



**HAL**  
open science

# La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française. Revue Française de Science Politique, 1990, 40 (4), pp.521-545. hal-01009635v1

**HAL Id: hal-01009635**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01009635v1>**

Submitted on 18 Jun 2014 (v1), last revised 27 Aug 2018 (v2)

**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 modernisation de l'État et la fin de la spécificité française

In: Revue française de science politique, 40e année, n°4, 1990. pp. 521-545.

### Résumé

La politique de modernisation administrative est liée au projet plus ambitieux de moderniser l'Etat. Pour apprécier le sens de cette évolution et sa portée politique, il s'avère nécessaire de dépasser la rupture épistémologique établie entre la science administrative et l'analyse des politiques publiques. Le concept de politique institutionnelle offre une grille de lecture qui permet de mesurer l'ampleur des mutations affectant aussi bien le rôle des fonctionnaires que les modes d'action de l'Etat. La remise en cause des caractéristiques du modèle politico-administratif français (politisation de la fonction publique, évaluation des politiques publiques, nouveaux rapports centre-périphérie) conduit à s'interroger sur les mécanismes de légitimation de la Cinquième République. La fin de la spécificité française, qui alimente les thèses d'extrême droite, peut alors se comprendre comme la recherche d'une voie médiane entre le modèle américain et le modèle social-démocrate.

### Abstract

The modernization of the state and the end of France's specificity

The policy of administrative modernization is linked to the more ambitious project of modernizing the state. In order to grasp the meaning and the political scope of such change, it is necessary to go beyond the epistemological break between administrative science and public policy analysis. The concept of institutional policy provides a framework which makes it possible to measure the scope of changes affecting both the role of civil servants and the ways in which the state operates. The challenge to the characteristics of the French political-administrative model (politicization of the civil service, public policy evaluation, center-periphery relations) leads to questions concerning the mechanisms of legitimation under the Fifth Republic. The end of France's specificity, which fuels the theses of the far right, can then be understood as the search for a median way between the American and the social-democratic models.

---

Citer ce document / Cite this document :

Rouban Luc. La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française. In: Revue française de science politique, 40e année, n°4, 1990. pp. 521-545.

doi : 10.3406/rfsp.1990.394497

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp\\_0035-2950\\_1990\\_num\\_40\\_4\\_394497](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1990_num_40_4_394497)

---

# LA MODERNISATION DE L'ETAT ET LA FIN DE LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE<sup>1</sup>

LUC ROUBAN

**L**a politique de modernisation administrative recouvre une multitude d'initiatives, plus ou moins disparates, mais qui vont toutes dans le sens d'une remise en cause du système administratif français. Car la modernisation administrative est liée à une thématique plus vaste, celle de la modernisation de l'Etat. Par ailleurs, le terme de modernisation, plus téléologique que le terme de changement, a fait l'objet d'une véritable occupation sémantique par les gouvernements de gauche depuis 1984<sup>2</sup>. Les questions qui se posent alors sont les suivantes : de quoi parle-t-on vraiment lorsqu'on tente d'évaluer l'impact de la modernisation ? Quel « problème » précis la politique de modernisation tente-t-elle de résoudre ? Cette politique s'inscrit-elle vraiment dans la perspective de la réforme administrative « technique » ou bien s'agit-il d'un bouleversement à terme plus profond du système politico-administratif français ?

Aussi ne peut-on pas dissocier la modernisation de l'Etat dans ses dimensions administratives des enjeux théoriques qu'une pareille mutation soulève. Il semble en effet que le sens du changement social se soit inversé. Le discrédit dans lequel sont tombés les hommes politiques, la critique ouverte de l'activité partisane ou militante indiquent le déplacement des lieux d'organisation des conflits portant sur le devenir collectif. Les administrations, les entreprises, les groupes de pression présentent aujourd'hui plus d'intérêt pour organiser les politiques de redistribution que les négociations collectives avec les syndicats dans un contexte où le « plein emploi » est officiellement reconnu comme illusoire par l'OCDE. Le changement paraît ne plus dépendre d'une délibération générale mais d'ajustements localisés qui, de proche en proche, retraduisent les conditions de légitimité du pouvoir. De la même manière, le marché du travail est remplacé par *des* marchés de la compétence et de la qualification, et le principe même de la redistribution cède le pas au revenu minimum d'insertion.

Cette évolution a eu de très directes conséquences sur un service public qui traverse depuis plusieurs années une crise endémique que l'on ne peut apparemment pas calmer par les moyens traditionnels de la « réforme administrative ». L'appareil d'Etat français a été conçu à une

1. Cet article s'inspire en partie d'une communication présentée lors du colloque « Modernization of the public sector : dealing with problems of efficiency and legitimacy » organisé par l'Association internationale de science politique, Oslo, 24-25 août 1989, et s'insère par ailleurs dans le cadre d'une recherche menée conjointement avec Jean-Luc Bodiguel sur l'évolution du modèle administratif français.

2. Cf. Brauns (Patrick), « *Modernisation*, l'« occupation » d'un mot-clé par le Parti socialiste », *Mots*, 22, mars 1990, p. 32 et suiv.

époque de plein emploi, lorsqu'il s'agissait avant tout d'offrir un produit administratif indifférencié. Si la querelle du « plus ou moins d'Etat » a cessé de servir de référence obligée, il n'en demeure pas moins vrai que l'offre de services et de politiques publics a dû s'aligner sur un tertiaire où règne la multiplicité des formes et des performances, où s'impose la diversification des usages propices à satisfaire (et à renouveler) les désirs autant que les besoins<sup>1</sup>.

En d'autres termes, le Welfare se porte bien, mais il n'est plus constructiviste. Dans ces conditions, la crise du service public devient un terrain d'investigation privilégié pour appréhender le sens de cette évolution et se demander en quoi les nouveaux modes d'intervention ont pu changer les conditions de légitimation de la Cinquième République.

Pour répondre à de telles questions et apprécier la nature des changements à l'œuvre, il convient de clarifier certains concepts et proposer de nouveaux outils d'analyse.

Parler tout d'abord du modèle administratif français, c'est supposer qu'il en existe un, suffisamment repérable pour le distinguer de ses homologues étrangers. Parler ensuite de « modernisation », c'est appréhender les facteurs de changement qui peuvent compromettre ce modèle et lui conférer une nouvelle physionomie. Enfin, évaluer l'impact de la modernisation nécessite de prendre en compte le rôle des systèmes normatifs qui peuvent l'organiser et l'orienter dans le sens d'une américanisation<sup>2</sup> de la vie politique française. Trois interrogations, par conséquent, pour mesurer la part relative qui revient à l'évolution du système administratif français et celle que l'on doit à la nouvelle logique socio-économique : existe-t-il un modèle administratif français ? à quelle crise la politique de modernisation tente-t-elle de parer ? comment se constitue la légitimation de l'après-Welfare-State ?

## EXISTE-T-IL UN MODÈLE ADMINISTRATIF FRANÇAIS ?

C'est à travers la place prépondérante de l'« appareil d'Etat » dans le régime instauré par la Cinquième République que la plupart des commentateurs ont mesuré la spécificité française. La Cinquième République se présente comme l'invention d'un modèle politico-administratif

1. Cf. Bresson (Yoland), « Du salariat au participat. Pour un revenu d'existence », *Futuribles*, 139, janvier 1990, p. 27 et suiv. Cette nouvelle configuration sociale a des effets sensibles sur l'idée même de carrière : « Il ne s'agit plus de gérer une " carrière " mais de gérer son " capital humain ", de se comporter en " capitaliste " de ses compétences. C'est une nécessité pour chacun mais aussi pour les offreurs de travail. Ils tentent d'y répondre dans le cadre contraignant du salariat traditionnel, en balançant entre la " flexibilité interne " organisant l'adaptation de leurs salariés, et la " flexibilité externe ", l'achat de compétences toujours nouvelles », *ibid.*, p. 33.

2. Cette « américanisation » ne renvoie évidemment pas ici à la formule usée des théories du développement politique mais aux structures qui associent, aux Etats-Unis, la mise en œuvre des politiques publiques à la théorie de l'Etat. Ce terme est donc utilisé, par facilité, pour ses connotations théoriques et non dans la perspective d'un quelconque mimétisme.

particulier. Plus qu'une théorie de la démocratie, la Cinquième République est avant tout une théorie de l'Etat.

L'idée de modèle politico-administratif ne peut bien évidemment se réduire ni à la morphologie descriptive des institutions ni, inversement, à la mise en œuvre d'un ensemble plus ou moins homogène de politiques publiques. Néanmoins, cette idée s'est toujours trouvée écartelée entre des analyses internalistes (la « science administrative ») et des analyses externalistes (les « politiques publiques »).

Quels que soient les apports de la sociologie ou de la science politique, le repérage des modèles administratifs a longtemps impliqué la prise en compte de mécanismes, de procédures, caractérisant de manière internaliste le fonctionnement de l'appareil d'Etat (et, dans une très large mesure, ignorant les phénomènes de la « périphérie », qu'il s'agisse du secteur des entreprises publiques ou des collectivités locales). Diversement, les auteurs ont cherché dans un certain nombre de facteurs la clé d'un développement historique du système administratif français. On peut citer, pour mémoire : la structure de la fonction publique et le rôle des grands corps<sup>1</sup> ; la fermeture d'un système de décision fonctionnant selon une logique *top-down*<sup>2</sup> ou selon un processus de blocage et de crise<sup>3</sup> ; le rôle central d'organes d'état-major étroitement associés à la constitution administrative de la Cinquième République<sup>4</sup> ; le mode d'intégration du système administratif à travers le jeu particulier que la Cinquième République donnait au principe webérien de subordination/séparation<sup>5</sup> ; un type d'intervention spécifié par un Plan indicatif et la tutelle de la modernisation sociale<sup>6</sup>, etc.

Bien entendu, toutes ces analyses ont mis en lumière des traits fondamentaux qui constituent aujourd'hui la figure pédagogique et heuristique du système administratif français. Cependant, l'apport plus récent de l'analyse des politiques publiques a jeté le trouble en révélant une réalité socio-politique qui semblait singulièrement trancher avec la vision d'un appareil rigide, s'adaptant peu ou mal, contraint par le jeu des corps et des règles statutaires<sup>7</sup>. Un monde d'arrangements, de négociations, parfois de complaisances, est apparu, qui a semblé déconsidérer les acquis des travaux précédents. A la suite de ce renversement épistémologique, la périphérie a paru expliquer le centre, l'environnement est

1. Bodiguel (Jean-Luc), *Les anciens élèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978 ; Kessler (Marie-Christine), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.

2. Hoffmann (Stanley), *Sur la France*, Paris, Le Seuil, 1976.

3. Crozier (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964.

4. Quermonne (Jean-Louis), *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 1987 (3<sup>e</sup> éd.).

5. Timsit (Gérard), *Administrations et Etats : étude comparée*, Paris, PUF, 1987 (coll. « Politique d'aujourd'hui »).

6. Rosanvallon (Pierre), *L'Etat en France*, Paris, Le Seuil, 1990.

7. Voir, en particulier, Thoenig (Jean-Claude), « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, 37 (4), août 1987, p. 526 et suiv. ; et, sous la direction de Jean-Claude Thoenig, « Contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990.

devenu la variable clé, l'action et les processus primaient les structures et les organisations.

En fait, il apparaît aujourd'hui que l'analyse de l'interventionnisme, de ses effets structurants sur la fonction publique et les institutions, de ses conséquences inattendues, ne vient pas ruiner l'analyse institutionnelle mais lui adjoint une dimension nouvelle. Un mauvais procès fut trop souvent intenté de part et d'autre de la science administrative. Pour les uns, faire appel à la « science administrative », c'était encore et toujours faire du mauvais droit public, nier les avancées des sciences sociales, rejeter l'apport de l'analyse stratégique. Pour les autres, expliquer l'Etat et les politiques publiques par la seule référence aux « jeux » et aux « systèmes d'action », c'était nier la réalité socio-politique du pouvoir et ses effets de domination, ignorer, sur le champ même de l'analyse stratégique, le poids des contraintes juridiques, financières, l'existence de règles du jeu. Pendant de nombreuses années, l'explication de l'intervention s'est donc désolidarisée de l'explication de l'appareil administratif. En simplifiant quelque peu le résultat de cette brisure scientifique, on peut dire que pour les uns l'Etat disparaissait dans la fragmentation d'une intervention en miettes<sup>1</sup> alors que pour les autres la dimension organisationnelle de l'Etat était prépondérante<sup>2</sup>. Mais, dans le premier cas, on est en droit de se demander comment se constitue le sens politique de l'action collective<sup>3</sup>, dépendant en large partie des tensions qui entourent l'ouverture ou la fermeture des « problèmes » à traiter. La seconde perspective, quant à elle, ne permet d'apprécier ni la réalité sociale de l'intervention ni ses effets sur le rapport au politique.

La mise en place de la politique de modernisation depuis 1983 a mis en évidence la fragilité d'une telle opposition entre paradigmes, représentée d'ailleurs de manière fort inégale selon les auteurs. L'accent mis sur la gestion des ressources humaines, sur l'acculturation organisationnelle du personnel, la volonté explicite de s'en référer au quasi-féodalisme du miracle japonais<sup>4</sup> ont clairement indiqué la recherche d'une nouvelle théorie de l'institution<sup>5</sup>.

Déjà, quelques pistes de réflexion avaient été défrichées, qui semblaient dépasser cette séparation entre études administratives et analyse des politiques publiques.

1. Dupuy (François), Thoenig (Jean-Claude), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

2. Michel Crozier, en particulier, semble s'être récemment rallié à ce point de vue, notamment dans son ouvrage *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.

3. C'est l'objection principale que soulèvent Jean Leca et Bruno Jobert face à la thèse du dépérissement de l'Etat sous-jacente à toute appréhension du politique en termes de systèmes d'action, dans leur article : « Le dépérissement de l'Etat. A propos de *L'acteur et le système* de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30 (6), décembre 1980, p. 1125 et suiv.

4. Voir, par exemple, l'ouvrage très significatif de Isabelle Orgogozo, Hervé Sérieyx, *Changer le changement*, Paris, Le Seuil, 1989.

5. L'institution sera définie ici non comme une organisation mais comme un système normatif (relativement stable) assurant l'échange d'informations entre l'organisation et son environnement. Refuser la séparation artificielle de l'organisation et de son environnement permet d'éviter l'impasse où mène généralement la sociologie des organisations (est-ce l'organisation qui modèle l'environnement ou l'inverse ?).

D'une part, un certain nombre de travaux, partant de la structure corporatiste, ont pu mettre en évidence les effets de constitution réciproque d'une partie de l'appareil d'Etat et d'un segment du système social à travers la logique professionnalisée de l'intervention<sup>1</sup>. Les politiques publiques reposeraient sur des symbioses d'intérêts entre des groupes spécifiques et certaines organisations administratives. Mais cette emprise du corporatisme en France trouverait sa limite dans l'inégalité des deux catégories d'acteurs : dans tous les cas, l'administration garde un poids prépondérant, ne serait-ce qu'au travers du contrôle qu'elle exerce sur l'accès à la décision politique. Aussi, loin d'être une organisation captive, manipulée, l'administration jouerait de ses pouvoirs de médiation<sup>2</sup>, et l'on ne pourrait pas expliquer la situation française à partir du corporatisme pluraliste à l'américaine<sup>3</sup>.

On est donc renvoyé, là encore, à des explications qui s'organisent symétriquement autour du rôle que l'on doit reconnaître à l'administration : ou bien il n'existe que *des* administrations et des synthèses ponctuelles avec les groupes sociaux, ou bien il faut faire appel à un grand maître d'œuvre, qu'il s'agisse de la direction du Budget ou des grands corps, qui hiérarchiseraient les choix selon une grille connue d'eux seuls<sup>4</sup>. Cette dualité récurrente se renforce du fait que la première explication porte toute son attention à la mise en œuvre des politiques publiques, alors que la seconde ne prend en considération que les phénomènes de filtrage et de sélection qui entourent la mise sur agenda. A défaut d'établir un lien logique entre ces deux moments de l'intervention, on ne fait que conforter la vision classique : entre le compromis social et l'Etat, il faut choisir.

Dans une autre direction, la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques (censée assurer le bouclage de la mise en œuvre et de la mise sur agenda) a permis d'isoler la présence de structures normatives régissant le fonctionnement des administrations. Si l'on s'est empressé de lui retirer son aspect gênant (l'évaluation comme contrôle), pour lui donner un visage plus souriant (l'évaluation comme analyse)<sup>5</sup>, c'est parfois sans s'être départi d'une tendance à oublier le milieu socio-politique dans lequel elle est appelée à intervenir. C'est cependant à travers la question de l'évaluation que l'on a le mieux perçu les limites de l'import-export de solutions organisationnelles « clé en main »<sup>6</sup>

1. C'est l'exemple classique des directions départementales de l'Équipement et des relations qu'elles entretiennent avec leur environnement socio-politique, tel qu'il a été analysé par Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

2. Cette thèse est notamment développée dans Jobert (Bruno), Muller (Pierre), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987 (coll. « Recherches politiques »).

3. Voir par exemple, l'analyse de Jack Hayward, « Les politiques industrielles et économiques » dans Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) dir., *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, tome 3, p. 89 et suiv.

4. C'est la conclusion de Bruno Jobert et Pierre Muller dans leur ouvrage précité.

5. Monnier (Eric), *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Paris, Economica-CPE, 1987.

6. Cf. Quermonne (Jean-Louis), Rouban (Luc), « L'évaluation et le contrôle politique », dans Nioche (Jean-Pierre), Poinsard (Robert) dir., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984, p. 235 et suiv.



comme les effets liés à la traduction des techniques managériales en techniques de gouvernement. Il est clairement apparu que la définition des normes de l'action administrative dépendait du positionnement institutionnel des évaluateurs<sup>1</sup> et que l'évaluation elle-même consacrait un certain rapport de force autour de l'information disponible<sup>2</sup>.

La thématique de la modernisation a donc remis en cause le statu quo théorique, car elle s'adosse à un constat d'échec assez flagrant. Qu'il s'agisse des rapports entre les fonctionnaires et les usagers, de la « participation », de l'effectivité sociale des moyens de contrôler les finances publiques ou les programmes d'intervention, le bilan est négatif. Certes, des progrès ont pu être enregistrés de-ci de-là, mais aucune des solutions miracles prônées dans les années 1960-1970 n'a eu de portée politique significative. La réforme des structures ressemble à la tapisserie de Pénélope, et les divers outils juridiques de la fameuse « ouverture aux administrés » (motivation des actes, communication des documents) n'ont jamais pu ébrécher les circuits de décision. Cette déconvenue rappelle aussi que l'irréductibilité de la question administrative reste toujours le point aveugle de tout débat sur la démocratie en France.

La question de la modernisation renouvelle en effet l'intérêt pour des explications qui ne séparent pas arbitrairement (même si c'est *in fine*) la structure administrative de son environnement social. On tentera de proposer ici une synthèse théorique qui puisse accorder les points de vue internaliste et externaliste.

Ce qui caractérise avant tout un modèle politico-administratif, c'est l'articulation qui s'établit entre la mise en œuvre des politiques publiques et les conditions de fonctionnement de l'appareil bureaucratique. Cette articulation dépend d'un ensemble de normes institutionnelles, au sens large du terme, qui assurent la répartition des ressources et des contraintes, réduit ou au contraire élargit l'éventail des choix et des solutions qui pourront être construits par les différents acteurs. Tout appareil politico-administratif repose sur un mode de régulation exprimant une certaine logique de l'information et les moyens de son traitement : le corporatisme, la planification, l'évaluation, les diverses méthodes de management, voire les cercles de qualité ou les réunions interministérielles, sont des outils qui assurent aux flux d'informations leur direction, leur pertinence et leur contenu (ces caractéristiques étant définies par les règles de droit public, la coutume de certaines organisations, les représentations politiques du moment, etc.).

Dans un univers que l'on décrit si souvent comme « complexe », c'est-à-dire surchargé d'informations sans grille de lecture universelle, la réduction de l'incertitude devient une priorité. L'organisation du choix s'avère politiquement plus importante que son effectuation. C'est l'une des grandes leçons de l'analyse des politiques publiques que d'avoir

1. Voir à ce sujet les discussions sur l'évaluation interne et l'évaluation externe développées dans l'ouvrage de Jean-Pierre Nioche et Robert Poinard, précité.

2. Le cas est particulièrement patent dans les domaines de haute technologie comme l'électro-nucléaire où l'évaluation des risques et des coûts concentre tous les enjeux politiques.



montré l'indétermination *théorique* qui caractérise les choix : les analyses coûts/avantages ne sont valables que dans le cadre de protocoles étroits ; l'inscription des « problèmes » sur l'agenda gouvernemental dépend de phénomènes de mobilisation et d'une véritable élaboration des enjeux ; la mise en œuvre des programmes suppose une fermeture relative de la sphère des décideurs ; l'évaluation est au centre d'un tissu de négociations et d'intérêts croisés, etc. En bref, à la complexité s'adjoint un relativisme restreint (en dehors d'une crise politique très grave, l'indétermination des choix ne peut en effet remettre en cause le cadre constitutionnel ou un arrière-fond de valeurs et de libertés démocratiques).

Il en découle deux conséquences importantes. La première, c'est que le principe d'une hiérarchisation des politiques publiques ne présente guère d'intérêt heuristique (ou nécessite alors l'intervention du petit démon de Maxwell<sup>1</sup>). La seconde, c'est que l'identité de l'appareil d'Etat se repère davantage à ses outils qu'à ses produits, bien plus aux techniques de « fabrication » des politiques publiques qu'à leurs résultats concrets (le nombre d'enfants scolarisés, le coût d'un nouveau missile ou la longévité moyenne des citoyens).

Le système politico-administratif français se caractérise par une certaine équation entre les divers moyens utilisables pour réduire l'information et intégrer l'action publique. La notion de politique institutionnelle<sup>2</sup> permet de synthétiser cette équation : il s'agit bien d'une politique susceptible d'évolutions et de stratégies, et non d'un « donné » préalable ou d'un réquisit culturel ; cette politique est de nature institutionnelle, car elle organise le jeu du système politico-administratif et le type de réponses qu'il peut apporter à des questions telles que : quelles procédures permettent de fixer les critères de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité ? comment les « problèmes » peuvent-ils être traduits en choix ? comment ces choix peuvent-ils faire l'objet de décisions ? Une politique

1. Ce démon, imaginé par le physicien Maxwell, peut, par l'exercice de sa fonction cognitive, sélectionner certaines particules et contrarier de ce fait des règles fondamentales de la physique. Il a été répondu par Léon Brillouin à Maxwell que l'acquisition d'informations nécessaires au tri des particules était elle-même consommatrice d'énergie et interagissait donc avec le processus physique. Cette réponse ouvrait la voie de l'équivalence entre l'information et l'entropie négative. Rapporté à notre étude, ce petit paradoxe permet de souligner le fait que toute fonction créatrice d'ordre a lieu aux dépens d'une consommation spécifique d'information. Autrement dit, les « créateurs d'ordre » tels, par exemple, les grands corps, sont redevables de la même analyse que les politiques publiques, car ils s'inscrivent sur un même champ informationnel.

2. Le néo-institutionnalisme développé aux Etats-Unis a permis de réintégrer la question de l'Etat comme la dimension historique dans l'analyse des politiques publiques et s'est largement présenté comme une réaction au *Public Choice*. Cf. March (James G.), Olsen (Johan P.) « The new institutionalism: organizational factors in political life », *American Political Science Review*, 78, 1984, p. 734 et suiv. Ici, l'idée de politique institutionnelle offre une clé pour étudier les changements qui affectent les mécanismes de régulation des systèmes politico-administratifs et repérer leur « système génétique ». Cf. Quermonne (Jean-Louis), « Les politiques institutionnelles », dans Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) dir., *Traité de science politique, op. cit.*, tome 4, p. 61 et suiv. ; pour une discussion du concept, cf. Rouban (Luc), *L'Etat et la science*, Paris, Editions du CNRS, 1988. On se sépare donc de la thèse qui tend à assimiler les politiques institutionnelles aux réformes touchant les institutions politiques en général, thèse notamment développée dans Mény (Yves), Thoenig (Jean-Claude), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989 (coll. « Thémis »).

institutionnelle garantit l'effectivité de l'intervention en autorisant des transcriptions entre les conditions de légitimité posées par le régime politique et les exigences d'efficacité définies par l'ordre socio-économique.

Sans partir d'une définition a priori de l'Etat, substantialiste ou fonctionnaliste, cette grille de lecture permet de comprendre comment se construit la centralité étatique à travers le processus d'intervention. Bien plus, elle ne conduit pas systématiquement à séparer la logique des micro-processus (exprimée dans la perspective behavioriste d'une efficace historique et d'une rationalisation ultime du politique) du sens de l'action symbolique (identifié par la reconstruction des histoires en récits parfois incompatibles).

L'idée d'un champ de pouvoir institutionnel qui ne soit pas « constitutionnel », car ne touchant pas directement à l'ordre politique mais seulement au cadre normatif dessiné par l'appareil d'Etat, renvoie à la distinction opérée par Michel Foucault entre les « processus » normatifs, donnant lieu à des systématisations technologiques, et la production des idéologies. C'est à la découverte des « instrumentalités mineures » que participe aujourd'hui la recherche en matière d'administration publique.

Or le travail sur les codes ou les appareils qui permettent l'instrumentalisation de l'action étatique ne relève pas d'une logique prédéterminée ou d'une fatalité historique, mais devient susceptible d'une analyse stratégique. Il se peut, par exemple, que la légitimité administrative ne soit pas en symbiose avec la légitimité politique. Cela n'est pas une hypothèse d'école et le comparatisme montre des cas où ce divorce est tel qu'un des deux ordres prend le pas sur l'autre, notamment dans certains pays du Tiers Monde<sup>1</sup>. Sans que telles ruptures puissent pour l'instant menacer les démocraties occidentales, il est bien évident que des glissements s'opèrent, qui rongent le statut des systèmes administratifs érigés dans les années 1960. Une politique institutionnelle propre à la France est née à cette époque, articulant la logique d'intervention de l'Etat-providence à la logique du nouveau régime établi par la Cinquième République. Cette politique était caractérisée par :

a) La priorité donnée aux fonctions de conception et de décision sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Le Plan et la prospective ont parfaitement illustré cette conception volontariste de l'intervention publique. La mise sur agenda est alors politiquement plus importante que le suivi des décisions. Le lancement des programmes technologiques ou industriels ne s'est pas accompagné d'un contrôle adéquat de leurs résultats. Loin d'être une émanation systématique des grands corps ou un projet machiavélique des administrations, leur mise en œuvre a relevé d'un bricolage plus ou moins ludique, dépourvu de la

1. Cf. Timsit (Gérard), « L'administration », dans Grawitz (Madeleine), Leca (Jean) dir., *Traité de science politique, op. cit.*, tome 2, p. 446 et suiv.

formalisation qui les caractérisait à l'origine<sup>1</sup>. De là vient le caractère novateur des administrations de crise et de mission qui ont agi comme des commandos.

b) Ce décrochage entre l'expertise technique et l'expertise sociale a nourri le développement d'un modèle unitaire élitiste. L'Etat impose son mode d'organisation aux divers acteurs sociaux. La société est clientélisée par l'Etat qui envoie ses hauts fonctionnaires en mission dans tous les secteurs politiquement ou économiquement sensibles<sup>2</sup>. L'Etat organise les domaines où doit s'appliquer son intervention, poussant ses interlocuteurs à adopter une structure compatible avec son mode propre de fonctionnement. La figure sociale dominante est donc fournie par le haut fonctionnaire de carrière, par l'« entrepreneur public », dont la mobilité assure au gouvernement un réseau de communication horizontale<sup>3</sup>. La légitimité administrative prime la légitimité politique et le passage par l'ENA est une clé essentielle pour devenir un homme politique. L'intégration de l'administration et du monde politique offre l'assise sociale d'un type particulier de pouvoir présidentiel, le pouvoir d'Etat.

c) Le déséquilibre entre l'information ascendante et l'information descendante masque le jeu concret des politiques publiques. La centralisation implique que les notables locaux soient court-circuités par les grandes opérations d'urbanisation et d'aménagement du territoire<sup>4</sup>, alors même que ces notables renforcent la légitimité administrative par leur capacité de sélection des interlocuteurs pertinents. Tout le rapport centre-périphérie souffre d'un décalage permanent entre le discours du pouvoir et la réalité de sa mise en œuvre.

Ces trois séries de variables constituent la trame du modèle français. A travers eux, on peut isoler les éléments fondamentaux d'un système politico-administratif et les comparer d'un pays à l'autre (ici, l'on prendra le binôme France/Etats-Unis). Ce système est composé : 1) d'un récit organisateur (par exemple, la planification ou l'évaluation) ; 2) d'un rapport social hiérarchisé en fonction de figures d'autorité (le haut fonctionnaire ou le manager) ; 3) d'une certaine logique organisant les échanges d'informations pertinentes (régulation croisée entre les acteurs centraux et la périphérie, ou constitution de « triangles de fer »).

Ces trois variables définissent respectivement le temps, la culture<sup>5</sup> et le lieu, où s'inscrit l'action par et sur les politiques publiques.

---

1. Sur la gestion de la crise industrielle, Cf. Cohen (Elie), *L'Etat brancardier*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.

2. Birnbaum (Pierre), *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977.

3. Bloch-Lainé (François), *Profession : fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976.

4. Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

5. On peut noter, par exemple, que la culture du « contrat » (commercial, moral ou politique), développée aux Etats-Unis dans le secteur privé comme dans le secteur public, est absente en France où domine un intérêt primordial pour classer les fonctionnaires en groupes définis selon leur formation ou leur affectation, distinguer soigneusement ce qui relève de la « haute fonction publique » et ce qui relève de l'intendance, ce qui dépend du droit administratif et ce qui appartient au « droit commun ». Ce que souligne Philippe

C'est sur le premier élément de ce triptyque que porte le plus la symbolique du changement. L'expression du modèle dépend en effet d'entreprises scientifiques (le PPBS, le management, le 5<sup>e</sup> Plan, etc.) qui garantissent une certaine communicabilité (ou font croire à la communication, c'est-à-dire à la parfaite correspondance du discours et du « réel ») tout en permettant d'intégrer l'action publique par le récit qu'elles en proposent<sup>1</sup>. Cette maîtrise de la dimension temporelle présente aussi un intérêt pragmatique évident (par exemple, organiser la séquence de l'intervention ou l'entrée en scène des acteurs dans le processus budgétaire).

La fonction principale d'une politique institutionnelle est d'articuler le régime politique au régime socio-économique, le Welfare aux conditions de sa légitimation politique. Le Welfare, s'il est commun aux démocraties occidentales, n'a pas été géré partout de la même manière et a nécessité des combinaisons assez différentes d'appareils normatifs en fonction des substrats sociaux et des cadres constitutionnels dans lesquels il s'inscrivait<sup>2</sup>. La remise en cause du Welfare n'est assurément pas un abandon de ses principes fondateurs (assurance sociale, redistribution fiscale) mais porte bien plus sur les moyens de l'organiser autrement avec la boîte à outils conceptuels qu'offre, notamment, la réforme administrative.

L'idée de politique institutionnelle permet aussi de briser le cercle vicieux qui conduit sans cesse de l'interprétation anthropomorphiste (l'appareil d'Etat est doté d'une volonté) au fonctionnalisme des mécanismes de reproduction sociale (les politiques publiques sont l'expression naturelle d'une incessante mise à jour du capitalisme). On peut donc rompre avec l'image d'un ensemble d'« interventions » conditionnées ou organisées « de l'extérieur » pour ne retenir que l'idée d'un champ normatif<sup>3</sup> soumis à certaines perturbations, et sur lequel on trouve des gagnants et des perdants.

C'est l'amplitude de ces perturbations que conduit à mesurer la crise actuelle qui ébranle le système politico-administratif français.

d'Iribarne à propos des entreprises privées est encore bien plus vrai dans le secteur public : « La France demeure la patrie de l'honneur, des rangs, de l'opposition du noble et du vil, des ordres, des corps, des états, qui se distinguent autant par l'étendue de leurs devoirs que par celle de leurs privilèges. Personne n'est prêt à s'y plier à la loi commune mais chacun aura à cœur d'être à la hauteur des responsabilités que fixent les traditions de son état », *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Le Seuil, 1989, p. 258.

1. Ainsi que le souligne Michel de Certeau, analysant les processus foucauldien rapportés ici à la fabrication de l'histoire : « Aujourd'hui le "réel" continue à permettre indéfiniment du récit, mais il a la forme de l'événement, lointain ou étrange, qui sert de postulat nécessaire à la production de nos discours de révélations. Ce dieu fragmenté ne cesse de parler. Partout des nouvelles, des informations, des statistiques, des sondages, des documents qui compensent par de la conjonction narrative la disjonction croissante créée par la division du travail, par l'atomisation sociale et par la spécialisation professionnelle », Certeau (Michel de), *Histoire et psychanalyse entre science et fiction*, Paris, Gallimard, 1987, p. 74 (coll. « Folio/Essais »).

2. Cf. Ashford (Douglas E.), « L'Etat-providence à travers l'étude comparative des institutions », *Revue française de science politique*, 39 (3), juin 1989, p. 276 et suiv.

3. Et non pas d'un marché, mode particulier de production de normes.

## LA CRISE DES SYSTÈMES DE RÉGULATION

La politique de modernisation administrative se présente comme une réponse à une situation jugée « problématique », sans que la nature du problème soit réellement éclaircie. Au-delà d'une commune référence à des valeurs administratives de toujours (réduire les coûts, accroître la productivité) et aux contraintes imposées par le capitalisme financier, il apparaît que les programmes de modernisation ne trouvent guère à s'appuyer sur une analyse explicite des conditions administratives de la nouvelle modernité.

Sous le couvert de la modernisation, des réformes institutionnelles fort différentes ont été lancées dans les divers pays européens. En Grande-Bretagne, le gouvernement Thatcher a joué ouvertement la carte des privatisations et s'est appuyé sur une politique volontariste de « changement culturel »<sup>1</sup> pour développer la réforme administrative. Les Etats scandinaves, marqués par leur tradition social-démocrate, n'ont sacrifié qu'à une rhétorique apolitique célébrant les mérites de l'économie et de l'efficacité. Le gouvernement suédois s'est ainsi engagé sur la voie d'une réforme budgétaire inspirée par les techniques managériales du secteur privé, mais s'est gardé de définir un plan à long terme. Quant à l'Allemagne fédérale, la « modernisation » a surtout visé à réduire l'inflation des normes administratives<sup>2</sup>. En France, le « problème » s'est exprimé à travers la crise de la fonction publique et la remise en cause des mécanismes de légitimation administrative sur lesquels s'appuie la Cinquième République.

Aux bouleversements qui affectent les employés de bureau (manque de formation professionnelle, blocage des carrières, contestation des hiérarchies) et qui alimentent des grèves endémiques depuis 1986, se sont en effet superposés les signes d'un malaise croissant affectant les cadres du service public.

L'appel de la fonction publique territoriale, la concurrence des services privés ont ainsi provoqué le délabrement de certains corps des plus prestigieux, qu'il s'agisse de la préfectorale ou de l'Équipement (en 1989, 5 % des ingénieurs des travaux publics de l'État sont partis dans les entreprises privées). Tous ceux qui peuvent maîtriser une connaissance technique ou un savoir-faire qui ne trouvent pas à se négocier sur le marché des « décideurs » attitrés abandonnent bien vite le service de l'État (le phénomène est notable aux Télécoms ou dans l'armement, la Direction générale de l'armement ayant perdu, en 1989, un tiers de ses

1. L'ensemble des mesures prises dans le cadre de la *Financial Management Initiative*, lancée en 1982, ont fait l'objet d'un exposé détaillé tout d'abord dans le rapport Rayner de 1982 puis dans le rapport de l'*Efficiency Unit*, « Improving management in government. The next steps », report to the Prime Minister by Kate Jenkins, Karen Caines, Andrew Jackson, Londres, HMSO, 1988.

2. C'est ainsi que la Commission indépendante pour la simplification du droit et de l'administration en RFA, créée en 1983, a développé le concept de *Bürger Nähe* (proximité du citoyen).

ingénieurs contractuels). Cette crise de la fonction publique est le symptôme de mutations plus profondes touchant les modes d'action de l'Etat.

Sur les trois systèmes de régulation que l'on évoquait plus haut, on enregistre effectivement des changements notables.

a) En ce qui concerne la production intellectuelle d'un discours intégrateur, il est indéniable qu'un glissement s'est opéré de la décision vers la mise en œuvre des politiques publiques. Une nouvelle revendication touchant au résultat économique s'est faite entendre, amplifiée par les médias. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la crise des grands programmes technologiques soumis désormais à la lecture économiste des rendements commerciaux, sans que le principe même de l'intervention gouvernementale puisse être sérieusement remis en cause. La vulgate du « marché contre l'Etat » a largement camouflé une évolution sans doute plus profonde touchant à la reconnaissance de la technicité. Il ne s'agit pas du simple retour en force du discours technocratique mais, bien au contraire, sans doute de la forme la plus achevée de sa critique<sup>1</sup>. En effet, l'appel à l'expertise est venu s'opposer à l'intégration par la décision politique. Alors que la technocratie suppose un Etat scientifique et pédagogue, la technophilie fait référence à l'empirisme sociétal<sup>2</sup>. Le passage d'un projet déterministe à la notion d'« arrangement institutionnel » exprime bien l'évolution des conceptions concernant la direction des affaires publiques (en témoignent, par exemple, la doctrine du « ni-ni » en matière d'entreprises publiques ou l'accord récent conclu entre Renault et Volvo).

D'autres signes de ce phénomène apparaissent lorsqu'on étudie la demande concernant la qualité du service rendu par les administrations publiques. Le bilan critique relève d'un très large consensus<sup>3</sup> : pour 76 % des personnes interrogées, les fonctionnaires sont compétents, pour 49 % contre 42 % les services ne sont pas suffisamment bien équipés et pour 69 % contre 27 % l'Administration ne donne pas suffisamment d'importance aux relations avec les usagers. Mais 75 % des personnes interrogées contre 15 % sont favorables à un grand service public, et cela quelle que soit la préférence partisane. Il n'y a pas de « guerre de religion » sur les principes et l'on ne peut enregistrer des tendances nouvelles visant à transférer massivement les services publics au secteur privé. En revanche, le phénomène le plus remarquable est le développement d'une pensée gestionnaire qui renvoie dos à dos les extrémismes. A la question : « Pensez-vous qu'un renforcement global des moyens permettrait d'améliorer le service public ? », seules les personnes proches

1. La technocratie suppose en effet des conditions qui ne sont plus réunies dans ce cadre, à savoir : a) que les hommes politiques agissent comme des fonctionnaires et vice versa ; b) que l'activité principale consiste à décider puisqu'il existe des « solutions » ; et c) que cette recherche de solutions soit subordonnée à un projet de société précis.

2. Cf. Rouban (Luc), « Innovation, complexité et crise de l'Etat moderne », *Revue française de science politique*, 38 (3), juin 1988, p. 325 et suiv.

3. On s'appuie ici sur les résultats du sondage CSA-*La Vie* réalisé les 5 et 6 octobre 1987, « Les Français et les services publics », et du sondage *Le Parisien-FGAF*, réalisé les 29 et 30 avril 1987, « Les Français et les fonctionnaires ». Echantillon national de 1 000 personnes (méthode des quotas).

du Front national ou du Parti communiste répondent massivement par l'affirmative (76 % dans les deux cas) alors que la réponse est beaucoup plus mitigée pour les personnes proches du RPR (55 %) et du PS (63 %). De même, les personnes proches du Front national sont les premières à incriminer le comportement personnel du fonctionnaire en cas de « problème » (43 %), alors que les personnes proches du Parti communiste sont les premières à dénoncer le manque de moyens attribués globalement à l'Administration (69 %). Tout se passe donc comme si les deux solutions les plus « radicales » et les plus simples (dénoncer le comportement de l'agent : renforcer les moyens des services en termes strictement quantitatifs) n'étaient plus invoquées que par les deux courants politiques extrémistes alors que les partisans du RPR et du PS se rapprochent dans l'appréciation « gestionnaire » de la situation.

D'autre part, sous l'influence de la gauche, la volonté de résoudre des problèmes tels que l'indépendance de l'audiovisuel ou l'évaluation des universités a favorisé la multiplication des autorités administratives indépendantes, sur le modèle des *regulatory agencies* américaines. Ces innovations ont introduit dans le système administratif un modèle de décision polycentrique dont le centre de gravité n'est plus la conception mais le suivi des décisions<sup>1</sup>.

Le recours aux autorités administratives indépendantes signifie au moins trois choses : 1) que le suivi de certaines questions doit être dissocié de la décision politique (ces autorités peuvent, en sens inverse, servir de « fusibles » à l'égard d'une contestation qui dérape, à l'image de la révolte estudiantine de 1986) ; 2) que la technicité de ces questions n'est pas exclusive d'une négociation, ce qui revient à reconnaître *de facto* la présence des corporatismes ; 3) que les problèmes de société faisant l'objet de ce traitement secrète une nouvelle historiographie dont le récit est centré sur la constitution d'un compromis social autour des effets de la modernité (et non pas seulement autour du « partage des fruits de la croissance »). Cette introduction des débats de société dans un appareil institutionnel séparé d'une expression idéologique particulière traduit une dépolitisation des cadres de la coopération politique (l'accord sur les institutions de la Cinquième République) et une surpolitisation des politiques publiques.

b) La politisation de la haute fonction publique qui s'est sensiblement accrue depuis 1974 n'a cessé de progresser à la faveur des alternances successives<sup>2</sup> quoique selon des rythmes variables (le remplacement des hauts fonctionnaires est plus lent en 1988 qu'en 1981 ou 1986). L'existence d'un *spoils system* à la française est aujourd'hui une réalité politique que personne ne peut contester<sup>3</sup>. Les grands corps eux-mêmes tendent

1. Cf. Bodiguel (Jean-Luc), Rouban (Luc), « La dysfonction publique ou la crise du corporatisme », *Revue française de science politique*, 37 (4), 1987, p. 539.

2. On note, par exemple, que le taux de renouvellement des directeurs d'administrations centrales passe de 13 %-14 % entre juin 1958 et avril 1974 à plus de 31 % entre mai 1981 et 1983 pour atteindre 40,5 % entre mars 1986 et mars 1987.

3. Cf. Baecque (Francis de), Quermonne (Jean-Louis) et al. *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982 (2<sup>e</sup> éd.).



à se désengager des cabinets ministériels pour se replier sur des postes moins exposés<sup>1</sup>. La récente apparition au sein de l'opposition d'un « cabinet-fantôme », chargé de suivre chaque dossier suivant le découpage ministériel, traduit par ailleurs la structuration des partis autour du système de décision gouvernemental.

Bon nombre de fonctionnaires interrogés lors d'entretiens se plaignent et de la politisation croissante des postes de décision et de la subordination parfois caricaturale à laquelle sont soumis les « techniciens ». Les tenants de la « magistrature morale » reconnaissent parfois s'être transformés en « tâcherons de ministères » (et c'est un ancien préfet qui le dit). Alors qu'un membre de cabinet d'un ministère régalien n'hésite pas à faire l'éloge des « postes de débouchés » car il « croit aux vertus de l'argent ». En fait, tout se passe comme si l'on assistait à une nouvelle subordination de l'administration au politique, impliquant dans les « centrales » une intégration verticale plus forte comme une nouvelle démarcation entre la direction et la gestion. L'administration voit son rôle de médiateur s'effriter à mesure que le pouvoir est plus directement en prise avec les forces socio-économiques, phénomène que signale la multiplication des « affaires ». Le haut fonctionnaire n'offre donc plus l'image pédagogique et rassurante d'autrefois. Il tend à perdre la légitimité que lui conféraient le monopole de l'expertise « neutre » et la traduction des demandes sociales.

La grande difficulté liée à la mise en œuvre de la politique de modernisation administrative tient précisément au fait que le monde des employés de bureau se sent de moins en moins concerné par le devenir des sommets d'une hiérarchie qui devient de plus en plus délétère et inaccessible. C'est ainsi que la mise en œuvre de cercles de qualité ou de projets de services (impliquant la participation du personnel et la négociation d'objectifs collectifs) se heurte soit aux mauvaises communications entre le « haut » et le « bas », soit à l'interprétation stricte par la hiérarchie d'une participation rendue obligatoire et contraignante. Subordination et politisation semblent donc caractériser une administration à la recherche d'un management public introuvable. Pour reprendre les termes de l'analyse menée par Guy Peters<sup>2</sup>, on est passé d'un *village life model* à un *functional model*, où l'intégration entre administration et politique s'opère selon des lignes verticales<sup>3</sup>.

1. La proportion des membres de grands corps dans les cabinets ministériels est passée d'une moyenne de 34 % entre 1958 et 1972 à 20 % à partir de 1986. Cf. Dagnaud (Monique), Mehl (Dominique), *L'élite rose. Sociologie du pouvoir socialiste*, Paris, Ramsay, 1988 (2<sup>e</sup> éd.), p. 418.

2. Peters (Guy), « Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making », dans Lane (Jane-Erik) ed., *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage, 1987, p. 255.

3. Dans le *village life model*, les hommes politiques et les fonctionnaires sont conditionnés par le même type de socialisation politique et partagent les mêmes vues sur l'organisation et les buts du « gouvernement » ; l'activité dominante est la réduction des conflits et la définition des cercles constituant l'élite. Dans le *functional model*, l'intégration des élites administratives et politiques s'opère autour de la définition des politiques publiques ; le mode d'action est caractérisé par la recherche d'alliances extérieures et la transformation de l'expertise en mobilisation politique.

Mais ce découpage de la réalité sociale est lui-même soumis à de nouvelles pressions. Les politiques publiques ne correspondent plus à des intérêts catégoriels bien définis mais plutôt à des « problèmes » qui dépassent le cadre des structures de décision habituelles. Même dans le cas où des « administrations militantes » adoptent les programmes pré-déterminés par des groupes de pression bien spécifiés (c'est le cas, entre 1981 et 1986, de la protection des consommateurs ou de la condition féminine), on enregistre un net écart entre le repérage de ces « problèmes » et la mise en œuvre effective des solutions<sup>1</sup>.

Le thème de l'ouverture à la société civile, largement développé par les divers gouvernements socialistes, conduit à légitimer la multiplication des acteurs dans la définition des politiques publiques. Le schéma visant à la constitution d'« isolats » autour de deux interlocuteurs privilégiés fait place à un agencement de groupes en compétition plus ouverte. L'acteur fait place à l'agent. La fragmentation sectorielle sur laquelle s'est bâti le Welfare, et conférant des monopoles de représentation à une multitude de professions, cède le pas à des systèmes d'action polynucléaires. La montée en force de groupes d'« intérêt public » (associations antiracistes ou de défense de l'environnement), auxquels on reconnaît juridiquement le droit de participer à l'élaboration des politiques publiques, indique clairement la transformation de l'espace public.

De même, la liaison opérée entre une politique et une fonction sociale exercée par une profession précise (l'« agriculteur », le « professeur », le « médecin », le « savant », comme figures de la notabilité) tend à s'affaiblir. L'agriculture n'est plus la chose des agriculteurs mais fait intervenir le commerce extérieur, les industries agro-alimentaires et le génie génétique, dont les représentants prennent une part prépondérante dans l'établissement de la réglementation communautaire. On découvre parfois avec stupeur que les informaticiens et les bibliothécaires sont aussi importants pour l'université moderne que les enseignants, ou que la recherche scientifique ne peut plus exiger de reporter systématiquement ses coûts de fonctionnement sur les ingénieurs et les techniciens. Les infirmières protestent parce que leur métier n'est pas reconnu au sein de l'hôpital public, un hôpital qui se gère aujourd'hui comme une entreprise et qui doit concilier les intérêts des 80 professions qui y travaillent.

En bref, de plus en plus d'agents ont des ressources organisationnelles ou stratégiques pour négocier leur participation. Et l'on assiste aujourd'hui à une lutte pour une nouvelle articulation de l'expertise sociale et de l'expertise technique.

Dans le secteur public, les protestations les plus vives se sont faites entendre là où le personnel considérait que le métier ne débouchait plus sur une carrière (chemins de fer, postes, impôts, contrôleurs aériens). Le facteur de changement le plus puissant est constitué par l'innovation technologique qui a discriminé les emplois suivant de nouveaux critères,

---

1. Sur cette question, voir, par exemple, Spanou (Calliope), « Elaboration des politiques publiques et mobilisation sociale », *Revue française d'administration publique*, 48, octobre-décembre 1988, p. 125 et suiv.

promouvant les uns, désocialisant les autres<sup>1</sup>. Les grèves de 1986 et 1988 s'appuient sur une double revendication : la reconnaissance sociale de certains savoir-faire ; la rétribution des compétences techniques.

L'évolution technologique comme la recherche d'économies de gestion ont brouillé la relation qui prévalait dans le cadre du Welfare State entre une politique publique et une profession. Le coût d'entrée dans la définition des politiques publiques s'est abaissé et les entrepreneurs publics d'autrefois n'ont plus les outils qui leur permettraient de contrôler la situation. Il en résulte un mécontentement général et une succession de conflits sectoriels, car les dividendes de la revendication baissent à mesure que le nombre des acteurs augmente. On comprend qu'une telle remise en cause de la légitimité professionnelle se soit traduite par une crise profonde des syndicats qui ne peuvent plus assurer leur rôle de « distributeurs intersectoriels »<sup>2</sup>. Mais l'exigence de savoir-faire s'est aussi traduite par l'apparition de nouveaux canaux de communication. On note ainsi que les entreprises préfèrent aujourd'hui investir dans le *lobbying* professionnel plutôt que de recourir comme à l'accoutumée aux contacts personnels ou au « pantouflage ».

c) Le déséquilibre entre l'information ascendante et l'information descendante s'est maintenu mais en termes inversés. La mise en œuvre de la décentralisation, confiant aux élus locaux la pleine et entière responsabilité de la gestion des communes et des départements, a suscité une extraordinaire fragmentation de l'agenda public<sup>3</sup>. Le défi auquel sont confrontés aujourd'hui les communes et les départements est précisément de pouvoir intégrer de nombreuses demandes parfois incompatibles (comment protéger l'environnement et développer l'économie locale ?). Ce qui constitue une incitation puissante, là encore, à mieux distinguer administration et politique par une spécification des fonctions locales (les compétences respectives des maires et des secrétaires généraux tendant ainsi à se clarifier), et un démantèlement du tissu capillaire qui organisait jusqu'ici la circulation de l'information. Les services d'Etat ne maîtrisent plus ni l'offre ni la demande de services publics. Les directions départementales de l'Équipement doivent négocier au plus juste le montant de leurs rémunérations accessoires avec de petites communes rurales. Ayant conservé leur expertise technique, elles ont perdu leur expertise sociale. L'Etat semble désormais clientélisé par la société.

Dans ce cadre, la décentralisation alimente autant un changement stratégique qu'un renversement conceptuel. La régulation par l'environnement, le tissu de négociations s'organisant entre les élus locaux et les

1. La mise en place de nouvelles technologies contribue puissamment à déstabiliser des pratiques et des représentations du travail établies parfois de longue date. Pierre Bouvier montre ainsi à quel point l'automatisation des réseaux métropolitains de la RATP a bouleversé la hiérarchie des emplois, assurant la mobilité ascendante des chefs de train mais déqualifiant les conducteurs. Cf. Bouvier (Pierre), *Technologie, travail, transports*, Paris, Librairie des Méridiens, 1985.

2. Cf. Amadiou (Jean-François), « Essai d'analyse interactionniste de la désyndicalisation : le cas de la fonction publique en France », *Revue française de science politique*, 39 (2), avril 1989, p. 133 et suiv.

3. Cf. Mabileau (Albert), « Les héritiers des notables », *Pouvoirs*, 49, 1989, p. 93.

diverses catégories de fonctionnaires, l'accès au « centre », tout cela faisait déjà partie de l'arsenal théorique permettant d'appréhender la réalité politique. La nouveauté tient à ce que ce discours est constitutif d'une historiographie où la périphérie se place au centre du débat politique. La politique de modernisation administrative se trouve précisément confrontée à ce retournement épistémologique : les marges du système, c'est-à-dire ce qui lui permet concrètement de s'adapter aux nouvelles demandes de l'environnement, sont au cœur d'une reconstitution du champ normatif. La décentralisation joue ici un rôle décisif, puisqu'elle permet de révéler la structure des politiques publiques. Il en est ainsi, par exemple, en matière d'action sanitaire et sociale où les acteurs « découvrent » (en réalité, explicitent) le fait que la résolution des problèmes hospitaliers dépend désormais d'une régulation faisant intervenir les DDASS, les établissements publics hospitaliers et l'échelon régional.

Mais cette centralité de la périphérie s'impose dans bien d'autres domaines : les contractuels de la fonction publique, loin de rester une roue de secours organisationnelle permettant de combler les besoins en spécialistes (urbanisme, affaires sociales, ingénierie), offrent aujourd'hui le prototype d'une fonction publique à double vitesse, que semble entériner la politique de la Communauté européenne, ouvertement alignée sur le modèle allemand ; les compétences techniques ne sont plus appréhendées comme des mécanismes d'adaptation mais deviennent la clé de voûte d'une reconstitution des carrières et de la vie professionnelle des fonctionnaires, notamment dans tous les services publics dont la structure « en réseau » (énergie, transports, télécommunications) implique la progressive mise en place d'oligopoles à l'échelle européenne.

La corrosion qui touche la distinction idéologique entre centre et périphérie (et là encore peut-être plus que la pratique elle-même qui transgressait cette dichotomie) remet en cause les fondements objectivistes de l'interventionnisme classique (un « Etat » intervenant sur une « société »). La substitution de « problèmes » proposés par le récit qu'offrent les politiques publiques (la modernisation de l'Etat) à l'archétypale théorie du développement politique (comment moderniser la société) montre aussi l'impertinence de la distinction entre Etat et marché ou entre Etat et société civile. Comme elle ruine la distance entre l'action et son contrôle, entre l'intervention et son évaluation, au risque d'un grave déficit de légitimation. Mettre en lumière les interrelations organisationnelles qui font simultanément intervenir entrepreneurs publics et privés, fonctionnaires et notables locaux, usagers et guichetiers, conduit à éliminer et du discours politique et des pratiques scientifiques le recours à de telles frontières. Est-ce à dire que l'on assisterait aujourd'hui à la mise en phase de l'idéologie et des appareils normatifs, c'est-à-dire à la fin de la spécificité française ?

## LES OUTILS DU CHANGEMENT ET LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE LÉGITIMATION

Les conditions du jeu institutionnel ont donc changé et appellent de nouveaux appareils normatifs. La politique institutionnelle liée au développement de la Cinquième République a subi des mutations qui l'ont déformée sans que l'on puisse y déceler une volonté politique précise. Plus exactement, la nouvelle politique institutionnelle est une résultante involontaire d'effets recherchés (par exemple, la politisation des fonctionnaires, la décentralisation, la mise en œuvre d'un appareil d'évaluation). Bien que l'on puisse jouer sur chacun de ces facteurs, leur combinaison suscite une logique autonome qu'aucun acteur « central » ne peut s'approprier.

Une fois dissociée de la thématique du « moins d'Etat », la politique de modernisation s'est chargée, à partir de 1988, d'exprimer et de synthétiser non plus la réforme du service public en tant que tel, mais la reconstruction de l'appareil politico-administratif, ou, du moins, de lui conférer le statut de phénomène globalement contrôlable. En tant que nouveau récit, elle s'appuie sur le développement de la gestion publique : cercles de qualité, management participatif, négociations internes des sous-objectifs organisationnels, évaluation des résultats individuels figurent dans l'arsenal des réformateurs. Cette tâche n'est pas médiocre, car il est généralement admis aujourd'hui que les systèmes centralisés d'aide à la décision sont caducs autant pour des raisons organisationnelles (longueur des circuits de décision, nodalités stratégiques définissant les politiques publiques) que pour des raisons sociales (séparation entre la décision et la mise en œuvre, entre le haut fonctionnaire et le cadre moyen). Le développement d'une logique *bottom-up*, élaborée sur le terrain au cas par cas, est destinée dans la pensée de ses concepteurs à résoudre les difficultés que posent les relations des administrations à leur environnement<sup>1</sup>. Il est indéniable que de telles techniques sont porteuses d'une contestation radicale de la hiérarchie, très vite perçue dans certains ministères, comme les Finances, où la pratique des cercles de qualité a été rapidement phagocytée.

La politique de modernisation a mis en évidence le fait que l'on ne pouvait plus se satisfaire d'une stratégie de changement *top-down*, et elle a fermé la porte aux tentatives de réforme globale du style RCB. Et, par conséquent, elle a quelque peu discrédité la haute fonction publique dans sa capacité d'organiser la réforme administrative. La modernisation a donc nourri le processus de désagrégation du modèle administratif lié à la Cinquième République.

Mais la mutation des conditions dans lesquelles se déploie l'interventionnisme a aussi des conséquences sur les modes de légitimation. Le pouvoir ne peut plus tant se référer à un projet de société qu'aux

1. Sur ces questions, cf. Rouban (Luc), « La fonction publique et la politique de modernisation administrative en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 55, 1989, p. 445 et suiv.

multiples résultats qui lui valent des interventions ponctuelles, laissant au marketing le soin d'en donner une image globale. Le succès obtenu dans un domaine est de moins en moins susceptible de transfert et de généralisation, les bénéfiques politiques s'avèrent difficiles à capitaliser.

Les timides débuts marquant l'évaluation des politiques publiques, qui se voit dotée depuis peu d'un appareil central<sup>1</sup>, semblent indiquer que de nouveaux outils de régulation se mettent en place, plus conformes au traitement des corporatismes et des débats d'experts.

Deux questions théoriques se trouvent posées par ces innovations : d'une part, sur quel régime politique l'objectivation des corporatismes peut-elle déboucher ? D'autre part, comment le recours aux techniques managériales peut-il s'accommoder d'une omniprésente référence au droit, largement considéré comme le fondement de la délibération républicaine ?

Le première question conduit inévitablement à s'interroger sur l'« américanisation » de la vie politique française. Les premiers signes en seraient une scène politique centrale médiatisée à outrance et une légitimation de l'interventionnisme au coup par coup, selon les réseaux de pouvoirs que tracent les alliances des fonctionnaires, des élus et des responsables économiques autour de « programmes ». La désagrégation des plates-formes électorales, la montée de l'absentéisme au niveau national viendraient conforter cette vision. Mais le symptôme le plus sérieux de ce phénomène semble constitué par le déplacement des centres de décision, déplacement qui ne peut se comprendre, du reste, qu'en référence à la construction européenne et à la décentralisation<sup>2</sup>.

A ce titre, cette américanisation serait davantage conforme au Welfare américain modèle 1970 qu'à la réalité politique post-reaganienne<sup>3</sup>. Des phénomènes similaires se reproduisent à vingt ans de distance. La décentralisation reste limitée par des interventions nationales ou supranationales qui se spécialisent de plus en plus, qu'il s'agisse des contrats passés avec l'Etat ou des liaisons directes qui s'établissent entre les grandes métropoles régionales et Bruxelles. Les groupes de pression organisent le verrouillage réglementaire en investissant autant les collectivités locales que l'échelon communautaire (où l'on compte désormais plus de cinq cents bureaux permanents de « représentation »). La coordination horizontale entre administrations centrales est tout aussi difficile que la coordination de services extérieurs qui court-circuitent allègrement

1. Création par le décret du 22 janvier 1990 d'un comité interministériel de l'évaluation, d'un fonds national de développement de l'évaluation et d'un conseil scientifique de l'évaluation.

2. Cf. Mény (Yves), « Formation et transformation des *policy communities* », dans *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Etudes réunies pour Georges Lavau, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, p. 355 et suiv.

3. Au-delà des différences constitutionnelles, ce décalage avec les Etats-Unis peut s'expliquer par l'apparition relativement récente de véritables mécanismes intégrateurs à l'échelon communautaire et par une politique de déréglementation beaucoup plus modeste. Pour une discussion des perspectives ouvertes par l'intégration européenne, cf. Quermonne (Jean-Louis), « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, 40 (2), avril 1990, p. 192 et suiv.

les préfets, au point que les projets de déconcentration ont nécessité l'intervention personnelle de François Mitterrand<sup>1</sup>.

On assiste en effet à l'émergence d'un système où l'intégration territoriale de certaines politiques (action sociale, industrielle, culturelle) vient compléter l'intégration verticale de programmes liés à la définition d'un « problème » plus que d'une profession (technologie, environnement). L'équilibre réalisé entre les deux types d'intégration s'effectue au coup par coup en fonction des ressources réelles des collectivités locales qui ont été mises artificiellement sur un pied d'égalité par les lois de décentralisation.

Tout dépend donc du traitement politique réservé à l'élargissement du nombre des acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques publiques. La prolifération de groupes d'intérêts publics ou privés, et l'écartèlement des services d'Etat qui ne peuvent plus assurer le même droit d'accès à leurs fidèles clientèles, nourrissent la crise de légitimation d'un pouvoir d'Etat devenu république marchande.

Aux Etats-Unis, le corporatisme a trouvé sa limite dans la valorisation sociale de la technique et de la maîtrise professionnelle, ce qui est loin d'être le cas en France où ni la notion de « cadre » ni la réalité de l'ingénierie n'ont pu trouver d'expression politique. Les corporatismes se sont appropriés l'expertise technique au nom de leur expertise sociale<sup>2</sup>. Alors que la société post-industrielle décrite par Daniel Bell<sup>3</sup> devait reposer sur la montée d'une nouvelle classe d'ingénieurs et de savants, on doit constater aujourd'hui un éclatement des couches moyennes dans les organisations étatiques ou industrielles. On ne peut comprendre le devenir politique des membres de cette classe que dans leur relation aux appareils. C'est par eux, en effet, que se règlent leur capacité d'influence sur les politiques publiques comme le processus de qualification/déqualification professionnelle. Ce phénomène a déjà été mis en lumière pour les groupes industriels<sup>4</sup>. La modernisation administrative montre qu'il en est de même au sein de l'administration où l'on tente d'instaurer un « patriotisme d'appareil » à travers la mobilisation du personnel et l'abandon de la notion de carrière.

L'après-Welfare State alimente par conséquent deux autres types d'offre politique en fonction des anticipations que les membres de la classe moyenne peuvent faire sur la valeur négociable (en termes sociaux et professionnels) de cette technicité, comme sur les ressources offertes par le corporatisme.

D'une part, se développe une réaction anticorporatiste liée à l'expropriation des savoirs professionnels traditionnels, et soutenue par la prolétarianisation de certains membres des couches moyennes qui s'étaient

1. *Le Monde*, 4 mai 1990.

2. C'est, par exemple, le cas de la FNSEA qui nie simplement le fait que la pollution de l'eau soit due au déversement de nitrates d'origine agricole, non pas au nom d'une contre-expertise mais au nom du rôle social de l'agriculture.

3. Bell (Daniel), *Vers la société post-industrielle*, Paris, Laffont, 1976.

4. Cf. Bauer (Michel), Cohen (Elie), *Qui gouverne les groupes industriels ? Essai sur l'exercice du pouvoir du et dans le groupe industriel*, Paris, Le Seuil, 1981.



socialement élevées durant les « trente glorieuses ». C'est ainsi que les thèses du Front national, récupérant dans la plus grande confusion la doctrine ultra-libérale tout en faisant appel au « bon sens », se proposent de combattre les « nouvelles féodalités » et la « technocratie », dans un mouvement de contestation générale de la modernisation sociale<sup>1</sup>. L'argument néo-libéral permet, dans ce cadre, de critiquer la constitution de « triangles de fer » liés à l'interventionnisme tout en rêvant d'un marché national de petits commerçants. Ce qui expliquerait simultanément l'abandon des thèses traditionnelles du « corporatisme autoritaire ».

Par ailleurs, une voie de recherche s'ouvre en direction du modèle social-démocrate où la légitimation des groupes de pression rejoint celle de la qualification professionnelle. Mais en l'absence d'une structuration des rapports entre cercles dirigeants et « exécutants », et d'une systématisation de la négociation économique, les tensions nées de la modernisation se répercutent à l'intérieur des organisations censées ordonner les carrières et les strates professionnelles. C'est le cas des corps de la fonction publique ou des syndicats qui ne peuvent que fonctionner de manière incrémentaliste sans être à même de récupérer les innovations. Or ces effets organisationnels sont à l'origine des revirements conservateurs et des déboires subis par la formule social-démocrate, qui a notamment achoppé en Allemagne fédérale sur la politique de cogestion des entreprises.

La seconde question est relative aux principes devant définir les systèmes de normes qui peuvent servir à légitimer cette nouvelle éthologie des groupes d'intérêt. Dans ce cadre, la notion d'*accountability* tend à supplanter la légitimation globale propre à l'Etat jacobin<sup>2</sup>. Ce glissement signifie l'instauration d'une légitimité libérale qui s'exerce sans égard pour les thèses sociales défendues par la gauche ou la droite. C'est ce qui fait d'ailleurs dire aujourd'hui à certains auteurs que la question de la nation a remplacé la question sociale comme ligne de démarcation entre forces politiques<sup>3</sup>. La thématique de la « frontière » et le débat sur la citoyenneté (notamment à l'échelon local) nous renvoient une fois

1. L'éloge du libéralisme pur repose en fait sur la défense d'un capitalisme de petits propriétaires et s'ancre dans un populisme antifonctionnaire. Mais cette valorisation du bon capitalisme, opposé au mauvais capitalisme spéculateur, s'accompagne d'un embarras profond à l'égard des industriels. Cf. Taguieff (Pierre-André) « Un programme "révolutionnaire" ? », dans Mayer (Nonna), Perrineau (Pascal) dir., *Le Front National à découvert*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, p. 195 et suiv.

2. Dans le sens où la Constitution peut toujours être interprétée comme conférant au Président une fonction exorbitante de représentation nationale depuis 1962. Ce gauchissement de la notion de représentation — puisque le Président n'est pas un « représentant » parmi d'autres — opère une assimilation typiquement jacobine de la partie au tout, renforcée par le discours et la pratique du pouvoir d'Etat. Le débat sur l'article 16 a témoigné de l'ambiguïté fondatrice de la Cinquième République.

3. Cf. Alain Touraine, « La question nationale et la politique française », *Le Monde*, 13 mars 1990, qui note, curieusement, que « la Communauté européenne, la réunification allemande, les rapports Est-Ouest, l'intégration des immigrés, les déséquilibres croissants entre le Nord et le Sud, ne sont-ils pas des problèmes vécus avec plus de passion que la réforme de la grille des fonctionnaires, les plans d'aménagement régionaux ou même l'avenir des systèmes de retraite, tous problèmes d'importance capitale mais dont nous sentons confusément qu'il ne seront traités qu'avec la plus grande prudence ».

de plus aux Etats-Unis des années 1960-1970. Cette rupture avec le jacobinisme, dont la Cinquième République est une fidèle héritière à ses débuts, souligne une évolution profonde dans la théorie de l'Etat.

Le concept d'*accountability* s'est développé aux Etats-Unis non dans les textes ou la pratique constitutionnelle mais dans le champ de légitimation constitué par les politiques publiques. D'origine administrative, il désigne le processus d'imputation par lequel on évalue la responsabilité morale des mandataires dans la correcte exécution de leur tâche. L'*accountability* renvoie principiellement à l'idée d'un contrat précaire et d'une anticipation sur les moyens mis en œuvre comme sur les résultats obtenus. Acte de confiance, délégation soumise à contrôle, elle porte autant sur l'administrateur local que sur le Président. Ce concept évoque l'idée d'un mandat impératif comme la possibilité d'une révocabilité des dirigeants, et s'associe étroitement à toutes les techniques modernes de management dans le cadre desquelles il s'est d'ailleurs singulièrement épanoui. On peut considérer l'*accountability* comme l'expression de l'autonomie relative de l'Etat et de la démocratie américaine<sup>1</sup>.

En France, le développement du constitutionnalisme ne peut donc être nécessairement interprété comme une victoire du droit non seulement parce que l'élargissement du champ ouvert au droit constitutionnel n'implique pas une effectivité sociale plus grande de toutes les normes juridiques (ce dont témoigne la crise actuelle de la magistrature), mais encore parce qu'il autorise a contrario le dégagement d'un espace de négociation distinct du champ de la délibération.

L'évolution coutumière de la Cinquième République en appelle à ce double registre de légitimation, opérant au nom d'une obligation de résultat et combinant aux critères de succès socio-politique les exigences d'une responsabilité morale tenant à l'exercice des fonctions institutionnelles<sup>2</sup>. Avec l'abaissement de la norme législative, devenue largement fonctionnelle et non plus fondatrice, le Parlement lui-même a vu son rôle évoluer. Intervenant davantage comme acteur du *policymaking*, il contribue à amplifier les enjeux des politiques publiques en les faisant passer de l'arène spécialisée des groupes de pression à l'arène publique du débat opinion. Cette insertion dans le processus stratégique de constitution des « problèmes » s'est notamment déclarée à l'occasion des réformes de l'enseignement<sup>3</sup>. Et la mise en œuvre des mécanismes d'évaluation ne peut qu'accroître cette propension des autorités constitutionnelles à se comporter elles-mêmes comme des groupes de pression,

1. La plupart des auteurs de *Public Administration* introduisent cette notion pour répondre à leur éternelle question : comment faire pour concilier la bureaucratie et la démocratie ? Par exemple, Riley (Dennis D.), *Controlling the federal bureaucracy*, Philadelphie, Temple University Press, 1987.

2. C'est en particulier le cas de la Présidence. Cf. Quermonne (Jean-Louis), « L'influence de la Constitution américaine sur les institutions françaises de la Cinquième République », dans Toinet (Marie-France) dir., *Et la Constitution créa l'Amérique*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 67.

3. Voir, notamment, Baumgartner (Frank R.), *Conflict and rhetoric in French policymaking*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989, chapitre 8.

d'autant plus que l'affaiblissement du phénomène majoritaire depuis 1988 comme la dilution des lignes de démarcation partisans tendent à privilégier les accords de gouvernements et de législatures sur les grands projets de société.

Cette évolution conduit à entériner une forme hybride de régime comme point de rencontre entre américanisation et social-démocratie<sup>1</sup>. Trois caractéristiques en seraient déjà repérables :

— L'organe législatif devient un lieu où s'enregistrent des rapports de forces prédéterminés non par les partis ou les rapports de classe (différence avec la social-démocratie) mais par les groupes d'intérêt. La délibération comme quête de la volonté commune fait place à l'explicitation des possibilités de négociation<sup>2</sup>.

— L'alternance concrétise le refus d'un modèle d'Etat extérieur et neutre. Les intérêts socio-économiques particuliers y sont légitimement représentés.

— Les décisions émanent d'un équilibre de forces impliquant une limitation des pouvoirs de la majorité par le recours à la règle de droit et à la « modération » politique.

La reconstitution d'une politique institutionnelle autour du concept d'*accountability* transcrit les nouvelles contraintes d'une légitimité en miettes et l'apparition d'une pluralité de marchés politiques. Mais la notion d'*accountability* n'est pas univoque et ne correspond pas seulement à l'exercice d'un contrôle externe venant limiter les abus de pouvoir. Elle dépasse la stricte exigence juridique de garanties et appelle l'idée d'une structuration des normes au regard desquelles on mesure l'effectivité de l'intervention publique (selon un éventail très large de critères impliquant l'efficacité, l'efficience, l'équité, etc.)<sup>3</sup>. L'*accountability* donne l'interprétation du contrat social à un moment donné, permet l'articulation de la délibération politique et de la négociation économique.

Les principes de légitimation organisationnelle doivent par conséquent trouver à s'appuyer sur des principes congruents relatifs à la décision politique. Par exemple, on ne peut pas demander aux fonctionnaires

1. Je me réfère ici aux éléments caractéristiques retenus par Alain Bergounioux et Bernard Manin pour discuter des relations entre américanisation et social-démocratie dans leur ouvrage *Le régime social-démocrate*, Paris, PUF, 1989 (coll. « Recherches politiques »). Les critères de l'américanisation retenus par Bernard Manin au chapitre 2 me paraissent néanmoins contestables car ils se rapportent davantage au modèle idéal-typique du libéralisme (des contre-pouvoirs) qu'à la réalité politique de ce libéralisme qui, aux Etats-Unis, suppose la mise en œuvre d'options politiques majoritaires (dont le reaganisme est l'exemple le plus récent). L'américanisation que j'évoque ici est celle d'un interventionnisme dont la pratique, dans bien des cas, s'éloigne peu du modèle néo-corporatiste dans la mesure où certains groupes sont incorporés à la décision gouvernementale et disposent de véritables monopoles.

2. Cette explicitation implique un renforcement des moyens d'analyse et de contrôle mis à la disposition du Parlement, renforcement récemment observé à travers l'instauration de rapporteurs chargés de l'exécution des lois dans chaque commission permanente et la multiplication des missions d'information. Sous l'impulsion de Laurent Fabius, le Parlement a développé son rôle dans le suivi de la législation.

3. Cf. Metcalfe (Les), *Public accountability and policy effectiveness. A meta-power perspective*, communication à la table ronde de l'Association internationale de science politique, Oslo, 24-25 août 1989, citée.

d'agir en managers tout en conservant le principe du pouvoir d'Etat, défendre à la fois les valeurs de la négociation et celles du strict respect hiérarchique, voir dans les administrations des systèmes d'apprentissage permanents et renoncer à modifier la formation des futurs hauts fonctionnaires.

C'est ce défaut de cohérence interne qui mine actuellement la politique institutionnelle française telle qu'elle est modifiée par la modernisation administrative. Une hypothèse peut donc être avancée. La référence à l'ordre constitutionnel et aux règles juridiques deviendrait dans ce contexte un élément fonctionnel permettant la recomposition de la politique institutionnelle sans toucher aux fondements du régime. Par l'intervention d'une méta-norme de nature constitutionnelle (soumise au travail jurisprudentiel), l'ordre « gouvernemental » (au sens américain du terme) peut subir un lifting sans trop de dommages. Au nouvel équilibre entre administration et politique correspondrait alors une dissociation entre les principes de la négociation et les principes de la délibération, entre l'Etat et la République.

Ce changement peut être interprété autant comme la mort que comme l'accomplissement de la Cinquième République. Une mort, car le récit fondateur des institutions a vécu, mais un accomplissement dans la mesure où l'effectivité des politiques publiques (notamment le traitement de la crise économique et l'évolution du Welfare) ne peut plus désormais avoir d'effet direct sur un régime politique enfin stabilisé.

## RÉSUMÉ DE L'ARTICLE/*ABSTRACT*

### LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET LA FIN DE LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

LUC ROUBAN

La politique de modernisation administrative est liée au projet plus ambitieux de moderniser l'Etat. Pour apprécier le sens de cette évolution et sa portée politique, il s'avère nécessaire de dépasser la rupture épistémologique établie entre la science administrative et l'analyse des politiques publiques. Le concept de politique institutionnelle offre une grille de lecture qui permet de mesurer l'ampleur des mutations affectant aussi bien le rôle des fonctionnaires que les modes d'action de l'Etat. La remise en cause des caractéristiques du modèle politico-administratif français (politisation de la fonction publique, évaluation des politiques publiques, nouveaux rapports centre-périphérie) conduit à s'interroger sur les mécanismes de légitimation de la Cinquième République. La fin de la spécificité française, qui alimente les thèses d'extrême droite, peut alors se comprendre comme la recherche d'une voie médiane entre le modèle américain et le modèle social-démocrate.

### *THE MODERNIZATION OF THE STATE AND THE END OF FRANCE'S SPECIFICITY*

LUC ROUBAN

*The policy of administrative modernization is linked to the more ambitious project of modernizing the state. In order to grasp the meaning and the political scope of such change, it is necessary to go beyond the epistemological break between administrative science and public policy analysis. The concept of institutional policy provides a framework which makes it possible to measure the scope of changes affecting both the role of civil servants and the ways in which the state operates. The challenge to the characteristics of the French political-administrative model (politicization of the civil service, public policy evaluation, center-periphery relations) leads to questions concerning the mechanisms of legitimation under the Fifth Republic. The end of France's specificity, which fuels the theses of the far right, can then be understood as the search for a median way between the American and the social-democratic models.*