



HAL
open science

Confiance, innovation et adaptation des principes. L'exemple des politiques de l'innovation norvégiennes

Caroline Guibet Lafaye, Emmanuel Bernard Picavet

► To cite this version:

Caroline Guibet Lafaye, Emmanuel Bernard Picavet. Confiance, innovation et adaptation des principes. L'exemple des politiques de l'innovation norvégiennes. *Lettres d'Ivoire: Revue Scientifique de Littératures, Langues et Sciences Humaines*, 2008, 4, p. 129-142. hal-00376536

HAL Id: hal-00376536

<https://hal.science/hal-00376536>

Submitted on 20 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CONFIANCE, INNOVATION ET ADAPTATION DES PRINCIPES.
L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE L'INNOVATION NORVEGIENNES**

Caroline GUBET LAFAYE ET Emmanuel PICA VET*

RÉSUMÉ

Dans cet article qui privilégie le rapport au pouvoir politique, la confiance est appréhendée en lien avec le consentement au changement pour montrer, à terme, qu'elle n'est ni un simple « climat » propice ni la rencontre des esprits permise par une totale convergence de vues. Elle est plutôt à saisir dans l'aptitude à affronter les changements d'une manière coordonnée, en s'appuyant sur des principes qui offrent des raisons, et dont l'interprétation demeure ouverte à certaines évolutions.

MOTS CLÉS

Cas norvégien, Confiance, Défiance, Ethique, Politiques publiques, Politiques de l'innovation, Principes, Valeurs.

* C. Guibet Lafaye : Université Catholique de Louvain, Institut Supérieur de Philosophie (Belgique). E. Picavet : Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, UFR 10 (philosophie), France. Les deux auteurs sont membres du groupe « NoSoPhi », équipe « Philosophies contemporaines », E.A. 3562, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne. Le présent travail a bénéficié de son inscription dans le projet DELICOM (ANR-05-JCJC-0200-01) de l'Agence Nationale de la Recherche. Il a également bénéficié du prix de la Fondation Åsgard pour la recherche scientifique et technique franco-norvégienne, accordé en 2007 à E. Picavet, qui a permis à ce dernier d'effectuer un voyage d'étude en Norvège en mars 2007. E. Picavet remercie le Centre culturel français pour son accueil, ainsi que les personnes qui, avec compétence et sans compter leur temps, lui ont permis de se familiariser avec la recherche norvégienne et les enjeux de la politique d'innovation et de recherche en Norvège, en particulier : Raimo Malnes, Olav Gjelsvik et Nils Roll-Hansen (Université d'Oslo), Peter Burgess, Gregory Reichberg, Sonja Kittelsen, Naima Mouhlebb (International Peace Research Institute, Oslo), Pål Gretland, Knut Vrålstad et Eivind Lorentzen (Ministère de l'industrie et du commerce), Else Boon, Tor-Jørgen Thoresen et Eirik Normann (Norges Forsningsråd). E. Picavet remercie aussi Jacob Elster et Jean Gayon pour leur aide lors de la préparation des visites. Un second séjour à Oslo en 2007, à l'occasion d'un colloque, a permis un approfondissement ; pour la prise de contact avec la recherche en Norvège à l'occasion de cette seconde visite, E. Picavet remercie notamment Hilde Nafstad et Christel Fricke.

ABSTRACT

This article which favours the relation to political power, faithfulness, confident is apprehended in annexion with the consent for a change so as to show at terms that is not a mere suitable "climate", nor the meeting with spirits allowed by the global convergence of views. It is to be seized for the ability to orderly face the changes lying on some principles that offer reasons and which interpretation remains opened to some evolutions.

KEY WORDS

Norwegian case, confidence, distrust, ethics, politics, innovating policy, principles, values.

INTRODUCTION

La confiance est certainement nécessaire à l'exercice du pouvoir. Dans cet article, nous privilégierons le pouvoir politique. A un niveau élémentaire, on peut dire que la confiance est nécessaire au succès – par exemple, au succès dans les réformes – parce qu'elle prive d'objet la rébellion toujours possible des citoyens ou des administrés. La confiance semble jouer un rôle inévitable car le contrôle exercé par les administrés sur les gouvernants est toujours très imparfait. A un certain échelon, il faut toujours « faire confiance ». Mais ce n'est pas toujours garanti et l'installation de la défiance peut faire échouer les politiques choisies, notamment en suscitant des réactions qui témoignent du pouvoir réel de certains secteurs de la société et qui s'avèrent capables de tenir en échec le pouvoir formel.

Par ailleurs, la confiance n'est pas seulement un supplétif du contrôle ou de la coercition. Elle paraît consister en certaines caractéristiques des situations sociales. En vertu de ces caractéristiques, les acteurs sociaux partagent des repères et des raisons qui conditionnent leurs décisions. Il est vrai que la confiance est souvent assimilée à un « climat » propre à un groupe ou à une communauté, mais elle ne se réduit pas à des perceptions individuelles. Elle affecte la manière d'appréhender les conséquences des différentes actions possibles ; par là, elle affecte aussi les choix et, en dernière analyse, les anticipations de ces choix par autrui¹. C'est pourquoi

¹ Dans cette perspective, on ne s'étonne pas de voir la confiance abordée, à l'occasion, par le biais de l'émergence de normes dont il est de savoir commun qu'elles sont mises en œuvre de manière effective dans un groupe social. Pour l'exemple de l'honnêteté dans les affaires et des sanctions, v. notamment Aoki (2001), ch. 3. Concernant les anticipations, le

nous nous intéresserons à la confiance décrite de la manière suivante : un ensemble de caractéristiques d'une situation interpersonnelle (signes, attitudes, souvenirs du passé, normes reconnues en commun, éléments factuels reconnus en commun, déclarations, etc.), en vertu desquelles les acteurs sociaux évitent de s'attribuer les uns aux autres des intentions néfastes au regard de leurs finalités respectives.

Dans une perspective pratique, il faut s'interroger sur les sources politiques de la confiance ou de la défiance¹. Interviennent évidemment des facteurs tels que la popularité personnelle des dirigeants, la configuration idéologique dans l'Etat considéré, les traditions héritées du passé, les expériences du passé, la présence ou l'absence de relais de la délibération politique à différents échelons de la société. Mais nous pensons que l'on doit aussi faire intervenir un autre facteur : la capacité des responsables politiques à justifier leurs choix par des principes dont ils peuvent en même temps expliquer le bien-fondé et l'interprétation correcte. C'est la piste que nous voudrions explorer plus particulièrement. Nous pensons qu'elle peut livrer des aperçus significatifs sur l'aptitude des gouvernements à parvenir à leurs fins, notamment dans le cas de visées réformatrices. Cette aptitude est importante pour la compréhension de l'action politique et elle va au-delà des capacités formellement reconnues par la loi.

Nous prendrons l'exemple des valeurs de référence convoquées dans certaines politiques publiques, dans le champ de la politique de l'innovation. Nous avons eu l'occasion d'étudier le cas norvégien qui est, de ce point de vue, spécifiquement pertinent puisqu'un principe très englobant sert de référence à la politique de l'innovation et offre un point d'appui à des argumentaires systématiques, produits par les pouvoirs publics : il s'agit du principe de la soutenabilité (*sustainability*). Nous y trouverons l'exemple d'une explication des politiques suivies qui plonge ses racines dans des principes explicitement revendiqués et appliqués. Ces principes sont de nature à offrir des raisons de faire confiance aux autorités.

Mais il faudra aussi déterminer si l'expérience acquise dans le déploiement des politiques concernées peut faire évoluer les priorités (ou la

rôle des prévisions croisées des individus est mis en rapport avec la réduction de la complexité des situations de choix par N. Luhmann (1968, 2000 ; ch. IV).

¹ Nous privilégions la défiance par rapport à la méfiance, comme antonyme de la confiance, parce que nous ne nous intéressons qu'à un manque de confiance éventuel engendré par des raisons, plutôt que par une attitude psychologique générale des individus (comme celle du « méfiant » selon une certaine acception de ce mot).

pondération des diverses considérations pertinentes) d'une manière qui affecte en profondeur le rapport au principe général. En effet, l'application d'un principe abrite habituellement des réaménagements interprétatifs. Elle peut abriter aussi des changements dans la répartition des rôles ou des pouvoirs. Or, tout cela pourrait bien modifier la teneur même des principes, tels qu'ils sont réellement mis en œuvre, et par conséquent aussi le degré de la confiance que les acteurs sociaux s'accordent mutuellement.

I- LA POLITIQUE, LES VALEURS ET LES SOURCES DE LA CONFIANCE ET DE LA DEFIANCE

Nous partirons de l'exemple du rapport norvégien sur « *Commitment to Research* »¹, dans lequel il apparaît clairement que la recherche éthique, qui fait elle-même partie du processus d'acquisition de nouveaux savoirs fondés sur la recherche, doit permettre de prendre les devants par rapport à des développements à la fois inattendus et menaçants. C'est une approche particulière du choix d'une stratégie face aux craintes du public, bien révélées dans les discussions sur les organismes génétiquement modifiés, sur les choix controversés dans les biotechnologies ou en biomédecine, etc. Le rôle de l'éthique est envisagé, dans ce rapport, comme se situant au-delà d'une démarche d'accompagnement, dans laquelle il faudrait simplement modifier ses valeurs ou ses principes, une fois que l'on se trouve placé devant un fait accompli qui heurte les valeurs ou principes initiaux.

En effet, le processus même d'engendrement des savoirs fondés sur la recherche est présenté, dans ce rapport, comme la suite logique de l'omniprésence du changement qualitatif dans la société. De nombreux aspects de la vie sociale donnent lieu à des « sauts » qualitatifs difficiles à anticiper. La difficulté de l'anticipation oblige souvent la recherche à s'adapter à des changements qui ont déjà eu lieu. Mais la recherche doit aussi comporter un aspect plus prospectif. C'est ce que l'on trouve mis en relief dans le rapport *Commitment to Research*. Ainsi, l'une des tâches attribuées au « *Research Council of Norway* » est d'intégrer pleinement le principe de précaution au travail effectué sur les programmes de recherche. Or, ce principe renvoie à un processus simultané de décisions étagées dans le temps, d'acquisition de connaissances par la recherche et d'évaluations successives des situations. Il apparaît très clairement que l'application du principe doit permettre l'anticipation active ou la prévention de

¹ *Commitment to Research*. Report No.20 (2004-05) to Storting, Norwegian Ministry of Education and Research.

changements qualitatifs. Dans une première approche, il semble que ce type de stratégie soit de nature à donner certaines assurances aux acteurs sociaux.

Par ailleurs, comme on le voit aussi dans ce rapport, la politique de la recherche peut tenter de s'articuler au concept de « société fondée sur la connaissance » (*knowledge-based society*). L'émergence de ce concept coïncide avec la prise de conscience de changements qualitatifs profonds, qui se produisent régulièrement mais d'une manière toujours surprenante, en lien avec des développements scientifiques, technologiques et sociaux qui suscitent souvent des craintes ou la surprise. De ce point de vue, l'effort pour maîtriser certains aspects des changements sociaux, notamment ceux qui posent problème d'un point de vue éthique, doit se fonder sur l'orientation judicieuse des efforts de recherche.

L'éthique trouve ici sa place dans le dispositif de recherche, en sorte que la réflexion concertée sur les principes et les valeurs de référence s'inscrit dans une démarche d'anticipation active de la nouveauté. Dans la mesure où la nouveauté est en l'occurrence un facteur d'anxiété ou de rejet, la référence aux principes dans l'action joue un rôle dans l'établissement de la confiance. C'est certainement à ce niveau qu'il est pertinent de dire que l'encadrement de l'action publique par des principes est de nature à susciter la confiance du public, qui obtient certaines assurances quant à l'adaptation future à des circonstances encore inconnues.

D'une manière plus précise, la confiance en politique intervient souvent d'une manière très importante dans des séquences de discussions, consultations ou négociations qui donnent l'occasion à différents groupes ou acteurs de présenter à tour de rôle des demandes ou revendications. Au cours de ces séquences, la confiance ne peut pas s'établir sans un rapport direct avec le succès espéré des demandes que chacun est amené à formuler. En effet, la confiance n'a pas simplement à voir avec la prévision du comportement d'autrui, mais concerne plus spécifiquement la prévision du comportement d'autrui tel qu'il prendra forme en réponse à nos propres demandes ou revendications.

Pour cette raison, la confiance semble conditionnée par les repères communs : ai-je l'assurance que mes demandes seront prises en compte d'une manière sérieuse, par des autorités qui les mettront en rapport avec des données factuelles objectives ? Et aussi : puis-je être assuré que les demandes de chacun seront considérées de manière équitable (ou impartiale) et en faisant référence aux repères normatifs généraux (valeurs, textes constitutionnels, chartes...) reconnus en commun ? Et enfin : puis-je

considérer que les règles procédurales formellement acceptées seront suivies dans les faits ?

A l'arrière-plan de telles préoccupations, on peut situer une réflexion plus générale sur le statut des principes ou des valeurs dans l'action politique. Comme l'a montré R. Matland (1995), certains des phénomènes que nous rencontrons à propos des valeurs générales se retrouvent dans le rôle d'encadrement que jouent les politiques publiques et leurs principes pour un certain nombre d'interactions sociales. Dans ce contexte, les chercheurs s'intéressent au rôle des exemples et des précédents, à l'inflexion apportée (en réponse à des circonstances nouvelles) à l'interprétation de repères généraux, et à l'étroite imbrication entre la succession de situations partiellement nouvelles et l'introduction créative de nouvelles interprétations ou valeurs dans un registre moral ou, plus généralement, normatif. La mise en place des politiques donne certains repères aux acteurs sociaux mais on peut dire que ces repères sont complétés ou précisés par les réactions successives à des situations non anticipées.

Nous privilégions l'exemple des politiques de l'innovation dans le cas norvégien en raison de la volonté très explicite, dans ce pays, de rattacher ces politiques à des valeurs et principes présentant un très grand caractère de généralité et de publicité. Un principe englobant sert ici de référence à la politique de l'innovation, à savoir, la « soutenabilité ».

Dans un domaine comme les politiques de l'innovation, un rôle est joué dans ce pays par des notions ou des valeurs de référence qui influencent la conception même des institutions et de leurs finalités, notamment :

- les valeurs de « société ouverte » impliquées dans le modèle d'une « société de la connaissance » dont l'innovation a un fort contenu scientifique (innovation *knowledge-intensive*)¹ ;

- l'équité (impliquée dans le concept composite de développement durable, qui apparaît comme une nouvelle manière d'articuler entre elles des préoccupations sous-jacentes telles que l'équité, le respect de l'environnement, le poids accordé aux générations futures, etc.). L'équité est également impliquée dans le modèle de l'accès égalitaire à la connaissance.

De telles valeurs ne sont pas créées de manière *ad hoc*. Elles servent à formuler des options politiques qui peuvent avoir un caractère nouveau et volontariste mais elles prennent en même temps place dans un référentiel partagé qui excède ces usages politiques. Ces repères sont de nature à offrir

¹ Cela est souligné dans le rapport norvégien *Commitment to Research*, p. 20.

des raisons partagées pour l'action et la coordination. Dans le cas norvégien, par exemple, l'équité et l'égalité sont largement concrétisées dans le modèle social-démocrate dominant, et correspondent à des attentes normatives prédominantes, qui se traduisent dans les institutions. De même, le souci de l'environnement se trouve concrétisé de multiples manières dans d'autres secteurs de l'action politique et des institutions. Dans ces exemples, la nouveauté ne se marque pas dans la *création* radicale de nouvelles valeurs mais plutôt dans de nouvelles manières de *pondérer* ces valeurs les unes face aux autres, ou de les relier entre elles.

L'encadrement de la vie sociale par des valeurs de base explicitement reconnues est également notable à l'échelon des politiques. On le voit dans des politiques-cadres, telles que les objectifs de Barcelone ou la Stratégie de Lisbonne ainsi que dans des « buts stratégiques », adoptés à l'échelon national : l'insistance sur la qualité d'une manière générale, sur l'innovation (qui doit rattraper la compétitivité...), la promotion du dialogue entre science et société, l'internationalisation, la qualité du recrutement.

La dimension du dialogue « science-société » place la délibération au cœur de la mise en œuvre des politiques. A cet élément d'emblée procédural, on confère une portée morale ou éthique. La notion de « bien commun » qui est également mise en avant (pour les « Instituts de recherche » liés aux branches industrielles) signifie qu'il y a des impératifs de recherche et d'innovation dont les enjeux se répartissent largement dans la population ou parmi les entreprises. Il est donc manifeste que l'orientation générale de l'action publique se trouve, ici, explicitement adossée à des valeurs qui sont appuyées sur un référentiel commun. Plusieurs objectifs généraux de ce genre sont précisément mis en relief à travers une thématique de « priorités »¹.

Un tel encadrement par des principes généraux paraît correspondre au type d'implémentation des politiques publiques ménageant une place importante aux essais et erreurs, aux innovations décentralisées et à la création de nouvelles pistes par des agents non gouvernementaux. On peut également y rattacher la méthode de « coordination ouverte », retenue pour la mise en compatibilité des systèmes éducatifs dans la « *Stratégie de Lisbonne* » de l'Union Européenne².

¹ *The New White Paper on Research*. Ce livre blanc gouvernemental sur la recherche met en valeur l'internationalisation, la recherche fondamentale, la recherche appliquée.

² *The EU Lisbon Strategy – A Norwegian Perspective*, Ministère du commerce et de l'industrie, Oslo, 2007, p. 23. Noté dans ce qui suit : *The EU Lisbon Strategy...*

Ce type de politique est supposé favoriser une logique de « remontée de bas en haut », fondée notamment sur l'expression des besoins et l'adaptation des politiques aux revendications manifestées dans la délibération et la concertation. Bien qu'il soit classiquement associé à un degré élevé d'ambiguïté dans les objectifs poursuivis et les moyens préconisés, cette ambiguïté n'est pas seulement à considérer comme un défaut ou une imperfection transitoire : elle abrite aussi des ressources pour l'apprentissage et pour une adaptation flexible aux circonstances et aux progrès de la connaissance. Ces logiques favorisent des processus d'innovation ou de création en matière politique, comme le souligne Matland (1995).

Cette remarque de portée générale est parfaitement illustrée par les opérations du Conseil National pour la Recherche norvégien. Dans la spécification même des objectifs de l'institution, on trouve des éléments qui renvoient à la délibération publique (« discuter des besoins », « favoriser la coopération et la répartition des savoirs »). Le Ministère de l'industrie et du commerce met pareillement en avant la dimension consultative et délibérative (par des invitations formalisées, en particulier) dans l'élaboration de grands documents de référence tels que le « *New White Paper on Research* ». On voit ici comment une perspective volontariste sur ce qui relève de la création ou de l'innovation – « le progrès » scientifique et technique – se projette sur un horizon de délibération, tandis que le concept même de savoir se trouve délibérément élargi d'une manière qui correspond aux ambitions de la politique suivie.

II- L'ADAPTATION GRADUELLE DES VALEURS ET DES PRINCIPES DE GOUVERNANCE

Dans l'exemple des politiques de l'innovation, la dimension volontariste de l'action politique se traduit par le dépassement des zones de gouvernance traditionnelle, au profit d'une gouvernance multi-sectorielle, comme l'illustrent la recherche de « *global winners* », dans le Livre blanc norvégien sur la recherche ou, en France, les « pôles de compétitivité » qui associent des acteurs relevant de différentes catégories¹. Dans la stratégie de Lisbonne, telle qu'elle est reprise en Norvège par *The EU Lisbon Strategy...*, l'accent est mis sur la résolution à poursuivre des réformes

¹ Ces réseaux soulèvent par ailleurs le problème des manières d'y accéder une fois qu'ils sont créés (il y a là un enjeu que l'on peut alternativement décrire comme un enjeu de respect de la concurrence et comme un enjeu d'équité).

internes à l'échelon national, dès lors qu'est mis en place un recours à des institutions supranationales pour assurer le suivi des développements concernant la croissance et l'innovation (p. 20). De la sorte, se trouve entérinée une adaptation continue des orientations politiques, et même des principes de gouvernance, en lien avec la dynamique interne de l'innovation et de la coopération internationale. Des principes de gouvernance assez précis sont avancés (p. 20, v. aussi p. 33 sur l'épargne et p. 34 sur les responsabilités politiques)¹.

De ce point de vue, il faut remarquer que le « bon fonctionnement des institutions » est explicitement retenu comme objectif de la conception des politiques et des principes devant régir les politiques. En d'autres termes, on voit bien apparaître une dimension « fonctionnelle » dans le choix de valeurs de référence. Dans *The EU Lisbon Strategy...* (p. 77) parmi les centres d'intérêt pour la conception des politiques, on trouve : « assurer le bon fonctionnement des institutions sociales et des structures générales d'incitations publiques qui apportent une contribution positive aux efforts de R&D et d'innovation » ; il s'agit alors de promouvoir la restructuration et la compétitivité. Il faut aussi accroître les liens entre le secteur commercial et les institutions de recherche. Dans ce document et dans la mesure où l'accent est mis sur la capacité d'innovation, la compréhension des fonctions du gouvernement apparaît gouvernée par la contribution possible de ce dernier à la promotion d'un tel objectif. De ce fait, les principes de répartition des responsabilités (p. 80) sont rendus très dépendants de l'évolution des circonstances technologiques et économiques.

Le rapport *The EU Lisbon Strategy...* recense un certain nombre d'objectifs de la politique d'innovation qui relèvent en fait de la recherche d'une influence sur les valeurs présentes dans la société. De la sorte, les valeurs elles-mêmes, loin de constituer simplement un arrière-plan figé, deviennent en partie un enjeu politique. Par exemple, pour le secteur commercial (p. 84), on se préoccupe du renforcement simultané de la compétitivité, de la gestion effective, mais aussi de la démocratie, des opportunités égales, de la tolérance et de l'ouverture à la diversité en entreprise.

¹ Evidemment, se posent ici des problèmes classiques relatifs aux idéaux de gouvernance ou aux « *guidelines* de la gouvernance » selon l'expression utilisée dans ce contexte. On peut se demander si, en fixant des orientations d'ensemble qui ont vocation à survivre aux alternances politiques, on ne réduit pas abusivement l'incidence du débat démocratique.

Dans l'éducation, il s'agit de promouvoir l'esprit d'entreprise, notamment à travers des certificats consacrés à l'initiative économique (*entrepreneurship*) ; c'est l'enjeu d'une stratégie spécifique en Norvège pour les années 2004-2008¹. Il peut s'agir aussi, à travers la politique d'innovation dans le secteur des technologies d'information, de favoriser le développement d'une culture de la sécurité (p. 98). Ce type d'ambition s'étend également à la recherche d'un impact sur les valeurs du secteur public (p. 105), qui révèlent par là à la fois leur caractère évolutif et leur statut d'enjeu pour les politiques suivies. Dans cette volonté de « renouvellement » (*renewal*), l'accent est mis sur les valeurs suivantes :

- l'orientation vers les utilisateurs : satisfaire les besoins, simplifier l'accès ou l'usage, communiquer ;
- l'ouverture : s'efforcer de donner à tous une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des activités du secteur public, de son utilisation des ressources, de sa qualité et de ses résultats ;
- l'amélioration de l'efficacité (en particulier pour mieux assurer les tâches se voyant reconnaître une priorité) ;
- promouvoir la qualité (avec un accent sur la mesure et l'évaluation) ;
- promouvoir la participation (des usagers, des employés et des organisations).

Dans un registre qui ne se ramène pas strictement aux valeurs mais qui leur est lié, on peut mentionner aussi la recherche délibérée d'un impact sur l'« atmosphère » propice à la création de richesses et aux initiatives du secteur privé. Ces objectifs appellent à la fois l'accroissement de la coopération intersectorielle et le suivi des efforts d'adaptation aux besoins du public. Ici, la création d'un climat propice au développement économique apparaît intimement lié aux bonnes raisons des acteurs (saisies dans une thématique des besoins).

Les stratégies de ce genre sont lancées dans un univers administratif et politique – mais aussi éducatif et économique – qui est déjà structuré par des valeurs de référence. Dès lors, l'adossement de la stratégie suivie à un corpus de valeurs présentant un certain caractère de nouveauté (avec au moins quelques inflexions nouvelles) est inévitablement destiné à interagir avec les valeurs de référence (assorties de priorités et de poids respectifs) qui préexistent. Cette interaction n'est pas accidentelle : elle est voulue, et cela oblige à considérer qu'une partie de l'enjeu des stratégies politiques en question a comme objet direct les valeurs du public. De toute évidence,

¹ The EU Lisbon Strategy..., p. 86.

l'acceptabilité des évolutions ou des réformes est liée à la capacité de renforcement mutuel des éléments axiologiques anciens et nouveaux, dans les circonstances créées par les évolutions économiques, culturelles et sociales. La confiance est à ce prix.

Certaines des valeurs mises en avant dans ces contextes ont un caractère clairement et exclusivement politique : c'est le cas en particulier de la *cohésion nationale* et de l'*inclusion*, avec ce qu'elles impliquent en termes de correction des différentiels de développement régionaux. La référence à des valeurs éthiques est évidemment aussi une source de problèmes, qui tiennent précisément à la dimension éthique en tant que telle. Ainsi la politique d'ensemble est pensée comme devant respecter un certain standard de « neutralité ». Mais, évidemment, la sélection des projets aidés par une institution telle que le Conseil norvégien de la recherche ne peut être « neutre ». Cette sélection reflète au contraire des valeurs substantielles telles que la recherche, l'innovation, la qualité, le développement régional, etc.

De même, la recherche de la qualité et de la compétitivité est justifiée par des raisons éthiques – en particulier, la bonne utilisation des fonds publics – mais il peut en résulter un biais par lequel se trouvent favorisés ceux qui sont déjà les meilleurs dans leur branche (ou même, plus radicalement, les entreprises existantes par rapport à celles qui pourraient exister), ou certaines branches (par exemple l'industrie au détriment des services).

Ces tensions sont évidemment exploitées par les théoriciens néolibéraux qui mettent en doute la légitimité d'une concertation et d'une action publiques résolues pour favoriser la recherche et l'innovation : il peut y avoir violation de l'impartialité – comme le soulignent, de façon critique, Streit et Muessler (1996) – ou découragement de la concurrence et donc de l'innovation et de la « création de valeur ».

Les entretiens conduits au Ministère de l'industrie et du commerce norvégien et au Conseil norvégien de la Recherche aident à apercevoir comment des politiques volontaristes peuvent être travaillées de l'intérieur, par une réflexion critique sur le statut même de l'action publique et ses limites. Ainsi, une question importante du point de vue du développement économique est celle du rapport entre l'éthique et la confiance. Par exemple, en Norvège, cette connexion est jugée centrale, et résumée par l'idée que le Gouvernement agit pour le bien commun ; on y voit notamment une garantie contre les demandes excessives de réglementation, de contrôle ou d'intervention de l'Etat.

A propos d'un projet innovant ou créatif tel que la capture du CO₂, le Ministère de l'industrie et du commerce norvégien met en avant la dimension *morale* de la politique suivie, autrement dit, le fait qu'il y a véritablement un engagement collectif et que cet engagement structure l'action publique. Les arguments d'intérêt général sont abordés dans la perspective d'un « devoir » et ils reposent sur des thèmes liés à la croissance, tels que l'orientation de la création de valeur vers le bien-être ou l'innovation, rapportée au bien commun.

Entre ces deux thèmes, des liens sont assurés par certains « récits » (*narratives*). Ainsi les systèmes de prestations sociales sont décrits comme des garanties de flexibilité favorisant la promotion conjointe de ces objectifs. La dimension régionale, par ailleurs, loin d'être vue seulement comme un élément contingent perturbateur, se trouve explicitement fondée sur une préoccupation pour le bien-être (*welfare*) de chacun. On peut trouver dans ces « récits » des éléments de justification publique de l'action publique, qui font véritablement partie de l'action. Ces éléments de justification jouent manifestement un rôle dans la coordination des acteurs politiques et sociaux pour la mise en œuvre effective des politiques. A l'horizon de ces préoccupations, les autorités identifient explicitement un « principe éthique d'ensemble » : la soutenabilité (*sustainability*).

De la même façon, les entretiens menés dans ce Ministère, au printemps 2007, font ressortir de manière remarquable le rôle structurant des justifications et la volonté explicite de faire intervenir des principes au plus haut niveau de généralité, sans dépréciation, donc, de l'échelon des « grands principes ». Comme l'a montré Nils Roll-Hansen (2006), il y a une tension importante entre la référence à l'utilité et la référence à l'autonomie en matière de créativité scientifique et technique. B. Saint-Sernin, de son côté, a également insisté sur la connexion essentielle entre la réussite scientifique – et donc son utilité – et l'organisation collective volontariste, même si celle-ci est loin d'expliquer l'intégralité des succès et (négativement) des échecs.

Cette tension fondamentale se retrouve dans la conception des politiques ou des programmes publics. Ceux-ci ne peuvent s'inscrire complètement dans un schéma de type moyen-fin, dans la mesure où les finalités elles-mêmes, comme le choix des orientations thématiques, restent ouvertes à cause du caractère indéterminé des avancées scientifiques et techniques (Khalil, 2008). Dans le résultat des entretiens conduits en Norvège, par exemple, cette ouverture se manifeste clairement sur deux terrains :

- d'un côté, la place importante de la délibération et de l'expression des besoins ou des aspirations dans les processus de concertation et de dialogue qui mènent à la définition des axes de l'action politique et économique ;

- d'un autre côté, le rôle structurant et permanent de la référence à des principes très généraux qui tolèrent des *adaptations interprétatives* (au vu des circonstances et de l'évolution des connaissances) et qui offrent un appui au dialogue.

Les entretiens conduits en Norvège mettent en relief un élément supplémentaire : le rôle actif que l'on fait jouer aux « grands principes » pour construire des récits politiques de justification, qui permettent de relier entre eux, de manière structurée, plusieurs grands axes des politiques suivies¹.

CONCLUSION

L'exemple des politiques d'innovation et de recherche fait ressortir une caractéristique importante des processus de réforme dans l'action politique : l'adaptation aux circonstances doit être reliée à des principes et à des faits et, par là, elle doit pouvoir prendre appui sur des raisons accessibles aux acteurs. Cette dimension de l'action politique fait intervenir le rapport aux principes et aux valeurs, mais d'une manière qui ne reste pas figée dans des formulations définitives.

On peut d'ailleurs s'inquiéter des déformations éventuelles que font subir les ambitions des politiques publiques aux principes qui servent de références. De plus, la politique ne procède pas seulement des valeurs mais influe en retour sur elles comme cela se trouve illustré dans l'étude de cas qui a été proposée. Nous n'y voyons pas seulement un danger mais aussi une opportunité. Notre analyse nous conduit en effet à chercher de ce côté le rôle effectif de la confiance dans la mise en œuvre des politiques publiques.

¹ Ce rôle est également mis en évidence par L. Boltanski et L. Thévenot dans *De la justification* à la différence que chez ces auteurs, les récits de justification prennent place dans des relations de pouvoir et ne sont pas nécessairement à interpréter tels qu'en eux-mêmes, indépendamment de ces relations. En revanche, dans les contextes auxquels nous nous sommes intéressés, les principes jouent un rôle structurant dont l'opération est difficile à concevoir, si l'on fait abstraction de ce qui est supposé concernant l'adhésion à ces principes ou les croyances normatives qui s'y attachent. Quoi qu'il en soit de la psychologie de l'endossement individuel des jugements, certains jugements normatifs structurent l'interaction sociale et les discours auxquels ils offrent des références communément admises. V. Boltanski (1984), Boltanski et Thévenot (1991).

Appréhendée en lien avec le consentement au changement, la confiance n'est ni un simple « climat » propice ni la rencontre des esprits permise par une totale convergence de vues. Elle est plutôt à saisir dans l'aptitude à affronter les changements d'une manière coordonnée, en s'appuyant sur des principes qui offrent des raisons, et dont l'interprétation demeure ouverte à certaines évolutions.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOLTANSKI (Luc), « La Dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 51, 1984.

BOLTANSKI (Luc) et THEVENOT (Laurent) *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

KHALIL (Elias L.), « The Problem of Creativity. Distinguishing Technological Action and Cognitive Action ». A paraître, *Revue de philosophie économique / Review of economic philosophy*, 2008.

LUHMANN (Niklas) 1968 (4^{ème} éd., 2000) *Vertrauen*. Stuttgart, Lucius & Lucius. Tr. fr. S. Bouchard, *La confiance* (Paris, Economica, 2006).

MATLAND (Robert E.), « Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5/2, p. 145-175, 1995.

ROLL-HANSEN (Nils), « Why the distinction between theoretical (« basic ») and practical (« applied ») is important for the politics of science ». A paraître, *Social Epistemology*, 2006.

SAINT-SERNIN (Bertrand), *La Raison au vingtième siècle*. Paris, Seuil, 1995.

SAINT-SERNIN (Bertrand), *Le Rationalisme qui vient*. Paris, Gallimard, 2007.

STREIT (Manfred) et MUESSLER (Werner), « The Economic Constitution of the European Community: "From Rome to Maastricht" », In: F. Snyder (dir.), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration*. La Haye, Kluwer Academic Press, 1996.