

Vers une révolution bureaucratique ?

Renaud Epstein, Patrick Le Galès

► **To cite this version:**

Renaud Epstein, Patrick Le Galès. Vers une révolution bureaucratique ?. Mouvements : des idées et des luttes, La découverte, 2007, pp.115 - 131. hal-02402688

HAL Id: hal-02402688

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02402688>

Submitted on 10 Dec 2019

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

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



LA FRANCE D'APRÈS ?
UNE IDÉOLOGIE
EN ACTION

Vers une révolution bureaucratique ?

*Entretien avec PATRICK LE GALÈS**

**PROPOS
RECUEILLIS PAR
RENAUD EPSTEIN****

Précurseur et emblème de la dérive néo-libérale de la social-démocratie européenne pour une large partie de la gauche française, Tony Blair fait désormais partie des figures de référence de la majorité sarkozyste. Mais connaît-on vraiment le blairisme ? Le bilan des réformes conduites au cours des dix dernières années en Grande-Bretagne que propose Patrick Le Galès, sociologue et politiste, permet de mieux en comprendre la nature et les effets. Il invite à s'interroger, par un jeu d'aller-retour transmanche, sur les transformations de la droite française et sur ce qu'elles annoncent pour l'État et la société.

En conclusion du bilan de la décennie de réformes de Tony Blair que vous venez de publier avec Florence Faucher King, vous écrivez que le candidat Nicolas Sarkozy a emprunté une grande partie des thèmes de campagnes, des rhétoriques et des promesses de Tony Blair. Quels sont pour vous les emprunts les plus marquants ?

Il y a effectivement un certain nombre de similarités entre leurs programmes et les logiques de campagne. Mais les transmissions ne sont pas toujours directes, puisque Sarkozy et Blair ont, tous les deux, fait des emprunts à d'autres. Blair et Brown avaient passé beaucoup de temps aux États-Unis et ils ont gagné les élections de 1997 en s'inspirant très largement de Clinton, voire en copiant ses thèmes de campagne. De même, lorsque Berlusconi fera campagne un peu plus tard, il reprendra lui aussi certaines méthodes électorales et des éléments de programmes qu'il avait vu triompher aux États-Unis.

Sous plusieurs aspects, la ressemblance entre la campagne de Sarkozy et celles de Blair est néanmoins frappante. Les similitudes portent tout d'abord sur la relation avec les médias et le professionnalisme politique. Sarkozy a amorcé sa conquête du pouvoir longtemps à l'avance. Il a formé autour de lui des groupes d'experts. Un travail de fond a été engagé dans son ministère, au sein et à côté. Il a mené un travail très important

* Sociologue et politiste, directeur de recherche CNRS au CEVIPOF et professeur à Sciences Po. Auteur, avec Florence Faucher-King, de *Tony Blair 1997-2007. Un bilan des réformes*, Les Presses de Sciences Po, 2007.

** Sociologue et membre du comité de rédaction de *Mouvements*.

de renouvellement des idées et des thèmes de campagne, en intégrant des bouts de programme importés de l'extérieur. C'était une des caractéristiques de Blair par rapport à l'ancien parti travailliste : pour préparer le renouveau du parti et l'accession au pouvoir, il s'est fortement appuyé sur un ensemble de *think tanks* et de groupes d'experts qui étaient en dehors du parti. Comme Blair, Sarkozy n'a pas négligé le parti, il l'a pris, a renouvelé ses méthodes et ses modes d'organisation. Et comme Blair, il s'est très fortement appuyé sur des ressources externes, sur des experts nationaux et parfois de réseaux internationaux, pour trouver des idées nouvelles, des mises en forme, des éléments de programme qui sont plus ou moins mis en œuvre par la suite. Il a donc reproduit un travail qui n'est pas seulement doctrinal, mais qui porte aussi sur la manière dont on produit des politiques publiques.

Le parallèle est clair sur la façon dont s'est opérée la prise du parti. Il l'est peut-être un peu moins sur le rapport à l'expertise extérieure : on a l'impression que les choses ont été beaucoup plus formalisées et institutionnalisées de la part de Blair.

C'est effectivement plus visible chez Blair, mais c'est probablement parce qu'il s'agit d'une chose plus commune en Grande-Bretagne. Blair a systématisé cette manière de travailler. Il y avait déjà des *think tanks* en Angleterre et ils ont été renforcés, à l'image de ce qu'avait fait Clinton aux États-Unis. Nicolas Sarkozy part de plus loin, donc il en fait un peu moins en termes formels mais on voit bien que cette dynamique est aussi en train de se développer.

Il ne faut pas négliger non plus le rôle du parti. Rappelons-nous qu'il y a peu de temps encore, on s'interrogeait ici sur l'utilité des partis et sur leur rôle. Le débat était fort au sein de l'UMP au moment de sa création, quand s'exprimaient des conceptions stratégiques fort différentes. Sarkozy a pris le parti extrêmement au sérieux. Il a conquis l'UMP et fait entrer massivement de nouveaux militants : l'UMP a plus que doublé le nombre de ses adhérents. Il a revu ses modes d'organisation, la communication et la mobilisation du parti pour son projet. C'est exactement ce qu'on a vu avec le parti travailliste dans le cas de Blair. Il faut se rappeler que le vieux parti travailliste, avait connu quatre défaites électorales successives. La jeune génération qui est arrivée au pouvoir à la suite de la mort du leader John Smith en 1994 s'est engagée sur un projet de rénovation qui était préparé depuis dix ans, un peu comme Sarkozy qui préparait depuis longtemps l'après Chirac. La stratégie politique est donc assez similaire. Elle a été prévue dans le long terme et s'est appuyée sur de nouveaux adhérents, qui ont été mobilisés autour du projet des élites du parti plus qu'ils n'ont participé à des débats de fond visant à élaborer ce projet.

La comparaison peut se prolonger sur les thèmes de campagne avec, bien sûr, la thématique de l'insécurité. Là encore, ce n'est pas original dans les démocraties actuelles. Mais on observe des choses assez similaires dans la façon dont cette thématique a été systématiquement utilisée.

Tony Blair a commencé au centre gauche pour finir au centre droit, dans une dérive populiste insistant de manière croissante sur les dimensions sécuritaires et remettant en cause les libertés individuelles. Sur ce point, le parallèle entre Blair et Sarkozy est tout à fait intéressant, frisant par-

Les mesures sécuritaires sont justifiées au nom du bien-être des honnêtes travailleurs contre tous les autres, jugés indésirables. Les discours stigmatisant certains comportements se font alors au nom de l'intérêt commun.

fois la caricature, puisque Nicolas Sarkozy a repris dans sa campagne les termes mêmes de nouveaux programmes lancés par Blair. À titre d'exemple, Blair a lancé au début de l'année 2006 un nouveau programme pour encourager la civilité dans les quartiers en difficulté, appelé *Respect*. Trois mois plus tard, on a vu la logique du respect dans les quartiers apparaître dans le vocabulaire de Sarkozy et dans sa rhétorique de campagne. Le mimétisme s'est prolongé

avec l'apparition, dans la campagne de Sarkozy, de l'idée qu'il fallait impliquer le voisinage dans le contrôle social dans les quartiers. Il n'a toutefois pas été jusqu'à reprendre l'innovation majeure des ASBO (*Anti-Social Behaviour Order*), mesure qui permet à des groupes de voisinage de prononcer l'exclusion d'une personne d'un quartier, avec le recours de la Police. Sur la thématique sécuritaire en général et celle du contrôle social, en particulier, voire de l'exclusion des individus développant des comportements indésirables, on retrouve des choses tout à fait comparables, marquées par une forte tonalité populiste. Les mesures sécuritaires sont justifiées au nom du bien-être des bonnes gens, des honnêtes travailleurs contre tous les autres, jugés indésirables. Les discours stigmatisant certains comportements se font alors au nom de l'intérêt commun.

Il faut se rappeler que Tony Blair a fait campagne et a gagné les élections parce qu'il est parvenu à s'emparer et à construire sa légitimité sur ce thème. En matière pénitentiaire par exemple, il n'a pas seulement privatisé la gestion des prisons, mais a aussi multiplié leur nombre. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne compte une fois et demi plus de prisonniers que les autres pays européens, ce qui témoigne d'une conception suivant laquelle il faut mettre à l'écart très systématiquement les personnes déviantes, conception qui va à l'opposé de l'idée d'intégration et qui a été payante sur le plan électoral.

Au niveau des thématiques de campagne, les emprunts de Sarkozy porteraient donc plus sur la dimension illibérale du blairisme que sur son approche néo-libérale ?

L'anti-libéralisme politique (*illiberalism* en anglais) constitue effectivement une dimension centrale du blairisme, autour de laquelle le parallèle avec Sarkozy peut être prolongé. Blair a développé des politiques anti-libérales, au sens où elles font peser une contrainte forte sur les individus. C'est probablement l'une des dimensions qui va se développer

en France dans les années à venir. Blair a mis en avant des systèmes de donnant, donnant, avec le développement de nouvelles contraintes en échange de nouvelles opportunités. Le message néo-travailliste peut se résumer de la manière suivante : l'État vous donne des opportunités, saisissez-les ou bien vous en subirez les conséquences sous forme de sanctions, par exemple.

Desmond King considère, à ce propos, que les gouvernements Blair ont conduit une réforme de l'État-providence plus radicale encore que celle menée sous Thatcher, parce qu'elle organise dans le détail le contrôle des individus. Margaret Thatcher était néo-libérale et autoritaire sur le plan de la sécurité, mais aussi plus libérale, en ce qu'elle laissait plus de marges de manœuvre pour les individus, alors que Blair – notamment au cours de son dernier mandat - est allé beaucoup plus loin dans le contrôle précis du comportement des individus. C'est l'une des choses qui risque de se développer en France et qu'on a vu poindre fortement dans la campagne de Sarkozy, avec notamment les discours sur la réhabilitation de la valeur travail. Car derrière les discours sur le travail, il y a la menace de suspension des allocations chômage ou des allocations familiales pour ceux qui ne répondent pas aux incitations de l'État. L'idée développée par les néo-travaillistes est la suivante : l'État crée les conditions d'une mobilité plus forte de la société avec des opportunités sur le marché du travail, mais avec des injonctions fortes en direction individus pour qu'ils s'en saisissent, faute de quoi ils en paient les conséquences. Cette approche a été symbolisée par une des premières réformes faites par Tony Blair à son arrivée au pouvoir, à savoir la suppression de certaines allocations aux femmes seules avec enfants. C'est là qu'on a tout de suite vu à qui on avait affaire.

Vous insistez, dans votre livre, sur le réformisme radical de Blair, voire sur le caractère révolutionnaire de son bilan, qui aurait permis une révolution bureaucratique, l'entrée de la Grande-Bretagne dans la post-démocratie et la création d'une société de marché. La société, la vie politique, l'État britannique ont-ils été à ce point transformés par la décennie Blair ?

Il faut garder à l'esprit que les dix ans de Blair ont pris la suite de la période conservatrice. C'est sur le dernier quart de siècle qu'il faut considérer les transformations en profondeur de la société britannique. Soit dit en passant, la capacité de l'État à transformer la société fait partie des choses que les sciences sociales avaient un peu perdu de vue, tant du côté des sociologues qui ont tendance à insister sur les dynamiques sociales et économiques du changement que de celui des politistes qui considèrent l'État et son changement, mais en occultant souvent le rôle de l'État dans le changement social. À partir des années 1980, nous avons été un certain nombre à dire que l'État n'était plus capable de changer la société dans les démocraties occidentales. Le cas britannique est intéressant parce qu'on y observe, de 1979 à 2007, des transformations radicales, voire révolutionnaires, de la société, qui ont été organisées par le pouvoir politique.

Ces transformations correspondent à une forme de révolution bureaucratique, pour reprendre la terminologie de Max Weber, qui distinguait plusieurs forces capables de bouleverser l'ordre social. L'une est le charisme, force révolutionnaire qui déforme les hiérarchies, provoque de nouveaux conflits et transforme en profondeur la culture des individus. La bureaucratie est une deuxième force révolutionnaire, au sens où elle correspond à une capacité de rationalisation, qui transforme en profondeur les modes d'organisation de la société et les hiérarchies, mais qui ne transforme pas les individus de l'intérieur.

L'idée suivant laquelle nous assistons aujourd'hui à une nouvelle phase de rationalisation de l'organisation des sociétés devient commune dans la littérature académique. Le sociologue George Ritzer parle par exemple de « MacDonaldisation » du monde, pour décrire cette hyper-rationalisation, selon une analyse inverse de celle des post-modernistes, pour qui tout est chaos. Les forces de rationalisation actuellement à l'œuvre, qui s'organisent autour de logiques d'efficacité, d'efficience et d'effectivité, se retrouvent à la fois dans les organisations privées et au sein de l'État, où elles ont été diffusées par ce qu'on a appelé le *New Public Management*. Des processus de transformation comparables sont observables dans les deux cas, autour notamment de l'introduction de nouveaux logiciels de gestion type SAP qui rationalisent et optimisent à l'extrême la gestion.

La logique de rationalisation, qui était centrale dans l'analyse weberienne de l'évolution de la société, s'applique indifféremment au secteur public et privé. C'était vrai du temps de Weber, qui observait des transferts de la bureaucratie d'État vers la grande organisation privée et réciproquement. Cela demeure aujourd'hui avec, par exemple, le développement de dispositifs de *reporting* systématiques et de contrôle précis des tâches, poussé par les systèmes informatiques. Pour Weber, le triomphe de la bureaucratie à la fin du XIX^e siècle était celui de la rationalisation. Aujourd'hui, un certain nombre d'analystes font l'hypothèse suivant laquelle on assisterait à une nouvelle phase de rationalisation extrême et donc, de remise en cause des frontières entre public et privé, qui s'étaient durcies au cours du XX^e siècle avec le développement de l'État. Le succès du *New Public Management*, c'est-à-dire l'application des modèles de la micro-économie classique à la gestion publique, c'est avant tout celui de cette logique de rationalisation.

Cette révolution bureaucratique se traduit notamment par un développement inédit du secteur de l'audit et du contrôle. L'équivalent britannique de la Cour des comptes (*Audit Office*) a vu son importance devenir centrale au cours des 25 dernières années. On parle aujourd'hui de plus de 30 000 personnes et de plus de 300 organisations qui s'occupent exclusivement de contrôle. On assiste donc à la montée en puissance d'une nouvelle force bureaucratique d'audit et de contrôle des comptes, des procédures et, parfois, des résultats dont l'emprise s'étend à tous les secteurs de l'action publique. Le mouvement se prolonge désormais avec la fusion des organismes publics et privés de contrôle et d'audit, notamment dans les secteurs du développement durable, de la prévention des risques

et de l'application des règles de la concurrence, pour lesquels l'action publique procède avant tout par la régulation et la réglementation.

La Grande-Bretagne est le pays qui a été le plus loin, avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dans la mise en œuvre de cette révolution bureaucratique. Mais il est probable que ce mouvement de transformation aura des effets qui se prolongeront bien au-delà de la Grande-Bretagne.

La transformation de l'État britannique que vous décrivez apparaît effectivement assez fidèle aux préceptes du New Public Management, avec une distinction nette des tâches entre le pouvoir politique, qui définit objectifs et moyens, et les instances de contrôle qui en assurent la réalisation. Ce schéma correspond à une transformation importante de la conduite de l'action publique, mais s'agit-il pour autant d'une révolution ?

On observe bien un changement radical par rapport à l'état antérieur, qui tient à la rationalisation extrême du système, appuyé sur la production massive d'informations sur l'ensemble des activités des ministères, agences et autres organisations publiques. La production à l'échelle industrielle d'indicateurs sur les tâches accomplies, leurs coûts et leurs effets, permet la définition d'objectifs de performance infiniment nombreux et précis, au travers desquels s'opère un pilotage extrêmement fin de l'action politique. La Grande-Bretagne de Blair c'est, suivant l'expression de Christopher Hood, « *Welcome to targets world* ».

On peut mettre au crédit de ces transformations l'organisation d'une certaine transparence sur les résultats de l'action. Ce faisant, elles peuvent contribuer à la restauration de la légitimité de l'action politique. Mais l'attrait de ce système pour le pouvoir politique tient surtout au fait qu'il lui confère une fine capacité de pilotage de l'action des individus, par le biais d'un ensemble d'incitations et de contraintes. Les indicateurs de performance à atteindre pour améliorer en permanence la gestion publique se déclinent à l'échelle des organisations et, à l'intérieur des organisations, à celle par individus. Ce qui permet d'orienter leur action, à leur insu. Les agents peuvent être totalement opposés à certains objectifs ou à certaines mesures, le micro-management mis en place, fondé sur des incitations et des sanctions, oriente leur action dans le sens recherché. C'est en cela qu'on peut parler de révolution bureaucratique.

Le mouvement de rationalisation, basé sur la production d'un flux continu de données, s'est prolongé par des tentatives d'agrégation de

La Grande-Bretagne compte une fois et demi plus de prisonniers que les autres pays européens, ce qui témoigne d'une conception suivant laquelle il faut mettre à l'écart les personnes déviantes, conception opposée à l'idée d'intégration.

toutes ces informations, autour d'indicateurs synthétiques de performance. On a ainsi tout un ensemble d'activités et d'organismes publics britanniques qui sont désormais notés à l'aide d'un indicateur unique allant de 1 à 4 : si les indicateurs d'un hôpital n'atteignent pas les objectifs de performance impartis pendant deux ou trois ans, on diminue son budget, puis on restreint son autonomie, puis on le ferme. Il en va de même pour une école, un département universitaire ou une agence de gestion d'un parc naturel. Ce *reporting* systématique est au cœur de la révolution bureaucratique à l'œuvre en Grande-Bretagne. C'est là aussi que réside le principal danger du système mis en place, qui alimente une illusion de rationalisation dans laquelle sont pris les politiques, noyés dans toutes ces données et indicateurs, jusqu'à perdre le sens de la réalité : tout ce qui n'est pas mesurable précisément n'existe pas ! Au bout d'un certain nombre d'années, on observe des phénomènes de distorsion massifs entre cette rationalisation extrême - le réel et la multiplication d'indicateurs agrégés sans aucune consistance produisant des indications aberrantes.

Cette logique managériale, qui correspond à une vision purement instrumentale de l'action publique, ne tend-elle pas à la dépolitiser ?

On observe moins une dépolitisation qu'une évolution de la politisation, avec un renforcement de la capacité de participation politique des individus avec une très forte dérive vers le gouvernement des experts. Ces deux phénomènes s'accompagnent d'une mise à l'écart des corps intermédiaires traditionnels qui se caractérise par une réelle transparence. On trouve en ligne, notamment, des données très précises sur l'ensemble des actions de multiples agences. Il est donc assez facile pour des groupes de citoyens divers de participer au débat politique, en faisant pression sur la définition des indicateurs ou en dénonçant les écarts de performance mesurés.

Il y a cependant dépolitisation au sens où le Parlement de Westminster et les partis politiques perdent la maîtrise d'un certain nombre de débats, qui mettent en prise les experts, en lien avec des citoyens-consommateurs. L'injonction participative promue par Blair correspond à une approche de la citoyenneté dérivée des théories du choix rationnel : il revient aux individus de maximiser leur intérêt dans le système, de le faire évoluer en se saisissant des opportunités participatives qui leur sont offertes. S'ils ne participent pas, tant pis pour eux. Cette évolution est évidemment très problématique en termes sociaux, puisqu'elle met totalement à l'écart les corps intermédiaires. Cela permet aux leaders en place de choisir ce qu'ils souhaitent mettre en avant. Il y a toujours quelque part une annonce à faire. L'activisme politique est redoublé, la mise en scène de l'action des leaders politiques permanente. Il ne s'agit plus pour eux de faire de grand discours sur des transformations à long terme, mais de mettre en scène des progrès concrets, à l'aide de petits indicateurs à court terme. Ainsi, le gouvernement peut en permanence faire la preuve de son activisme, montrer que des choses se font.

Est-ce que vous nommez la post-démocratie ?

L'analyse de la révolution bureaucratique s'appuie sur des travaux approfondis. Sur la post-démocratie, on spéculé d'avantage, en reprenant les analyses de Colin Crouch, très impressionné par ce qu'il avait d'abord observé aux États-Unis, puis en Italie avec Berlusconi, et enfin constaté en Angleterre avec Blair. L'idée de Crouch, qui est un social-démocrate classique, c'est d'abord que la participation politique perd sa dimension collective, remplacée par un rapport individualisé au politique et organisée selon une approche consumériste. Les organisations intermédiaires, syndicats ou grandes associations autour desquels se structuraient des éléments de conflit organisé, tendent à être écartées de la formulation des débats au profit d'élites qui manipulent les médias en fonction de leur intérêt, mettant à l'écart un ensemble de problèmes qui relevaient classiquement du débat politique.

Cela se retrouve dans le mode de participation aux grandes associations ou aux partis politiques, qui tend à s'opérer sur un mode utilitariste – comme le montre ma collègue Florence Faucher-King. On constate ainsi que la possibilité d'adhérer aux partis politiques par internet s'est accompagnée d'une moindre mobilisation : ceux qui adhèrent par ce biais participent peu aux réunions partisans et ne se mobilisent qu'au moment du choix du leader. Ils constituent une espèce d'armée de réserve pour le leadership, qui la mobilise contre les militants traditionnels. La démocratie participative de Blair s'adresse à des individus-consommateurs, qui participent ponctuellement, quand ils en ont besoin, ce qui empêche la prise en charge de certains problèmes. Un même phénomène se retrouve dans les grandes associations britanniques, qui ont développé une offre de services d'assurance, d'achats groupés, etc. Ces associations demeurent des groupes de pression mais elles sont de plus en plus sectorisées sur certains problèmes, ce qui réduit la capacité de négociation de l'intérêt général par un débat public englobant.

La vision classique du citoyen participant à la définition de l'intérêt général de manière désintéressée a disparu, remplacée par une lecture plus utilitariste de la participation politique, fonction des intérêts de chaque individu dans le système.

La thématique de la post-démocratie permet aussi de souligner le rôle central des médias dans l'évolution de l'opinion publique. Les *tabloïds*, notamment, exercent une pression constante sur un ensemble de questions, en particulier sur la question européenne. Cette critique s'accompagne parfois de la dénonciation d'une élite transna-

Si les indicateurs d'un hôpital n'atteignent pas les objectifs de performance impartis pendant deux ou trois ans, on diminue son budget, puis on restreint son autonomie, puis on le ferme. Il en va de même pour une école, un département universitaire ou une agence de gestion d'un parc naturel.

tionale qui manipule les médias, au risque de tomber dans une certaine théorie du complot. Il n'en reste pas moins que la vie publique britannique est de moins en moins rythmée par le débat organisé par les grands groupes d'intérêt et le jeu des partis à Westminster, et de plus en plus par les rapports d'organismes d'audit, la discussion sur les procédures ou sur des petits indicateurs plus ou moins pertinents.

On assiste, néanmoins, à un renforcement de la participation politique, à travers l'implication directe de divers groupes sociaux dans le pilotage des services publics britanniques. Il y a donc déplacement du politique, des instances traditionnelles du débat démocratique vers d'autres instances qui étaient relativement protégées du public.

Quand le politique sort par la porte, il rentre par la fenêtre. Des questions centrales ont été mises à l'écart du débat démocratique, notamment au nom des contraintes économiques. Toutes les grandes questions n'ont pas été évacuées du débat national. On n'a jamais eu autant de manifestations en Angleterre que sous Blair, dont certaines furent massives, contre la guerre en Irak, pour ou contre la chasse à cour, ou au sujet de certains services publics, comme l'école. Il y a donc eu des mobilisations extrêmement fortes, qui obligent à nuancer l'analyse d'un déclin démocratique, d'autant plus que le débat politique ne s'est pas seulement déplacé vers la rue, mais aussi dans les services publics.

La participation politique perd sa dimension collective, remplacée par un rapport individualisé au politique et organisée selon une approche consumériste. Cela se retrouve dans le mode de participation aux grandes associations ou aux partis politiques, qui tend à s'opérer sur un mode utilitariste.

Blair considère qu'il a renforcé la démocratie en favorisant l'implication directe des citoyens dans la gestion des services publics. Là encore, il faut se garder d'un jugement trop hâtif, en se rappelant que les professions (médecins, avocats, professeurs de collège, etc.) ont un pouvoir très puissant en Grande-Bretagne, parfois plus qu'en France où la révolution a fortement affaibli le corporatisme. Ce que Blair a cherché à remettre en cause, en mettant sous pression les producteurs de services publics, les obligeant à évoluer. Plusieurs logiques ont été mises en place dans cette perspective, dont l'ouverture à la concurrence et, parfois, la privatisation. Mais, la transformation la

plus importante a consisté dans la généralisation de la participation de divers groupes sociaux aux conseils d'administration des organisations distribuant les services publics. Écoles, universités et hôpitaux ont été transformés en agences, dirigées par des conseils d'administration disposant d'une autonomie de gestion et d'une capacité stratégique nou-

velle. On retrouve systématiquement dans ces conseils d'administration des participants élus ou nommés, représentant les organisations patronales et les communautés immigrées. De ce fait, les parents d'élèves de minorités ethniques sont beaucoup plus présents dans la définition des programmes scolaires qu'en France. Ce qui ne veut évidemment pas dire que tous ces groupes jouent un rôle équivalent, ni que les minorités ethniques et le patronat sont en position d'égalité.

Le projet politique de Blair, qui est fondamentalement *middle-class*, génère de nombreux laissés-pour-compte. Sur le plan de la participation politique, un bon tiers de la population la moins favorisée reste tenue à l'écart, parce que les mécanismes d'exclusion se reproduisent au sein des conseils d'administration. Mais on peut relever des avancées sensibles sur le plan de la promotion des minorités ethniques et des femmes, qui faisaient partie du programme de Blair. Le système mis en place ouvre des possibilités nouvelles pour les minorités ethniques, les femmes seules avec enfants ou d'autres groupes de la société. Par exemple, l'amélioration de la participation des femmes aux organisations publiques a eu pour conséquence un programme massif de construction de crèches, alors que les questions de garde d'enfants étaient jusque-là complètement marginales dans le débat politique britannique. De la même façon, il y a beaucoup plus de choses faites pour les handicapés en Grande Bretagne, parce que les représentants des associations de handicapés sont systématiquement présents dans les conseils d'administration, et qu'ils veillent à ce que leurs intérêts soient pris en compte.

Le modèle est donc progressiste lorsqu'il marche dans de bonnes conditions. Mais, dans la durée, on a assisté à des évolutions plus discutables : les services publics ne sont plus gérés suivant la logique de l'intérêt des gens qui le produisent – des syndicats, diraient les mauvaises langues – mais tendent à l'être suivant la logique de l'organisation elle-même, ou en fonction de l'intérêt de ses managers. Ainsi, ce sont les écoles qui vont choisir leurs élèves, les hôpitaux qui vont choisir leurs malades, les universités qui vont choisir leurs étudiants. Le bilan est donc ambigu et difficile à généraliser. Il y a eu de vrais progrès, avec le renforcement de la participation de certains groupes et l'émergence de débats d'intérêt général, par exemple sur la définition des objectifs de l'école. Mais on a aussi assisté à des dérives purement consuméristes, réduisant la participation à une logique de marketing, visant à la satisfaction des clients.

Comment se combine cette participation locale des différentes parties intéressées avec un pilotage par les indicateurs ? À vous entendre, il y aurait de forts effets de contrainte, et aussi d'exclusion, de mise à l'écart de certains publics et de certaines questions. S'agit-il de dysfonctionnements limités et conjoncturels ou d'une limite plus consubstantielle à ce mode de gouvernement ?

Je pense que c'est consubstantiel au système. Il y a des gagnants et des perdants. Même s'il y a des exceptions, on retrouve, au bout du compte, une logique d'exclusion de la participation politique classique d'une part

de la population. À l'inverse, de nouvelles opportunités s'ouvrent pour de petits groupes fortement mobilisés, notamment des groupes religieux, qui peuvent jouer un rôle beaucoup plus important dans l'école, les hôpitaux ou d'autres services publics.

Il y a donc des effets problématiques, qui ne doivent pas masquer la force d'innovation du système. Avec la mobilisation de nombreux groupes de citoyens, de nouveaux problèmes ont été pris en compte. Les expérimentations se sont multipliées dans de multiples domaines, conduisant à des améliorations dans certains services publics. Le pari de Blair, c'était qu'en mettant en première ligne la *middle class*, il ferait bouger les producteurs de services au bénéfice du plus grand nombre. Car les exigences de ce public quant aux performances des services publics doivent permettre à tout le monde de bénéficier d'une amélioration de l'offre. Pour l'instant, on a à la fois l'amélioration du service et une logique d'exclusion. À plus long terme, je suis pessimiste.

Une partie non négligeable de la population demeure cependant à l'écart de cette amélioration d'ensemble. Les inégalités s'accroissent, ce qui semble assez largement accepté par la société britannique. Vous parlez dans votre livre de « cruel britannia » ; est-ce bien une définition de la société de marché ?

Un petit rappel historique s'impose : la logique de réduction des inégalités et d'intégration de l'ensemble des groupes dans la société n'a jamais été une priorité en Grande-Bretagne. On est sur une fabrique sociale qui est très différente de la société française. On n'a pas la passion de l'égalité décrite par Tocqueville. L'Angleterre a bien connu une révolution et un régicide, mais pas sur la même logique que la Révolution française. La société britannique s'est fondée sur le modèle des *free englishmen*, des individus libres qui vont payer leurs impôts. C'est une société de commerçants, de marchands, de petits entrepreneurs, dans laquelle l'État n'a jamais eu la même légitimité qu'en France.

La société britannique a, par ailleurs, longtemps été massivement ouvrière. En 1910, 70 % des Britanniques étaient des ouvriers et il n'y avait pratiquement pas de classe moyenne. La société s'est structurée autour d'une opposition entre les classes supérieures et la classe ouvrière. L'intégration de cette dernière n'a jamais été une priorité pour les élites. D'un côté, on se souciait juste d'éviter la révolution. De l'autre, il y avait une forte logique d'intégration par le parti travailliste, par le travail et surtout par les syndicats. Ce modèle d'intégration ouvrière a été érodé progressivement avec les changements économiques, mais il n'y a jamais eu de projet politique d'intégration sociale de même type que celui que nous connaissons ici. C'est pour cela que Blair a pu jouer la carte de l'immigration, et ainsi dynamiser l'économie de la Grande-Bretagne. Car l'intégration au sens français n'a pas été un souci pour les Britanniques, qui acceptaient un développement séparé, plus différencié, où les élites aristocratiques liées à la Couronne puis la bourgeoisie d'affaire a gardé des fonctionnements exclusifs, de club. De la même façon, le système édu-

catif n'a pas la prétention d'intégration du système français, ni son hypocrisie. Jusqu'à récemment, les élites étaient éduquées dans des *public schools* (écoles privées) et le système universitaire demeurait profondément élitiste, poussé à l'extrême à Oxford et Cambridge.

Il y a toujours eu une partition claire avec des élites d'un côté, et le reste de la société de l'autre. Ce n'est qu'à partir de la deuxième guerre mondiale et du rapport Beveridge sur l'État-Providence, puis des années 1950-1960, qu'il y a eu ce projet social-démocrate de développement d'une classe moyenne. Mais l'idée suivant laquelle il reviendrait à l'État d'assurer l'intégration des pauvres est absente de la tradition britannique même si il faut leur assurer un robuste minimum. D'ailleurs, on n'y parle pas de l'État mais du *government*. L'intégration se faisait par la couronne d'Angleterre ou par l'Église. Même l'intégration du pays demeure partielle : il y a l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles, l'Irlande. L'Écosse a par exemple conservé son système juridique, éducatif, religieux.

Les différences de situations sont mieux acceptées et la logique d'intégration sociale moins prégnante qu'en France. On trouve néanmoins chez Blair, comme chez Thatcher, une ferme volonté d'intégration. Mais cela passe par la création d'opportunités pour l'ensemble de la population, assortie de systèmes de contraintes pour ceux qui, d'eux-mêmes, ne saisissent pas ces opportunités. C'est dans cette logique que Blair a privilégié la remise au travail de l'ensemble de la population, et ça a marché. Il y a eu une vraie dynamique sur le marché du travail, qui a intégré progressivement les minorités ethniques, les femmes seules avec enfants. Mais une partie du pays reste à l'écart de ce retour à l'emploi. Il reste des poches de pauvreté massives, dans les petites villes industrielles, qui concentrent les perdants du système. Cette dimension territoriale est fondamentale pour comprendre ce qui se passe en Grande-Bretagne : on pourrait dire que la priorité donnée à la compétition économique mondiale marginalise le Nord du pays. Il faut juste y organiser le déclin sans trop faire de vagues, mais ce n'est pas une priorité dans un système régi par la compétition.

Les Britanniques sont obsédés par la concurrence économique internationale. L'idée suivant laquelle il faut s'adapter ou décliner est fermement ancrée dans la conscience des élites du pays, qui sont ouvertes sur le monde, sinon sur l'Europe. La comparaison est frappante avec le cas français, où la thématique de la mondialisation est souvent absente des débats politiques, si ce n'est de manière rhétorique et superficielle. La force de Blair et Brown, c'est d'avoir expliqué la mondialisation et ses conséquences pour les services, pour l'industrie, pour la Grande Bretagne et

La possibilité d'adhérer aux partis politiques par internet s'est accompagnée d'une moindre mobilisation : ceux qui adhèrent par ce biais participent peu aux réunions partisans et ne se mobilisent qu'au moment du choix du leader.

d'en tirer une stratégie politique contestable mais claire. Les Britanniques comprennent beaucoup mieux les enjeux de la mondialisation que les Français. Ils n'attendent pas de l'État qu'il les protège contre la mondialisation, mais qu'il conduise l'adaptation de la société. La présence d'élites qui jouent l'ouverture constitue une différence fondamentale avec le cas français. On peut rappeler que John Major avait expliqué qu'il voulait faire de la Grande-Bretagne le Hong-Kong de l'Europe ! Cette ouverture est renforcée par des éléments empiriques, notamment par le fait que l'économie britannique fonctionne sur des services mondialisés (services financiers, publicité, services aux entreprises).

La constitution de « champions nationaux » défendue ici n'a aucun sens outre-Manche.

Dans l'ordre des priorités, l'intégration, la cohésion arrivent après la compétition. La Grande-Bretagne évolue ainsi vers une société de marché au sens de Karl Polanyi, c'est-à-dire une société dans laquelle les principes de l'économie de marché orientent et contraignent les comportements des organisations et des individus. Cette évolution se traduit par un fort dynamisme et par un accroissement des inégalités et des troubles sociaux. Le niveau des iné-

galités en Grande-Bretagne est supérieur à ce qui s'observe dans le reste de l'Europe, qu'il s'agisse d'inégalités de situation économique ou d'accès à différents services. Cela s'accompagne d'une montée du processus de désintégration sociale, qui se manifeste dans des inégalités massives d'espérance de vie, dans la pauvreté et l'obésité des enfants ou dans un fort niveau de violence qui évoque les grandes villes américaines.

La révolution bureaucratique qui s'est opérée depuis vingt ans a ainsi renforcé les mécanismes de marché dans l'organisation de la société britannique, et on commence désormais à en percevoir les effets sociaux.

On aboutit au paradoxe apparent d'une société de marché qui, parce qu'elle s'accompagne d'un accroissement des inégalités et de désordres sociaux, induit un nouveau besoin d'État. Mais il s'agit d'un État réduit à son essence pure, chargé de préserver l'ordre public et l'ordre social.

La société britannique n'est bien évidemment pas une pure société de marché. Des régulations sociales et politiques continuent d'y jouer un rôle important. Mais l'évolution va dans le sens d'une limitation du rôle de l'État, chargé d'organiser la concurrence économique entre les entreprises et de maintenir l'ordre, au moyen, notamment, d'une généralisation de la surveillance. La présence de 4,5 millions de caméras de surveillance dans le pays est symptomatique d'une certaine dérive orwellienne, qui a d'ailleurs été pointée du doigt par la Cour européenne des droits de l'homme.

La Grande-Bretagne évolue vers une société de marché au sens de Karl Polanyi, une société dans laquelle les principes de l'économie de marché orientent et contraignent les comportements des organisations et des individus.

La Grande Bretagne est un cas intéressant parce qu'il s'agit du pays le plus avancé sur un nouveau modèle de régulation de l'action publique et du privé. Mais c'est aussi le pays le plus avancé sur les nouveaux modes de micro-management et de surveillance des individus, à l'exception des dictatures ou de Singapour !

Dire qu'il s'agit du pays le plus avancé sous-entend qu'il y aurait un mouvement historique global, appelé à se prolonger. On peut effectivement remarquer que les logiques et les instruments qui sont au cœur de la révolution bureaucratique britannique sont progressivement introduits dans l'action publique française depuis le début des années 1990. Mais la thématique de la performance, le pilotage par les indicateurs, la transformation des administrations en agences autonomes, le partenariat public-privé n'a pas produit en France de mutations comparables à celles que vous décrivez. On peut dès lors se demander si l'échec de la greffe va persister ou si la France est effectivement appelée à suivre le modèle britannique. Ce dernier scénario semble crédibilisé par l'élection de Nicolas Sarkozy, dont les discours apportent une légitimité politique nouvelle à une transformation qui était jusqu'à présent portée sur un mode exclusivement technocratique.

Les sociologues sont de très mauvais prophètes. Il faut essayer de naviguer entre deux écueils : une transposition directe, fondée sur l'idée que ce qui s'est passé là-bas va se reproduire ici et, à l'inverse, une surestimation des spécificités, qui interdirait toute forme de transposition. Je rappelle souvent que lorsque Margaret Thatcher a commencé son programme de privatisations, partout en Europe – et notamment en France – on entendait dire que cela ne pouvait arriver qu'en Grande Bretagne. Il a fallu moins de dix ans pour que la France fasse presque autant de privatisations que la Grande-Bretagne.

S'agissant des logiques et des instruments de la révolution bureaucratique, ils sont effectivement présents depuis plusieurs années dans les discours des élites françaises. Mais quand on examine les politiques publiques, on se rend compte que ces instruments jouent un rôle très marginal en comparaison à ce qui s'observe ailleurs. Cela dit, on assiste bien à leur développement progressif dans différents secteurs de l'action publique et une révolution bureaucratique plus générale est loin d'être inenvisageable. Voyez ce qui arrive en France dans les domaines de l'université et de la recherche : création d'une nouvelle bureaucratie, plus d'autonomie pour les acteurs et plus de contrôles, « *freer actors, more rules* » !

La rhétorique de campagne et la composition du gouvernement de Nicolas Sarkozy vont plutôt dans ce sens : Woerth à la tête d'un grand ministère des comptes, le grand ministère du développement durable qui avait été promis à Juppé et la création d'un secrétariat d'État à l'évaluation. Si l'on ajoute Fillon comme premier ministre et Darcos à l'Éducation nationale, on trouve, dans ce gouvernement, des porteurs de la logique de modernisation de l'État. La réforme de l'université s'inscrit elle aussi clairement dans cette logique et les choses qui ont été annoncées en

matière de santé, par exemple, laissent entrevoir un net renforcement du pilotage par les indicateurs qui peut se prolonger dans l'Éducation nationale, les transports, la politique de la ville, etc.

Faut-il y voir les germes d'une future révolution bureaucratique française ? Le pilotage des individus par un système d'incitations et de sanctions a été rendu possible, en Grande-Bretagne, par l'affaiblissement des corps intermédiaires susceptibles d'organiser une mobilisation collective. Il en va différemment en France, où les syndicats demeurent puissants dans le secteur public, comme on a pu le voir lorsque Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur : le pilotage par indicateurs et la généralisation du reporting qu'il a introduit a eu des effets sur l'activité policière, mais ils ont suscité une levée de boucliers des syndicats catégoriels, qui en ont limité la portée.

Les syndicats de fonctionnaires sont, en effet, relativement faibles en Grande-Bretagne, par comparaison à ce qui s'observe ici et au poids des syndicats ouvriers. De ce fait, le mouvement syndical est moins porteur d'une logique de défense des services publics. Mais les différences vont bien au-delà des syndicats. Il y a une rhétorique française du service public qui est sans équivalent ailleurs et s'accompagne d'une conception du droit public français, d'une représentation de l'intérêt général et du rôle de l'État dans l'intégration de la société. Cette dimension politique et symbolique des services publics dans la société française est beaucoup moins présente dans le cas britannique. De plus, la fonction publique est nettement moins intégrée en Grande-Bretagne, avec une haute fonction publique nationale limitée, une fonction publique locale qui est vraiment gérée localement, l'hôpital qui est séparé, l'université de même... Enfin, la capacité d'action collective des fonctionnaires a été profondément amoindrie par Madame Thatcher, qui a fragmenté les services publics en de multiples organisations et fait voter des lois anti-syndicales après les conflits des années 1980. Il faut se souvenir que dans les années 1970, les syndicats jouaient un rôle extrêmement important qui a précipité le pays au bord de la ruine. Cet épisode demeure très présent dans l'esprit des Britanniques qui se rappellent la qualité déplorable des trains et du système de santé, ainsi que les déficiences du système scolaire. Les services publics étaient alors parmi les moins bien gérés d'Europe occidentale, ce qui a légitimé leur réforme et la marginalisation des syndicats. Autant d'éléments qui rendent la transposition hasardeuse. Cela dit, il ne faut pas sous-estimer la puissance de certains mécanismes d'incitations individuelles, qui peuvent déstabiliser des régulations collectives solidement installées.

Plusieurs scénarios sont donc envisageables. Dans un premier temps, Sarkozy engagerait la France dans un mouvement de réforme permanente, en développant un activisme comparable à celui de Blair. Ce scénario est tout à fait concevable et les décisions prises au cours de ces derniers mois peuvent l'étayer. Mais on peut imaginer un deuxième scénario, fort différent. On se souvient de l'intervention de Tony Blair sou-

haitant bonne chance à Nicolas Sarkozy au moment de son élection. On a moins remarqué une interview qu'il a donnée au cours de l'été, dans laquelle il a été très critique à l'égard des premiers mois de Nicolas Sarkozy, en pointant son manque de courage. Blair n'a jamais prétendu résoudre tous les problèmes. Il a toujours insisté sur l'importance des décisions difficiles à prendre : il y a des choix à faire, des sacrifices à accepter. À l'inverse de Sarkozy, on ne peut pas dire que la logique clientéliste ait dominé dans la pratique de Blair. Sur ce point, Sarkozy pourrait plus aisément se comparer à Berlusconi, avec une rhétorique modernisatrice forte mais une pratique inverse, organisée autour de la distribution de cadeaux à des clientèles et de réformes amorcées en permanence mais jamais menées à bien, ni évaluées, au risque de provoquer un chaos.

Blair et Brown avaient fait de la réduction de la dette publique un des éléments centraux de leur action pour retrouver des capacités d'action de l'État. Dans leur projet, il fallait diminuer les dépenses dans les secteurs traditionnels où la dépense publique était peu performante, même si c'est douloureux, pour pouvoir réinvestir d'autres secteurs jugés stratégiques, par exemple les crèches ou les nouvelles technologies. Dans le cas de Nicolas Sarkozy, on ne voit ni logique de réduction budgétaire forte, ni redéploiement de la dépense publique vers des secteurs stratégiques. On assiste plutôt à une logique traditionnelle de saupoudrage clientéliste, qui peut laisser penser que la dimension stratégique de la réorganisation de l'État relèverait de la seule rhétorique de campagne. Les premières mesures l'illustrent : si on considère la réforme des universités, il faudrait cinq réformes à suivre de même ampleur pour aboutir à une transformation comparable à celle menée par Blair. On en est à la première et on ne sait pas s'il y en aura à suivre.

En résumé, les premiers mois de gouvernement Sarkozy ont fait apparaître un affichage réformateur qui évoque Blair, mais une pratique qui s'apparente plus à celle de Berlusconi. L'activisme médiatique semble l'emporter sur les changements réels, ce qu'illustre la faible mobilisation sur la question de la dette, qui interdit tout redéploiement sensible de l'État vers les secteurs stratégiques. Ce point me paraît constituer l'indicateur le plus inquiétant d'une absence de capacité de réforme véritable. ●

La présence de 4,5 millions de caméras de surveillance dans le pays est symptomatique d'une certaine dérive orwellienne, qui a d'ailleurs été pointée du doigt par la Cour européenne des droits de l'homme.