

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ LES PRÉREQUIS DISCURSIFS

À L'APPRENTISSAGE INSTITUTIONNALISÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ UN SYSTÈME POLITIQUE DE NÉGOCIATION GÉNÉRALISÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ LA GOUVERNANCE ÉVOLUTIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAPHIE

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

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