

L'Etat
et ses transformations contemporaines

Pierre FRANCOIS
Sociologie contemporaine

L'Etat : ce qu'il est, ce qu'il fait

- On a vu que l'Etat était le résultat d'un processus historique complexe et hautement contingent, et qu'il avait progressivement épousé une forme singulière, la bureaucratie.
- Cette histoire nous a mené, grossièrement, au début du XXème siècle – où en sommes-nous aujourd'hui ? Deux questions :
 - Que fait-il : comment met-il en œuvre ses politiques ?
 - Qu'est-ce que l'Etat aujourd'hui : comment l'Etat est-il organisé ?

La dilution de l'Etat : action publique et gouvernance

- La réflexion sur l'Etat et sur son action part d'une conviction : *l'Etat existe*, autrement dit on peut le traiter comme un acteur relativement *homogène* et *autonome* – sa forme bureaucratique étant le garant de cette homogénéité et de cette autonomie.
- Cette conviction a été progressivement mise en doute :
 - Par les travaux de critique de la bureaucratie : est-ce l'Etat qui agit, ou certains de ses services, de ses représentants ? L'exemple de la régulation croisée.
 - Par un changement de regard, qui ne porte plus sur l'institution mais sur ce qu'elle fait : de la sociologie de l'Etat à l'analyse de l'action publique.
 - L'intérêt porté aux transformations de l'action publique permet de mettre au jour un double mouvement :
 - L'Etat n'est pas une entité homogène, il est composé de très nombreux segments engagés dans des relations conflictuelles et stratégiques ;
 - L'action publique n'est pas le fait des seuls acteurs publics, elle est issue d'un processus de négociations, de délégations, d'interactions, avec des acteurs du secteur privé ou du monde associatif – l'exemple de la lutte anti-blanchiment.
 - Pour désigner cette agrégat diffus qui met en œuvre l'action publique et qui n'est pas l'Etat, on parle de « réseaux de politique publique » ou de gouvernance.

Apories et tensions d'une sociologie déconstructiviste

- Le geste de déconstruction de l'Etat s'inscrit dans une démarche plus générale de déconstruction des formes et des institutions constituées : l'Etat, mais aussi l'ensemble des organisations, des marchés, etc. – au bout du chemin, tout se réduit donc à des jeux d'interaction.
- Un premier problème tient au fait de savoir si ce type de résultats est attaché à ce que l'on observe (le monde social change) ou à la manière dont on l'observe (la théorie change).
- Un deuxième problème tient au caractère extrêmement pauvre d'une vision du monde social où tout se ramène à des interactions – il y a bien sûr des points communs et des intersections entre des firmes et des acteurs publics, mais est-ce suffisant pour les diluer les uns dans les autres?
- Un troisième problème concerne les implications normatives de ce type de regard (Leca, Jobert, 1980) : si tout se réduit à des interactions et à des négociations locales, comment penser l'Etat de droit et la démocratie ?

Pour une sociologie contemporaine de l'Etat

- Une hypothèse simple : dire d'un acteur qu'il n'est pas aussi homogène et autonome qu'on pouvait le croire ne revient pas nécessairement à dire que cet acteur n'existe pas – mais simplement que sa forme et les actions qu'on lui renvoie ne sont pas évidents à concevoir et à cerner.
- Dans le cas de l'Etat, on peut repérer des tentatives de mise en œuvre d'une sociologie de l'Etat renouvelée « qui ne se caractérise pas par un dépérissement, ou une perte de centralité, ou encore par de simples réponses aux pressions marchandes de la globalisation » (Le Galès, Scott, 2008, p. 303), sur deux cas d'école dont l'intérêt est symétrique :
 - Les transformations d'un Etat qui ne changerait pas : le cas français – Bezes, *œuvres complètes*.
 - La surpuissance d'un Etat qui aurait disparu : le cas britannique – Le Galès et Faucher-King, 2007 ; Le Galès et Scott, 2008.

L'Etat en France : tout change, rien ne change ?

- Le sens commun sur les transformations de l'Etat en France n'est pas très clair :
 - D'un côté, l'Etat en France serait rétif aux transformations;
 - De l'autre, il serait démantelé par les logiques et les dynamiques ultralibérales.
- Depuis les années 1990 (Bezes, 2009), l'Etat français connaît une vague de réforme qui relève de la doctrine (floue) du *New public management* (NPM) :
 - Gestion par objectifs ;
 - Contractualisation ;
 - Rémunération à la performance, etc.

Comment comprendre ce succès du NPM ?

La déstabilisation des ministères transversaux

- Dans cette transformation de l'organisation de l'Etat, les ministères transversaux vont jouer un rôle déterminant : Intérieur, budget, fonction publique.
- Ces ministères connaissent un profond bouleversement de leur environnement au cours des années 1990 et mettent en œuvre des stratégies visant à conserver leur position centrale :
 - Le ministère de l'intérieur face aux collectivités locales ;
 - Le ministère du budget face aux transformations de la gestion financière ;
 - Le DGAFP face aux directives européennes.

L'Intérieur et les collectivités locales

- La déstabilisation des services territoriaux de l'Etat par la décentralisation :
 - « L'acte I » de la décentralisation (1982-1984) : le transfert de compétences de l'Etat déconcentré vers les collectivités locales ;
 - La réduction du pouvoir de coordination des préfets, qui cessent d'être les interlocuteurs exclusifs des élus locaux, remplacés par des interlocuteurs dans chaque ministère.
- La réaction du ministère de l'Intérieur :
 - Face aux collectivités locales, plus puissantes, il faut coordonner davantage les services territoriaux de l'Etat et les autonomiser des collectivités locales ;
 - Ces services réorganisés doivent être placés sous la houlette des préfets.

Le Budget et le déficit

- Au cours des années 1990, le déficit budgétaire, le service de la dette s'accroissent – et la part des « dépenses induites de fonction publique » sont jugées trop importantes (47,1% du budget de l'Etat en 2002).
- Les modes traditionnels d'action du Budget consistent en un recours à des instruments « discrets » : gel des crédits, politique salariale restrictive, etc.
- La direction du budget et des fonctionnaires « innovateurs » vont proposer des mesures relevant du *NPM* et d'abord mises en œuvre dans un cadre expérimental : contractualisation, développement d'un contrôle de gestion interne – les prémisses d'une « gestion décentralisée par la performance ».
- Ces mesures, d'abord expérimentales, incrémentales et discrètes dans les années 1990, sont systématisées et démultipliées dans la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) de 2002.

La DGAFP et l'Europe

- La DGAFP, 1945-1990 : un expert juridique, un partenaire de négociation, mais des pouvoirs faibles.
- Le tournant des années 1990 : en charge de la réforme de l'administration, elle importe, acclimate et diffuse des innovations managériales.
- A partir des années 2000, trois déplacements d'envergure :
 - Le renouvellement démographique de la fonction publique constitue le recrutement et la gestion des carrières en « problème public » ;
 - L'Europe défend une vision (floue) de la fonction publique davantage conforme à l'orientation professionnelle et aux emplois ouverts, qui s'oppose à la gestion par corps des carrières en marchés internes : il faut pouvoir en justifier le maintien.
 - Face à la mainmise du ministère des Finances (via la LOLF) sur la réforme de l'Etat, la DGAFP tente de s'instituer comme une « DRH groupe » et défend et importe des techniques du NPM : rémunérations à la performance, logiques métiers dans le recrutement et la gestion des carrières, transformation des corps.

La conversion au *NPM*

- Les « grands rapports » des années 1990 sur la réforme de l'Etat sont infusés des recettes du *NPM* :
 - La séparation des instances (politiques et administratives) chargées des fonctions stratégiques de décision, de conception, de contrôle, et les instances de mise en œuvre – qui peut être déléguée à des services déconcentrés, voire externalisée.
 - Les capacités de pilotage et de contrôle doivent être renforcées ;
 - Les relations avec les services chargés de la mise en œuvre sont repensées sur le mode du contrat, du pilotage par objectif, de l'évaluation.
- Les lieux de l'appropriation du *NPM* :
 - Les groupes de travail des hauts fonctionnaires (Commissions, etc.) ;
 - L'IGF et la généralisation des pratiques de *benchmarkings* et de comparaison ;
 - L'influence européenne, *via* un réseau transnational de hauts fonctionnaires chargés de la gestion du personnel dans la fonction publique.

Via ces différents cercles, un nombre croissant de fonctionnaires se familiarisent avec le *NPM*, qui offre à certains corps (les corps de contrôle en particulier) une planche de salut leur permettant de réaffirmer leur rôle au sein de l'Etat.

Les paradoxes de la « révolution bureaucratique » britannique

- Un constat : en une vingtaine d'années, des acteurs dont les logiques d'action étaient celles du syndicalisme ou du travaillisme, ou qui renvoyaient à des logiques professionnelles ont adopté des comportements d'entrepreneurs appliquant les normes et les sanctions qui règnent dans les entreprises du secteur concurrentiel.
- Une thèse :
 - C'est bien l'Etat britannique (porté par Thatcher, puis par le *new labor*) qui est responsable de cette extension de la « société de marché ».
 - Mais ce n'est pas l'Etat *en tant qu'il se retire* de la société, mais au contraire en tant qu'il parvient à imposer dans tous les secteurs de la société britannique et en son sein même la prévalence des mécanismes marchands.
 - Il est donc entièrement faux de soutenir que l'Etat a disparu, puisqu'il est au contraire capable d'imposer à une société toute entière des réformes violentes qui la remodèle en profondeur.
 - Il faut en revanche être capable de penser autrement l'Etat qu'en opposition au marché, et proposer des pistes permettant de formuler une nouvelle sociologie de l'Etat.

« L'Etat n'est pas la solution, c'est le problème »

- Rappels (1) :
 - L'Etat britannique est traditionnellement davantage régulateur et arbitre que les Etats français ou scandinaves.
 - Son administration centrale est peu nombreuse, élitiste et efficace.
 - Le reste du service public est jugé inefficace.
- Rappels (2) : pour faire face à la crise des années 1970, des remèdes « libéraux » sont finalement mobilisés – réduction du pouvoir syndical, privatisation du logement social, coupes dans les budgets publics (Gamble, 1994).

Une révolution bureaucratique paradoxale : l'exemple des quasi-marchés

- Le quasi-marché comme outil de prestation de services publics :
 - La fourniture des services publics doit obéir à une logique marchande, reposant sur la mise en concurrence d'offreurs distincts de demandeurs eux-mêmes en concurrence, et sur des échanges réglés (notamment) par des prix flexibles.
 - Par conséquent, les bureaucraties intégrées sont remplacées par des agences autonomes disposant d'un budget annuel, dont les personnels ne sont pas engagés en suivant les règles de la fonction publique.
 - Ces agences ne sont pas, le plus souvent, en situation de monopoles : elles sont en concurrence avec d'autres organisations, et la réussite dans la concurrence s'impose comme principe de légitimation de l'action publique.

Les quasi-marchés à l'hôpital

- L'introduction progressive des quasi-marchés dans le service de soins britanniques :
 - Un système de santé jugé défectueux, et fortement enchâssé dans des dispositifs bureaucratiques et corporatistes.
 - Une partie des hôpitaux publics sont soustraits au contrôle des bureaucraties régionales (les *Health authorities*) et placés sous l'autorité de fondation (*Trusts*) qui disposent d'un budget propre dont le niveau n'est plus garanti mais dépend de la réponse à des appels d'offre.
- Les conséquences de cette introduction :
 - De nouvelles incitations (dans la gestion des carrières et la définition des rémunérations) et de nouvelles sanctions (plus de sécurité d'emploi, des services ferment, les salaires peuvent baisser).
 - Une adoption progressive : un énorme chaos, des résistances collectives, puis les règles sont précisées et institutionnalisées.
 - Les sanctions jouent un rôle décisif dans la disciplinarisation des salariés : des services, parfois des hôpitaux, jugés inefficaces, ferment – *The quick and the dead*, s'adapter ou mourir.
 - La progressive naturalisation du dispositif, l'oubli du précédent.

Un Etat fort, à repenser

- L'Etat contemporain, Janus incernable :
 - Les travaux de politique publique insistent sur l'illusoire unité de l'Etat, les enchevêtrements des acteurs et des logiques d'action, etc.
 - La sociologie critique insiste sur le triomphe du néo-libéralisme, soutenant i) que l'Etat impose aux citoyens une discipline d'airain et ii) que cette discipline sert les intérêts des firmes.
 - Il est donc nécessaire de penser comment les deux dynamiques peuvent être simultanément possibles : il faut repenser l'Etat, et cesser de le déconstruire.
- Les lignes d'un projet de recherche :
 - Rapprocher la sociologie du management, dans ses formes contemporaines, de celle de la « nouvelle gestion publique » ;
 - La « nouvelle phase de l'Etat » (Poggi, 1996) se donne à voir au moins autant dans la manière dont il fonctionne (Bezes, 2009) que dans la manière dont il agit, et notamment par les instruments qu'il met en œuvre (Lascoumes, Le Galès, 2004).
 - La construction de l'objet doit moins procéder d'une ambition d'atomisation de l'Etat (qui est actée) que d'une nécessité de penser i) les mécanismes de son intégration relative et ii) les ressorts qui fondent son potentiel de coercition.