

L'État recomposé

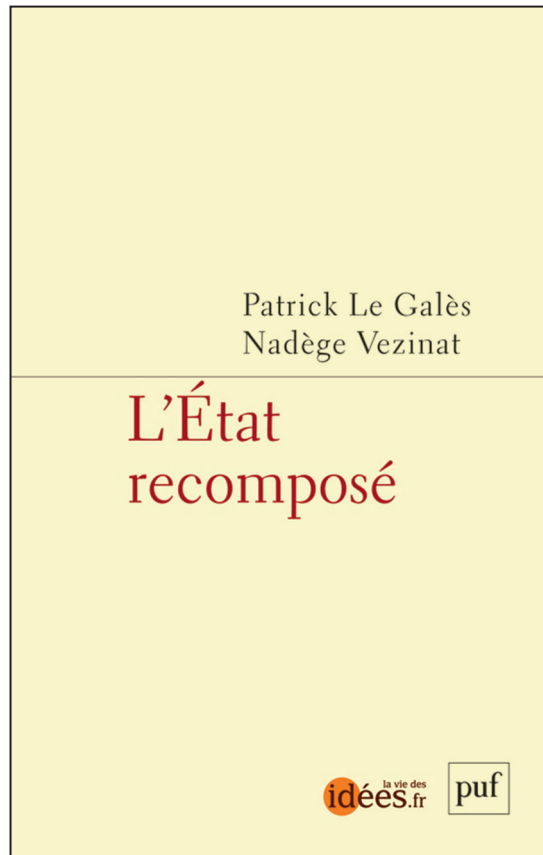
À propos du livre de Patrick Le Galès et de Nadège Vezinat, *L'État recomposé*, coll. « La Vie des idées », Paris, PUF, 2014

Par Jean-Marc WELLER
Sociologue, chercheur au CNRS

Comment l'État se transforme-t-il ? Comment en saisir les renouvellements en dépit des multiples changements qui ne manquent pas d'en interroger la place et le sens (la construction européenne, le capitalisme mondial, le management public...). L'idée est qu'au-delà de débats simplistes relatifs au « retrait de l'État », tel que nous l'aurions connu, ou à son affaiblissement, ce dernier est surtout affecté par des dynamiques de recomposition. Et c'est donc ce mouvement qui inspire l'ouvrage *L'État recomposé* présenté par Patrick Le Galès et coordonné par Nadège Vezinat. Ses auteurs se proposent d'esquisser les traits de cette dynamique en rassemblant plusieurs contributions emblématiques focalisant chacune l'attention sur un secteur public particulier (le social, l'administration centrale, l'hôpital et les collectivités locales), l'ensemble étant consacré exclusivement au cas français.

Fort de recherches sur l'État dont l'ouvrage offre un aperçu utile, Patrick Le Galès nous invite, dans son introduction à la fois ample et stimulante, à considérer l'État comme un phénomène composite. Si celui-ci détient bien le monopole de la violence légitime, selon la définition consacrée de Max Weber (l'État s'étant historiquement imposé comme la forme politique dominante pour

mobiliser des populations, des ressources et des techniques pour gagner des guerres), il apparaît dans les travaux qui lui ont été consacrés sous des figures pour le moins diverses : revendication de l'exercice de l'autorité et de



pacification des conflits, principe de légitimation lié à la montée des nationalismes, long processus de rationalisation impliquant l'essor de connaissances et de techniques spécifiques (statistiques, cartographie, etc.), enjeux de gouvernement, de mobilisation des hommes et des territoires, etc.

Mais au-delà de ces problématiques, les transformations contemporaines de l'État ne manquent pas d'être paradoxales. Dans certains domaines, celui-ci accroît son intervention : en matière de protection de l'environnement, de lutte contre les discriminations ou de régulation de certains domaines comme Internet. Dans d'autres, il semble au contraire perdre en capacité d'action : en matière de sécurité, il doit désormais composer avec l'Europe et avec des réseaux internationaux ; en matière économique, il opère dans un contexte où les grandes entreprises mondialisées et les grandes ONG participent à une « dénationalisation » de l'autorité publique, et le processus d'extension de la sphère marchande, de la globalisation et de la financiarisation éprouve plus largement la capacité de l'État à réguler l'activité économique.

Quant aux manières d'éclairer le sens de ces évolutions, elles sont elles aussi diverses.

Elles peuvent inviter à rendre compte des intérêts et des rivalités qui opposent entre eux les groupes d'acteurs, en lien avec les transformations du capitalisme - ces rapports de force contribuant à modifier les capacités d'action collective.

Elles peuvent aussi s'analyser en relation avec l'histoire des idées, le paradigme néolibéral, devenu plus influent à partir du tournant des années 1980, obligeant l'État à certains retraits - tout en renforçant son rôle en termes de contrôle et d'audit.

Mais elles peuvent aussi se comprendre à partir de la volonté, de la part des élites, de retrouver des capacités de pilotage par les biais de la rationalisation bureaucratique et de la « managérialisation », compte tenu des limites devenues plus manifestes du pouvoir d'action de l'administration, dont la crise fiscale provoquée par sa moindre capacité à lever l'impôt apparaît comme une des conséquences.

Une chose est sûre. Les pressions qui pèsent sur l'État français sont multiples, les effets en sont paradoxaux, et c'est donc une exploration plus précise des recompositions qui en résultent qui constitue l'objet de ce livre.

Quatre contributions en constituent les chapitres, chacun déployant une perspective qui lui est propre.

À propos de l'État social à l'épreuve de la mondialisation et de l'impact d'une concurrence économique avec les pays « à bas coûts » (de production), Jean-Fabien Spitz invite le lecteur à prendre quelque distance critique vis-à-vis d'une rhétorique selon laquelle les droits sociaux constitueraient des « avantages » que seuls permettraient des temps de prospérité révolus, et qu'il conviendrait en conséquence de restaurer le fonctionnement naturel du marché. L'auteur ne manque pas de rappeler qu'en effet les mécanismes marchands n'ont rien de naturel, en vérité, mais qu'ils procèdent de choix collectifs et supposent tout un appareil réglementaire pour se déployer. Par ailleurs, Spitz insiste vigoureusement sur l'intrication entre les modes de redistribution de la richesse assurés par l'État social et la vitalité démocratique, de sorte que le « démantèlement » du premier apparaît bel et bien comme un danger pour la seconde - au risque d'un repli communautaire et de tentations autoritaires.

À propos de l'administration, Émilien Ruiz rappelle l'argument de fond de l'important ouvrage que Philippe Bezès a consacré à l'histoire des réformes, dont il propose ici la recension. Pour

l'auteur de *Réinventer l'État*⁽¹⁾, ces réformes révéleraient une rationalité politique inédite : pour gouverner les autres, l'État doit déjà être capable de se gouverner lui-même. Il s'agit donc de s'intéresser à la construction et à la mise en œuvre de ce « souci de soi » dont témoignerait l'État, en tenant compte des multiples conceptions de l'administration et des attendus normatifs nécessairement divers quant à son rôle. L'exploration des « configurations » révélant les interactions mouvantes entre les mondes du savoir, de l'administration et du politique, est décisive. Elle nous invite à entrer dans l'épaisseur des coalitions et des concurrences à l'œuvre entre les multiples acteurs (ministères, partenaires sociaux, experts, organisations internationales, médias, hauts fonctionnaires, élus, etc.) de ces réformes qui en ont jalonné l'histoire.

Les configurations qui s'en dégagent (depuis les années 1960, où émergea la conviction d'une nécessité de réformer l'administration, jusqu'aux ultimes versions du *new public management* des années 2000) rappellent la diversité des expériences au cours desquelles l'État s'inspire des méthodes de gestion du privé et la place décisive qu'occupent dans ces configurations les questions budgétaires diversement associées aux projets de modernisation. C'est donc en faveur d'une histoire longue de la réforme administrative que plaide Ruiz dans son chapitre, fort du constat du tournant inauguré dans les années 1960, par lequel l'État rompt avec la rationalité qui l'avait jusqu'alors caractérisé, celle inspirée du seul modèle bureaucratique wébérien.

À propos des politiques publiques hospitalières auxquelles Jean-Paul Domin consacre un chapitre, c'est un paradoxe qui semble s'imposer. D'un côté, ces politiques se sont appuyées au cours des trente dernières années sur un référentiel d'inspiration libérale promouvant la négociation dans un cadre

⁽¹⁾ Bezès Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, coll. « Le lien social », Presses Universitaires de France, 2009.

contractuel, la décentralisation inscrivant ses discussions et ses mécanismes de régulation dans un espace régional et la marchandisation permettant une mise en concurrence entre ses établissements et une comparaison de ses coûts par groupe de pathologies. D'un autre côté, ces mêmes politiques s'accompagnent d'un renforcement indéniable du pouvoir du ministère de la Santé et d'une volonté exclusive de diminuer les dépenses de santé de sorte qu'en fin de compte, le référentiel qui s'impose apparaît moins participatif qu'interventionniste, et moins managérial que véritablement comptable. L'auteur évoque les effets pervers qui résultent de ce paradoxe : pratiques informelles de sur-cotation d'actes, réduction des durées d'hospitalisation sur des critères dominés par la question des coûts, fermeture de services spécialisés jugés non rentables conduisant à une baisse de la qualité des soins et à une remise en cause des principes fondateurs de l'hôpital public.

Dans un chapitre consacré à la fonction publique territoriale, Émilie Biland rappelle les tensions que connaît cette dernière par delà un dynamisme original de l'emploi, qui la caractérise, porté par des vagues successives de décentralisation, le transfert de compétences vers les collectivités locales et l'apparition de nouvelles entités (telles que les structures intercommunales). D'un côté, son statut créé en 1984 déroge à l'idéal type wébérien (comme en témoigne le renforcement des prérogatives des élus en matière de recrutements sur la base de critères sociaux ou politiques). D'un autre côté, un encadrement étatique demeure, *via* une réglementation et un contrôle de ce même emploi public. De fait, la fonction publique territoriale apparaît comme un compromis entre deux conceptions, l'une étant favorable à l'autonomie bureaucratique vis-à-vis des élus au nom des principes généraux du statut de fonctionnaire, et l'autre promouvant ce que l'auteur appelle un « patronage politique » de ces mêmes élus transformés en patrons, qui contribue à renforcer l'emprise de réformes managériales menées au

nom de la modernisation. Et c'est donc moins à une substitution de l'État planificateur par l'État animateur, comme il a parfois été dit, qu'à une combinaison entre ces deux modes de gouvernance à laquelle nous assisterions. Ces tensions ne sont pas nouvelles et l'auteur se fait fort de rappeler qu'elles s'inscrivent dans la longue histoire qui opposa dès les débuts de la III^{ème} République élus locaux et État central autour de l'emploi communal. Elles témoigneraient toutefois d'un sens différent, de nos jours : loin d'apparaître comme le succédané d'un statut général, le statut de la fonction publique territoriale serait aujourd'hui un facteur majeur d'une modernisation rompant avec l'ordre bureaucratique jugé sclérosant.

Enfin, dans sa postface, Nadège Vézinat nous invite à une lecture globale de l'État qui fait, à ses yeux, l'originalité de l'ouvrage qu'elle conclut.

Pour comprendre comment l'État déploie son action malgré la complexité des systèmes d'interdépendance entre une diversité d'acteurs et un environnement indiscutablement mouvant, cette auteure nous invite, en effet, à dépasser le seul prisme des analyses sectorielles et à porter notre attention sur les intrications qui se nouent entre l'État et ses agents : si le premier produit les

seconds *via* un statut ou une forme d'organisation, les seconds ne manquent pas, eux non plus, de façonner le premier.

Au-delà des rapports de force qui se jouent entre les multiples acteurs de l'État, Nadège Vézinat propose de considérer l'État comme un ensemble d'« écologies liées », concept qu'elle emprunte au sociologue des professions Andrew Abbott pour rendre compte de la complexité de la dynamique de ces ensembles composites aux forces fluctuantes, mais bien réelles. Si l'enjeu est bien, pour l'auteure, de renoncer à un État rationnel et unifié, il est tout autant de dépasser les limites du diagnostic spécialisé pour réfléchir à ses puissances, mais parfois discrètes recompositions. C'est à la lumière de celles-ci que l'État français apparaît désormais sous la figure d'un État régulateur, au-delà des grandes figures d'État planificateur et d'État animateur qui ont parfois servi à en qualifier certaines des mutations.

On l'aura compris : *l'État recomposé* offre à ses lecteurs non pas un panorama de tout ce qui a été dit ou montré à propos de l'État, mais une synthèse à la fois brève et précise des transformations en cours de l'action publique, puisque le défi relevé par cet ouvrage a été d'accomplir ce tour d'horizon en moins de cent pages. C'est un

livre parfaitement documenté (que complète une bibliographie fort utile), qui nous est ainsi proposé. Il a en outre l'immense mérite d'avoir su renoncer aux diagnostics les plus convenus pour nous inviter à entrer dans la complexité des mutations de l'État au travers de celles de ses capacités d'agir. Certes, le tour d'horizon des enjeux problématiques formulés notamment par la présentation de Le Galès, n'est pas vraiment achevé à l'issue de la lecture de tous les chapitres de cet ouvrage. Certes, certaines questions fraîches soulevées aujourd'hui par les recherches en sciences sociales (à propos du droit, des techniques, des territoires ou de la bureaucratie) mériteraient assurément d'être complétées par des travaux, comme ceux de *science and technology studies*, même si ces dernières ont été parfaitement évoquées. Certes, un lecteur sensible aux fondements de la construction de l'autorité publique pourra éprouver une certaine frustration, tant il est vrai que les questions qui touchent aux capacités d'action de l'État ne manquent pas de charrier des dimensions anthropologiques plus larges. Mais le pari de ce petit livre est sûrement celui de nous donner le goût de la réflexion et de l'enquête pour nous inciter à aller encore plus loin.