ont pas force d'obligation. Si cette volonté existe, alors les recommandations peuvent jouer le rôle de puissants arguments dans les discussions de politique nationale ; sinon, les plans d'action nationaux ne feront que refléter les vieilles habitudes ; et les pauvres officiers de liaison assistant aux innombrables réunions de Bruxelles devront assumer la responsabilité de politiques nationales sur lesquelles ils n'ont aucune influence ”.

C'est pourquoi, conclut F. Scharpf, il faut inverser le point de vue de ceux qui ont prôné l'adoption de l'OMC. A l'inverse, en effet, du point de vue exprimé par la Commission européenne selon lequel la méthode ouverte de coordination “ ne doit pas être utilisée quand une action législative ” est possible, Scharpf suggère que c'est pourtant un tel contexte “ qui permettrait à la coordination ouverte d'être plus efficace ”. En d'autres termes, l'OMC n'est efficace qu'à la condition, non pas de se substituer aux formes traditionnelles et hiérarchiques de gouvernance par command-and-control, mais au contraire à la condition de s'appuyer sur elles. La condition d'efficacité de l'OMC impliquerait, donc, un retour aux formes hiérarchiques.

La même démarche se retrouve chez A. Héritier<sup>7</sup>. Ici aussi, l'accent est mis sur la faiblesse inhérente de l'OMC ( et plus généralement de ce qu'on a coutume d'appeler les “nouveaux modes de gouvernance européenne ) qui lui

---

<sup>6</sup> SCHARPF F. W. (2002), “ La Diversité Légitime ”, *op. cit.*, pp. 635-636.

<sup>7</sup> HÉRITIER A. (2002), “ New Modes of Governance in Europe ”, *op. cit.*, pp. 202-203.

viendrait de son caractère non obligatoire et sur l'appui qu'elle devrait ainsi trouver dans l'utilisation concomitante des modes hiérarchiques de gouvernance : “ What has emerged about the particular structure of the new modes (...) is that they are frequently hybrids: the instrumental capacity of the new modes is often backed up by 'hierarchy', that is, the threat is voiced that traditional legislation will ensure if implementation should be unsatisfactory ”<sup>8</sup>. Héritier ne se limite cependant pas à cette seule considération. Elle révèle, en effet, que l'approche actuelle de l'OMC a parallèlement sous-estimé l'importance des conditions qu'il faudrait instaurer pour en garantir l'efficacité. Pour garantir leur efficacité institutionnelle et instrumentale, “ the new modes of governance would have to rely on an entire 'infrastructure' aimed at establishing the following conditions: the right incentives for those bearing the costs of regulation ; the right participatory structure for shaping the instruments so that all those affected have a voice in shaping them; the guarantee of legal certainty; and the possibility to hold actors accountable for the consequences of particular actions ”. Par conséquent, conclut A. Héritier, les “coûts ” engagés par un tel 'political decision-making process' sont beaucoup plus élevés que ceux généralement supposés.

Si l'approche de F. Scharpf et d'A. Héritier intuitionne à juste titre l'insuffisance dont reste affectée l'approche 'délibérative et expérimentaliste' qui sert d'arrière-plan à la justification actuelle de l'OMC, elle reste, cependant, elle-même insuffisante dans sa construction des dispositifs institutionnels complémentaires qu'exigerait une construction plus efficiente de l'OMC. Reprenons la démarche d'Héritier qui est particulièrement suggestive. De manière très pertinente, elle souligne la nécessité d'ancrer l'OMC dans une infrastructure qui garantisse “ the right incentives for those bearing the costs of regulation ” et “ the right participatory structure for shaping the instruments so that all those affected have a voice in shaping them ”. Mais, sa démarche ne

---

<sup>8</sup> Dans la même perspective, Héritier relève que “ when policy traditions are deeply embedded in institutions, such as those typically found in the national welfare-state practices, or when redistributive issues are at stake in dealing with the question of who contributes how much to the provision of a common good, there is a rather limited willingness to learn from member states with other practices. Learning seems to be restricted to minor points among countries with basically similar systems ”. C'est aussi ce qui explique que souvent, dans le principal domaine où l'usage de l'OMC est suggéré, i.e. “ in social policy-making, target formulations have been very contested when attempts have been made to precisely define goals. For instance, while the Commission is only too happy to start up with well defined and measurable objectives, which will allow it to regularly monitor how much progress has been made in implementing the social agenda, member-state governments do not want clear targets to be set, which will make it possible to measure progress. Instead they prefer for target formulation to remain rather vague, in particular when the member states are pursuing conflicting goals and individual participants are tempted to free ride and not to contribute to the provision of common goods ”. Il faut donc fortement nuancer, observe Héritier, l'idée sous-jacente aux 'new modes of governance' du type de l'OMC, “ because of the voluntary commitment, the instrumental institutional capacity is also expected to be high ” (*Ibid.*, p. 193). C'est qu'en effet, “ there is an inherent conflict between targets that can be easily be agreed upon, and carry few decision-making costs, on the one hand, and the effectiveness of those targets, on the other. If targets are formulated in a general way, which may make them easy to achieve, then they often have 'no bite' when implemented, and they remain without much effect ” (*Ibid.*, p. 203).

doit-elle pas être prolongée et même reformulée. Tout d'abord, elle ne précise pas les conditions propres à ces 'right incentives' et à cette 'right participatory structure'. Mais, là n'est pas l'essentiel. Par-delà ce caractère incomplet, divers *indices* tant de la position d'A. Héritier et que de celle de F. Scharpf ne témoignent-ils pas du caractère problématique – car trop réducteur – du cadre théorique qu'ils mobilisent implicitement pour construire leur approche de l'OMC et des incitants qui en conditionneraient l'efficacité institutionnelle et instrumentale ?

Le plus important de ces indices consiste dans leur idée commune d'associer l'OMC à l'usage connexe d'une forme de gouvernance par command-and-control ? A y regarder de près, une telle proposition ne doit-elle pas être jugée étonnante et problématique ? Sans doute, à première vue, semble-t-elle de bon sens. Qui contesterait l'inefficacité, pour ne pas dire la naïveté, d'une procédure qui s'appuierait sur la seule bonne volonté des Etats-membres pour assurer une action collective capable de 'respecter' les contraintes de l'intérêt public ? Bien plus, nous partageons, comme nous l'avons déjà indiqué, le scepticisme de F. Scharpf et d'A. Héritier à l'égard des conditions institutionnelles pensées à l'aide du seul modèle “ délibératif ” de gouvernance et de la théorie de l'apprentissage ou de la réflexivité qui lui est liée. Mais, à l'inverse, n'est-ce pas un des résultats maintenant bien acquis de la recherche en théorie de la gouvernance – et principalement d'ailleurs des arguments développés par les économistes à l'encontre des approches juridiques classiques de la gouvernance par la règle<sup>9</sup> – que les formes de régulation par command-and-control sont bien souvent incapables de garantir par elles-mêmes les conditions de leur effectuation ? Quelles que soient les critiques qui peuvent être adressées aux solutions qu'il proposera pour compenser de telles inefficiences, l'économiste n'a-t-il pas bien mis en évidence que, contrairement à ce que croient habituellement les juristes et les partisans des formes de gouvernance par command-and-control, une norme ne produit des effets de sens qu'en fonction de la 'perception' ( ou des effets de croyance ) de ses destinataires finaux<sup>10</sup>. Mais alors, comment supposer que le recours à de telles formes hiérarchiques de gouvernance permette de compenser la déficience des procédures actuelles de l'OMC, d'autant plus, d'ailleurs, que l'instauration de ces “ new modes of governance ” vise à rencontrer les inefficiences reconnues des procédés hiérarchiques ? Supposer que le recours à l'autorité par command-and-control

---

<sup>9</sup> LENOBLE J. and MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Même si le théoricien du choix rationnel, en réintroduisant la supposée objectivation possible par un calcul d'anticipation, méconnaît lui-même l'argument épistémologique qu'il mobilise dans sa critique, il dénonce justement l'insuffisante prise en compte, par les approches de la gouvernance par command-and-control, d'une certaine “ réflexivité ”. A juste titre, en effet, le théoricien du choix rationnel intuitionne que la réinterprétation de la règle par ceux qui auront charge de l'appliquer en conditionnent les conséquences, c'est-à-dire la production des effets de sens dans le réel social. Il intuitionne donc que les conditions formelles d'édiction de la règle ne conditionnent pas à elles-seules l'effectuation de cette règle.

permette de résoudre les problèmes d'action collective de cette forme de décentralisation propre à l'OMC n'est-il pas une solution qui fait l'économie de la difficulté théorique à laquelle l'Europe est aujourd'hui confrontée ? Cette difficulté est de savoir comment définir, dans des contextes de fort dissensus, les conditions d'un double dépassement : dépassement de l'idée qu'il suffirait de demander aux autorités politiques centralisées ( comme la Commission ou le Conseil ) de définir autoritairement les normes ( même sous la forme de normes cadre ) et dépassement de l'idée qu'il suffirait de convoquer délibérativement les divers acteurs étatiques pour créer les conditions d'une action coopérative efficiente. La difficulté concerne donc la question d'une définition adéquate des conditions d'une action coopérative décentralisée ?

Mais, cet indice du caractère problématique de l'analyse de F. Scharpf et d'A. Héritier met aussi sur la voie des raisons plus profondes qui l'expliquent. Ces raisons tiennent à leur présupposé relatif à la théorie du jugement et, par voie de conséquence, à leur théorie de l'action collective. L'usage que fait explicitement A. Héritier de la notion d' "implémentation " peut facilement nous aider à expliciter ce présupposé. Cet usage traduit, en effet, que tant Héritier que Scharpf adoptent une conception trop réduite des problèmes "d'implémentation" ( ou d'application que pose tout jugement ). Pour limiter ces problèmes aux seuls problèmes d'application que pose une norme déjà élaborée, ils ne tirent pas les conséquences du problème d'application interne à la formulation de tout jugement. Sur ce point, d'ailleurs, ils commettent, paradoxalement, une erreur épistémologique identique à ceux qui, aujourd'hui, valorisent l'OMC pour la raison qu'elle serait supposée organiser une forme de gouvernance intégrant les exigences d'un apprentissage collectif. En supposant que le déficit actuel de l'OMC peut être compensé par le recours à une forme de définition autoritaire et hiérarchique du contenu normatif ( même réduit à une directive-cadre obligatoire ), F. Scharpf et A. Héritier conçoivent la collaboration de ceux qui 'bear the costs of implementation' comme celle d'acteurs qui *doivent appliquer des solutions dont la pertinence est supposée déjà définie ou définissable a priori, à tout le moins, de façon générale*. Il s'agit là d'un concept d'application classique et qui correspond à celui habituellement utilisé dans le langage ordinaire lorsqu'on parle d'un juge qui 'applique une règle' ou d'un problème technique d'application d'une orientation normative jugée souhaitable. Mais, comme le révèle cet usage du langage ordinaire, l'hypothèse envisagée présuppose une situation où la règle ( ou l'orientation normative ) est donnée. La question est alors de savoir comment organiser le processus pour assurer l'application effective de cette règle au contexte d'application donné. Tant la règle que son contexte d'application sont supposés donnés et, donc objectivables. C'est à la lumière d'une telle perspective, qu'A. Héritier, conformément aux analyses bien connues de la théorie Principal-agent, suggère d'ailleurs à juste titre, la nécessité d'adopter des incitants susceptibles d'inciter

ceux qui porteront les coûts d'implémentation, à coopérer à l'application effective de cette règle ou de cette orientation normative supposée donnée ou déterminable *a priori*.

Mais, un concept plus large d'application permettrait d'étendre la nature des incitants qui devraient conditionner l'action coopérative en vue de la négociation d'une norme capable de respecter les contraintes d'intérêt public. Chez F. Scharpf et A. Héritier, la nature du problème d'action collective que l'OMC est supposée devoir résoudre est réfléchi comme le problème posé par le conflit entre des intérêts personnels et un objectif d'intérêt général. Le problème ainsi identifié suppose qu'on puisse identifier objectivement et *a priori* les divers intérêts en conflit. On conçoit que, dans une telle constellation, on puisse supposer efficient qu'au moins le cadre de la solution objective appelée par l'intérêt général soit imposé et que l'action coopérative se concentre sur les modalités d'application ( au sens restreint ). Mais, n'est-ce pas un présupposé bien problématique ? D'où viendrait cette supposée capacité ( de l'observateur théoricien ) à définir en toute objectivité ce que sont les intérêts particuliers et ce qu'est la solution supposée incarner les exigences de l'intérêt public ? De tels intérêts auraient-ils cette vertu de constituer des 'entités' objectives accessibles par un jugement d'expert ? La réalité des débats et des difficultés de nos politiques publiques n'enseigne-t-elle pas, au contraire, que les conflits de perception ne concernent pas exclusivement le choix des mesures d'application mais la manière même de définir la nature des problèmes à résoudre ? Supposer que l'identification des problèmes que l'intérêt général exigerait de rencontrer est une opération que le seul jeu des règles de la raison formelle permettrait d'accomplir de façon objective ( c'est-à-dire hors de l'influence des 'perceptions' propres aux acteurs concernés ), constitue une présupposition, non seulement irréaliste au regard de nos expériences les plus quotidiennes, mais aussi épistémologiquement erronée. En fait, une telle identification de la nature du problème à résoudre est déjà liée à une opération d'application puisqu'il s'agit pour la raison de définir, dans un contexte particulier, la signification du problème qu'il s'imposerait de résoudre pour assurer une 'rationalisation' du monde ( c'est-à-dire pour “appliquer” la raison dans le monde<sup>11</sup> ). Supposer que les problèmes d'application qui sont au cœur des réflexions contemporaines sur les limites des formes de gouvernance hiérarchiques ne concernent que le seul choix des modalités concrètes exigées pour la satisfaction d'un objectif d'intérêt général laisse croire que la détermination rationnelle de cet objectif c'est-à-dire le diagnostic du problème à résoudre – résulte du seul jeu des règles neutres et formelles de la raison. Disons-le en d'autres termes : une telle supposition impliquerait que la raison, pour identifier un tel problème, pourrait trouver en

---

<sup>11</sup> Signalons que tel est le sens classique en philosophie du problème d'application qui prend la forme technique d'un problème de “croisement” entre le général et le particulier, ou entre l'abstrait et le concret. C'est pour résoudre notamment cette question que Kant avait suggéré une réponse en termes de schématisation.

elle-même les 'capacités' à s'effectuer, c'est-à-dire à s'appliquer dans le réel. Cela ne repose-t-il pas sur une conception réductrice du rôle de l'opération d'application dans toute opération de jugement ? C'est là une supposition philosophiquement hautement problématique, pour ne pas dire erronée : sans que nous ne développions ici les arguments techniques qui seraient à mobiliser ( Lenoble et Maesschalck 2003, finale du chapitre 1 et chapitre 4 ), l'effectuation d'un jugement implique la mobilisation de ressources qui ne sont pas fournies par la seule opérativité formelle de la raison.

A la base de toute décision rationnelle ou de toute action volontaire, il y a donc deux – et non pas une, comme on le suppose habituellement – opération de sélection ( ou de choix ). Il y a évidemment le choix de la transformation qui apparaît rationnellement exigée ( c'est-à-dire de la solution jugée la plus rationnelle du problème à résoudre ). Mais, ce choix n'est lui-même possible que parce qu'il s'appuie sur une opération préalable de sélection qui porte sur la manière de “ percevoir ” le “ contexte ” par rapport auquel va se définir le problème à résoudre et se déterminer l'usage qui sera fait des solutions envisagées par les acteurs appelés à les appliquer. Cette deuxième opération de sélection – qui conditionne la première – n'est pas résolue par la première. Elle appelle donc une “ attention ” spécifique si l'on veut garantir la “ meilleure ” réalisation possible de l'objectif que l'on s'assigne de vouloir accomplir la meilleure action rationnelle possible pour rencontrer les problèmes à résoudre. En effet, il n'y a de “ transformation ” possible du monde – et donc de réalisation effective de la visée intentionnelle propre à toute action collective – que si on prend en compte cette seconde conditionnalité et qu'on organise une procédure spécifique d'adaptation et de construction d'une perception commune du contexte. Il s'agit d'organiser procéduralement l'adaptation des perceptions existantes des acteurs concernés au vu des contraintes nouvelles et en vue de nommer la signification et la nature des insuffisances à régler et des problèmes à résoudre.

Il faut donc articuler deux processus indissociables. Il y a lieu tout d'abord de garantir la nécessaire prise en compte des règles formelles qui conditionnent l'acceptabilité rationnelle des solutions à apporter pour rencontrer les insuffisances des situations de vie existantes. Mais, la détermination des effets de sens que produiront les solutions à construire est fonction de ce que l'on va sélectionner comme étant le contexte au départ duquel percevoir ce que sont les insuffisances à résoudre et les solutions à construire. Supposer que ce contexte est donné ou que les acteurs concernés identifient spontanément et naturellement ce qu'il en est de leurs intérêts et de la signification des contraintes nouvelles motivant la recherche de solutions nouvelles revient à méconnaître précisément la structure propre à tout jugement qui est que l'adaptation des perceptions n'est pas dépendante du seul jeu des règles formelles du jugement. Une activité

spécifique en vue d'organiser une perception commune du contexte doit être organisée. Elle permettra, en retour, d'augmenter le nombre de “ possibles ” sur base desquels seront sélectionnées les solutions jugées les plus rationnelles pour rencontrer les insuffisances du “ contexte ”. Habituellement, ce second ordre de conditionnalité de l'action est oblitéré parce que posé comme évident ou supposé déterminable *a priori*. Si l'on suppose donnée cette capacité d'adaptation des perceptions communes des acteurs de l'action collective aux 'exigences du contexte', les problèmes de gouvernance deviennent évidemment moins compliqués ? Mais, peut-on supposer donnée une telle capacité ? Une meilleure construction de la théorie de l'action ( collective )<sup>12</sup> oblige, au contraire, à invalider une telle supposition et, par conséquent, à poser la nécessité d'incitants aptes à faire émerger cette 'capacité' d'identification des objectifs normatifs à poursuivre en commun.

## 2. Le présupposé théorique de l'actor-oriented institutionalism

L'idée que les positions de Scharpf et d'Héritier concernant l'OMC s'appuient sur le présupposé d'une “ déterminabilité *a priori* ” du jugement normatif – c'est-à-dire du problème à résoudre – trouve d'ailleurs une confirmation éclairante lorsqu'on examine le cadre méthodologique auquel ils se réfèrent explicitement. Ce cadre est celui de l'*actor-oriented institutionalism* ( ou *actor-centred institutionalism*<sup>13</sup> ).

Cette position se présente comme une synthèse des deux positions méthodologiques qui ont dominé la recherche de science politique de ces quarante dernières années. Cette synthèse vise à nuancer les affirmations béhavioristes trop radicales sur lesquelles se fondent ces approches habituelles des politologues quant au rôle des institutions dans le champs de l'action collective. Elle se présente donc comme prenant mieux en compte les limites de rationalité des acteurs individuels ou collectifs pour rendre compte du mode effectif de coordination collective à l'œuvre dans nos sociétés politiques. En fait, note F. Scharpf<sup>14</sup>, les lois de causalité qui permettent de rendre compte des effets de l'action collective ( c'est-à-dire de ‘prédire’ les choix politiques effectivement appliqués ), sont d'un triple ordre. Il faut rejeter comme trop “ déterministe ” toute approche qui prétendrait isoler l'un ou l'autre de ces trois facteurs. Ceux-ci sont : la nature du problème posé, les dispositifs

<sup>12</sup> Et, en définitive, de l'argument épistémologique intuitionné par la critique économique des formes de gouvernance par command-and-control.

<sup>13</sup> MAYNTZ R. & SCHARPF F.W. (1995), “ Der Anstaz des Akteurcentrierten Institutionalismus ”, in R. Mayntz and F.W Scharpf (eds), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Campus, pp. 39-72 ; SCHARPF F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder (Colo.), Westview Press; ID. (2000), “ Institutions in Comparative Policy Research ”, in *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 6/7, pp. 762-790.

<sup>14</sup> *Ibid.*

institutionnels<sup>15</sup> et, enfin, les orientations (normatives et cognitives) des acteurs. F. Scharpf dénonce ainsi ceux qui supposent que les “perceptions of all policy actors are identical” et que “preferences of all policy actors are exclusively defined by a normative commitment to maximizing the public interest”. Dans une telle perspective, en effet, le rôle des institutions serait mineur. Mais, à l'inverse, il dénonce tout autant soit les tenants du “sociological institutionalism” soit les tenants du “rational choice institutionalism”. Ces deux récentes perspectives néo-institutionnalistes sont, en effet, selon F. Scharpf, liées à des présuppositions tout aussi irréalistes et irrespectueuses d'une compréhension adéquate des limites du mode d'effectuation de l'action. Dans le cadre du *rational-choice institutionalism*, “institutional rules are understood as external constraints and incentives structuring the purposeful choices of self-interested rational actors”<sup>16</sup>. A l'opposé, dans le cadre du *sociological institutionalism*<sup>17</sup>, “institutions are defined very broadly so as to include not only external imposed and sanctioned rules but also unquestioned routines and standard operating procedures and, more important, socially constructed and culturally taken-for-granted worldviews and shared normative notions of appropriateness”<sup>18</sup>. Mais, note F. Scharpf, ainsi que l'attestent les études empiriques, réduire le pouvoir causal aux institutions supposées rendre compte, à elles seules, des effets de l'action collective, repose sur une vue tout aussi irréaliste. Il s'avère, en effet, que, dans plusieurs situations, “even if external and institutional conditions remain constant, policies can change if the cognitive and normative orientations of policy makers change”<sup>19</sup>.

C'est pourquoi, conclut F. Scharpf, “in our own framework of actor-centred institutionalism, we therefore find it necessary to treat actor orientations (i.e. their preferences and perceptions) as a theoretically distinct category – influenced but not determined by the institutional framework within which interactions occur”<sup>20</sup>. Que signifie, d'un point de vue théorique, une telle

<sup>15</sup> “The effect of institutional conditions on the effectiveness of policy choices is contingent on two broad set of non-institutional factors – the nature of the problems or challenges that policy is supposed to meet and the normative and cognitive orientations of the policy actors involved” (*Ibid.*, p. 767).

<sup>16</sup> Dans cette perspective, les institutions deviennent le facteur causal des effets prévisibles d'une action collective. En effet, “because actors are also assumed to have standardized and stable preferences defined by their personal or organizational self-interest and because they are assumed to be rational in the sense that their perceptions can be taken to be correct representations of the objective situation and that their cognitive capabilities are sufficient to identify the consequences of available options for their self-interest, the knowledge of institutions will also allow predictions and explanations of what actors will in fact do” (*Ibid.*, p. 770).

<sup>17</sup> DIMAGGIO P. and POWELL W. (1991), “Introduction”, in P. DiMaggio and W. Powell (ed), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-40 ; MARCH J. G. & OLSEN J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New-York, Free Press.

<sup>18</sup> “In that view, therefore, institutions will define not only what actors can do but also their perceptions and preferences – and thus what they will want to do” (SCHARPF F. W. (2000), “Institutions in Comparative Policy Research”, *op. cit.*, p. 770).

<sup>19</sup> F. Scharpf cite l'exemple de la politique du UK dans les années 78 et 79 où, dans un même contexte institutionnel et thématique, “Keynesianism was replaced by monetarist and neoliberal economic paradigms”.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 771.

conclusion. C'est ici que se retrouve, sur un plan épistémologique, le présupposé déjà signalé ci-dessus comme sous-tendant la position de Scharpf et d'Héritier concernant *l'open method of coordination*. En effet, cette conclusion revient à considérer que les effets de l'action collective sont redevables, en dernier ressort, aux finalités poursuivies par les acteurs. L'interaction entre les acteurs est supposée assurer par elle-même la transposition, dans la réalité, de la réflexivité postulée des acteurs. Le mécanisme de l'interaction ( que ce soit par coordination ou par coopération ) est supposé pouvoir assurer un traitement synthétique des possibles contenus par le contexte des orientations normatives et cognitives. Sans doute, pour F. Scharpf, ces orientations normatives et cognitives traduisent-elles une limitation contextuelle importante. En ce sens, il reconnaît que les 'possibles' de l'action sont limités par le contexte ( c'est-à-dire par les orientations normatives et cognitives ). Mais, une fois reconnue cette limitation et la capacité d'action pragmatique des acteurs, l'opération de sélection des possibles n'est pas analysée plus avant. Il est supposé d'emblée que les acteurs disposent des capacités de traduire, par leur interaction, ces orientations dans l'effectivité de l'action. La supposition d'une capacité mentale de traduction, dans le réel, des finalités poursuivies garantit cette solution d'équilibre. Il est considéré que le " contenu supposé donné " des finalités visées par les auteurs d'une action va pouvoir se traduire dans le contenu effectif de l'action. Or, comme on l'a vu, c'est sur ce dernier point que notre propre approche de la " limitation contextuelle propre à toute opération de jugement suggère un nouveau déplacement " <sup>21</sup>.

Ce qu'une telle supposition laisse non-interrogée, c'est l'opération de sélection elle-même. Or, une telle interrogation emporte un gain important. En dépassant le point de vue " rétrospectif " qui se situe toujours " en aval " de l'interaction ou de la négociation, c'est-à-dire au terme du processus de sélection, une meilleure compréhension de tout jugement met en évidence une dimension traditionnellement obliérée par les analystes. Que présuppose, en effet, ce point de vue rétrospectif qui pose comme " donné " le résultat de l'interaction qui s'est opérée entre les agents ? Il est supposé que l'ensemble des possibles propres à un contexte ( même si celui-ci, répétons-le, est lui-même posé comme limité ) est supposé avoir été " donné " à la raison qui en a opéré la synthèse et avoir induit dans le réel les effets appelés par cette synthèse. Une approche plus approfondie de l'opération du jugement montre, au contraire, que cette " donation " n'est pas automatique. Elle présuppose, en effet, une réflexivité plus étendue que celle qui est impliquée par le jeu spontané de l'interaction communicationnelle. A défaut de ce que nous appelons des " incitants réflexifs ", le seul jeu interactif des acteurs, des dispositifs institutionnels et des orientations cognitives disponibles ne permettra pas

---

<sup>21</sup> LENOBLE J. and MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance*, *op. cit.*

d'interroger ce *au départ de quoi* la sélection parmi les possibles offerts par le contexte des orientations normatives et cognitives va être opérée. En d'autres termes, seuls quelques "possibles" au sein des "possibles limités" identifiés par F. Scharpf seront investigués et construits. Pour ne pas construire réflexivement le concept de contexte, on tiendra pour donné le contexte pris en compte et on supposera que tous les "possibles" auront été investigués.

Notre approche "réflexive" de la limitation contextuelle et notre hypothèse de la procéduralisation contextuelle obligent au contraire à souligner que la "prise en compte" des divers possibles qu'ouvre le contexte s'accroît elle-même si des "incitants" spécifiques organisent la réflexivité des acteurs, de leurs systèmes cognitifs et des dispositifs institutionnels encadrant leurs coopération. A défaut, la norme décidée ou négociée s'appuiera sur un arrière-plan supposé donné sans que ce donné soit posé comme l'effet d'une réflexivité oblitérée et donc l'effet d'un jugement lui-même interrogeable par les acteurs. Ainsi, il ne suffit pas de poser que le contexte limite les possibles. La détermination du contexte est elle-même une opération réflexive. A méconnaître cette dernière réflexivité, on oblitère certaines dimensions qui orientent la sélection des possibles opérée par le jugement coopératif.

Un exemple particulièrement explicite des conséquences problématiques de cette approche insuffisamment réflexive de la limitation contextuelle propre à l'actor-centred institutionalism peut d'ailleurs être trouvé dans l'article déjà cité de F. Scharpf<sup>22</sup>. On va y voir se manifester cette supposition d'un donné et les effets d'oblitération qui y sont liés : à défaut d'une approche réflexive et asymétrique du traitement du contexte, on s'empêche d'interroger certaines présuppositions d'une sélection particulière des possibles qu'on pose comme s'imposant de façon nécessaire et donnée.

Pour attester, en effet, du caractère opératoire des "orientations normatives et cognitives" des acteurs, à l'encontre des positions trop déterministes des approches néo-institutionnalistes classiques, F. Scharpf prend l'exemple des attitudes différentes des syndicats en Allemagne et en Belgique à la suite des politiques monétaristes décidées, au milieu des années septante, par la Banque centrale allemande et que la Belgique avait indirectement endossée par suite de la liaison de l'ancien franc belge à l'ancienne monnaie allemande (le DM). Scharpf souligne que l'attitude des syndicats belges manifeste l'insuffisance des explications proposées par le *rational-choice institutionalism* : "Large or small unions alike should find in their organizational self-interest to save the jobs of their members through wage restraint". Il observe que c'est ce qui s'est passé en Allemagne. Mais, à l'inverse, relève-t-il, en Belgique,

---

<sup>22</sup> SCHARPF F. W. (2000), "Institutions in Comparative Policy Research", *op. cit.*

“ collective bargaining continued to generate wage inflation even under conditions of steeply rising unemployment. Because institutional incentives cannot explain these differences, the comparison would then have to focus on the influence of cognitive misperceptions and normative ( ideological ) orientations that prevented the unions in some countries, but not in others, from fully appreciating the impact of a change in ( German ) monetary policy on their own employment situation ”<sup>23</sup>.

Ce qui rend ainsi impossible l’adoption de ce que F. Scharpf appelle une “ effective policy response ” (*ibid.*) est attribué à une “ *mis-perception* ” et en définitive à un dogmatisme idéologique. Mais, d’où viendrait que l’ineffectivité de la supposée donnée “ effective policy response ” doive s’expliquer en termes d’erreurs logiques, comme si la détermination de la “ réponse politique effective ” était identifiable à une opération de déduction logique de la prémisse du monétarisme ? Ce n’est pas que F. Scharpf méconnaisse l’importance des perceptions différentes des acteurs ou qu’il suppose une perception commune. Mais, la pluralité des perceptions expliquant des réponses politiques effectives différentes est analysée en termes de “ bonnes ” perceptions et de perceptions “ erronées ”, et la détermination de la seule réponse effective “ correcte ” est identifiable à une opération de déduction ( où l’on retrouve le schématisme classique des approches habituelles du jugement<sup>24</sup> ). Non seulement l’idée que l’attitude syndicale puisse être différente dans une société qui ne connaît pas la *Mitbestimmung* n’est pas prise en compte. Mais, de façon plus profonde encore, d’où vient que, même en contexte monétariste, le problème d’une défense de l’emploi se laisse réduire à une seule signification et à une seule stratégie. Même chez les économistes, les attitudes suggérées face à la politique de la Banque centrale allemande traduisent des interprétations multiples. Bien plus encore, la signification des stratégies patronales, dans leur variété même n’appellent-elles pas des interprétations elles-mêmes variées qui justifient des constructions stratégiques autres que celles identifiées par F. Scharpf comme la seule “ cohérente et rationnelle ” possible ? Sur quoi donc s’appuie F. Scharpf pour poser comme “ donnée ” la lecture qu’il fait du cadre du problème et de la sélection des possibles qu’il appelle ? Les ineffectivités ou inefficiences éventuelles constatables n’impliquent-elles pas au contraire un défaut de réflexivité du dispositif d’interaction ? Dans cette dernière perspective, les inefficiences constatées ne sont plus rapportées à des “ mis-perceptions ” des acteurs, mais, au contraire, au fait qu’à supposer “ donné ” un cadre d’analyse<sup>25</sup>,

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 784.

<sup>24</sup> Sur ceci cf. LENOBLE J. and MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Rappelons d’ailleurs que le modèle de théorie de l’action ( collective ) mobilisé par Mayntz et Scharpf fait explicitement référence à une telle supposition. Comme on l’a déjà signalé ci-dessus à la note 5, F. Scharpf pose qu’un des trois facteurs expliquant causalement les choix politiques effectivement pratiqués est constitué de ce qu’il appelle ‘the nature of the problem’ ( to be resolved ), laissant ainsi supposer que la “ déterminabilité ” de ce qu’est la nature du problème à résoudre n’est pas en elle-même un des enjeux de l’action collective

l'opération de sélection des possibles, par défaut d'incitants réflexifs, a rendu impossible une investigation suffisamment élargie des possibles qu'une telle réflexivité aurait appelé à construire en commun par les divers acteurs.

Une dernière remarque permet encore d'éclairer le présupposé problématique qui est à la base de l'actor-centred institutionalism. N'est-il pas, en effet, symptomatique que F. Scharpf construise son approche de l'action collective en l'opposant à une version trop réductrice, pour ne pas dire caricaturale, du sociological institutionalism ? Nous n'entendons pas avaliser ou endosser cette approche 'sociologique' qui s'est développée au départ de H. Simon et de J. March. A juste titre, Scharpf en intuitionne les limites. Mais, F. Scharpf édulcore cette approche sociologique de ce qu'elle tente de construire, à savoir une théorie de l'action collective en termes de théorie de l'apprentissage. En supposant que pour cette approche sociologique, les choix politiques seraient tout entiers le simple effet des institutions, Scharpf méconnaît l'opération de construction et d'adaptation par apprentissage qui est au cœur de ces institutions. Celles-ci n'incarnent pas des orientations normatives données. Elles sont elles-mêmes l'effet d'un dispositif d'auto-adaptation dont le sociological institutionalism s'efforce de rendre compte en des termes plus complexes que ceux antérieurement mis en évidence par la théorie du choix rationnel. Dans la ligne des recherches ethno-méthodologiques et des recherches de Tversky et Kahnemann en psychologie cognitive et à l'encontre du rational choice institutionalism (et, sur ce plan, de l'actor-centred institutionalism), le sociological institutionalism met en évidence que la "traduction" des orientations normatives des acteurs dans le réel social nécessite des opérations d'adaptation et des mécanismes institutionnels spécifiques. Cette opération nécessite une opération de retour réflexif sur les représentations passées des acteurs incarnées dans les institutions existantes. En d'autres termes, le sociological institutionalism met en évidence que la capacité d'une action collective à satisfaire les finalités poursuivies par les acteurs est fonction des mécanismes d'apprentissage mis en place pour permettre un apprentissage 'réflexif' et assurer une ré-interprétation des représentations dominantes en vue de leur adaptation aux 'exigences' des contextes nouveaux de l'action collective. Quelles que soient les faiblesses de la théorie de l'apprentissage que cette orientation 'sociologique' du néo-institutionnalisme contemporain développe<sup>26</sup>, il reste, qu'à l'inverse de l'actor-centred institutionalism, l'opération de traduction dans le réel social des finalités normatives des acteurs est conçue comme une opération complexe nécessitant une opération d'apprentissage et d'adaptation

---

(SCHARPF F. W. (2000), "Institutions in Comparative Policy Research", *op. cit.*, p. 767; cf. dans le même sens, MAYNTZ R. (2002), "Common Goods and Governance", in A. Héritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham-New York-Oxford, Rowman & Littlefield Pub., pp. 23-24.

<sup>26</sup> Sur ceci, voir LENOBLE J. and MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance*, *op. cit.*, chap 1 et 2.

réflexive (à tout le moins chez ses meilleurs représentants et surtout dans les prolongements contemporains, notamment ceux réalisés par Argyris et Schön à la suite des travaux de Simon et March). C'est cette dimension que passe sous silence l'interprétation que F. Scharpf donne du sociological institutionalism. Cette oblitération n'est-elle pas l'effet de son présupposé épistémologique qui l'amène à ne pas percevoir le problème à résoudre et à supposer que cette opération de 'traduction' ne pose aucune difficulté théorique ou pratique ?

### **3. Conclusion: Vers un prolongement nécessaire des approches existantes de l'Open Method of Coordination**

Quel est l'apport des remarques qui précèdent en ce qui concerne le débat actuel sur l'OMC ? Ce débat, comme on l'a déjà indiqué, met en présence deux positions conflictuelles: une position sceptique qui dénonce l'insuffisance de l'OMC à assurer par elle-même une gouvernance optimale efficiente et une position qui valorise, au contraire, l'OMC en soulignant le gain "réflexif" que lui garantit son dispositif délibératif et d'apprentissage collectif. Ces deux positions contiennent l'une et l'autre une vérité partielle. La position sceptique intuitionne très justement la limite des approches délibératives et des théories de l'apprentissage qui les fondent. Elle perçoit correctement que les seuls dispositifs communicationnels sur lesquels débouchent aujourd'hui ces approches délibératives quelles qu'en soient les variantes théoriques (habermassiennes, systémiques ou nourries des analyses critiques de la théorie du choix rationnel comme chez Argyris, Schön ou, mieux encore, comme chez Sabel) sont incomplets parce qu'impuissants à garantir par eux-mêmes les conditions d'effectuation des objectifs normatifs que l'action collective vise à atteindre. En ce sens, la position sceptique a raison, comme l'indique explicitement A. Héritier, de vouloir conditionner "l'efficacité" de l'OMC au respect "d'incitatifs" aujourd'hui insuffisamment organisés. En ce sens, la position sceptique intuitionne bien l'insuffisance de la théorie de la réflexivité des approches délibératives et en termes d'apprentissage collectif. Cette insuffisance concerne les conditions de cette opération délibérative et d'apprentissage réflexif.

A l'inverse, ces approches délibératives mettent bien en évidence le "point aveugle" de la position sceptique: sa supposition d'une déterminabilité *a priori* de la nature du problème à résoudre et, donc, son impossibilité à construire la nécessité d'un dispositif de négociation et d'apprentissage réflexif pour construire la perception commune de ce problème. Nous avons montré ci-dessus combien cette supposition était l'effet du présupposé épistémologique qui sous-tend l'actor-centred institutionalism. C'est ce qui explique sa difficulté à concevoir des mécanismes incitatifs qui aillent au-delà de ceux déjà bien identifiés par la théorie principal-agent et la théorie des contrats incitatifs. Ces

dernières théories, en effet, tentent de réfléchir les limites de la rationalité des agents économiques et de résoudre les problèmes d'action collective dans le cadre d'une théorie qui, d'une façon ou d'une autre, évite la nécessité d'organiser institutionnellement un apprentissage collectif et suppose, donc, données les capacités d'adaptation des acteurs aux exigences d'optimisation de leurs préférences individuelles et collectives. C'est aussi pourquoi, la position sceptique à l'égard des procédures actuelles de l'OMC croit pouvoir, comme on l'a vu, compenser les déficiences actuelles de ces procédures par le recours aux modes traditionnels de gouvernance par command-and-control.

Au contraire, notre position suggère d'étendre la nature des incitants suggérés par A. Héritier. Les inefficiences sur lesquelles risque de déboucher la procédure de l'OMC et que mettent opportunément en évidence des auteurs comme F. Scharpf et A. Héritier, ne sont-elles pas essentiellement dues à l'inattention des promoteurs actuels de ces “ new modes of governance ” à la manière dont, au sein de chaque État membre, sont mobilisés les acteurs locaux pour construire la position que défendra cet État membre au plan européen. A défaut d'une telle attention aux dispositifs institutionnels mis en place pour organiser cette construction d'une perception par les acteurs des problèmes à résoudre et pour ensuite intégrer ces diverses perceptions dans une perception commune, d'abord au plan national et en suite au plan européen, la construction d'une “ méthode ouverte de coordination ” sera en défaut d'assurer les effets d'apprentissage qu'elle souhaite, cependant, générer pour dépasser les inefficiences des actuelles méthodes hiérarchiques de gouvernance par command-and-control.

*Références bibliographiques*

- DIMAGGIO P. and POWELL W. (1991), “ Introduction ”, in P. DiMaggio and W. Powell (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-40.
- EBERLEIN B. and KERWER D. (2002), “ Theorizing the New Modes of European Union Governance ”, in *European Integration online Papers (EioP)*, vol 6, n°5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005.htm>), pp. 1-16 ( also published in, “ New Governance in the EU: A Theoretical Perspective ”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n° 1, 2003, forthcoming ).
- HÉRITIER A. (2002), “ New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating ? ”, in A. Héritier (ed.) *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Pub., pp. 185-206.
- HODSON D. and MAHER I (2001)., “ The Open Method of Coordination. The case of Soft Economic Policy Coordination ”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 719-746.
- LENOBLE J. and MAESSCHALCK M. (2003), *Toward a Theory of Governance: The Action of Norms*, The Hague/New York/London, Kluwer Law International.
- MAESSCHALCK M. (2001), *Normes et Contextes, Les fondements d'une pragmatique contextuelle*, Hildesheim, Olms.
- MAYNTZ R. (2002), “ Common Goods and Governance ”, in A. Héritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham/New York/Oxford, Rowman & Littlefield Pub., pp. 15-27.
- MAYNTZ R. & SCHARPF F.W. (1995), “ Der Anstaz des Akteurcentrierten Institutionalismus ”, in R. Mayntz and F.W Scharpf (ed.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, Campus, pp. 39-72.
- MARCH J. G. & OLSEN J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- ROSENAU R. W. A. and CZEMPIEL E.- O. (1997), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHARPF F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder (CL), Westview Press.
- SCHARPF F. W. (2000), “ Institutions in Comparative Policy Research ”, in *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 6/7, pp. 762-790.
- SCHARPF F. W. (2002), “ La Diversité Légitime: Nouveau Défi de L'Intégration Européenne ”, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 5-6, pp. 609-639.
- TRUBEK D. & MOSHER J. (2003), “ New Governance, EU Social Policy, and the European Social Model ”, in D. Trubek and J. Zeitlin (ed.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, pp. 33ss.
- YOUNG O. R. (2002), *The Institutional Dimensions of Environmental Change*, Cambridge (MA), MIT Press.