

**« Les constructions imaginaires de la « gouvernance » à l'épreuve du local », *Idara*,
revue de l'École Nationale d'Administration, Alger, Vol 15, n°2, N° 30, 2005.**

L'enquête présentée ici fait suite à mon travail sur les « politiques de la ville » commencé en 1989, lesquelles seront une tentative d'élaborer et de mettre en pratique un nouveau paradigme d'action publique, c'est à dire un dispositif spécifique dans le processus de déconstruction de l'État social national, présentée dans la vulgate socio politique comme « fin de l'État-Providence ». Elle met en œuvre une hypothèse déduite de la sociologie des organisation qui suggère qu'une politique publique, et par extension une pratique de gouvernement, ne peut être comprise seulement par les objectifs qu'elle est censée servir. Elle n'a d'existence réelle pour autant qu'un ensemble d'acteurs, de groupes, de réseaux sociaux lui donnent sens, la prennent en charge, la mettent en œuvre et, ce faisant, la transforment aussi. Ce qu'elle est réellement sur le terrain de l'organisation locale, sa nature et son contenu, est donc irréductible à des objectifs, mais résulte d'une rencontre de ceux-ci avec un champ d'acteurs. Du coup, l'étude d'une politique publique et d'une pratique de gouvernement, passe par celle des caractéristiques propres de ce champ, c'est à dire par la mise en évidence des mécanismes d'interaction et d'échange prévalant entre les acteurs, des équilibres de pouvoir et des enjeux qui les sous-tendent et les modes de régulation qui en « organisent » le déroulement.

Cela suggère par conséquent que l'élaboration de politiques publiques et leur mise en œuvre s'articulent sur des « manières de gouverner », ou plus directement sur des « manières de diriger » des ensembles institutionnels, qu'ils soient nationaux ou municipaux. De ce fait, l'on peut penser raisonnablement qu'elles puissent être susceptibles de variations plus ou moins grandes. Par conséquent, et plus encore sous l'injonction de « gouvernance », les modes de gouvernements, ces « manières », ne peuvent être compris seulement par les objectifs qu'ils sont censés servir. Ce qu'ils sont réellement en effet, leur nature et leurs contenus, sont irréductibles à des objectifs précis et, dans le cas de la « gouvernance », référés à des imaginaires portés par des « acteurs » en interaction avec d'autres dans le champ institutionnel. Par cette définition, la notion de « gouvernance »¹ présente une congruence avec l'appareillage

¹ Voir à ce sujet: Prévost Gérard, « Introduction à l'étude du concept de "gouvernance", *Idara*, revue de l'École Nationale d'Administration, Alger, vol 11, N° 1, 2001. J'en rappelle ci-après les principaux éléments, tels que je les ai présentés lors du colloque préparatoire. La notion de « gouvernance » suppose une sorte d'étatisme sans État. Elle donne ainsi congé à Max Weber puisqu'un étatisme sans État évoque une bureaucratie faible ; les fonctionnaires doivent disparaître! La théorie de la gouvernance, comme réponse spécifique à la question du gouvernement des sociétés, a pour objet une réflexion, non sur l'exercice du pouvoir et de la domination, mais sur les modes « les plus efficaces de management des sociétés », comme sur le modèle de l'entreprise en économie capitaliste. Elle a pour origine une analyse de la « crise de gouvernabilité » qui refléterait l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique – qui entraînerait une inflation budgétaire – et l'émergence d'une convergence dans tous les pays. C'est l'idée que dans un monde de plus en plus complexe et différencié, l'État a perdu ses capacités d'action et du coup sa légitimité, etc. Elle suppose que l'État est déconnecté de la « société civile », caractérisé par une crise du statut des classes moyennes salariées et une juxtaposition de plus en plus grande des clivages culturels et sociaux: la hiérarchie et la bureaucratie ne fonctionnent plus, les politiques ne servent plus à arbitrer, etc. ; l'État n'a plus que l'apparence du pouvoir, d'où la « nécessité de nouvelles formes de régulation ».

Cependant, force est de constater que, malgré ces présupposés, l'État social résiste. La notion de gouvernance, par le fait de sa construction conceptuelle ne peut rendre compte ce phénomène. C'est parce que celle-ci pêche par son historicisme évolutionniste, très en vogue dans les sciences sociales anglo-saxonnes, par son contextualisme – qui suppose un surgissement du développement historique de la rationalité – et par sa tendance marquée au fonctionnalisme: toutes les études se situent dans une perspective de développement nécessaire et inéluctable et dans des contextes rompant avec les arrangements anciens et prétendre ainsi arbitrer entre les demandes. Les solutions proposées par la théorie peuvent ainsi être exportées, toutes en étant adaptées aux situations locales. En fait, il faut prendre en compte des phénomènes de « path-dependency », qui implique que les pays continuent à se développer selon leur modalité typique héritée de l'histoire.

Notons par ailleurs que la notion peut recourir à un certain simplisme face aux problèmes réels rencontrés par les sociétés humaines. L'enjeu actuel est homologique avec le moment né de la révolution néolithique qui consistait à gérer de la rareté. Aujourd'hui, c'est la révolution urbaine où il s'agit de gérer de l'abondance, d'où les problèmes contemporains – la question sociale – qui relèvent de sa répartition ; au delà des intérêts particuliers se

conceptuel de la « politique de la ville » dont j'avais montré l'« impuissance » à réaliser ses objectifs, en mettant en évidence les causes de l'impasse théorique du concept, souvent exprimé sous la figure de « l'État animateur », par le fait de la prédominance de certains présupposés de la sociologie de l'« acteur ». Il s'agit ici des inclinations idéalistes qui ont accompagné le retour des philosophies du sujet, d'où quelques hypothèses quant à ses points aveugles.

Les éléments qui suivent présentent donc les résultats de cette enquête amorcée en 1995 sur les modes de gestion des villes, dans la mesure où, en tant qu'organisations politico administratives municipales insérées dans l'ensemble du dispositif de redéploiement des compétences territoriales, guidées par la « subsidiarité »², leur forme d'« État local » permet d'apprécier les évolutions des principes de gouvernements. Réalisée de façon diachronique sur trois villes des Yvelines en France et dans différents services: urbanisme, scolaire, état civil et gestion du personnel. Elle a pu mettre en évidence ces fonctions profondes, inscrites historiquement, et l'origine des effets pervers de la notion de « gouvernance », notamment dans les coûts des services publics délégués. C'est donc une enquête au coeur du système institutionnel hiérarchisé des municipalités face aux modalités, aux *manières* de gouverner mises en œuvre concernant trois groupes d'acteurs, le Maire et ses conseillers, les directions centrales des services et les personnels d'exécution. Par l'intérêt que présentait sa temporalité (plusieurs années), l'enquête et sa problématique visait à prendre en compte deux variables essentielles: 1 – l'introduction de la notion de gouvernance et sa réception dans les imaginaires, de même que leur formation et leur évolution; 2 l'appartenance politique des dirigeants.

L'imaginaire de la « gouvernance » comme « auto suggestion » et « injonction »

Le premier élément résultant de l'enquête montre que les changements dans la conception du « mode de gouvernement » introduit par la notion de « gouvernance », en tant qu'elle possède une force que lui confère sa présence légitimatrice dans l'espace public international, fonctionne d'abord, à l'échelle des directions (élus et cadres administratifs), depuis la formation d'un imaginaire comme *auto suggestion* ; ces dernières disent « il faut changer... il nous faut changer nous mêmes... nous allons changer, et nous allons changer l'ensemble ». Puis elle tend à se présenter comme une injonction, vécue comme une contrainte forte, évoluant pour devenir un *problème* surdéterminant par rapport aux procédures simples d'exécution des tâches dans les services: un problème qui ne cesse de les désorganiser, c'est à dire d'en réduire l'efficacité, signifiant ici l'optimisation du rapport coût/qualité. Ce rapport se trouve par ailleurs faussé par les dispositifs d'évaluation des politiques publiques qui investissent massivement le champ, aidé en cela par les technologies issues des sciences sociales, elles mêmes mobilisées pour cet objectif.

C'est un « problème » parce que les villes, soumises à des injonctions de « bonne gouvernance », sont devant cette introduction de la notion de « gouvernance » qui ne se fait pas par le biais de transferts technologiques d'action publique, ni ne s'accompagne de procédures techniques, ni de vade-mecum. Par rapport à cette injonction, les élus sont livrés à eux-mêmes, à leurs propres interprétations imaginaires face à l'envahissement du concept dont la puissance résulte plus du prestige des organisations mondiales qui la préconisent. Du coup, ils sont surtout imprégnés par l'idée que la gouvernance est synonyme d'« art de gouverner »! Et si beaucoup sont amenés à croire que gouverner est un « art », c'est parce qu'ils se trouvent en

trouve celui de l'intérêt général, lequel inclut la question fondamentale de la gestion de l'écosystème et de son équilibre. D'une certaine façon, la sociologie de l'État – qui étudie ses rapports avec la société (civile) – se voit soumise à l'obligation d'aller vers une philosophie de l'action publique théorisée à partir du primat de la pensée libérale en économie. Certes, aujourd'hui les points de vue semblent évoluer et corriger – cf. les notes récentes de la Banque Mondiale – les excès de la théorie. Mais cela ne signifie par pour autant un changement de paradigme vers un retour à l'État éducateur.

² *Ibidem*. La subsidiarité est une des formes de la « gouvernance », ou une forme intermédiaire, une étape vers son accomplissement. C'est la forme vers laquelle s'oriente l'Europe actuellement ; un « super Etat faible », préfigurant un « étatisme sans Etat », c'est à dire « sans communauté de citoyens » comme Etienne Balibar en fait l'hypothèse dans *Europe, constitution, frontières*, Éditions du Passant, Paris, 2005.

même temps entraînés dans un processus de valorisation où ils doivent « faire leur preuve » car, comme ils le disent, « ce n'est pas une activité permise à tout le monde », c'est à dire « à n'importe qui »! Ainsi naît un culte spécifique de l'*élite auto proclamée*. Ceci explique que la « gouvernance » soit l'objet d'interprétations personnelles qui se croisent ou se confrontent dans l'appareil hiérarchique de la prise de décision. Les élus se focalisent sur une question centrale: « comment optimiser la production et la performance »? ; question systématiquement renvoyée aux échelons inférieurs de l'organisation et déclinée ainsi: « pourquoi les agents (fonctionnaires) ne font pas d'eux-mêmes ce que l'on attend d'eux... pourquoi n'optimisent-ils pas la production et la performance comme cela devrait être instinctif, comme c'est le cas pour nous »? « Pourquoi ce que nous trouvons normal de faire aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation, n'est pas partagé instantanément par les agents d'exécution »? « Pourquoi pour obtenir ce que l'on veut, faut-il toujours parlementer, négocier ou, souvent, ruser »?

Les réponses apportées par les élus et par les directions des services à ces questions donnent des « manières de gouverner » spécifiques, des idiosyncrasies particulières résultant de trois facteurs: du capital social des acteurs, de leur origine socioprofessionnelle familiale et de leur convictions idéologiques (religieuses, politiques, identitaires, etc.). Trois facteurs qui se conjuguent pour définir des « dispositions d'action » répercutées dans les « modes de gouverner » et de « diriger » définissant des idéal-types « d'action de gouverner » entre *coopération* et *contrainte*, pouvant aussi se décliner entre les notions socio politiques de démocratie et d'autoritarisme.

L'imaginaire de la « gouvernance » et les modes « d'agir »

Les techniques mises en œuvre varient donc entre ces pôles conceptuels, articulant l'un et l'autre de façon plus ou moins symétrique afin de gérer un effectif d'agents nécessitant une hiérarchie. Pour un même groupe d'acteurs elles varient suivant les facteurs qui nourrissent leur imaginaire – idéologiques, etc. – à partir desquels ils construisent des « modes d'agir », en continuité avec l'évolution qu'ils font subir au sens qu'ils accordent à la notion de gouvernance, en fonction de son impact dans l'espace public, et qu'ils croient deviner du fait de la croissance des segments sociopolitiques et médiatiques qui la transportent.

1 - Le mode « démocratique » est un mode « édifiant ». En surface, le maire, par le biais de la forme symbolique donnée à son action, se fait éducateur, plus exactement promoteur d'un développement social. Or, à contrario, il opère dans des dispositifs structurés par le souci exclusif de donner aux participants une « impression », ou un « ressenti », suffisamment fort afin qu'ils acquièrent la conviction qu'ils sont insérés dans une « système démocratique ». Lorsque la conviction s'établit au point qu'ils « jouent le jeu » démocratique, comme ce fut le cas avec les « cercles de qualité » mis en place dans les Mairies enquêtées, les directions s'emploient à réduire ces instances, ou les dispositifs de participation, sous des modalités d'abord consultatives puis, si les participants sont trop entreprenants, sous des modalités de type informatifs jusqu'à leur suppression définitive. Il faut noter l'aspect homologique de ces pratiques des élus dans leurs rapports avec les habitants au sein des « commissions de quartier ».

2 - Le mode « autoritaire », qui se fait aussi populiste, « proche du peuple », et emprunt de la démagogie qui caractérise ce mode. Son paradigme est celui de l'exemplarité concentrée sur la personne « charismatique » du Maire: d'une part il dit « prenez exemple sur moi... regardez et faite comme moi »! ; d'autre part son intention en appelle à l'obéissance par la croyance en la valeur du « chef » auquel serait dès lors reconnu le droit et le devoir de distribuer punitions et récompenses. Il s'agit d'un rapport hiérarchique au « peuple », parfois appelé « petit peuple », vécu et souvent pensé par les gouvernants comme relevant d'une nature prédisposant à la supériorité sociale.

Notons que la variable « appartenance politique » mesurée en catégories Droite/gauche, n'intervient que dans l'objectivation des rythmes d'alternance. Elle ne joue que dans ce domaine, c'est à dire qu'elle n'intervient pas, ou peu, pour spécifier des modes d'agir

« démocratiques » ou « autoritaires ». Cela signifie que l'on entend autant à « gauche » qu'à « droite » que « les fonctionnaires sont peu efficaces... et qu'il faut les changer ». Et l'on constate que les deux idéal-types utilisent des techniques fondées sur des approches « démagogiques ». La variété des configurations de « gouvernement » des élus de villes exprime en fait la recherche d'adaptations visant à acclimater des groupes d'acteurs à des dispositions d'action favorables (c'est à dire, selon l'hypothèse de la gouvernance: le comportement économique orienté par l'axiomatique de l'intérêt).

Cela produit des effets idéal types dans les catégories professionnelles de l'organisation municipale:

1 – Les cadres: sont « travaillés » par leurs propres imaginaires, en tant que professionnels, d'abord soucieux d'assurer leur leadership sur l'organisation.

2 – Les personnels d'exécution: sont animés d'intentions qui varient entre:

- d'une part, la possibilité qu'ils entrevoient de pouvoir obtenir une valorisation sociale – le plus souvent très faible: un échelon dans le grade au plus – et vont donc répondre aux sollicitations dont ils sont l'objet dans le cadre de la mise en oeuvre de la « gouvernance », c'est à dire telle qu'elle est pensée par les cadres et les élus. Mais cette activité est structurée par des jeux stratégiques où s'actualisent leur désir de maintenir un niveau de bien être social, notamment autour des horaires de travail, des jours de récupération, etc.

- d'autre part, la défection, la « démotivation ». On ne note pas dans ce cas que la défection résulterait d'un désintérêt pour la chose publique ; elle s'opère dans un affaiblissement de l'investissement individuel, dont les dirigeants espèrent par ailleurs que l'agrégation dans les interactions compétitives joueront un rôle

- autrement dit, l'introduction des modalités d'individualisation visant les dispositions d'action et les comportements – primes de mérite, de mobilité, de flexibilité interne et externes – donnent des résultats qui contredisent l'optimisation du travail des agents. Celle-ci exige au contraire une multiplicité de formes de coordination et de collaboration. C'est précisément cela qui alimentait, et continu de nourrir, les conflits au sein de la hiérarchie et, surtout lorsqu'elle est de type autoritaire, entre elle et les personnels d'exécution dans la mesure où coordination et collaboration ne peuvent exister sans mettre en question les formes d'organisation hiérarchiques dans les processus de décision et d'exécution.

La « gouvernance » des compétences par la *flexibilité* contre celles de la *continuité*

L'introduction de techniques de « gouvernance », médiatisées par les représentations imaginaires des acteurs telles que décrites ci-dessus, crée une confrontation avec cette configuration héritée, de type traditionnel donc. Cela relève par conséquent d'un conflit de cultures, entre une culture du « nouveau », de la « mobilité » et de la « flexibilité », qui oblige à repenser tous les rapports interindividuels au sein de l'organisation des services des villes et une culture intériorisée – par historicisation (cf. note 1: la notion de path-dependency) – par les personnels d'exécution. Le conflit se concentre sur les sens et contenus conscients et inconscients attribués aux notions de « compétence » et de « savoir faire » ; une sorte de confrontation entre référentiels et donc aussi entre imaginaires: l'un donne une valeur de compétence à la « mobilité », à la « mobilité » et à la « lutte contre les rigidités », l'autre se fonde sur la continuité qui permet de produire des compétences et des savoir faire par *accumulation*, laquelle prévaut dans le champ de l'expérience cumulative, utile, selon nos observations, aux gouvernement municipal en vue d'accroître la qualité des réponses en termes de services rendus au public face à la demande sociale.

Dans ce dernier cas, la stabilité des structures collectives dans l'administration communale y est présentée comme très supérieure à la flexibilité, surtout dès que des connaissances complexes ayant un aspect tacite doivent être mobilisées. Par ailleurs, il peut exister une pluralité de formes de coordination au sein des organisations municipales, y compris dans une organisation rigide. Et la mise en cohérence de ces formes diverses implique de la continuité. En un mot, le fonctionnement d'une hiérarchie ou d'un réseau et les

comportements des agents sont d'autant plus prévisibles et maîtrisables en leur sein, que ces structures sont dotées d'une continuité. Dans la vulgate de la « gouvernance » issue de ses cadres imaginaires de formation, la dénonciation de la continuité par l'itération du rappel à l'ordre « il faut changer! » et du culte du « nouveau », est un impératif catégorique dont les agents ne savent et ne comprennent jamais pourquoi il est invoqué ; il implique donc paradoxalement des rigidités, donc aussi de l'autoritarisme, contredisant de ce fait la « gouvernance » puisqu'elle cela tend à accroître les conflits et par conséquent, blocages, inefficacité et désorganisation. Dans l'organisation municipale, la division technique du travail correspond à une spécialisation croissante nécessaire à la continuité et à l'efficacité de l'organisation municipale. Y faire de la « substitualité », ou de la polyvalente, une norme, revient à nier la spécialisation et à refuser la division du travail.

La flexibilité semble en effet impuissante à rendre compte des complémentarités techniques nécessaires dans les affaires publiques. L'étude diachronique de l'évolution de la « productivité » du travail dans les villes enquêtées, à partir des paramètres budgétaires et de la structure des personnels, montre une plus grande efficacité de l'organisation municipale dès lors que la division du travail y est développée, c'est à dire aussi que les actifs matériels et humains ont été spécialisés ; autrement dit elle devient d'autant plus efficace qu'elle est moins flexible. Une organisation municipale qui se veut flexible produit des coûts de sortie plus élevé qu'un système fondé sur la spécialisation, précisément parce que n'accumulant aucune compétence, les déficits de savoir faire doivent être comblés par des achats de compétences externalisées, correspondant éventuellement à des opérations de privatisation. Les effets désorganisateurs liés aux mobilités, mobilités qui dans une mairie peuvent désigner la fonction de polyvalence, entraînent des surcharges de coûts – qui relèvent de coûts de « réparation » – importants. Il en est de même pour les services délégués: enlèvement des ordures ménagères par tri sélectif (c'est à dire qui met à contribution la habitants à titre gratuit), cantines des écoles (moins fréquentées suite à l'évolution de l'opinion publique quant à la qualité, baisse non compensée par une baisse de coûts mais dont résulte une surcharge demandée par le mandataire pour financer les risques de pertes, etc.), secteur du loisir et des sports nécessitant , face à des besoins qui ne sont plus satisfaits, des subventionnements non compensés malgré l'appel au bénévolat valorisé. Il faut également prendre en compte les coûts à plus long terme des effets sociaux des dé-socialisations de toute une série d'activités prises en charge auparavant par la collectivité.

Par rapports à ces paramètres, l'analyse des budgets montre que les coûts supplémentaires générés par la volonté de flexibilité, hors transferts de services de l'État vers les villes (c'est à dire en offre de service constante) et en francs constants, augmentent de 10 à 13% selon les configurations municipales! Du coup, les baisses d'impôts promises à cette hauteur se trouvent inversées à la hausse dans la même proportion. Et ceci y compris en tenant compte des changements dans la structure du personnel consécutifs aux réductions du nombre des agents qui ont été spécialisés par accumulation et dans une organisation rigide. La notion de compétence défendue par les tenants de la « gouvernance » dans les villes peut donc être totalement artificieuse, car l'offre de service est d'autant plus efficace qu'elle traduit une accumulation et une spécialisation de compétences. La rigidité de l'organisation présente par conséquent une supériorité, paradoxalement en tout cas par rapport à la flexibilité dans la gouvernance. Ces phénomènes plongent les élus et les directions dans des abîmes de réflexion et d'incompréhension face à leurs imaginaires et aux faibles résultats obtenus par leur « gouvernance ». Les élus doivent donc chercher à légitimer des dispositifs de contraintes commandés par des rappels à l'ordre des « autorités » dont l'effet disciplinaire est toujours provisoire, alors que la coopération est orientée plutôt vers l'autodiscipline. De là résultent dans une même législature, plusieurs approches du « mode de gouverner » qui aboutissent dans la plupart des cas à se fixer sur des modes autoritaires hiérarchiques traditionnels, car « c'est encore ce qui marche le mieux »! D'où une pause relativement forte dans les opérations de privatisation, y compris sous forme de service délégués. Problème que *l'évaluation*, devenue

une antienne, sinon un culte en matière de politique publique car pensée comme essentielle dans le paradigme de la concurrence et de la main invisible par lequel il faut toujours chercher à vérifier que le résultat d'une action est appropriable par les individus, parvient nullement à corriger.

La « gouvernance » locale et ses effets sociaux

L'enquête révèle un effet inattendu qu'il convient de signaler ici. Il se rapporte à l'historicisation de ce que l'on peut nommer, dans le sens que lui a donné Robert Castel, la « sécurité sociale » ou « protection sociale » correspondant pour les populations dans le besoin ou à faible capital culturel, à un droit de propriété sur des biens dont la capitalisation des flux de ressource pour les détenir est prise en charge par l'organisation municipale, et dont elle constitue un équivalent. Cet élément accentue les contradictions auxquels les maires de la « gouvernance » doivent faire face. Les communes, en effet, entretiennent un véritable filet social composé d'agents des services municipaux, sans que les instances de direction (cadres et élus) en soient pour autant conscients ni qu'elles agissent en conséquence. Leurs compétences sont faibles, c'est à dire correspondant à des niveaux d'école faibles, mais elles peuvent faire preuve de « savoir faire » précis et rigoureux appuyés sur des continuités cumulatives, notamment des compétences sociales, ou simplement de la « bonne volonté », mobilisables ponctuellement, mais cependant à un niveau d'efficacité très optimisé. Cet aspect d'effet sociologique de la gestion des villes, qui s'apparente fondamentalement et de façon irremplaçable à l'intégration sociale classique, apparaît désormais comme un effet déstabilisateur des modernisateurs en matière de gestion de services publics locaux, et contradictoire avec les dispositifs de « gouvernance » locale et se heurte aux imaginaires qui tentent de les faire exister. Et il est contradictoire à un double titre, car cette catégorie, par les liens multiples qu'elle entretient avec la population de la ville, joue un rôle dans la fabrication d'une « réputation » des dirigeants qui doivent en tenir compte, surtout quand ils sont des élus aspirants à leur réélection.

Conclusion provisoire

A travers sa réception par les instances politiques locales qui cherchent à la mettre en œuvre la « gouvernance » à l'épreuve du local manifeste l'absence d'intentions techniques et, par la même, sa polysémie agrafée à des constructions imaginaires. Mais la diversité des modes de gouverner, au nom du concept de gouvernance et de son « autorité », correspond à la diversité des approches de questions qui restent structurellement inchangées et qui se compliquent par le fait, qu'avec la gouvernance, on est au cœur d'une problématique qui fait passer le gouvernement en tant qu'activité civilisatrice des comportements à une activité pour un comportement économique spécifique des agents.

L'enquête montre cependant, que l'adaptation à un système de contraintes, comme apparaissent l'être les configurations de mise en œuvre de dispositifs de « gouvernance », dans la mesure où elle ne mobilise qu'une facette de l'individu, ne conforme pas pour tous les autres aspects de la vie. Autrement dit l'adaptation, si elle peut réussir dans tel ou tel système de contraintes, en admettant que cela soit le cas – ce que ne vérifie pas l'étude empirique –, ne préjuge jamais d'une plus grande faculté à se modeler globalement aux exigences d'un autre système de référence. Que des individus soient en situation de développement « contraint », imposant un changement, quand ils paraissent accepter un transfert technologique ou se plier à des règles décalées de leurs habitus sociaux, ne semble pas signifier qu'ils modifient par là même l'ensemble de leurs rapports au monde. Ainsi, l'étude de la « gouvernance » locale, permet-elle de poser des hypothèses nouvelles quant aux points aveugles de la sociologie des organisations.