



# Les États occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre

---

par Luc Rouban

**p**our apprécier l'évolution des modes de gouvernement en Occident, il faut s'interroger sur la véritable portée des nombreuses innovations des deux dernières décennies. Les multiples débats sur la mondialisation et sur la corrélatrice fin des territoires<sup>1</sup> ont tous mis en cause le rôle économique et le statut politique de l'État dans les démocraties occidentales et mis en exergue la puissance des entreprises privées, des réseaux, des groupes d'intérêt, ainsi que l'élargissement du domaine de la coopération multilatérale.

La réflexion s'est donc organisée sur le terrain, sinon de l'opposition, du moins de la nouvelle dynamique existant entre l'État et le secteur privé. Les déréglementations, la libéralisation des échanges, l'interpénétration des territoires par les flux financiers en Europe et sur le continent américain, la cession de fonctions régaliennes à des entreprises ou à des groupes privés au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne<sup>2</sup> poussent à raisonner dans les termes d'une interaction nouvelle entre l'État et la

---

1. Voir notamment : Bertrand Badie, *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995 ; Olivier Dollfus, *La Mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Bibliothèque du citoyen », 1997.

2. Voir l'article de Béatrice Hibou dans ce même numéro.

société civile ou, du moins, entre « ce qui est l'État » et « ce qui n'est pas l'État », puisque ce sont bien ces deux définitions qui conditionnent la suite du raisonnement.

En effet, si l'on sort de la vulgate libérale qui oppose l'État bureaucratique, autoritaire et impuissant au marché souple, évolutif et propice à la convivialité entrepreneuriale, ou encore de la littérature populiste qui s'épuise à dénoncer les inacceptables privilèges des castes de fonctionnaires face à la misère des salariés du secteur privé, on perçoit des phénomènes d'échanges ou de complémentarité dont les deux « acteurs », l'État et le « privé », sont à tout le moins difficiles à caractériser. On a légitimement le droit de s'interroger : l'État, c'est quoi ? Car, à vouloir subsumer derrière le même concept les administrations publiques, le pouvoir central, l'ensemble des interventions plus ou moins structurantes sur la société ou sur l'économie, on gomme précisément les contours des autres questions qui hantent le débat sur la privatisation des modes de gouvernement et concernent aussi bien le degré de démocratie que l'efficacité de l'action publique. Mais on peut également s'interroger sur ce qui constitue l'identité du « privé » : s'agit-il des entreprises, des individus, des groupes d'intérêts, des relations sociales communautaires, des réseaux familiaux ? On gardera donc à l'esprit que le passage du public au privé, et réciproquement, n'est peut-être pas tant le fait de critères juridiques que de critères politiques ou de représentations sociales.

Une seconde interrogation épistémologique concerne la validité des comparaisons sur de grands ensembles régionaux. Il faut l'avouer : on sait bien peu de choses sur les représentations de l'État, ne serait-ce que dans les divers pays européens<sup>3</sup>. Ces représentations dépendent bien entendu des histoires nationales mais aussi des structures sociales : transférer au secteur privé la protection sociale n'a pas la même portée en France, où domine une alliance des professions libérales et du service public, et en Suède, où des solidarités associatives ou de voisinage offrent des solutions alternatives. Intégrer dans la comparaison des pays africains ou asiatiques serait encore plus imprudent, car on ne disposerait d'aucune variable discriminante qui puisse indiquer si, oui ou non, la privatisation de l'État a le même sens et la même portée sociopolitique dans tous les cas de figure.

Il faut également prendre garde aux fausses similitudes historiques, surtout lorsqu'il s'agit de mesurer l'interpénétration du secteur public et du secteur privé. Certes, sous l'Ancien Régime, l'État passait par la Ferme générale pour recouvrer l'impôt, et bon nombre de charges administratives étaient vénales, mais la notion d'État ne se comprenait pas alors comme celle de l'État-nation républicain. Elle renvoyait à la théorie de la Couronne et s'effaçait devant la figure du souverain incarnée dans la personne royale. La constitution d'un espace public républicain touche très précisément à la question qui nous préoccupe ici puisqu'elle détermine une « liberté des modernes » voyant se différencier ce qui relève du civil, espace de commerce, et ce qui relève du civique, où s'exprime la citoyenneté<sup>4</sup>.

Ces deux réserves épistémologiques conduisent à s'interroger sur l'enjeu du débat mais aussi à en déceler la richesse. La « privatisation » de l'État peut aller de l'importation de techniques de gestion développées dans les entreprises jusqu'à l'indifférenciation entre secteur public et secteur privé, processus dont les effets sociopolitiques peuvent être très différents d'un pays à l'autre selon les trajectoires historiques. S'agit-il alors de mettre en lumière une nouvelle phase de développement politique plus ou moins normative, une *good governance* selon les critères consacrés de la Banque mondiale, ou bien de repérer des éléments de changement des systèmes politiques contemporains ? On optera ici pour le second terme. La question d'une « privatisation » de l'État ou des modes de gouvernementalité<sup>5</sup> est en effet double et renvoie, d'une part, à la cohésion du pouvoir politique et, d'autre part, à l'intelligibilité de l'espace public. Le rôle et les capacités d'évolution de l'État s'exercent sur ces deux registres, qui sont directement activés par les processus de « privatisation », au-delà des rengaines économistes sur les stratégies institutionnelles à élaborer pour s'enrichir un peu plus que les autres ou des « découvertes » concernant les fonctions réglementaires de l'État, lesquelles ne surprennent que ceux qui ignorent le droit public.

La privatisation ne concerne donc pas que les outils utilisables pour mener à bien l'action publique : c'est la nature même de celle-ci qui évolue et transgresse les frontières entre public et privé. Elle pose en d'autres termes la question du pouvoir.

---

3. Les eurobaromètres sont d'une pauvreté insigne. Une seule question est posée, qui concerne seulement la confiance qu'accorde l'opinion des États membres de l'Union aux différentes institutions gouvernementales pour leur capacité à adopter des décisions dans l'intérêt public. On voit ainsi que 42% des personnes interrogées en Europe font confiance à leur gouvernement national (avec un taux de sans-réponse de 15%) alors que 39% font confiance au Parlement européen et 38% à la Commission européenne (mais dans les deux cas avec 24% de sans-réponse). Mais ces données sont des moyennes qui recouvrent des disparités importantes entre États membres. Par exemple, et pour ne prendre que le cas des Parlements, on voit que l'opinion en Autriche préfère, et de loin, son Parlement national au Parlement européen (48% de confiance contre 29%), comme en Allemagne, en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas. En France, c'est l'inverse : 46% des personnes interrogées font confiance au Parlement national contre 51% au Parlement européen. En Italie, cet écart est encore plus important : 29% font confiance au Parlement national contre 46% au Parlement européen. Mais l'on ne peut pas opposer l'Europe du Sud à l'Europe du Nord car, en Grèce ou au Portugal, c'est l'inverse : le Parlement national est considéré comme plus fiable que le Parlement européen. Voir : *Eurobaromètre*, 45, 1996, pp. 96 et sq.

4. Jean Leca, « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil (dir.), *Logiques d'État et immigrations*, Paris, Kimé, 1992, pp. 13 et sq.

5. Ce terme est utilisé pour éviter de trop user du terme de « gouvernement » dans son acception anglo-saxonne qui désigne le fonctionnement des institutions publiques au sens large. La notion de gouvernementalité permet également de circonscrire le registre des imaginaires politiques, voire des styles de vie, comme le suggère Jean-François Bayart pour l'Afrique et l'Asie, in Jean-François Bayart (dir.), *La Greffe de l'État*, Paris, Karthala, pp. 31 et sq. La gouvernementalité, en ce qu'elle définit des horizons politiques possibles ou acceptables, ne relève pas d'une culture établie une fois pour toutes mais de stratégies et d'enjeux de pouvoir. La « privatisation » de l'État n'est pas seulement affaire de techniques gouvernementales (par exemple, contractualiser la fourniture de services publics). Elle suggère et active des registres d'action mais aussi de réussite sociale. C'est, par exemple, reconnaître la hiérarchie sociale créée par un « marché » qui n'a pas plus de réalité que l'État auquel on l'oppose ; c'est aussi évoquer la notion de risque ; c'est encore faire prévaloir le choix individuel sur toute autre considération d'efficacité collective réelle ou supposée. Mais les concepts de marché, de risque ou de choix individuel n'ont pas nécessairement la même connotation dans tous les systèmes politiques occidentaux.

## Réinventer l'État : la nouvelle gestion publique

Les États occidentaux ont, dans leur grande majorité, entrepris depuis une quinzaine d'années de modifier en profondeur leurs systèmes de gestion. Ces réformes ne peuvent être mises au compte d'une modernisation banale des appareils d'État. Elles sont constitutives d'une nouvelle théorie de l'État au nom de laquelle la « privatisation » doit permettre de transformer non seulement les administrations publiques mais également les rapports prévalant entre ces administrations, le pouvoir politique et les citoyens. Il s'agit bien de « réinventer le gouvernement », pour reprendre le titre d'un ouvrage à succès qui a servi de bible aussi bien à George Bush qu'à Bill Clinton<sup>6</sup>. Issue des réformes menées en Grande-Bretagne par Margaret Thatcher puis aux États-Unis par l'administration Reagan, cette nouvelle politique institutionnelle a gagné de proche en proche tous les pays anglo-saxons, y compris, et peut-être surtout, ceux de la zone Pacifique, Australie et Nouvelle-Zélande.

L'engouement pour les formules néo-libérales s'appuie sur une doctrine désormais bien établie, largement diffusée par l'OCDE. Elle est constituée de principes directeurs clairement inspirés des théories managériales de l'entreprise : la décentralisation des responsabilités, l'orientation vers la demande externe, l'anticipation des réactions aux décisions, l'attention portée davantage aux résultats qu'aux processus, le rôle visionnaire de la direction, l'apprentissage permanent au sein des organisations, le travail en équipe et la participation aux décisions, le développement des mesures d'évaluation des performances associé à la création d'incitations pour le personnel, le recours à la sous-traitance et au partenariat, la comparaison des coûts avec ceux du marché, enfin la séparation claire et tranchée entre ce qui relève du public et ce qui relève du privé.

Ce dernier point est sans doute le plus significatif. Ces réformes mettent en cause tous les modes d'interaction entre public et privé sur lesquels repose l'État-providence. Le tissu organisationnel des politiques de distribution est clairement dénoncé, en raison non seulement de sa propension au gaspillage mais encore de son autonomie politique, qu'il s'agisse du National Health Service en Grande-Bretagne, des syndicats de la fonction publique en Italie, des corps de fonctionnaires en France ou en Espagne, des diverses agences régulatrices aux États-Unis<sup>7</sup>. La réforme de la gestion a pour ambition de réduire le poids des déficits ou le niveau de l'endettement mais également de transformer les règles du jeu qui opèrent aux frontières de l'administratif et du politique.

Dans la plupart des cas, les fonctionnaires ont constitué une cible privilégiée aussi bien dans les discours que par les mesures très concrètes prises pour réduire leurs effectifs. En Nouvelle-Zélande, la fonction publique est passée en dix ans, entre 1984 et 1994, de 88 000 à 36 000 agents ; aux États-Unis, le rapport Gore (*National*

*Performance Review*) a proposé en 1993 de réduire de 12% le poids de la fonction publique fédérale, un objectif presque atteint cinq ans plus tard ; dans l'Ontario, au Canada, à la suite de la réforme proposée par le gouverneur Mike Harris, le nombre des salariés de l'État a fondu de 13% entre 1995 et 1997, par non-renouvellement des départs en retraite complété par plus de 5 000 licenciements ; en Grande-Bretagne, en revanche, la réduction du nombre des agents publics – de 25% entre 1979 et 1993 – a consisté davantage dans des requalifications juridiques des emplois, désormais contractualisés selon le droit commun. Par comparaison, la France fait figure d'exception, car elle a à peu près stabilisé ses effectifs de fonctionnaires depuis dix ans sans avoir été longtemps en mesure de faire plus que d'en ralentir le taux d'augmentation, même durant le gouvernement libéral de Jacques Chirac entre 1986 et 1988.

Le statut social de la fonction publique a connu, dans la plupart des pays touchés par cette transformation de la gestion publique, un déclin sensible. Le fonctionnaire « budgétivore » a été mis en devoir de justifier son utilité économique. L'Ontario a décidé de divulguer tous les salaires du secteur public dépassant les 100 000 \$ par an ; les rémunérations ont été réduites de 30% en Australie entre 1981 et 1991 ; les augmentations salariales en Grande-Bretagne doivent désormais être compensées par des gains de productivité ; en Nouvelle-Zélande, on s'est contenté de geler les salaires, moyennant quoi les conditions de travail ont été maintenues.

Cette politique de réduction des coûts s'est également traduite par une diminution drastique des dépenses publiques. Aux États-Unis, la suppression des programmes d'aide sociale ou leur réorganisation en partenariat avec les États fédérés (regroupement de 600 programmes en 27 unités négociables avec les partenaires) a permis, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, d'afficher en 1997 un budget en équilibre, et même excédentaire. Une fois de plus, la réforme fédérale a entériné les réformes déjà en vigueur dans de nombreux États fédérés, tel le Texas. Cette vague de libéralisme a touché les autres pays suivant des rythmes et des calendriers différents. En Nouvelle-Zélande, le projet de réduire les dépenses de santé, d'habitat social ou d'assurance sociale, lancé en 1984, s'est poursuivi

---

6. David Osborne et Terry Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

7. Car la déréglementation aux États-Unis s'est très concrètement traduite par la réduction du nombre d'agences régulatrices ou par la limitation de leurs pouvoirs, alors que cette même politique de déréglementation conduit à créer de nouvelles agences régulatrices en Europe. C'est pourquoi, dans son ouvrage *La Communauté européenne : un État régulateur* (Paris, Montchrestien, 1996), Frandomenico Majone ne parvient pas, avec l'amalgame qu'il opère entre régulation et réglementation (lequel relève d'une erreur de sémantique mais aussi d'une vision quelque peu normative du modèle administratif convenant à l'Union européenne), à expliquer ce qui se joue derrière la déréglementation des services en réseaux. Ceux-ci ne sont pas seulement régulés par des actes réglementaires. Ils le sont aussi, et surtout, par la relation qui est opérée dans chaque État membre entre ce qui est censé relever du secteur public et ce qui doit appartenir au secteur privé. En France, le « secteur public » garde sa spécificité sociologique et politique. Il s'agit d'une institution ayant une longue histoire et chargée de revendications relatives au moins autant à la promotion sociale qu'à la fourniture de biens et services.

après 1990 malgré le changement de gouvernement ; au Canada, les réformes ont été modulées selon les provinces : dans l'Ontario, les prestations sociales ont été réduites de 20% à partir de 1995, l'ensemble des réductions de crédits sur les projets d'équipements collectifs a compté pour 15% de tout le budget ; alors que le programme Klein dans l'Alberta présente sans doute l'exemple le plus achevé d'une mutation brutale et autoritaire, la réforme s'est faite plus douce au Québec, où une politique systématique de fermetures d'hôpitaux a néanmoins été pratiquée en 1996.

En Europe, les critères de convergence pour la réalisation de l'euro ont assez largement masqué des politiques nationales visant à la réduction des déficits publics. Ces mesures se sont traduites par des plans systématiques de réforme des assurances sociales, dont les plus ambitieux et les plus difficiles à mettre en place ont été lancés en France et en Italie. Partout en Occident, les dépenses sociales ont été dévolues à la périphérie des systèmes politiques centraux, qu'il s'agisse de décentralisation comme en France, ou de mobilisation des réseaux associatifs comme au Canada ou en Suède. Ces mécanismes de transfert n'ont pas pour seule justification une bonne gestion financière : ils s'insèrent également dans la perspective d'une logique de subsidiarité et de parcellisation des politiques. On peut, bien entendu, considérer la territorialisation des problèmes sociaux comme une victoire de la démocratie et un renforcement des pouvoirs des citoyens dans la définition de l'action publique. Mais, en l'absence de procédures de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ou de structures politiques locales qui soient réellement ouvertes à des débats contradictoires – ce qui est encore largement le cas de la France –, les vertus de la proximité s'évanouissent au profit de conflits endémiques entre collectivités ou entre les élus et les groupes d'intérêt, conflits surcodés par le jeu électoral. La France ne dispose toujours pas de moyens pour mettre en œuvre le principe d'*accountability*, qui fait peser une contrainte d'imputabilité au moins morale de l'action publique sur les élus et les fonctionnaires, et que l'on trouve au cœur des démocraties anglo-saxonnes<sup>8</sup>. Le managérialisme suppose en effet que l'on puisse distinguer ce qui relève de la gestion et ce qui relève du choix stratégique ou moral, mais cet équilibre est instable et reste très fortement dépendant de la conception que chaque pays se fait du travail politique. En France, l'exemple des élections régionales de 1998 montre que la politique locale reste dominée par la conception nationale de ce travail et des carrières qui y sont liées.

Une troisième caractéristique de ce mouvement de réforme tient à ce qu'il produit une véritable politique institutionnelle. L'un des principes fondamentaux est de séparer ce qui relève du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques, confié aux instances ministérielles centrales, et ce qui relève de la mise en œuvre, laissé à des partenaires liés par contrat et soumis à la concurrence du marché. Les plans de réforme, adoptés tant en Grande-Bretagne avec le projet *Next Steps* qu'aux États-Unis

avec le *National Performance Review*, reposent sur l'idée d'une comparaison des coûts avec le marché et sur la précarisation des structures publiques. Cette précarisation passe également par l'utilisation intensive, à l'intérieur même de l'appareil d'État, des relations contractuelles afin de recruter un personnel d'encadrement soumis à des exigences de résultats selon des modalités précises. La formule de l'agence, développée en Grande-Bretagne sur le modèle suédois et qui accueille désormais 65% de la fonction publique, permet à ce titre d'identifier les responsabilités des gestionnaires et de soumettre leur travail à une grille quantifiée de critères économiques. Ce modèle institutionnel, désormais appelé « modèle de Westminster », se retrouve dans toutes les anciennes dépendances de la Couronne britannique. En Europe continentale, la Suède est la seule à le représenter ; les Pays-Bas ou les Länder allemands n'en ont surtout retenu que les techniques contractuelles.

On mesure ici à quel point la France reste à l'écart de ce courant de pensée, toutes les mesures introduites depuis le Renouveau du service public lancé par Michel Rocard en 1989 s'étant insérées dans le cadre du Statut général de la fonction publique et dans l'organisation ministérielle traditionnelle. On peut néanmoins remarquer une propension à développer la formule de l'agence, sous la forme très classique de l'établissement public, notamment pour encadrer la réforme de la politique de santé<sup>9</sup>.

Quelques grands principes viennent donc organiser cette transformation des États occidentaux : la recherche de l'efficacité prime la recherche de l'efficacéité et la résolution des problèmes sociaux s'efface derrière une intervention au moindre coût ; les dépenses de l'État sont freinées ; l'action publique s'organise davantage autour d'un usager souvent devenu client et bénéficiant de la déréglementation des services en réseaux ou de la concurrence des prestataires de services locaux ; le statut social de la fonction publique est abaissé ; les gestionnaires disposent de budgets globaux pour obtenir des résultats dont ils doivent rendre compte ; les contrôles centralisés sur les effectifs, la nature des emplois, les rémunérations font place à des arrangements négociés par les gestionnaires de terrain.

Cela étant, cette réforme reste étroitement dépendante des besoins politiques de chaque État. Pour simplifier, on peut dire que les pays d'Europe du Nord s'en sont inspirés pour échapper au modèle webérien du pouvoir rationnel-légal alors que les efforts des pays d'Europe du Sud consistent bien davantage à rationaliser

---

8. Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », in François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 329 et sq.

9. On pourrait ajouter que le rapport Picq demandé en 1993 par Édouard Balladur sur la réforme de l'État, et qui s'était inspiré des réformes managériales, fut assez vite enterré. Par la suite, le Commissariat à la réforme de l'État, créé par le premier gouvernement Juppé, s'est consacré à des réformes techniques beaucoup plus classiques et modestes, qu'il s'agisse d'organiser la déconcentration administrative ou d'améliorer la mobilité professionnelle des fonctionnaires.

leurs structures, à lutter contre la corruption et à introduire un minimum de rigueur dans la gestion publique. Le point de départ de ces réformes et leurs événements déclencheurs ne sont pas les mêmes : critiques virulentes contre la misère du service public en Grande-Bretagne ou en Italie, absorption des cinq anciens Länder de l'Est par l'Allemagne, fédéralisation de l'État en Belgique, crise des finances publiques en Grèce, amendement de l'État-providence aux Pays-Bas ou en Suède<sup>10</sup>.

Il ne ressort pas de cette vague de réformes un modèle post-webérien limpide qui permettrait d'assurer une convergence institutionnelle au-delà de la commune préoccupation financière. Mais il ne faut pas non plus se tromper de niveau de comparatisme. Dans cette politique, on peut distinguer, derrière les différences institutionnelles ou constitutionnelles qui demeurent, la volonté de rendre l'État plus compétitif afin non seulement de renforcer le soutien que les citoyens ou les contribuables peuvent lui apporter, mais encore et surtout d'éviter que le niveau d'endettement et de déficit ne devienne un repoussoir pour les investisseurs privés ou une menace pour la santé des monnaies. La privatisation de l'État peut également se comprendre comme la prise en compte de la dimension financière de l'action publique et de la nécessité d'accueillir dans les plus brefs délais et dans les meilleures conditions (ce qui implique une faible corruption, un style de vie urbain et un minimum d'aménagement du territoire) des flux financiers mondialisés se déportant d'un marché sur l'autre en quelques jours, voire en quelques heures. La qualité de l'infrastructure institutionnelle est devenue un des éléments de la compétitivité mondiale, comme en témoigne la crise financière asiatique de 1997, provoquée directement par des politiques d'emprunt aventureuses mais, indirectement, par le laxisme d'une classe politique peu scrupuleuse et l'absence de structures de contrôle fiables. Sa banalisation, sur le modèle fourni par l'entreprise privée (et ne pourrait-on pas parler de *bench-marking* idéologique ?), signifie que l'État est devenu une ressource économique comme une autre. On pourrait également interpréter *Mani pulite*, la campagne italienne de lutte contre la corruption, bien plus comme une réaction de la bourgeoisie industrielle du Nord craignant de perdre toute crédibilité dans les transactions commerciales que comme un soulèvement spontané de l'opinion contre des mafias qui lui procurent des emplois depuis des lustres. La réforme Draghi, visant à établir, à partir de juillet 1998, des règles de transparence pour les sociétés cotées en Bourse, si elle fait peser une menace sur le capitalisme familial italien traditionnel, permet également de satisfaire les marchés financiers.

Les effets de ces réformes sont difficiles à évaluer<sup>11</sup>. Pour justifier leurs nouveaux systèmes de gestion, des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande invoquent leurs performances économiques : baisse des impôts, maîtrise de l'inflation, croissance de l'emploi ; mais la relation de cause à effet n'est pas toujours claire-



ment établie. Le fait est que l'opinion les soutient en général. D'après des enquêtes, un taux de satisfaction de l'ordre de 75 % a été ainsi obtenu dans l'Ontario malgré des réactions syndicales particulièrement virulentes ; l'administration Clinton a une cote de popularité élevée ; les évaluations menées par les agences britanniques montrent un bon taux de satisfaction chez leurs « clients »<sup>12</sup>.

Par ailleurs, les analyses montrent que la nouvelle gestion publique a permis de mieux adapter au cas par cas la mise en œuvre des politiques publiques, que les personnels se sont davantage attachés à leurs missions ou à leurs organisations, que la déconcentration des décisions a profité aux usagers. La contrepartie négative est constituée par la disparition d'une culture unifiée de la fonction publique – une nouvelle fracture sociale séparant les cadres supérieurs des employés – ou par le brouillage des frontières de compétences entre les diverses agences de gestion. Les évaluations techniques diffèrent assez sensiblement d'un pays à l'autre, mais l'on sait déjà que l'application des règles de la nouvelle gestion publique n'est pas chose aisée : on est parfois revenu sur les rémunérations à la performance car elles s'avéraient contre-productives, entraînant des conflits là où le travail collectif devrait au contraire être encouragé ; la réduction des coûts s'est faite au détriment de la qualité des services ; les transformations structurelles et la réforme de la gestion n'ont pas pu être menées de front. En outre, il est impossible de mesurer le coût des externalisations qui touchent directement à la qualité de la vie : les citoyens paient moins d'impôts mais ne sortent plus de chez eux à la nuit tombée. On atteint vite les limites de ce qui peut être décidé sur la base de critères purement économiques. Le bilan politique et théorique de ces réformes doit être encore plus nuancé.

## Le managérialisme ou la politique par d'autres moyens

Les critiques principales que l'on peut faire à l'idéologie managériale ne sont pas tant dues, en effet, à ses approximations méthodologiques (on ne voit pas, par exemple, en quoi assimiler l'État métaphoriquement à une entreprise privée fournirait des outils de décision susceptibles de produire des effets sociaux identiques) qu'à ses présupposés théoriques. L'idée maîtresse consistant à distinguer ce qui relève du privé et ce qui relève du public exige un travail politique de balisage car les critères juridiques sont inopérants pour séparer des flux d'informations et des échanges

10. Pour une discussion des types de réforme et des conditions de leur mise en œuvre : Sabino Cassese, Vincent Wright (dir.), *La Recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996 ; « Les administrations en Europe : d'une modernisation à l'autre », *Revue Française d'Administration Publique*, n°75, juillet-septembre 1995.

11. Pour un débat général sur la transformation récente des États occidentaux : Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *Governance in a Changing Environment*, Kingston-Montréal, McGill-Queens University Press, 1995.

12. Voir le bilan établi par l'OCDE : *Analyse comparative, évaluation et gestion stratégique dans le secteur public*, programme PUMA, Paris, 1997.

de ressources économiques et politiques. Ce travail de construction de la nouvelle modernité de l'État s'appuie sur des justifications intellectuelles qu'il est possible de contester radicalement.

Première assertion : il existerait une manière idéale de gérer l'action publique, comme Tony Blair est venu le rappeler aux députés français en mars 1998. Il n'y a pas, a-t-il affirmé, d'économie de droite ou de gauche mais seulement une économie qui marche et une économie qui ne marche pas. On pourrait souscrire à l'hypothèse inverse et penser que la gestion publique doit s'adapter aux divers systèmes politiques en tenant compte des cultures ou de l'environnement stratégique. Seconde assertion : les bureaucraties traditionnelles répugneraient au changement (l'un des avatars de la pensée-Michel-Crozier). Or les exemples de changements bien mieux négociés dans le secteur public que dans le secteur privé pullulent. En France, l'adaptation des administrations nationales à la nouvelle donne européenne a été bien plus rapide que celle des entreprises, notamment dans le domaine des produits de santé. Le corps des ingénieurs des télécommunications a nettement mieux absorbé la transformation de France Télécom en entreprise qu'Alcatel n'a absorbé la transformation du marché de la téléphonie. Les chiffres du chômage peuvent également indiquer que les capacités d'adaptation des entreprises ont surtout été conçues en termes malthusiens sans tenir compte des besoins de main-d'œuvre qualifiée. Enfin, le choix d'un modèle administratif a reposé sur un seul critère : la réduction des dépenses. Or la mondialisation n'implique pas nécessairement que l'État se désengage ou se retire de la régulation de la vie sociale, elle peut tout autant exiger une intervention active afin de ménager une transition socio-économique. En bref, le champ de l'action politique reste toujours ouvert et n'est jamais totalement contraint par des choix économiques.

Les changements apportés par le managérialisme dans le secteur public doivent donc être décryptés comme le moyen de résoudre des problèmes politiques plutôt que des problèmes d'organisation ou de gestion. Le but des réformes entreprises depuis une quinzaine d'années a été de renforcer le pouvoir politique et de mettre fin à la complexité d'un tissu administratif devenu assez largement incontrôlable. Les projets initiaux de Margaret Thatcher comme ceux de Ronald Reagan avaient pour ambition explicite de réaffirmer l'autorité des élus sur les fonctionnaires, de briser le « *government* » issu d'un État-providence filandreur aux multiples ramifications. La contraction de l'État doit muscler l'autorité politique et, derrière le managérialisme, transparait la figure du leader charismatique. Il n'y a donc plus de place pour des pouvoirs intermédiaires. En Grande-Bretagne, les syndicats furent brisés à la suite des grèves les plus dures qu'ait connues le pays. En Suède ou aux Pays-Bas, il s'agissait de reprendre le contrôle des prestations et d'encadrer l'activité des agences locales chargées de l'aide sociale. En Italie ou en Grèce, la réforme fut explicitement mise au service d'un renforcement de l'État de droit démocratique.

La structure des élites, quant à elle, n'a guère évolué. On peut, certes, mettre l'accent sur l'exemple britannique des agences, dont les responsables proviennent aux deux tiers du secteur privé. Mais la population des hauts fonctionnaires occupant Whitehall, dont le profil est toujours celui des « oxbridgiens », n'a pas été renouvelée. Ces derniers ont d'autant plus soutenu la réforme *Next Steps* qu'elle leur permettait de se décharger des nouvelles contraintes de la gestion sur les fonctionnaires de rang moyen ou inférieur ou sur les directeurs d'agence qui n'appartiennent pas à leur monde. La réforme de l'État en France reçoit le soutien des grands corps de l'État qui ne se sentent pas vraiment concernés et acceptent bien volontiers que l'on renforce les pouvoirs des préfets au travers de la déconcentration ou que l'on sépare le pilotage des ministères de la mise en œuvre de l'action publique. Cette réforme exigerait néanmoins que soit reconnue une fonction d'encadrement supérieur en dehors des grands corps de l'État, reconnaissance qui se heurte, elle, à de très vives résistances.

La privatisation de l'État passe aussi par l'appropriation familiale ou collective des sommets de la décision ou des structures chargées de mener à bien les réformes. La mise en réseau permet alors d'alléger les contraintes de l'État rationnel-légal. Ce phénomène de privatisation (et son corollaire : la politisation de la fonction publique) peut s'observer dans toutes les phases de transition, lorsque l'État redevient un enjeu de pouvoir d'autant plus convoité que le déplacement des frontières entre ce qui relève du public et ce qui relève du privé redistribue les cartes des ressources sociales, assurant la promotion de certains groupes aux dépens des autres. La privatisation passe alors aussi par le contrôle de la scène politique locale. Il s'agit, pour se forger une réputation d'homme d'État et envisager une carrière nationale, de s'assurer des « clientèles » et de démontrer son savoir-faire. Ce phénomène est évidemment très visible en Russie, où l'écroulement de l'économie d'État ouvre un champ d'investissement inespéré à tous les profiteurs du système communiste. Mais, quand Andreï Klimentiev devient maire de Nijni-Novgorod après avoir promis monts et merveilles aux salariés en usant d'un discours propre aux milieux criminels<sup>13</sup>, on ne peut s'empêcher de penser que les recrutements familiaux et les campagnes populistes ont été au cœur de toutes les affaires judiciaires qui ont secoué les milieux de la notabilité locale en France ces dernières années. Cette évolution est évidemment liée au développement d'une vision utilitaire de l'espace politique local : il est nécessaire et suffisant d'être efficace sur le plan économique même si cela conduit à contourner l'État de droit. Une nouvelle relation centre-périphérie se met en place : le rejet de la corruption et des arrangements à la périphérie sauvegarde l'inaltérabilité du « centre », mais un centre désormais sans territoire, qui n'est plus qu'une tête de réseau.

13. « Les alliances "mafiuses" des politiciens russes », *Le Monde*, 2 avril 1998.

Les bilans dont on peut disposer sur la transformation des appareils d'État montrent assez clairement que la fragmentation ou le transfert des activités de gestion à des partenaires publics ou privés sous contrat se sont accompagnés de la mise en place de contrepoils permettant un contrôle politique plus étroit.

Tout d'abord, et contrairement aux affirmations des réformateurs, le managérialisme ne s'est pas traduit par une dépolitisation des administrations<sup>14</sup>. L'idée de séparer ce qui appartient au « *management* » de ce qui appartient à la stratégie (« *policy* ») a perdu son attrait lorsque les gestionnaires ont dû rendre des comptes plus fréquents et plus détaillés soit devant l'opinion soit devant les organes législatifs. La plus grande visibilité de l'action gouvernementale et la nécessité de disposer d'équipes fortement soudées ou encore de correspondants fidèles ont également poussé les autorités politiques à choisir les nouveaux managers en fonction de leur adhésion aux objectifs gouvernementaux (aux États-Unis, cette adhésion constitue, par exemple, l'un des critères d'évaluation professionnelle des fonctionnaires du *Senior Executive Service*).

Ensuite, la plupart de ces réformes n'ont fait qu'accélérer la dualisation des organisations, observable depuis longtemps dans le secteur privé, au profit du cercle étroit des états-majors.

Aux États-Unis, la supervision des administrations par l'exécutif est désormais presque entièrement concentrée au sein de l'*Office of Management and Budget*. Les présidences Reagan et Bush, tout en tenant un discours managérial, ont renforcé le contrôle politique des nominations aux postes de responsabilité<sup>15</sup>. En Grande-Bretagne, la réforme fut étroitement surveillée par les services du Premier ministre et par une nouvelle *policy unit*. En France, les cabinets ministériels n'ont fait que se renforcer, intervenant sans cesse dans la vie quotidienne des services et contrôlant étroitement les nominations aux postes de direction selon un modèle de politisation qui rompt radicalement avec la « technocratie » des années soixante<sup>16</sup>. Le troisième facteur de concentration du pouvoir tient au développement des critères financiers qui ont donné aux organes du Trésor des moyens incomparables pour suivre dans le détail les opérations du terrain. La déconcentration ou la décentralisation ont été compensées par une centralisation et une intensification de l'information financière dans tous les pays occidentaux. Le développement de ce qu'il faut bien appeler le libéral-populisme appelle un contrôle étroit des finances publiques. Les démembrements organisationnels comme la décentralisation touchent ici leur limite fonctionnelle. On peut ainsi observer en France que bon nombre de collectivités locales remettent en régie, et donc sous forme bureaucratique, des activités encore gérées il y a peu par des associations ou des établissements publics.

La privatisation de l'État reste donc incomplète mais sert de révélateur à un autre phénomène : la privatisation du pouvoir.

## La privatisation du pouvoir ou les apories de la nouvelle gouvernance

La transformation des outils de gestion accompagne la redéfinition des rapports sociaux entre les acteurs que sont les administrations d'État, les entreprises, les collectivités locales et les citoyens. Parler de « privatisation » de l'État n'implique pas seulement une réflexion sur sa souveraineté ou sur sa centralité. Au demeurant, de tels débats sont en général très décevants et conduisent le plus souvent à reconnaître, selon les terrains de recherche que l'on retient, une forme ou une autre de recomposition de l'État ou de nouvelle complexité de l'action publique. Le tableau que l'on peut faire de l'État en Europe est alors éminemment contrasté : la souveraineté reste forte dans les domaines de sécurité interne ou externe alors qu'elle tend à disparaître dans celui de la régulation macro-économique, du fait de l'Union européenne et de la création de l'euro<sup>17</sup>. De plus, on ne doit pas oublier que la construction européenne est le fait des États membres, qui peuvent l'amender et l'orienter différemment, ce que la conférence intergouvernementale de Turin du printemps 1997 est venue clairement illustrer. Aux États-Unis, on ne voit pas en quoi l'État fédéral a cédé quoi que ce soit de sa souveraineté monétaire, l'étendant au monde entier et se renforçant à la faveur des crises asiatiques ou sud-américaines. Rien n'indique non plus son incapacité à mener des actions militaires extérieures ou à imposer sa politique par la manière forte aux autres acteurs internationaux. On sait très bien que seules quelques résolutions de l'ONU sont appliquées, certaines autres étant discrètement oubliées en fonction des enjeux de la diplomatie régionale au Moyen-Orient ou en Afrique. En somme, la hiérarchie des pouvoirs existe toujours et les moyens de la coercition n'ont pas disparu. Mais les outils de l'action se sont transformés et il s'avère parfois plus efficace d'utiliser aujourd'hui l'arme économique pour contraindre certains gouvernements à se démocratiser que d'envoyer des escadres en haute mer. Le résultat pratique sur la misère des peuples est sans doute le même mais le moyen paraît moins violent et surtout moins directement imputable à l'intervention des démocraties au grand cœur.

Le recours à l'action indirecte est désormais systématisé, ce qui vient ruiner le principe d'*accountability* comme les théories de la représentation. Confier l'assurance vieillesse à des fonds de pension, le développement économique local à des entreprises qui passent progressivement de la fourniture d'eau à la vente clé en main

14. Voir notamment : David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (dir.), *New Public Managers in Europe*, Londres, Macmillan, 1996.

15. B. Guy Peters, « L'échec du "managérialisme" dans une société managériale : la gestion du secteur public aux États-Unis », *Revue Française d'Administration Publique*, n°70, avril-juin 1994, pp. 283 et sq.

16. Luc Rouban, *La Fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

17. Pour une réflexion récente sur cette question : Anne-Marie Le Gloanec (dir.), *Entre Union et nations, l'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

d'aménagement du territoire, enfermer la relation de service dans une grille de lecture commerciale imposée à des usagers devenus clients, c'est rompre le lien éthique faisant de l'État ou de sa sphère d'activités un lieu de solidarité et de reconnaissance mutuelle des droits et des obligations. L'État se présentait en effet comme le garant d'un échange politique où l'on troquait de la citoyenneté contre de la solidarité selon une grille de lecture à prétention universaliste, et non pas seulement des prestations contre de l'argent selon des critères et des protocoles particuliers et changeant d'un secteur d'activité à l'autre. En d'autres termes, le développement de multiples marchés ou quasi-marchés économiques fournissant les biens publics tend à fragmenter et à dissoudre le marché politique tout entier. On ne peut s'empêcher de penser que la « privatisation » de l'État n'est pas étrangère au développement des mouvements populistes qui stigmatisent l'anonymat d'un pouvoir dénoncé, bien à tort, comme technocratique. En fait, la modernisation gestionnaire des appareils d'État appelle assez vite une interrogation sur l'utilité de la classe politique et sur son efficacité intrinsèque puisque les mécanismes habituels de l'imputation démocratique semblent tourner à vide<sup>18</sup>.

Cette interrogation est au cœur du débat sur l'Europe de Maastricht qui porte en elle des structures de comportement politique radicalement différentes de celles qui ont pu être élaborées dans des sociétés à État fort comme la France ou la Grande-Bretagne. L'efficacité européenne se mesure désormais à la capacité de faire avancer des dossiers techniques sur des « marchés » spécialisés d'expertise et non pas à proférer des généralités sur les normes de la vie sociale. Cela ne doit cependant pas amener à surestimer la portée de la construction européenne en pensant qu'elle va conduire à vider complètement les États de leur vocation politique. Ceux-ci, même si l'Europe se transformait en fédération, garderaient toujours sinon le monopole de l'expression du sens éthique du vivre ensemble (qu'est-ce qu'un étranger et comment l'accueillir ? Quelles sont les frontières entre morale privée et morale publique ?), du moins le contrôle de la redistribution des ressources économiques au nom d'une spécificité historique et à travers des réseaux élitaires qui ne disparaîtront pas du jour au lendemain. En revanche, l'Europe est porteuse de changements conceptuels importants qui permettent de définir l'action publique et sa légitimité. Le débat sur le service public en a donné un exemple particulièrement éclairant. En proposant les concepts de « service d'intérêt général » et de « service universel », la Commission comme la Cour de Justice ont assoupli les principes de libre concurrence et d'ouverture des marchés tout en insérant les prestations des services en réseau dans le cadre des traités. Le concept de service universel permet d'établir la liaison entre la nécessité de sauvegarder des activités d'intérêt collectif et celle de les protéger des règles du marché, tout en déconnectant les prestations de service public de leur définition sociale et politique, qui peut être particulièrement forte, par exemple en France. Mais, si l'Europe peut être

considérée à juste titre comme une machine à produire de nouveaux concepts d'action publique<sup>19</sup>, elle ne résout pas pour autant la question du lien politique.

La question centrale tient à ce que la construction européenne et la « privatisation » de l'État se conjuguent, sans que l'on soit toujours en mesure de décider quelle est la variable indépendante. L'Europe peut être ainsi analysée comme le moyen de re-publiciser des débats autrefois privatisés ou confinés dans des interactions discrètes entre les entreprises et les bureaucraties nationales : il en va ainsi à propos de la qualité de l'environnement ou de la santé des consommateurs de viande bovine. La scène européenne permet de briser les routines corporatives, de démanteler les filières commerciales et étatiques à l'origine des affaires récentes de santé publique ou de dévoiler certains arrangements transfrontaliers, comme par exemple en matière de déchets hospitaliers. Mais l'Europe est également un pseudopode des États membres permettant de tenter d'imposer des politiques novatrices ou des arrangements commerciaux à des opinions souvent réticentes, comme en témoignent les protestations contre l'interdiction de la chasse à la palombe ou contre l'introduction de graisses végétales diverses dans la fabrication du chocolat. La question pourrait alors se résumer à ceci : l'État s'est instrumentalisé par la nouvelle gestion publique, mais l'Europe aussi, passant du statut de projet politique à celui de projet économique. L'État s'est libéré des contraintes de la mise en œuvre des politiques publiques en déléguant cette tâche aux entreprises privées ou aux collectivités locales contractantes, mais l'Europe s'est également émancipée, en ayant recours au principe de subsidiarité. On ne doit donc plus penser l'État en rupture de l'Europe mais le binôme État-Europe selon la même grille de lecture utilitariste<sup>20</sup>. L'Europe renforce cette notion nouvelle d'une *souveraineté utilitaire*, inconnue jusqu'ici de la théorie politique.

18. Ce qui pourrait laisser croire que cette imputation était particulièrement efficace et pertinente dans un « autrefois » indéterminé et assez mythique et qu'elle ne s'associait alors à aucun travail procédural ou de mise en forme des expertises sociales. C'est la critique que l'on peut faire à Pierre Rosanvallon lorsqu'il appelle de ses vœux un « retour » du politique afin de ressusciter les mécanismes d'une représentation politique originelle idéalisée, dans la conclusion de son ouvrage : *Le Peuple introuvable, histoire de la démocratie représentative en France*, Paris, Gallimard, 1998.

19. Pour un débat sur cette question : Christian Lequesne, Andy Smith (dir.), « Comment interpréter l'Europe ? », *Cultures et Conflits*, 1997 ; François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, op. cit.

20. Ce qui n'est évidemment pas sans poser un sérieux problème relatif aux fondements éthiques de la vie politique mais encore, et peut-être surtout, une limite logique inhérente au modèle utilitariste lui-même. En effet, celui-ci implique, d'une part, que les gouvernants ou les élites réformatrices se comportent en observateurs extérieurs de la société dont ils cherchent à maximiser le bonheur, ce qui ne fait que renforcer le processus de dualisation que l'on a déjà souligné ; d'autre part, que seule l'utilité des règles ou des actes compte, sans avoir à prendre en considération la nature ou l'identité des agents qui en décident, ce qui conduit à activer les luttes pour la conquête du pouvoir plutôt qu'à les réguler dans des procédures de type marché ou de nature juridictionnelle.

Pour un débat critique récent sur l'utilitarisme (ce qui est rare, l'utilitarisme n'étant même plus analysé dans les dictionnaires de la pensée politique) : J. J. C. Smart et B. Williams, *Utilitarisme, le pour et le contre*, Genève, Labor et Fides, 1997, et notamment les critiques que B. Williams porte à l'utilitarisme dans le domaine social, pp. 123 et sq.

Ce concept n'est pas sans effet sur les structures du politique. La théorie classique de la représentation doit alors céder le pas à une représentation purement procédurale, reposant sur la confrontation plus ou moins juridictionnalisée des droits et sur les évaluations que l'on a pu faire des interventions publiques. La notion même de projet collectif ou de devenir historique perd tout intérêt dans la définition de l'action publique et dans sa justification, même si elle garde sa valeur procédurale pour être invoquée devant les instances européennes et pour contester des décisions contraires aux cultures nationales. C'est surtout le principe du mandat non impératif qui devient caduc. La montée en puissance récente des groupes d'intérêts publics, qu'ils défendent les sans-abris ou les immigrés sans papiers, est porteuse d'une exigence d'efficacité qui ne peut se satisfaire dans le cadre de l'élaboration de la loi mais dans l'obtention immédiate des mesures revendiquées par les porte-parole de ces mouvements. Le registre de l'urgence est le plus courant, il vient contredire les normes temporelles du travail législatif. Alors que les intermédiaires habituels de la démocratie représentative, notables et syndicalistes, semblent s'effacer, de nouveaux groupes en position de médiation viennent s'insérer pour assurer le décryptage des demandes, leur hiérarchisation et leur traitement. On évoquera tout autant le poids considérable que les professions judiciaires ont pris dans les pays anglo-saxons que celui qui est désormais accordé au journalisme de société. Cette transformation de la vie démocratique consiste donc à établir un agenda central relativement précaire, à la merci d'une médiatisation ou d'une mobilisation particulière. Mais cette nouvelle donne a également une contrepartie : les problèmes qui ne peuvent s'inscrire dans ces nouvelles structures d'intelligibilité du monde social sont renvoyés à la périphérie pour une période indéterminée, alimentant sans cesse des explosions de violence et favorisant la constitution d'un espace « hors politique » sensible à tous les extrémismes, qui cherchent à s'appuyer sur la personnalisation du pouvoir ou le culte du chef.

La « privatisation » de l'État pourrait donc être interprétée comme la mise en place d'une instrumentalisation libérale reçue très différemment dans les divers systèmes politiques selon leur culture. En France, l'absence de théorie politique libérale est patente. Le libéralisme économique des élites n'a jamais trouvé devant lui un libéralisme philosophique authentique. Lorsque Leroy-Beaulieu décrit ce que doivent être les fonctions de l'État moderne en 1911, il se garde bien d'opposer l'État à l'individu et tend au contraire à mettre en valeur la multiplicité des associations et des entreprises privées<sup>21</sup>. L'État régulateur, et qui ne doit pas exploiter lui-même les services publics, reste toujours le grand ordonnateur de la hiérarchie sociale. Mais, au Canada ou aux États-Unis, cette instrumentalisation libérale ne s'inscrit pas non plus sur le terrain du libéralisme classique : elle s'insère dans la concurrence que les diverses communautés se livrent pour transformer leurs revendications en « problèmes de société », notion que le libéralisme classique ignore



superbement puisqu'il tient à la séparation stricte entre ce qui relève du public et ce qui relève du privé. Avec le nouvel utilitarisme, plus de zone réservée : la transgression de la frontière public/privé est chose acquise<sup>22</sup>. Il ne suffit donc pas de coller l'étiquette « néo-libérale » aux transformations récentes des modes de gouvernement pour tout expliquer. Les registres de l'urgence, la personnalisation du pouvoir, la dualisation des organisations, la porosité des espaces publics et privés sont observables au moins autant dans les entreprises privées qu'au sein des organisations politiques, nationales ou locales. Il suffit d'analyser l'organisation effective des municipalités en France pour bien voir que les modes de commandement personnalisés sont loin d'avoir disparu derrière des considérations de pure économie de l'action publique. Les modèles managériaux ont fait émerger des entreprises des personnalités médiatiques dignes des romans de Jules Verne. On peut tout autant voir en Bill Gates l'accomplissement du *self-made man* que la figure du nouveau demiurge *high tech*.

Bien plus, la « nouvelle gouvernance », telle qu'elle est théorisée par les défenseurs de l'État entrepreneurial, écarte du champ de la légitimation le registre des normes juridiques pour ne retenir qu'une obligation de résultat, ce qui est tout à fait contraire au projet des auteurs libéraux, ceux-ci voyant, bien au contraire, dans la théorie de l'État de droit la seule sauvegarde de la paix civile. La « gouvernance managériale » repose sur la mobilisation de tous les secteurs d'activité et de tous les groupes sociaux afin de résoudre les problèmes collectifs (*community's problems*) puisque le citoyen devient actionnaire de l'État au même titre que le cadre supérieur recevant des stock-options de son entreprise. La gouvernance managériale est donc porteuse de contraintes morales fortes puisqu'elle impose aux individus de s'insérer dans une obligation de résultat. Cela permet à Tony Blair de passer du *Welfare* au *Workfare*, impliquant que les prestations sociales soient compensées par des obligations de travail. Si cette gouvernance conduit à transformer l'État à l'image des entreprises multinationales (un centre de pouvoir fortement intégré dispose de

---

21. « Vous parlez de l'individu isolé ? Mais où l'apercevez-vous l'individu isolé ? Je vois des groupements de tout ordre et de tout genre, groupements de personnes et groupements de capitaux... J'aperçois ce qu'il est convenu d'appeler les grandes œuvres de la civilisation contemporaine : ce sont, pour les trois-quarts, sinon pour les neuf dixièmes, toutes ces collectivités, ne disposant d'aucune force coercitive, qui les ont effectuées... Certains penseurs contemporains ont inventé un mot particulier, passablement barbare, pour désigner ces enchaînements multiples et librement consentis des individus les uns aux autres ; ils appellent cela l'*interdépendance*, et ils nous parlent avec émotion des progrès constants de ce phénomène. » Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Alcan, 4<sup>e</sup> édition, 1911, pp. 34-35.

22. Ce qui explique aussi pourquoi le projet libéral d'État minimum est désormais impossible à mettre en œuvre. En effet, la multiplication des communautés produit une diversification des demandes adressées à l'État afin que celui-ci limite les droits individuels pour protéger les intérêts des tiers que ces communautés ou que ces groupes représentent ou prétendent représenter (en référence au principe kantien selon lequel chacun a le droit de faire son bonheur ou son malheur sans que l'État n'intervienne, à l'exception des cas où cette liberté met en péril les intérêts des tiers). Comme le souligne Karl Popper, reprenant une expression de Kant, l'État paternaliste survit toujours aux projets les plus libéraux : Karl Popper, *État paternaliste ou État minimal*, Vevey, Éditions de l'Aire, 1997.

relais jouissant d'une forte autonomie fonctionnelle pour autant qu'ils poursuivent les objectifs définis par le centre), elle n'implique pas un affaiblissement des relations de pouvoir, qui sont renvoyées aux échanges interindividuels.

Peut-on alors souscrire à la vision post-moderne de l'État ? Celle-ci repose sur la conception d'une gouvernance « libertaire » supposant que la mise en réseaux des acteurs conduit à faire éclater les systèmes d'ordre politique fondés soit sur la hiérarchie soit sur les marchés. On rejoint ici les théories socio-cybernétiques<sup>23</sup> postulant que la dépendance créée par les hiérarchies bureaucratiques est remplacée par l'interdépendance et que la concurrence produite par le marché est remplacée par la réciprocité. Le pouvoir est alors à celui qui sait opérer la régulation de ces réseaux. Le « dirigeant résilient » ne commande pas et n'a pas à le faire. Il doit créer un jeu à somme positive impliquant un gain pour tous, même si certains acteurs doivent réviser ou abandonner leurs objectifs initiaux. Il s'agit donc de créer une dynamique collective faite d'incitations à participer, de sélection de nouveaux acteurs et de distribution de ressources. Les moyens d'action passent par les arrangements, la négociation, la consultation, l'écoute<sup>24</sup>. La question qui n'est pas abordée tient évidemment à la sociologie des acteurs. La théorie de la gouvernance « libertaire » peut être évoquée pour comprendre les mécanismes d'interaction entre les institutions, analyser la construction de réseaux liés par exemple à la décentralisation ou à la mise en œuvre de politiques publiques transversales qui créent un ordre politique secondaire, éloigné des grands agendas nationaux. Elle permet de mettre en lumière les phénomènes d'agrégation qui agissent, par exemple, pour façonner la scène politique locale sur la base d'alliances entre divers groupes aspirant à la notabilité. Au-delà de son utilité épistémologique, la théorie post-moderne ne rend cependant pas compte des différences fortes existant dans les ressources sociales, économiques ou culturelles que des acteurs individuels ou collectifs peuvent mobiliser. Cette théorie sert bien souvent aujourd'hui de référence aux consultants qui œuvrent à moderniser les entreprises comme les administrations, en se servant de l'argument culturel pour justifier la recherche de la rentabilité financière à tout prix. Elle tend en effet à gommer la coercition en justifiant des comportements typiquement machiavéliens, faits de manipulations sur les représentations et le comportement des acteurs. Iréniste, elle oublie que le politique est toujours au travail. Pratique, elle entérine une forme nouvelle de cynisme, bien éloignée de ses ambitions libératrices.

23. Développées par exemple dans Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.

24. Cette analyse est particulièrement bien présentée dans Rod Rhodes, « The new governance : governing without government », *Political Studies*, 3, 1996, pp. 652 et sq. Pour les États-Unis, où l'on parle davantage du modèle « participatif de gouvernance » : B. Guy Peters, *The Future of Governing, Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996.

---

## Conclusion

Dans le monde occidental, la « privatisation » de l'État désigne moins une désagrégation ou une indifférenciation de l'État qu'une transformation des relations de pouvoir. Cette transformation passe bien évidemment par de nouvelles technologies permettant d'agréger et d'impliquer les acteurs sociaux de manière discrétionnaire, selon l'utilité qui leur est reconnue. La construction européenne est une illustration mais aussi le ferment et le support d'un processus plus général. Le managérialisme ne se réduit pas à l'utilisation de moyens plus économes en deniers publics. Il a pour ambition et pour effet de changer les rapports entre le politique, l'administratif et les citoyens. Il conduit à l'abandon des régulations sociales mises en place dans le cadre de l'État-providence depuis vingt ans. Mais le managérialisme ne ressuscite pas pour autant la doctrine libérale. Il exprime une transformation du pouvoir impliquant une confusion plus grande entre ce qui est public et ce qui est privé, une personnalisation forte et une imputation faible de l'action publique. Cette évolution n'est cependant pas linéaire. Une nouvelle tension apparaît entre le développement de la souveraineté utilitaire et les phénomènes de solidarité culturelle ou communautaire qui viennent créer des noyaux durs de cohésion et de hiérarchie. Ce qui est en jeu est la sauvegarde d'un espace public républicain où puissent être confrontés des arguments objectivés. Quelle que soit son acception, managériale ou libertaire, la formule de la gouvernance ne répond pas aux besoins d'intelligibilité du monde social. Elle nous renvoie aux relations de pouvoir dans tout ce que les nouvelles technologies de la communication peuvent receler d'archaïque : la forme pure d'un pouvoir arbitraire dont aucune grille de lecture ne peut vraiment rendre compte.