

« UN AVENIR POUR LE SERVICE PUBLIC »

de **SÉBASTIEN SORIANO**

Odile Jacob (Novembre 2020)

Ce livre, très bien écrit, très argumenté et très documenté, doit être lu. Certes, *l'auteur s'autorise* une thèse personnelle - celle de la mise en réseau de l'État - mais il est convaincant et surtout, pour étayer cette thèse, il développe une analyse fouillée dont témoignent les nombreuses notes et la riche bibliographie.

Après avoir montré dans une première partie en quoi l'État est en bout de course, l'auteur expose sa thèse de l'État en réseau dans la seconde, pour réserver la troisième partie à des propositions tangibles pour mettre concrètement l'État en réseau. J'apprécie aussi tout particulièrement la postface : l'auteur s'y dévoile de manière non seulement intelligente mais aussi, je me permets de le dire, émouvante.

Outre sa belle expérience professionnelle, le mouvement des gilets jaunes a conforté les convictions et les réflexions de Sébastien Soriano. Cela n'est pas pour m'étonner : dès le début, j'ai consacré tout un document à ce mouvement social inédit, document qui donne d'ailleurs des repères complémentaires en proposant en particulier des comparaisons internationales qui confirment bien que nos services publics doivent urgemment se réinventer.

Certes, les notions d'État et de service public sont familières au plus grand nombre mais peut-être aurait-il été utile d'en rappeler le sens et surtout le périmètre, tant ces termes sont souvent utilisés comme des « mots systèmes » et des « raccourcis de la pensée » pour reprendre les mots de l'auteur lorsqu'il analyse les mythologies de l'action publique, en citant Roland Barthes. Par ailleurs, Sébastien Soriano rappelle judicieusement les principales étapes qu'a connues l'évolution de l'État durant ces dernières décennies, pour montrer en quoi ses caractéristiques actuelles sont en décalage avec les transformations que notre monde connaît aujourd'hui (« environnement, mondialisation, accélération technologique et nouvelles inégalités ») : l'État et le service public sont donc des notions contingentes ; mais elles le sont non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace : une analyse de l'impact de la construction européenne sur la notion de service public – au demeurant bien française – aurait été bienvenue. Pour la prochaine édition ?¹

¹ Pour préciser la notion de service public, en envisageant son évolution historique, la mise en relation de la conception française avec celle de Bruxelles, les stratégies d'amélioration, etc, on peut se référer à l'important rapport présenté en janvier 2006 devant le Conseil économique et social par Jean-Alain Mariotti. Dans la conclusion du 2^{ème} chapitre, on lit un constat qui est toujours valable aujourd'hui - d'où l'intérêt de la réflexion de Sébastien Soriano - : « Pour les Français, il n'est pas toujours aisé - pour ne pas dire plus - de s'y retrouver entre services régaliens, services marchands, non marchands, services en réseaux, nationaux, locaux. Cette organisation complexe explique sans doute l'image confuse et floue qu'ils ont de tous ces services, la distance qu'ils prennent par rapport à eux et leur réserve face à des évolutions possibles ».

La construction européenne a profondément perturbé le fonctionnement des services publics « à la française », notamment au travers de sa politique de libéralisation des services publics en réseaux et de sa politique de la concurrence pour les marchés publics. De plus, l'expression « service public » n'apparaît qu'une fois, et encore incidemment à propos du service des transports, dans l'article 73 du Traité de Rome. Le vocabulaire européen ne retient pas le concept de service d'intérêt général mais celui de « service d'intérêt économique général -SIEG » depuis le Traité d'Amsterdam en 1999, en en faisant un instrument important pour la cohésion sociale et territoriale de l'UE.

Par ailleurs, **Manuel Castells** a livré à la fin du 20^{ème} siècle une œuvre majeure en 3 tomes consacrée à l'ère de l'information. Dans le 1^{er} tome, « La société en réseau », M. Castells analyse en quoi la révolution technologique met en place une société entièrement nouvelle, une société en réseau. Après un 2^{ème} tome consacré au « Pouvoir de l'identité », le 3^{ème} tome, « Fin de millénaire », montre vers quel monde politique et social nous allons du fait de l'avènement de la société en réseaux et de l'affirmation des identités. Nous trouvons dans l'avant-dernier chapitre du 3^{ème} tome un passage - que nous reproduisons ici remarque n°1 - qui avance lui aussi l'idée d'État en réseau mais en l'appliquant à l'institutionnalisation de l'Europe alors que l'ouvrage de S. Soriano la développe pour réinventer complètement le service public à la française.

Enfin, l'économiste que je suis est tenté de faire une remarque qui concerne la critique que Sébastien Soriano fait au keynésianisme et à ses « leviers du passé ». Je laisse volontiers Jean-Paul Fitoussi répondre à ma place² : « je considère que la théorie de Keynes, dans la forme qu'elle revêt aujourd'hui, est le dernier état de l'économie politique, le seul à pouvoir expliquer (imparfaitement, bien sûr) le monde. Il faudra encore quelques siècles de travail et plusieurs autres théories pour parvenir à un résultat moins imparfait. Je crois que le progrès d'une discipline n'est pas d'aller de contre-révolution en contre-révolution, mais de savoir bifurquer pour éviter les dénis de réalité. Cette bifurcation n'a pas eu lieu, et ce n'est pas la théorie formellement esthétique, mais la théorie qui explique le monde qui a été effacée du dictionnaire de la novlangue » (« Comme on nous parle ; l'emprise de la novlangue sur nos sociétés ». Les Liens qui Libèrent ; septembre 2020). Soulignons aussi que le grand économiste américain Stephen Marglin, dans une critique virulente de la théorie néolibérale dominante, propose une relecture de Keynes qui se veut plus fidèle que celle des néo et post-keynésiens, en prouvant en particulier et très bien que l'auteur de la Théorie générale - parue en 1936 et que S. Marglin considère comme la théorie générale du 21^{ème} siècle - montre que l'État n'a pas seulement à réguler un capitalisme de marché incapable de faire face aux dysfonctionnements qui lui sont consubstantiels, mais aussi à être un acteur économique à part entière avec pour mission essentielle de produire les biens communs.

Je me permets seulement d'ajouter que c'est paradoxalement le pays considéré - à tort - comme le porte-étendard du libéralisme économique, à savoir les États-Unis, qui révèle le mieux l'importance décisive de l'interventionnisme étatique. En effet, il suffit pour s'en convaincre de penser aux rôles déterminants joués par de grandes institutions publiques telles que la DARPA et la BARDA - dont les origines remontent respectivement aux années 1940 et 2000 - pour assurer la suprématie américaine dans de très nombreux domaines de la recherche, de l'industrie, des réseaux numériques et de la santé ; également aux investissements publics considérables faits sur longue période par les États-Unis pour créer et développer les écosystèmes industriels et d'affaires propices à la naissance et à la croissance des entreprises pionnières dans toutes les activités de l'économie du futur.

² Voir aussi plus loin la note 41.
Christian BIALÈS

Fonder un État en réseau

La nouvelle matrice sociale porte en puissance une capacité de mobilisation inédite au cœur de la société. Cette force de frappe sera indispensable pour répondre aux grandes transformations de notre époque. Pour permettre la pleine libération des énergies, il convient de dessiner un État partenarial et *encapaciteur*, qui selon nous doit prendre la forme d'un *État en réseau*.

À rebours des mythologies dépassées, l'État en réseau renouvelle la pensée publique dans trois directions : la *notion d'écosystème* se substitue au mythe du noyau ; la *culture de l'expérience* succède au culte du chiffre ; enfin *le lien et l'encapacitation* comme dépassement de l'obsession pour le contrôle. Décrivons plus avant ce triple changement de logiciel :

Premièrement, l'État en réseau renonce au monopole de l'intérêt général.

Ce n'est pas un État modeste mais un État qui abandonne sa prétention à surplomber la société, pour embrasser celle-ci et lui donner les moyens d'agir.

L'État en réseau connecte à ses extrémités la multitude de nos concitoyens, dans la richesse et la diversité de leurs apports et de leurs besoins. On peut se le représenter schématiquement comme une composition de nœuds intermédiaires – institutions étatiques, collectivités locales, associations, communautés informelles, écosystèmes, entreprises – connectés entre eux et avec les Français.

C'est l'antithèse de la pyramide. Mais ce n'est pas non plus un État horizontal, qui serait sans structure ou sans hiérarchie. Ce n'est pas moins ou plus d'État, c'est un État augmenté par la mise en réseau, c'est une nouvelle alliance entre l'État et la société. Il n'y a pas d'opposition entre un État fort et un État animateur. L'action de la société ne doit pas se faire en substitution des services publics, mais comme un prolongement de leur portée.

À travers l'expression d'État en réseau, nous voulons signifier qu'il faut désormais penser l'État en quelque sorte comme Internet : un système où l'intelligence est aux franges, et non au cœur, qui produit toute sa puissance dans son potentiel de mobilisation collective, qui se développe parfois à tâtons, de manière inattendue. La société est forte de ses associations, de ses initiatives locales et citoyennes, de ses tribus informelles dont Internet permet l'émergence, et ces acteurs prennent d'ores et déjà une part substantielle, typiquement dans le champ social et culturel.

Il faut aller plus loin, en mettant du commun, c'est-à-dire en instituant des logiques de coproduction, plus largement, au cœur des politiques publiques. Bien sûr, certains champs d'action étatiques devront toujours rester sous la prérogative publique, que l'on pense par exemple au maintien de l'ordre. Mais, en ouvrant les services publics à la société et en l'invitant à être coacteur de la destinée commune, on gagnera en appropriation réciproque, et on alimentera un lien continu entre État et société. C'est le sens de la démocratie profonde que nous avons évoquée, entropique et parfois déstabilisante mais qui est aussi la condition d'une représentation collective dans laquelle l'État – ou « le système », diront certains – ne se construit pas selon ses propres logiques mais demeure l'instrument de la Nation. C'est, au fond, le projet d'un État en osmose avec la société.

Il ne s'agit pas d'une dissolution, ni d'une dilution de l'État. La puissance publique doit rester une référence structurante¹⁸ et un repère solide qui permet à chacun de trouver sa place. Du fait de l'importance de ces jeux de complémentarités, nous proposons de synthétiser ce premier volet par le terme d'*écosystème*.

Deuxièmement, l'État en réseau abandonne la posture de l'État omniscient, fort de sa technostructure et des experts qui l'entourent.

Il devient un *État apprenant*, qui s'inscrit dans la mouvance plus large de la gouvernance partagée et du management libéré, qui redessine les organisations en mettant l'accent sur l'autonomie des équipes, les rôles plutôt que les grades et hiérarchies, l'alignement du collectif autour du sens et la sédimentation d'une expérience

biales.fr

W

partagée²⁹. C'est pourquoi nous proposons d'utiliser le terme d'*expérience* pour résumer ce deuxième volet.

Au cœur de ce mouvement se trouve la question du savoir, que l'on reconnaît se trouver entre les mains des fonctionnaires et acteurs de terrain. Le management des organisations publiques renonce à imposer à la base un faux savoir, habillé de chiffres et d'analyses froides ; il se mue en architecte d'une boucle de rétroaction permanente reliant le personnel politique, les agents et acteurs de terrain, enfin les usagers et coacteurs du service public – bref, d'un réseau d'expériences.

Cette question du savoir s'est invitée de manière intéressante pendant la crise sanitaire à travers la posture humble du ministère de la Santé quant à sa connaissance de la maladie. Loin de susciter la critique, cette posture a au contraire rassuré, par le détour de la sincérité, et redonné crédit à la parole publique. Voilà qui doit nous inspirer.

Cette nouvelle relation au savoir et la distanciation qu'elle appelle vis-à-vis de la culture du chiffre ne doivent pas être comprises comme un relâchement débridé de la dépense publique. Les deniers publics sont l'argent des Français et il est essentiel de rendre compte de leur bonne utilisation. C'est davantage la logique des indicateurs de performance que nous visons ici et plus largement les mécanismes supposés incitatifs.

Troisièmement, l'État en réseau devient entraînant plutôt que contrôlant.

Le contrôle est au cœur du grippage de la mécanique bureaucratique, et, s'il a enrichi sa forme, de l'État tayloriste à l'État stratège, en ajoutant l'incitation à la contrainte, son effet autobloquant reste puissant. Le principe du contrôle découle cependant de notions quasi existentielles attachées à la puissance publique : son cadre d'action dérogeatoire au droit commun, l'utilisation de l'argent public, la neutralité à laquelle il doit s'astreindre. S'il ne peut être supprimé, il peut en revanche être adouci, par exemple en reconnaissant le droit à l'erreur dans les démarches administratives, comme l'a fait

viales.fr

le gouvernement d'Édouard Philippe en 2018, ou en favorisant le contrôle *a posteriori* comme c'est le cas désormais de la plupart des déclarations d'impôts. C'est une première étape qui permet de limiter le sentiment de brimade et d'infantilisation que peuvent susciter de nombreuses procédures.

○ Mais il faut aller au-delà si l'on veut stopper la mécanique d'un système qui veut être servi avant de servir les Français, en renversant la logique d'action de l'État.

○ Le superpouvoir de l'État n'est plus la violence légitime wébérienne, même si celle-ci demeure toujours une nécessité ; sa raison d'être réside désormais dans l'effet de levier humain.

○ Seul un État peut engager la Nation entière dans des changements aussi majeurs et des transitions aussi fortes que ceux que notre époque doit relever. Non un État qui, à force de tout vouloir faire, finit par mal faire l'essentiel, ni un État stratège enfermé dans sa tour de contrôle distribuant les ordres. Mais un État qui met en capacité d'agir les individus, les acteurs de terrain, les collectivités locales, les associations, les tribus, les entreprises. Un État qui cherche à insuffler de la résilience dans les écosystèmes locaux, pour qu'ils puissent tracer leur voie de manière pérenne et contribuer à la résolution des grands défis de l'époque. Plutôt que de fonctionner comme un guichet, le service public doit apprendre à se penser comme une ressource.

○ Ces trois volets sont résumés dans le tableau ci-après.

Il faut reconnaître combien l'exercice est périlleux, d'autant que le propos se veut ici technique et non politique. Autrement dit, il s'agit de dessiner une forme de doctrine à destination de ce qui est l'instrument du pouvoir politique – l'administration – mais sans préjuger des orientations que les gouvernants élus prendront pour orienter son action. La tentative se veut aussi humble et ouverte à la discussion.

○ Il ne s'agit pour autant pas d'un exercice théorique mais plutôt d'une rationalisation *a posteriori* de tendances positives observées et sur lesquelles nous revenons en deuxième partie. De cette marge,

Diales.fr

WV

l'enjeu est de faire le cœur du réacteur pour dépasser les crises actuelles de l'État.

	Mythologie actuelle de l'action publique	Limites du modèle actuel	Nouvelle mythologie publique (État en réseau)	Mots d'ordre de l'État en réseau
<i>Place de l'État</i>	Noyau	Cloisonnement dans la sphère publique et avec la société	Écosystème	Les administrations sont connectées entre elles et avec la société
<i>Savoir de l'État</i>	Chiffre	Boucle de rétroaction défaillante	Expérience	Le savoir est détenu par les fonctionnaires et acteurs de terrain
<i>Raison d'être de l'État</i>	Contrôle	Les agents et les usagers servent le système	Lien, <i>encapacitation</i>	L'autonomie repose sur l'humain et l'accès aux infrastructures

Le deuxième tableau rappelle l'inscription de la doctrine d'État en réseau dans le mouvement historique évoqué en première partie.

	Après-guerre	Postcommunisme	Époque actuelle
<i>Grand œuvre de la société</i>	Paix et reconstruction	Mondialisation	Défi climatique
<i>Moteurs de la société</i>	Civilisation des classes moyennes (autonomie individuelle, progrès technique)	Gouvernance par les nombres (incitations individuelles, compétition)	Tribus-communs (agir, reconnaissance)
<i>Modèle d'action publique</i>	État tayloriste	État stratège	État en réseau

rales.fr

*L'ouvrage de Sébastien Soriano
traite un thème particulièrement important dans le contexte actuel.*

*Cela justifie que je m'autorise à faire plusieurs remarques
que son propos m'inspire.*

SOMMAIRE

REMARQUE 1, sur la critique du fonctionnement et de l'organisation de l'État.....	12
REMARQUE 2, sur la notion de réseau :	15
• Extrait tiré de « Fin de millénaire » de Manuel Castells (Fayard ; 1999) :.....	15
• La notion de réseau est à la mode mais elle est pourtant ancienne.....	16
• En ce qui concerne le thème traité par Sébastien Soriano, on trouve depuis déjà plusieurs années la référence à la notion de réseau.	16
« La démocratie à l'épreuve de la gouvernance »,	16
La notion de réseau renvoie à celles de travail collaboratif, de mise en synergie des compétences, de mutualisation des pratiques professionnelles, des expériences et des ressources des agents de terrain, que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information peuvent faciliter au maximum.....	18
• Dans le dernier livre de Pierre Rosanvallon, « Le bon gouvernement ».....	20
• Neuf dernières réflexions, impertinentes :	21
la monnaie occupe une place très insuffisante	27
REMARQUE 3, sur la notion de commun :	28
• Si la notion de réseau est au cœur du livre de Sébastien Soriano, celle de « commun » y occupe une place également importante.....	28
• Sébastien Soriano pose la même question, mais sous deux formes différentes et à deux endroits névralgiques de son ouvrage : dans le chapitre 5, « vers un municipalisme ? » et dans le chapitre 8, « vers un ordo-communalisme ? ».	30
les remarquables avancées de Proudhon,	35
ce serait faux de croire que le projet « municipaliste » (ou communaliste) n'est qu'un idéal très lointain.....	36
Mais cet espoir peut-il devenir réalité « contre vents et marées » ?.....	38
L'État en réseau soulève inmanquablement la question de la souveraineté de l'État.....	39
Notes supplémentaires :	39
• Dès son premier chapitre, Sébastien Soriano lie la notion de commun à celle de tribu : « Tribus, communs : les piliers du renouveau social ? ». On devine là aussi quelle réponse donne l'auteur à la question... ..	39
En ce qui concerne la notion de tribu,	39
une trilogie en termes de ruptures	41
• À la conjonction de la notion de tribu et du fait numérique se trouve.....	42
la force de la coopération,	42
REMARQUE 4, sur la notion de régulation :	44
La métaphore de la « main invisible »	44
La thématique de la régulation se ramène à quelques constats que les recherches en économie ont bien établis, certaines étant déjà anciennes, d'autres sont plus récentes :	45
un capitalisme « numérique ».....	45
le capitalisme actuel est resté profondément « actionnarial »	46
« La libéralisation : entre chimère et vaine espérance ? ».	46
« The Great Reversal. How America gave up on free markets »,	47
« Big tech and the digital economy : the moligopoly scenario »	47
la crise sanitaire-économique actuelle met un coup de frein (ou un clap de fin ?) au libéralisme économique :	48
« La finance autoritaire ; Vers la fin du néolibéralisme »	49
La notion de compliance remplace celle de régulation et donne naissance à des services publics mondiaux	50
REMARQUE 5, sur les « mythes de l'État » :	51
• Le mythe du chiffre.....	51
D'abord, quatre notes.	51
deux paradoxes évidents :	52
la critique que fait Serge Dziomba	53

Huit observations méritent d'être faites.	53
• La première concerne l'affirmation que « l'État n'est pas une entreprise ».	53
Comme État et entreprise sont des organisations, la théorie des organisations peut être utile pour mieux connaître l'un comme l'autre.	53
• La deuxième observation concerne la « gouvernance par les nombres », avec à sa base la mythologie du chiffre.	55
• La troisième observation concerne la critique du « New public management » (NPM).	57
même si l'expression « management public » s'est généralisée dès les années 1970-1980 au plan international (preuve du leadership américain et de la prise de pouvoir au niveau occidental du néolibéralisme avec la révolution « reagano-thatchérienne »), le NPM appliqué en France n'est pas celui des pays anglo-saxons.	57
il y a déjà plus de 40 ans une « école française de management public »,	58
plusieurs auteurs montrent bien les dérives et même les errements auxquels un management brutal de « type privé » peut effectivement conduire dans les administrations publiques.	58
De surcroît, on parle depuis plusieurs années de Post-NPM :	59
Même en gestion des entreprises on trouve depuis déjà de nombreuses années beaucoup de réflexions condamnant les pratiques managériales qu'emprunte le NPM.	59
• Quatrièmement, pour toute technique, ce n'est pas l'outil qu'il faut critiquer mais la façon dont il est utilisé et les objectifs que son utilisateur poursuit,	60
• Cinquièmement, les critiques des méthodes et des techniques du NPM ne suffisent pas.	61
• Sixièmement, le NPM lui-même commande plutôt une organisation en réseau.	61
• Septièmement, il est intéressant d'apporter l'éclairage que donne le sociologue américain Eliot Freidson.	62
• Huitièmement, et paradoxalement, de nouvelles avancées dans l'amélioration du fonctionnement de l'État trouvent leur inspiration dans les nouvelles méthodes de gestion des entreprises privées elles-mêmes.	62
la notion d'État stratège.	63
Réflexions sur les incertitudes de la gestion par le chiffre »,	63
Je propose trois exemples de l'utilité des « chiffres »	65
Addenda :	66
un système d'enseignement insuffisant.	72
Notes finales :	72
le problème crucial,	72
Addendum :	74
• Le mythe du contrôle.	76
l'inspection des enseignants	76
l'empowerment.	76
Conclusion et complément pour cette remarque.	79
Les quatre sources du malaise de l'État	79
Complément sur la relation entre État et capitalisme.	80
REMARQUE 6, sur la « démocratie profonde » :	85
les perspectives qu'ouvre le livre de Sébastien Soriano donnent à ce livre un caractère politique au sens noble du terme.	85
Le rapport 2020 de V-Diem	85
Mon ressenti personnel.	86
la notion d'« autonomie locale »	88
la notion de démocratie communale.	89
REMARQUE 7, sur l'État-plateforme :	91
La mutation de l'État en État-plateforme peut être analysée de deux manières opposées.	91
la « start-up d'État »	93
L'émergence du capitalisme de plateforme est le résultat d'une nouvelle adaptation du néolibéralisme,	94
« Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie »,	94

les apports d'une école de pensée économique d'autant plus précieuse, paradoxalement, qu'elle est hétérodoxe : l'école de la régulation, à laquelle on peut d'ailleurs associer l'école des conventions.

.....	96
REMARQUE 8, pour revenir au début... :	100
la société a changé mais pas l'État ».	100
« D'un siècle l'autre »,	101
« De Gaulle, le nom de tout ce qui nous manque »,	102
REMARQUE 9 : POST-SCRIPTUM	105
• Post-scriptum sur l'État en réseau dans le monde d'après le Covid-19 :	105
• Post-scriptum sur « Les impasses de l'État stratège »	109
ces « petits miracles » sont des « rustines » inventées sur le terrain	111
• Post-scriptum sur la note que Sébastien Soriano a co-écrite pour Terra Nova avec Vincent Feltesse, et parue le 31 mai 2022, et sur son intervention télévisée le 1 ^{er} juin à l'émission « C ce soir », sur la Cinq.	114
• Post-scriptum sur l'article de Sébastien Soriano paru dans « Le Un Hebdo » n°416 du 7 septembre 2022.	118
POUR CONCLURE,	120
allons encore plus loin en posant quatre questions, dans l'ordre croissant d'importance, qui surplombent les précédentes en ce sens qu'elles concernent les vrais défis posés à l'État.	120

REMARQUE 1, sur la critique du fonctionnement et de l'organisation de l'État.

Avant de proposer des remarques spécifiques sur des points du livre de Sébastien Soriano qui me paraissent mériter plus particulièrement des réflexions, le sujet central de ce livre fait une critique sévère du fonctionnement et de l'organisation actuelle de l'État. Cette critique n'est pas nouvelle et on pourrait remonter au 19^{ème} siècle pour citer de nombreux auteurs qui l'ont faite. On ne compte plus les attaques contre les excès français du jacobinisme, du centralisme, du colbertisme et du bureaucratisme et on ne peut pas laisser dire que notre État est resté totalement immobile et que notre société est entièrement bloquée. Mais comme le poids de notre histoire a une part de responsabilité importante dans ces excès, les nombreuses réformes qui se sont succédées n'ont pas forcément toujours eu le succès attendu. D'ailleurs, la proposition de Sébastien Soriano pourrait elle-même faire les frais de ces pesanteurs historiques et même culturelles. Mais, étant donné l'intérêt qu'a sans nul doute cette proposition, il faut lui souhaiter un avenir plus prometteur que celles qui n'ont pas manqué d'être faites avant elle. À titre d'illustration des difficultés de l'entreprise, et pour montrer que les tentatives de transformer l'État ne datent pas d'aujourd'hui, je mentionnerais le bon livre écrit en 1961 par H.-L. Baratin, « Organisation et méthodes dans l'administration publique » (Berger-Levrault, collection « L'administration nouvelle »), dont le premier chapitre a pour titre « L'administration en question », avec des citations du livre « Les employés » d'H. de Balzac écrit en 1836, et je rappellerais le tournant qu'ont provoqué dans « la gouvernance publique » trois discours faits par le Président Jacques Chirac au tournant des années 1990/2000, c'est-à-dire il y a déjà une vingtaine d'années.

J. Chirac a prononcé le premier de ces discours le 4 décembre 1998 au Conseil régional de Bretagne. Comme le résume Philippe Dujardin, « ce n'est pas moins qu'un changement d'époque que le discours veut signifier. Au rappel des caractéristiques initiales de la Nation française, constituée non pas sur la base d'une "alliance entre provinces" mais par "l'union indissoluble de tout un peuple" succède l'appel à une nouvelle approche de la relation entre fait national et fait régional. À une relation d'opposition, révolue, est censée succéder une relation faite, opérant sous le signe de la démocratie locale, de la démocratie de proximité. Il en va également d'une succession dans les principes et les méthodes, puisqu'à l'uniformité, emblématique de la conception républicaine française, se substitue un droit à "l'expérimentation" et à "la coexistence de formes d'organisation différentes". Les auditeurs, invités à délaissier "les vieux habits de la France rurale du 19^{ème} siècle" et à endosser les habits neufs de la France urbaine du 21^{ème} siècle, sont conviés à entrer dans le temps de "la compétition des territoires" - d'où les « pôles de compétitivité » - et à se faire les agents d'une "démocratie d'engagement et d'adhésion" relayant la démocratie du seul "consentement".

Le deuxième discours est celui que J. Chirac a prononcé le 21 septembre 2000 devant l'assemblée des maires de Charente, à Rouillac. « Changement d'époque qui permet de stigmatiser le mode d'agir "d'en haut, de loin", comme si "notre République était une hiérarchie avant d'être une démocratie". Changement d'époque qui permet d'avancer l'assertion qu'en démocratie "le citoyen est le premier et non l'État". Changement d'époque qui appelle explicitement le vocabulaire de la gouvernance dans les termes suivants : *"Dans les conditions de la vie moderne, l'État ne peut plus assurer seul la prospérité de la Nation et l'équilibre de ses territoires. La concentration et la centralisation ne peuvent conduire qu'à l'impuissance publique et à la congestion. La mise en place d'une nouvelle gouvernance, fondée sur la responsabilité, l'éthique et la transparence, est désormais un impératif national. [...] C'est un point de passage obligé pour le renouveau de notre démocratie"*.

Une démocratie locale, de proximité, reposant sur les dispositifs du dialogue et du contrat se voit dès lors une nouvelle fois légitimée, en même temps qu'à la figure du "citoyen-spectateur" est substituée celle "du citoyen-décideur".

Le troisième discours de J. Chirac, qui date du 18 octobre 2001, est prononcé devant l'assemblée des départements de France : « À un étatisme jacobin, désormais déconsidéré, à un fédéralisme d'importation, le Président oppose la "démocratie des territoires" au sein de laquelle l'instance départementale est posée comme "incontournable". (...) La langue politique nouvelle est bien celle de la démocratie locale, de la

démocratie de proximité que promeuvent également les ministres du gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin. En témoignent la *Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (dite Loi Voynet), la *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000*, la *Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité* (dite Loi Vaillant). La langue politique en cours de déshérence est celle des vertus de la centralisation étatique, d'une République "hiérarchique" désormais contraire à l'exigence de la "symétrie" ou "horizontalité" démocratiques ».

En plus des contraintes historiques et culturelles évoquées plus haut, il faut avoir conscience que toute réforme de l'État s'inscrit aujourd'hui dans un contexte qui n'a fait que se durcir par rapport à l'époque de Jacques Chirac : les marges de manœuvre de l'État sont de moins en moins grandes parce que le système de contraintes qui limitent son action se sont multipliées et renforcées, qu'elles soient budgétaires, électorales, internationales, juridiques, institutionnelles, ... À ces contraintes extérieures s'ajoutent des auto-contraintes comme celles que l'État se donne lui-même en participant à la fixation de règles au niveau européen. Une réforme à laquelle on peut penser consisterait pour l'État à retrouver davantage de liberté d'action.

Et si les marges de manœuvre de l'État sont réduites, il en est de même pour celles que l'on a pour le réformer. « Il est temps pour la réforme de l'État d'oublier la contrainte pour revenir à l'objectif, c'est-à-dire à une réflexion sur la forme et l'étendue des pouvoirs politiques que nous souhaitons avoir. L'économiste ne détermine pas l'objectif, il ne détermine que les moyens optimaux d'y parvenir. Comme l'écrivait John Maynard Keynes, l'économiste ne devrait pas conduire la voiture mais s'asseoir à l'arrière : "Un jour viendra, bientôt, où les questions économiques seront reléguées à l'arrière-plan, comme il se doit, et où la sphère du cœur et de l'esprit sera occupée, de nouveau, par les problèmes vraiment importants que sont la vie et les relations humaines, la création, les comportements et la religion" ». (Maya Bacache-Beauvallet, « L'État : contraintes et liberté, approche économique », *Pouvoirs*, n°142, de 2012).

Je viens d'évoquer J. Chirac. Je pourrais évoquer aussi Arnaud Montebourg avec son expérience de ministre du « redressement productif » en 2012-2014, qu'il relate lui-même dans un exposé fait à l'École de Paris du Management mi-mai 2020. Il rappelle en particulier la création de « commissaires au Redressement productif, "mini-ministres" présents dans toutes les régions ». Michel Berry, directeur de recherches au CNRS, ingénieur général des mines, et intervenant lui aussi à l'École de Paris de management, fait sur Xerfi (le 15/05/2021) la présentation de l'exposé d'Arnaud Montebourg sous le titre : « de l'État jupitérien à l'État catalyseur ». Ce titre résume à sa façon la proposition de Sébastien Soriano qui consiste à vouloir remplacer l'« État paternaliste, autoritaire et prestataire » par un « État partenaire ».

Enfin, parmi les auteurs que j'apprécie tout particulièrement, il y a Edgar Morin, dont la qualité pratiquement unique est d'embrasser dans une vision holiste rare l'ensemble des problèmes que connaissent nos sociétés modernes et même plus largement l'humanité. Dans son ouvrage « La voie », paru en janvier 2011 chez Fayard, tout un chapitre est consacré (le 11^{ème}) est consacré à « La débureaucratiation généralisée », où on peut lire :

« La réforme vise à débureaucratier, déscléroser, décompartmenter, rendre initiative et souplesse aux fonctionnaires ou employés, à leur inspirer de la bienveillance envers ceux qui doivent les solliciter. La réforme de l'État se ferait non par augmentation ou suppression d'emplois, mais par modification de la logique qui considère les humains comme des objets soumis à quantification, non comme des êtres dotés d'autonomie, d'intelligence et d'affectivité. (...)

La réforme des administrations ne peut se réaliser pleinement que dans un complexe de transformations humaines, sociales, historiques incluant les autres formes dont traite le présent livre : réformes politiques, dont la réforme de la pensée politique qui suppose la réforme de la pensée, celle de l'éducation et de la démocratie ; elle est inséparable de réformes sociales et économiques, d'une réforme de vie, d'une réforme éthique (rappelons que responsabilité et solidarité sont à la source de toute éthique) ; la régénération de l'éthique est indissociable de la régénération du civisme, lequel est indissociable d'une régénération démocratique. Ces réformes dépendent d'une débureaucratiation salubre, laquelle dépend d'elles ».

Toute dernière référence, celle du livre sur le thème de la réforme indispensable de l'État écrit par l'un des meilleurs et des plus importants représentants de la Haute Fonction Publique contemporaine, l'ancien Secrétaire général de la Présidence de la République Pierre Jouyet : « Est-ce bien nécessaire Monsieur le Ministre ? », publié début Octobre 2023 chez Albin Michel. On lit par exemple dans le 1^{er} chapitre : « Quand, secrétaire général de l'Élysée, j'ai assisté à l'enterrement du rapport réalisé par deux chefs d'entreprise, Françoise Holder et Guillaume Poitrinal, sur la simplification administrative, je n'ai pas réagi même si j'ai regretté cette occasion manquée. Cela dit, j'ai quelques circonstances atténuantes : je n'ai jamais vu un ministre chargé de la simplification administrative proposer de vraies réformes. En parlant avec les quatre derniers présidents en exercice - Chirac, Sarkozy, Hollande et Macron - je n'ai jamais senti chez eux le moindre intérêt pour ce sujet pourtant essentiel ».

www.christian-biales.fr

REMARQUE 2, sur la notion de réseau :

- Extrait tiré de « Fin de millénaire » de Manuel Castells (Fayard ; 1999) :

Pour que l'Europe unie se donne progressivement une légitimité sans compromettre pour autant sa capacité à prendre des décisions politiques, il est essentiel que ses institutions sachent se relier aux pouvoirs subnationaux (régionaux et municipaux), par une extension délibérée du principe de « subsidiarité » qui veut que les institutions communautaires ne s'occupent que des questions que d'autres institutions, à un échelon inférieur (à commencer par celui des États-nations), ne sauraient traiter efficacement. Le Comité des régions, un organisme consultatif composé de 222 membres représentant les collectivités locales de tous les pays de l'Union, est l'expression la plus directe de cette préoccupation. La légitimité de l'Europe unie est en train d'apparaître à ce niveau, dans un foisonnement d'initiatives régionales et locales, aussi bien économiques que culturelles, liées horizontalement les unes aux autres et simultanément articulées sur les programmes européens, soit directement, soit à travers les gouvernements nationaux²⁵.

Dans leur analyse de cette flexibilité croissante du processus politique européen, Keohane et Hoffman avancent l'idée suivante : « L'Union européenne est avant tout organisée en réseau, où il y a mise en commun de la souveraineté bien plus que transfert de souveraineté à un niveau supérieur²⁴. » Cette analyse, développée et théorisée par Wæver²⁵, rapproche l'actuelle unification européenne de la superposition médiévale des pouvoirs (Hedley Bull l'avait déjà suggéré il y a des années, et l'idée avait été reprise par d'autres, dont Alain Minc²⁶). Même si les historiens peuvent récuser la comparaison, elle permet de comprendre assez bien ce qu'est cette nouvelle forme d'État : *l'État en réseau, caractérisé par le partage de l'autorité (c'est-à-dire, en dernière analyse, la capacité à imposer une violence légitime) à travers un réseau*. Par définition, un réseau n'a pas de centre, il n'a que des points nodaux, qui peuvent être de tailles différentes, et

22. Alonso Zaldivar (1996, pp. 352-353).

23. Borja (1992).

24. Keohane et Hoffman (1991b, p. 13).

25. Wæver (1995).

26. Bull (1977), Minc (1993).

liés les uns aux autres de façon asymétrique, ce qui fait que l'État en réseau ne supprime pas les inégalités politiques entre ses membres. De fait, toutes les autorités décisionnelles ne sont pas égales dans le réseau européen : non seulement les gouvernements nationaux détiennent toujours l'essentiel du pouvoir de décision, mais il y a d'importantes différences de pouvoir entre ces différents États. Toutefois, les hiérarchies varient selon les dimensions considérées : du point de vue économique, l'Allemagne est la puissance hégémonique, mais la France et l'Angleterre ont une puissance militaire très supérieure et des capacités technologiques au moins égales. De plus, et malgré les asymétries, les différents points nodaux du réseau européen sont interdépendants, si bien qu'au moment de la décision politique, les plus forts ne peuvent pas ignorer les autres, si petits soient-ils, sans quoi tout le système serait remis en question. C'est là toute la différence entre un réseau politique et une structure centralisée.

Au vu des données disponibles, et des récents débats théoriques sur le sujet, il y a tout lieu de penser que l'État en réseau, avec sa souveraineté à géométrie variable, est la réponse des systèmes politiques aux défis de la mondialisation. Et il se peut que l'Union européenne soit, à ce jour, la manifestation la plus claire de cette forme d'État en train de naître et qui sera probablement caractéristique de l'ère de l'information.

• **La notion de réseau est à la mode mais elle est pourtant ancienne**

comme le prouve, entre autres œuvres, le Rêve de d'Alembert où Denis Diderot (en 1830), qui utilise cette notion 28 fois, propose « un nouvel esprit scientifique, fondé sur la recherche itérative des liens, sur la multiplication des rapports, ainsi que sur les phénomènes intermédiaires qui seront autant de points, de nœuds pour constituer la trame interconnectée des faits à expliquer. À cette graphie du processus de connaissance qui substitue à l'image cartésienne de la chaîne la figure baconienne du labyrinthe, s'ajoute une conception tabulaire, cartographique du savoir comme l'illustre l'organisation de l'Encyclopédie. (...) Polycentrique, l'organisme ne tient son intégrité que de la collaboration, du consensus et de la répartition égalitaire des compétences et du pouvoir de toutes les parties, chacune, de par le réseau qui la rattache aux autres, étant susceptible de dérégler l'ensemble. C'est ce même idéal que Diderot, en puisant à une même source métaphorique (toile d'araignées, essaim d'abeilles...), développe dans ses œuvres politiques puisque le réseau promeut l'idée d'une organisation qui régule et fait correspondre intérêts privés et intérêts publics. Les rapports de domination et d'obéissance s'effacent au profit d'échanges multilatéraux entre les gouvernants et les gouvernés à l'aide d'un ensemble de canaux conducteurs qui serviront de relais entre la liberté individuelle, l'esprit d'initiative et la participation des citoyens au plan de civilisation. La réussite de ce nouveau modèle social de reliance se mesurera au degré de mobilité socio-économique et de circulation des biens et des personnes. (...) ». (Éric Letonturier. Le réseau mis en œuvre : le rêve de Diderot. I-In Flux n°24, 1966).

• **En ce qui concerne le thème traité par Sébastien Soriano, on trouve depuis déjà plusieurs années la référence à la notion de réseau.**

C'est ainsi qu'on la trouve au Québec, souvent en avance sur nous, et cela dans plusieurs domaines. Il est intéressant par exemple de se reporter à l'ouvrage tiré d'un colloque franco-canadien qui a eu lieu début octobre 1998 à l'université d'Ottawa avec pour thème : « Gouvernance et démocratie ». L'ouvrage,

« La démocratie à l'épreuve de la gouvernance »,

Christian BIALÈS

a été publié aux Presses de l'Université d'Ottawa, sous la direction de L. Cardinal et de C. Andrew. L'introduction, signée de ces deux auteurs, a pour titre : « Autour de Gilles Paquet », économiste décédé au début de l'année 2019, qui a été longtemps le directeur de la « collection Gouvernance » et qui a lui-même publié plusieurs travaux. Parmi eux, une conférence particulièrement instructive qu'il a donnée en avril 2010, « Gouvernance communautaire ». Trois points sont abordés, le premier étant un rappel de sa « nouvelle philosophie de gouvernance ». Le second point montre en quoi une gouvernance communautaire est non seulement souhaitable mais réalisable. Et le troisième point envisage de manière très pertinente les écueils à éliminer.

- On lit notamment dans la première partie : « Les vrais défis de la nouvelle gouvernance nous condamnent à *explorer*, à *expérimenter*, à chercher des mécanismes d'incitation susceptibles de faire naître une *nouvelle solidarité forte construite sur des liens ténus*, à faire de la formation pour engendrer les motivations nécessaires pour créer des réseaux inédits qui ont des chances de durer et d'être performants ».
- Dans la deuxième partie, on lit aussi : « il faut se débarrasser de prisons mentales importantes : (i) celles qui suggèrent qu'il n'existe que *deux seuls moyens de gouverner* entre lesquels choisir – le marché et la coercition de l'État, et (ii) celles qui empêchent de voir les problèmes nouveaux que la gouvernance communautaire pose pour ce qui est des rapports à l'État.

En fait il existe une troisième voie entre le marché et l'État qui est celle sur laquelle la communauté doit et peut compter : la solidarité. Depuis 40 ans, on a fait la démonstration que la relation de solidarité est un puissant mécanisme de coordination qui peut marcher dans bien des circonstances plus efficacement et avec plus d'efficacité que le marché libre ou la coercition stato-bureaucratique, et ce non seulement dans des groupes fort restreints. Cependant la solidarité est toujours *conditionnelle*, et l'adhésion volontaire ne va pas être stimulée de la même manière quand l'encastrement de la communauté, son capital social, les *habitus* en place sont différents. (...)

Il faut qu'un esprit d'expérimentalisme et d'apprentissage collectif habite la gouvernance communautaire le long de ses trois axes essentiels.

- . les infrastructures permettant de tirer le maximum des connections possibles entre personnes et groupes; c'est la *stratégie de connectivité* qui veut combattre l'exclusion ;
- . faciliter le fonctionnement de la boucle d'apprentissage collectif en éliminant ou atténuant les blocages; c'est la *stratégie de catalyse* ;
- . l'ingénierie de réseaux complémentaires nouveaux permettant de renforcer l'intelligence collective quand il semble bien qu'il y ait faillites de l'appareil de gouvernance en place parce qu'il n'est pas suffisamment multiplexe; c'est la *stratégie de complétude*.

L'État peut jouer souvent un rôle de commutateur : dans l'architecture des relations, quand la communauté n'est pas capable de le faire. Il branche ou rebranche une personne ou un groupe qui ne l'était pas dans l'appareil d'apprentissage collectif, en nettoyant les scories ou en atténuant le bruit; on fait de la commutation en établissant des liens qui s'étaient atténués ou qui avaient été oblitérés ou de l'ingénierie et de la construction de liens manquants ou inopérants – c'est *l'État-commutateur en acte*. Mais la communauté doit être plus que le maître de cérémonie dans ces expériences, elle doit en être l'architecte si elle veut être productrice de gouvernance. Et donc le rôle de l'État doit être grandement contrôlé : utilisé oui quand c'est utile mais ne jamais devenir le maître d'œuvre ».

Soulignons que dans cette deuxième partie, Gilles Paquet montre que les expériences réussies viennent d'en bas et que pour progresser dans la gouvernance communautaire il est important de tirer tous les enseignements nécessaires des expériences existantes. C'est ainsi qu'il cite l'expérience américaine BALLE (Business Alliance for Local Living Economies), née au début des années 2000, et que le mouvement français « Colibris » a plaisir à présenter sous le titre : « La révolution tranquille des entrepreneurs locaux ».

- Dans la dernière partie, l'auteur donne un conseil précieux : « (...) Par son discours, l'État prépare le citoyen à rationaliser son assujettissement volontaire et participatif au nom de l'auto-réalisation de chacun, et met en scène une cohésion sociale qui insiste sur l'importance d'un certain sens du devoir. Évidemment, ce n'est pas du travail complètement inutile puisque ces recadrages peuvent

entraîner des alliances inédites porteuses de meilleure performance. Mais cela n'a rien à voir avec la gouvernance communautaire au sens que prennent ces mots pour ceux qui veulent donner aux communautés une capacité à véritablement se prendre en main. Si la véritable gouvernance communautaire ne peut s'inscrire qu'avec difficulté dans le cadre stato-bureaucratique des gouvernements territoriaux existants, il faut s'attendre à des blocages importants au plan de sa mise en œuvre. (...) Une communauté ne peut prospérer que par des réseaux de relations multiplexes, i.e. des réseaux qui en arrivent à se superposer pour une bonne part dans divers domaines. Souvent la capacité d'engagement et le temps des membres de la communauté sont limités, et l'intérêt pour le faire aussi. Il est donc normal de prévoir qu'à moins d'avoir une masse critique de réseaux se recoupant plus ou moins, l'occasion d'action collective et de mobilisation suffisante pour assurer une action soutenue est fort limitée. Il faut qu'un certain nombre de réseaux superposés réussissent à percer pour que la communauté puisse se cristalliser. Il faut donc des entrepreneurs en changement social pour travailler à multiplier les réseaux et engendrer l'effet cumulatif qui fasse que se cristallise la communauté. (...) La troisième famille de dangers n'est pas particulièrement attachée à la gouvernance communautaire, mais elle y joue un rôle important. Il s'agit de forces négatives que déjà François-Joseph Proudhon (1850) dénonçait au milieu du 19^{ème} siècle : (i) le désintérêt des citoyens qui ont perdu le goût de s'intéresser à la chose commune et qui ce faisant autorisent toutes sortes d'autoritarisme, et (ii) la tendance à s'en remettre automatiquement au gouvernement pour régler les problèmes parce que les citoyens ont perdu confiance dans leur propre capacité à les régler eux-mêmes. Il s'agit là de vices qui minent la démocratie et qui vont rendre difficile la construction de la gouvernance communautaire (...).

Mais il n'est pas nécessaire d'aller outre-Atlantique pour trouver la notion de réseau appliquée à la gouvernance : on la trouve aussi en France et même au sein de nos administrations publiques. Par exemple, dans le cadre de la « Modernisation de l'action publique », on lit dans le rapport du « groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État », écrit en janvier 2014 : « la démarche participative adoptée par le GTi a été bien reçue et a fait émerger la nécessité de dispositifs d'animation interministériels permettant des échanges plus informels et une mise en réseau entre tutelles, mais aussi entre opérateurs ».

La notion de réseau renvoie à celles de travail collaboratif, de mise en synergie des compétences, de mutualisation des pratiques professionnelles, des expériences et des ressources des agents de terrain, que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information peuvent faciliter au maximum.

Nous sommes sans doute nombreux à vouloir croire Sébastien Soriano quand il annonce « La bonne nouvelle, c'est que cette logique publique partenariale existe déjà en germe. Des signaux faibles bruissent dans les administrations, les territoires, les liens tissés avec la société civile. De ce foisonnement d'initiatives, une nouvelle ingénierie publique est en train d'émerger. L'ouvrage en détail de nombreux exemples, dans des domaines extrêmement variés – santé, éducation, environnement, prestations sociales, démarches administratives... »

Sébastien Soriano pourra avoir plaisir à lire le livre de James C. Scott, professeur émérite de sciences politiques et d'anthropologie à l'université de Yale, paru aux éditions de La Découverte en janvier 2021, « L'œil de l'État », dont la présentation se termine par cette ligne : « À l'encontre de ces approches autoritaires centralisées et surplombantes, Scott défend le rôle de formes de savoirs plus modestes, étroitement liées à l'expérience pratique et davantage capables d'adaptation au gré des circonstances ». L'intérêt du livre de Scott est double : d'abord, son propos rejoint S. Soriano quand celui-ci écrit ce qui est son argument central : « À travers l'expression d'État en réseau, nous voulons signifier qu'il faut désormais penser l'État en quelque sorte comme Internet : un système où l'intelligence est aux franges, et non au cœur, qui produit toute sa puissance dans son potentiel de mobilisation collective, qui se développe parfois à tâtons, de manière inattendue. La société est forte de ses associations, de ses initiatives locales et citoyennes, de ses tribus informelles dont Internet permet l'émergence, et ces acteurs

prennent d'ores et déjà une part substantielle, typiquement dans le champ social et culturel »³ ; ensuite, le livre de Scott s'appuie sur des expériences à l'autre bout du monde et souvent aussi éloignées de la période actuelle et cela démontre par conséquent la portée générale de cet argument central. Dans l'introduction de « l'œil de l'État », on lit notamment : « Ce que je dénonce, c'est cette mentalité planificatrice impérialiste ou hégémonique qui passe sous silence les rôles pourtant nécessaires joués par les savoirs et les savoir-faire locaux ». Et dans le chapitre 9 qui porte sur la *metis*, Scott présente ainsi la démarche : « dans le sillage des études éclairantes de Marcel Detienne et Jean-Pierre Vernant, on peut trouver dans le concept grec de *mētis* un moyen de comparer des formes de savoir ancrées dans l'expérience locale avec le savoir abstrait plus général déployé par l'État et ses administrations techniques ». Plus loin, il précise : « La *mētis* est souvent traduite par "ruse" ou "ruse de l'intelligence". Si elles ne sont pas fausses, ces traductions ne reflètent pas l'éventail des connaissances et des compétences représentées par le terme. D'une manière générale, la *mētis* représente un large éventail de savoir-faire pratiques et d'intelligence développés en s'adaptant sans cesse à un environnement naturel et humain en perpétuel changement ». Après avoir donné un exemple dans le domaine de la lutte biologique contre des insectes nuisibles en Malaisie, James C. Scott fait l'observation suivante : « cet exemple a notamment pour objectif d'attirer l'attention du lecteur sur les conditions sociales nécessaires à la reproduction de formes de savoir pratique. Ces conditions sociales, à tout le moins, nécessitent semble-t-il une communauté d'intérêts, un stock d'informations accumulées et des expérimentations continues. Certaines institutions informelles sont parfois parfaitement adaptées à la collecte et à l'échange de ce type d'informations pratiques, comme les veillées de la France du XIXe siècle. (...) La perte d'une grande part du monde de la *mētis* est la conséquence quasi inévitable de l'industrialisation et de la division du travail. Cette disparition a été largement vécue comme une forme de libération du pénible labeur et de la corvée. On commettrait néanmoins une grave erreur si l'on croyait que la destruction de la *mētis* ne fut qu'un effet secondaire involontaire mais nécessaire du progrès économique. Son élimination et son remplacement par des formules standardisées uniquement lisibles depuis le centre font quasiment partie intégrante des activités de l'État et du capitalisme bureaucratique à grande échelle. Comme les premiers travaux de Stephen Marglin l'ont montré de manière convaincante, le profit capitaliste ne nécessite pas seulement une certaine efficacité, il requiert une combinaison d'efficacité et de contrôle. Les innovations fondamentales que furent la division du travail au niveau des pièces détachées et la concentration de la production au sein de l'usine ont constitué des pas décisifs vers la mise sous tutelle du processus de production par une entité unique. L'efficacité et le contrôle peuvent coïncider, comme ce fut le cas avec la filature et le tissage mécanisés du coton. Parfois, néanmoins, ils peuvent être sans rapport ou même contradictoires. "L'efficacité crée tout au plus un profit potentiel", note Marglin. "En l'absence de contrôle, le capitaliste ne peut pas réaliser ce profit. Ainsi, les formes organisationnelles qui renforcent le contrôle capitaliste peuvent augmenter les profits et s'attirer les faveurs des capitalistes" » Dans la section suivante, Scott prévient clairement : « Mon propos ne doit pas être compris comme un procès du haut-modernisme ou des simplifications étatiques ou, bien évidemment, du savoir épistémique en tant que tels. Nos idées sur la citoyenneté, les programmes de santé publique, la sécurité sociale, les transports, les moyens de communication, l'éducation publique universelle et l'égalité devant la loi sont toutes puissamment influencées par des simplifications haut-modernistes créées par l'État. (...) Ce qui s'est révélé réellement dangereux pour nous et notre environnement, ce fut, je crois, l'association des prétentions universalistes du savoir épistémique et de l'ingénierie sociale autoritaire. Une association de ce type est à l'œuvre en urbanisme, dans la conception léniniste de la révolution (mais pas dans sa pratique), dans la collectivisation en Union soviétique et la villagisation en Tanzanie. Cette association est implicite dans la logique de l'agriculture scientifique et explicite dans sa pratique coloniale. Lorsque de tels programmes furent sur le point de réaliser leurs impossibles rêves – qui leur auraient permis d'ignorer ou de réprimer la *mētis* et les variations locales –, ils ne firent que précipiter leur propre échec. Les prétentions universalistes semblent inhérentes à la manière dont se tisse le savoir rationaliste. Sans être moi-même un philosophe des sciences, il me semble qu'il n'existe aucune porte dans cet édifice

³ Le rôle des associations et des « tribus informelles » appelle de ma part deux réflexions : d'une part, en cette année du 120^{ème} anniversaire de la loi de 1901, le monde des associations s'inquiète des effets négatifs sur leur expression civique que peut avoir la loi dite loi sur les séparatismes et d'autre part les « tribus informelles » qui sont de plus en plus nombreuses à se constituer le font non pas seulement au niveau national mais aussi au niveau international, ce qui va aller en se développant.

épistémique qui laisserait entrer la mētis ou le savoir pratique selon leurs propres termes. C'est cet impérialisme qui pose problème ». La conclusion de l'ouvrage s'ouvre sur une citation de P.-J. Proudhon et une de E.F. Schumacher, prise dans « Small is beautiful ». Et, dans cette conclusion, on lit notamment : « L'idée générale défendue ici est donc que les projets haut-modernistes d'organisation de la vie et de la production tendent à saper les savoir-faire, la dextérité, l'esprit d'initiative et le moral de leurs bénéficiaires putatifs. (...) Ici, je crois qu'un élément de l'idée anarchiste classique selon laquelle l'État, avec son droit positif et ses institutions centrales, mine les capacités des individus à se gouverner eux-mêmes de manière autonome, pourrait aussi s'appliquer aux grilles de planification du haut-modernisme : leur propre héritage institutionnel peut certes se révéler fragile et éphémère, mais elles peuvent aussi appauvrir les sources locales d'expression économique, sociale et culturelle ».

À titre d'exemple, je peux personnellement citer le fonctionnement du club qu'ont formé au cours des années 2000 des responsables de centres de ressources du réseau formation dans le cadre du Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogiques (CEDIP). Dans La Lettre du CEDIP (n°32 d'avril 2005), on lit : « cette organisation en réseau se caractérise par un renforcement du partenariat et de la motivation de tous les acteurs malgré un manque de souplesse. Ces réseaux favorisent l'implication des participants, créent un maillage dynamique des compétences qui est de nature à renforcer le professionnalisme de chacun ».

Mais mon expérience professionnelle m'a donné maints exemples de situations où chacun faisait de son côté ses expériences, développait ses compétences et montait des innovations sans savoir que des collègues, ailleurs et plus ou moins éloignés, étaient en train eux-aussi de suivre les mêmes chemins avec les mêmes objectifs mais aussi les mêmes questionnements, les mêmes contraintes et les mêmes difficultés... Le hasard d'une réunion donnait alors l'occasion de se rendre compte, avec effarement, que les uns et les autres menaient exactement les mêmes démarches et que ce serait donc bien utile et même réconfortant de pouvoir mutualiser. Pour cela, l'organisation en réseau peut s'avérer efficace, mais à condition qu'il y ait un bon animateur.

• **Dans le dernier livre de Pierre Rosanvallon, « Le bon gouvernement »**

(Seuil, août 2015)⁴,

une réflexion profonde et approfondie sur le « rapport gouvernés-gouvernants », question autour de laquelle s'organise finalement l'essentiel de l'ouvrage. Dès l'introduction, cette question fondamentale est posée : « L'objectif principal de ce livre est de définir les traits de cette démocratie d'exercice⁵. C'est de façon tâtonnante et très générale ce qui se recherche aujourd'hui dans de nombreux secteurs de la société civile et dans le monde militant avec la mise en avant d'un impératif comme celui de la *transparence*, l'appel à construction d'une *démocratie en réseau*, ou encore la référence à la notion de *gouvernement ouvert*, pour employer quelques mots qui sont sur toutes les lèvres et sous toutes les plumes. Le présent travail propose d'ordonner ces aspirations et ces réflexions en distinguant les qualités requises des gouvernants et les règles organisatrices de la relation entre gouvernés et gouvernants. Elles forment, rassemblées, les principes d'une démocratie d'exercice comme *bon gouvernement* »⁶.

⁴ Sébastien Soriano cite deux ouvrages de Pierre Rosanvallon, mais plus anciens, et il est très dommage qu'il ne se soit pas référé à celui-ci.

⁵ Dans ces lignes d'introduction, P. Rosanvallon énonce quelques principes de base pour établir une relation de qualité entre gouvernés et gouvernants : pour prolonger « la démocratie d'autorisation » par une « démocratie d'exercice », il faut à la fois que la démocratie soit une « démocratie d'appropriation » avec les principes de lisibilité, de responsabilité et de réactivité, et une « démocratie de confiance » avec les principes d'intégrité et de « parler vrai ». Je rajouterais personnellement ceux du sens du service public et du courage (le député François Cornut-Gentille parle même de la « mystérieuse disparition de la puissance de gouverner »).

⁶ Pierre Rosanvallon est un auteur majeur sur toutes les questions liées à l'État. Mais d'autres ont également fait des apports importants en la matière : ainsi, Pierre Calame, haut fonctionnaire, a écrit en 2003 « La Démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance » (Descartes & Cie). Que dire de plus quand on sait que le « Democracy Index » calculé par The Economist met en 2020 la France en 24^{ème} position sur 167 pays, ce qui la place dans la catégorie des « démocraties défaillantes » (son indice est tombé de 8,12 sur 10 l'an dernier, ce qui la plaçait encore dans la catégorie des « démocraties à part entière », à 7,99) ? Dans son livre écrit il y a 17 ans, Pierre Calame écrit : « l'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative, la plus grande unité avec la plus grande diversité. Toute

Christian BIALÈS

Par ailleurs, quand on parle de réseau, il est difficile de ne pas penser aux « réseaux sociaux ». Quand on sait l'importance qu'a le processus d'innovation dans le « capitalisme de plateforme », les réseaux sociaux lui donnent un sens supplémentaire : comme le disent P.-Y. Badillo, C. Rosset et S. Zanelli en 2014 dans un chapitre du livre « Le futur est-il e-media ? » : « la logique du technology push [développé par Schumpeter] a d'abord prévalu lors de la première phase de l'essor de l'internet, notamment marquée par la logique de la loi de Metcalfe. Cette logique s'inscrivait dans une perspective descendante de l'innovation. Elle venait du monde des ingénieurs avec une diffusion descendante en direction des usagers. Mais le phénomène de l'essor des réseaux sociaux est un exemple de ré-innovation numérique ascendante. Les réseaux sociaux ont une origine "anecdotique" bien connue : établir un carnet d'adresses à l'intérieur d'une université pour faire "connaissance" avec d'autres étudiants ... Cependant, le phénomène devient planétaire. Les applications concernent aujourd'hui les entreprises. Les réseaux sociaux deviennent des technologies sociales (...) ». Ce processus de ré-innovation ascendante s'inscrit complètement dans la philosophie des communs ! Se développent en France, au niveau des régions et des départements, de très nombreux réseaux sociaux qui sont autant d'initiatives à la fois locales et citoyennes. Les « feuilles » du réseau sont maintenant déjà très nombreuses.

• **Neuf dernières réflexions, impertinentes :**

- 1) N'est-il pas paradoxal de faire de l'État en réseau « la » solution aux problèmes que rencontre aujourd'hui notre État alors que beaucoup de ces problèmes s'expliquent par la présence et l'influence trop fortes de réseaux dans l'État, à tous les niveaux...⁷

Ces réseaux sont multiples : politiques, syndicaux, économiques, confessionnels, ... ; les uns sont des réseaux d'affinité, d'autres de soutien, de mobilisation, de lobbying, de favoritisme, de copinage, de clientélisme (et quand l'abstention est massive aux élections, la démocratie devient hélas une démocratie de clientèles) ... Alors que l'on peut a priori souhaiter la démocratisation de l'administration publique, dans « The Machinery of government » (Oxford University Press, sept. 2020), Joseph Heath, qui a fait par ailleurs

innovation locale qui s'avère mieux adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous. (...) La clé de la gouvernance de demain ce n'est plus le principe de répartition des compétences entre niveaux mais au contraire celui de la coopération entre niveaux. Ce principe de coopération repose sur un fait d'expérience : toutes les sociétés sont confrontées à des problèmes de même nature mais chacune doit y apporter des réponses spécifiques. De là découle le principe de subsidiarité active. (...) Le principe de subsidiarité relève de la trilogie "compétences, règles, institutions". Le principe de subsidiarité active de la trilogie "objectifs, critères, dispositifs de travail". (...) Une dimension essentielle du cycle de la gouvernance est (...) de créer les conditions d'appropriation des questions par les citoyens ». Notons que ces propositions étaient déjà en germe dans un livre que Pierre Calame avait écrit en 1997 : « l'État au cœur ; le Meccano de la gouvernance ». On y trouve une idée particulièrement originale : « la gouvernance est fractale ». En effet, les réseaux sont généralement analysés au moyen de la théorie des graphes mais ils peuvent l'être également par la géométrie fractale, de manière très complémentaire. Pierre Calame a fait paraître en 2012 « Sauvons la démocratie » dans lequel on trouve une distinction intéressante et un projet qui pourrait peut-être se concrétiser avec un État en réseau (?) : « Un fossé s'est créé entre "démocratie formelle", démocratie occupationnelle et démocratie substantielle. La première, c'est le rituel électoral vécue comme une compétition sportive : attaque, riposte, coup d'éclat, rebondissement..., spectacle captivant mais sans réelle portée. La seconde, c'est la démocratie participative, appliquée à des sujets mineurs ou locaux pour donner aux gens le sentiment qu'ils ont encore prise sur quelque chose. Avec une "démocratie substantielle" nous retrouverions la capacité à penser une communauté de valeurs et de destin - sens même du mot communauté- et à peser ensemble, aux bons niveaux, selon les bonnes méthodes, dans la bonne direction - pour orienter cette destinée. Mais elle reste à inventer ».

⁷ Lire à ce sujet « Les réseaux d'acteurs sociaux » et « Les coalitions » de Vincent Lemieux (PUF, respectivement en octobre 1999 et en mai 1998). Sur les minorités agissantes, il est intéressant de lire l'article de Philippe Pesteil - qui prend l'exemple de la Corse : « La participation des minorités agissantes au politique ; inéluctables jeux de pouvoir ? », Cahiers du MIMMOC, 2014. On peut reprendre aussi la sorte de définition de l'État que donnent, en se référant à P. Bourdieu, Laurent Bonelli et Willy Pelletier dans « Les "mille" démantèlements de l'État », introduction au livre « L'État démentelé » (La Découverte, 2010), ouvrage au demeurant très intéressant pour le sujet traité par Sébastien Soriano : « "l'État" n'est qu'une "désignation sténographique" des "relations entre positions de pouvoir" occupées par des groupes d'agents qui, dans l'État et au nom de l'État, luttent pour imposer une définition de "l'État" propre à les servir ».

une excellente étude des différentes configurations possibles de l'État-providence, critique tous les mécanismes qui favorisent la participation citoyenne parce qu'il redoute que les citoyens, mal informés, soient manipulés par les experts et cèdent à la pression de groupes d'intérêts économiques (voir son livre pages 72 à 78). Le « jeu » des réseaux explique aussi que l'existence de concours de recrutement aux postes importants de l'administration n'empêche pas la perpétuation de la cooptation. Par ailleurs, on sait que des compromis peuvent donner lieu à des compromissions. Notons que pour 2020 la France est classée 23^{ème} (sur 187) dans l'ordre croissant de l'indice de perception de la corruption ! Encourageons donc le beau travail de l'association française Anticor, fondée en 2002 « pour lutter contre la corruption et rétablir l'éthique en politique ». Ajoutons que les effets délétères que peuvent avoir certains réseaux à partir du moment où règne « l'entre-soi » ont au moins autant de chances de jouer au niveau local. Soulignons aussi le danger que présentent pour la démocratie - locale comme nationale - la « tyrannie » de certaines minorités qualifiées précisément d'agissantes (et notre époque des « cultural studies » aggrave la situation ; voir sur ces questions notamment le livre de Natacha Polony et Jean-Michel Quatrepoint : « Délivrez-nous du bien ; halte aux nouveaux inquisiteurs » aux éditions de l'Observatoire, septembre 2018) ainsi que le pouvoir exorbitant des « beaux et bons parleurs » (il est difficile de faire vivre la démocratie dans un monde où est si importante la rhétorique politique ; dans « De l'orateur », Cicéron montrait déjà en quoi l'art oratoire est « dominateur »). Une autre dérive, et qui s'est constatée à l'occasion de la constitution de la Convention citoyenne pour le climat, est que ce sont ceux qui sont les mieux informés et/ou les plus engagés qui sont systématiquement les plus actifs et les plus déterminés à faire valoir leur point de vue. Constatons enfin que les réseaux sociaux ont créé un fossé entre l'opinion publique et l'opinion « ubiquie », c'est-à-dire celle de l'individu qui se fragmente puisque ses positions se déclinent, se modifient et s'adaptent aux différents médias sociaux : « alors que l'opinion publique est relativement stable et homogène, l'opinion ubiquie est changeante et multiple. (...) Avec ses divers avatars, le citoyen n'est plus avare de contradictions, il les cultive dans ses différentes facettes. Il devient ainsi insaisissable et non réductible à l'opinion publique » (Jérôme Ripoull).

Dans le même esprit, il est intéressant de relire l'article produit dans « Administrative Sciences Quartely » de mars 1980 par William G. Ouchi intitulé « Markets, Bureaucracies and Clans » où il ajoute aux deux principaux modes de fonctionnement des organisations (celui du système bureaucratique, par les règles avec des valeurs de hiérarchie, de stabilité et d'ordre, et celui par les mécanismes du marché avec les valeurs de performance, de production et de compétition) le mode du « clan » avec pour principe le respect absolu de rites et de valeurs telles que la tradition, la loyauté et la solidarité, pour objectif la préservation et la perpétuation de ses intérêts et de ses périmètres, et pour caractéristiques une affiliation plutôt obligée, une organisation en clientèle et un exercice partisan du pouvoir. Dans une organisation clanique encore plus nettement que dans tout autre mode d'organisation, « tout change pour que rien ne change » et l'adage sous-jacent est qu'« il faut donner du temps au temps » pour qu'en définitive les sujets qui fâchent ne soient jamais traités.

2) D'un tout autre point de vue, notre État souffre sans doute, en définitive, d'un excès de réseaux, avec la multiplication des couches et échelons administratifs à tous les niveaux et dans tous les sens et avec un alourdissement général de la structure étatique⁸. L'obésité de l'État français s'explique de très nombreuses façons, surtout qu'elle s'est nourrie de nombreux empilements (épaississement du « mille-feuille » et multiplication des strates décisionnelles et des instances d'expertise) et excroissances bureaucratiques au cours de l'histoire (« au fil du temps, l'État s'est doté de plus de 1200 organismes ou agences qui viennent compléter, ajouter, voire démembrer la politique publique. Notre objectif, c'est

⁸ On peut citer en exemple la multiplicité des circuits et des acteurs mobilisés par la crise sanitaire. On en trouve un schéma édifiant dans l'édition du journal Le Monde des 31/1/21 - 1/2/21. Mais, étant donné les « bugs » de la gestion de la crise du Covid en France, cet exemple jette un certain discrédit sur la pertinence d'une organisation en réseau.

de vérifier que tous ces organismes sont toujours justifiés » a dit en 2019 à l'Assemblée nationale Édouard Philippe alors premier ministre), que ce soit en termes d'institutions de toutes sortes (collectivités, agences, opérateurs, organismes divers et variés ayant des missions de service public, conseils, comités, ...), d'effectifs (dans les 10 premières années 2000, augmentation de 15% du nombre d'agents et de 32% de la masse salariale des 3 fonctions publiques), de corps d'État (il y en a 327), de budgets considérables alourdis par une forêt inextricable de primes, de lois (inflation législative), de normes (boulimie normative : le droit français était composé de plus de 331800 articles législatifs et réglementaires début 2021 contre 215200 en 2002 soit une augmentation de 54% !), de statuts (rôle pernicieux des syndicats), de régimes sociaux, de guichets, ... Tout cela fait que nos administrations publiques constituent une usine à gaz sans direction, une nébuleuse sans pilote, une hydre sans tête, avec une dispersion extrême du pouvoir et une dilution complète des responsabilités.

- 3) L'obésité de l'État français masque une autre tare de l'Administration publique française, à savoir une répartition très inégale des emplois publics selon les territoires, à en croire l'étude menée par François Ecalte pour FIPECO en novembre 2021. En voici quelques lignes de résumé :

« Le taux d'administration est un indicateur certes fruste de l'adéquation des emplois publics aux besoins mais il est mesuré avec précision et rapidement disponible. Il est en moyenne de 73 agents publics civils pour 1 000 habitants en 2019. Il est très différent d'une région à l'autre et, encore plus, d'un département à l'autre. Il est particulièrement élevé Outre-mer (90 pour 1 000), en Ile-de-France (82) du fait des administrations centrales et en Corse (81), malgré la faiblesse des emplois hospitaliers dans ces deux dernières régions.

Si on met à part les régions qui présentent des taux atypiques (DOM et Corse ; Ile-de-France pour les fonctionnaires de l'État), l'écart est de 19 % entre la région la plus pourvue en fonctionnaires civils de l'État (PACA) et la moins pourvue (Pays-de-la-Loire) ; il est de 47 % entre la région la plus dotée en fonctionnaires publics locaux (PACA) et la moins dotée (Grand-Est) ; il est de 53 % entre la région la plus pourvue en fonctionnaires hospitaliers (Bourgogne-Franche-Comté) et la moins pourvue (Ile-de-France).

Le rapport entre les taux d'administration le plus fort et le plus faible par département (hors Paris) est d'environ 2 à 1, pour l'ensemble des trois fonctions publiques et les fonctions publiques d'État et locale, et d'environ 3 à 1 pour les effectifs des hôpitaux.

La répartition des emplois publics ne semble pas correspondre aux besoins et le principe d'égalité devant le service public ne paraît pas respecté. Hors Ile-de-France, la répartition des fonctionnaires civils de l'État répond toutefois un peu mieux aux besoins que celle des fonctionnaires locaux et hospitaliers.

Ces statistiques montrent également que les départements ruraux ne sont pas systématiquement défavorisés ; ils apparaissent notamment mieux pourvus en emplois publics hospitaliers que ceux de la région parisienne. La répartition géographique des emplois des collectivités locales est surtout marquée par leur héliotropisme. (...) ».

Ainsi, les administrations publiques françaises sont-elles globalement obèses et territorialement inéquitables.

- 4) Je suis d'accord avec la thèse défendue par François Facchini et Mickael Melki dans leur article publié en octobre 2019 (« The Democratic Crisis and the Knowledge Problem », Politics & Policy) dont ils proposent le résumé suivant : « Cet article fournit une nouvelle explication de la crise démocratique actuelle en se concentrant sur l'opposition croissante des citoyens aux élites politiques. Les démocraties modernes sont essentiellement des démocraties représentatives dans le sens où les citoyens sont représentés par une élite politique au pouvoir. Nous soutenons que les démocraties sont en crise parce que cette élite politique ne peut pas posséder les connaissances nécessaires pour gérer la complexité de l'ordre social et mettre en œuvre des choix rationnels. Ils échouent à traiter le savoir et

jettent ainsi un doute parmi les citoyens sur la légitimité même de la démocratie. Cela produit une méfiance généralisée envers les élites, que l'on croyait capables de gérer la complexité sociale. En conséquence, la démocratie est considérée comme responsable des problèmes de société alors qu'ils découlent en fait de la surestimation par les élites de leur capacité à faire face à la complexité de la société ».⁹

La thèse défendue par les deux économistes me suggère deux réflexions. D'abord, en quoi et comment un État en réseau peut-il être moins complexe qu'avec l'organisation actuelle ? Ensuite, pourquoi les acteurs locaux seraient-ils plus à même de « gérer » la complexité de l'ordre social ? Je ne le pense pas, tout au contraire : je montre plus loin (exemples de l'utilisation de chiffres, remarque 4) que la formation des compétences en France est défectueuse, que notre système éducatif ne remplit pas ses promesses, comme le reconnaît d'ailleurs Sébastien Soriano (chapitre 1).

Par conséquent, si un État en réseau semble a priori permettre que la démocratie soit plus vivante, il n'est pas sûr que sa mise en œuvre le permette réellement.

Remarque incidente : Sébastien Soriano n'évoque qu'une fois la social-démocratie, et de manière très indirecte. Certains, dont je suis, peuvent le regretter. Il suffit de lire le document écrit en avril 2012 sur l'égide de la Fondation Jean Jaurès et sous la coordination de Julia Cagé et d'Ismaël Emelien pour avoir non seulement une bonne analyse des difficultés de la social-démocratie aujourd'hui mais aussi un utile rappel des sources qui la fonde et surtout une intéressante présentation de solutions possibles pour remédier aux enjeux de notre société qui correspondent à des constats que fait Sébastien Soriano en ce qui concerne l'école, la santé, la ville, la sécurité, l'État-providence, la démocratie sociale.

- 5) « Cette structuration en réseau casse les logiques d'autorité et de hiérarchie traditionnelles » écrit Sébastien Soriano, et plus loin, « l'État en réseau est l'antithèse de la pyramide. Mais ce n'est pas non plus un État horizontal, qui serait sans structure ou sans hiérarchie ». Alors quel type de hiérarchie ? Cette question me renvoie à l'étude faite par Isabelle Berrebi-Hoffmann à partir de la situation des SSII. Dans l'article « Des mondes du travail sans hiérarchie » (in Les organisations, état des savoirs ; Éditions Sciences humaines, 2012), après avoir distingué le « contrôle social ou contrôle par les pairs » et la mise en concurrence interne, l'auteur considère que « les deux types de contrôle horizontal rendent moins nécessaire un contrôle hiérarchique direct. Ils redéfinissent le rôle des dirigeants. Ceux-ci gouvernent moins qu'ils ne s'assurent du bon fonctionnement de mécanismes d'autorégulation ou de contrôles à distance, notamment en s'efforçant de densifier les réseaux sociaux (premier cas) ou au contraire en les empêchant de se former (second cas). Si les liens hiérarchiques s'en trouvent desserrés du fait de l'autonomie à la base des entreprises, le pouvoir hiérarchique en ressort lui renforcé ». Dans un État en réseau, n'aurait-on pas alors affaire à une situation similaire à celle que l'on rencontre dans de nombreuses entreprises où, paradoxalement, il y a à la fois moins de hiérarchie et plus de contrôle ?
- 6) Je ferai plus loin une remarque sur la critique virulente que fait Sébastien Soriano du NPM, application de nouvelles techniques du management des entreprises à celui de l'État. Il est curieux de constater qu'en voulant promouvoir l'organisation de l'État en réseau, l'auteur procède à une transposition similaire. En effet, depuis longtemps les spécialistes de l'organisation des entreprises estiment qu'une structure en réseau peut permettre d'éviter les inconvénients manifestes d'une structure excessivement hiérarchique. Par exemple, F. Butera a écrit en 1990 aux Éditions d'Organisation « La métamorphose de l'organisation, du château au réseau »¹⁰ Et l'ouvrage de Michel Ferrary et Yvon Pesqueux, « L'organisation en réseau, mythes et réalités » (PUF, mai 2004), montre que le réseau est

⁹ Au début de 2021 est paru dans le « British Journal of Political Science » un article d'A. Baturo et J. A. Elkins qui, à partir du « PolEx » censé mesurer l'expérience politique des responsables, fait une analyse comparative sur un ensemble de 2000 dirigeants de 1950 à 2017 et arrive à la conclusion que si les démocraties ont bien tendance à sélectionner des dirigeants plus expérimentés que les non-démocraties, l'écart a considérablement diminué depuis les années 2000.

¹⁰ Cela renvoie directement à la métaphore « de la cathédrale et du bazar » qu'évoque Sébastien Soriano.

un mode d'organisation qui offre une perspective applicable à toutes les organisations, publiques ou privées. Notons enfin que l'article d'Emmanuel Josserand paru en 2007 dans la Revue française de gestion met à juste titre l'accent sur la question du pilotage des réseaux et note, en particulier, que « le pilote se retrouve presque nécessairement projeté dans une situation où il doit émettre une injonction paradoxale qui vise à organiser une coopération non hiérarchique ». Par ailleurs, de même que Sébastien Soriano veut substituer la trilogie État-marché-commun au dualisme habituel État-marché, en théorie des organisations on a remplacé le dualisme « marché-hiérarchie » par la trilogie « marché-hiérarchie-réseau ». Et comme il est difficile de concevoir des types « purs » d'organisation, des auteurs comme A. Baroncelli et T. Froehlicher montrent que la réalité propose plutôt l'enchevêtrement de ces formes organisationnelles. Ces deux auteurs ont écrit un article paru en 1997 où ils évoquent d'abord, et de manière intéressante, la notion de réseau : « le réseau, comme forme analytique et en tant que mécanisme de coordination, intègre aujourd'hui fortement le monde économique comme le montre l'approche institutionnaliste (W.W. Powell, 1990 ; R.S. Burt, 1992 ; Granovetter, 1992 ; W.W. Powell, L. Smith-Doerr, 1994) et en sciences de gestion (A. Lomi, 1997). Le réseau tend à s'institutionnaliser comme une forme organisationnelle. Confrontées à l'impératif d'une saisine des systèmes de relations structurant le fonctionnement organisationnel, les théories de l'organisation ont adopté la notion de réseau comme un outil privilégié d'interprétation et de théorisation ». Puis ils en arrivent à la question de l'enchevêtrement organisationnel : « Faut-il, pour autant, exclure marchés et hiérarchie pour interpréter le mode de coordination dès lors que les éléments caractéristiques d'un fonctionnement en réseau sont décelées ? Faut-il considérer marchés, hiérarchie et réseaux comme des éléments organisationnels s'excluant mutuellement ? Nous ne le pensons pas. Dans cette contribution, nous postulons qu'ils ne sont que les formes "idéales-typiques" qui permettent de décrire une réalité organisationnelle et stratégique échappant à toute velléité de description univoque selon un mode de coordination unique. Dans toute hiérarchie se dissimule du réseau, dans tout échange marchand se trouve une dose de réseau et dans tout réseau, on trouve de la hiérarchie. Il s'agit donc, non seulement d'échapper à la "tyrannie" du couple marchés-hiérarchie en acceptant l'existence indépendante du réseau, mais encore de quitter une conception "arithmomorphique" des trois formes organisationnelles (G. Grabher, 1993). Celles-ci ne sont pas exclusives. La présence de l'une n'exclut pas celle des deux autres. (...) L'idée d'un enchevêtrement des formes organisationnelles n'est pas nouvelle. Chester Barnard (1938) y fait référence quand il affirme, d'une part, que les individus ne participent au fonctionnement de l'organisation que pour satisfaire leur intérêt propre et que, d'autre part, l'existence des organisations formelles est basée sur une tendance à la coopération des individus. Cette adoption par Barnard de la notion de système social trouve ses racines chez Vilfredo Pareto (1916), économiste et sociologue italien (Maggi, Albano, 1996). Si, par définition, un lien existe dans toute organisation entre incitation économique et esprit de coopération sous la conduite d'un "aménagement conscient" (aspect hiérarchique de l'organisation), la forme réticulaire trouve naturellement sa place à côté du marché et des hiérarchies ».

- 7) Dans le chapitre 2, en évoquant les motifs invoqués pour réaliser le passage d'un « État tayloriste » à un « État stratège », Sébastien Soriano écrit : « Le présupposé, c'est que l'État est trop coûteux parce qu'il est inefficace et donc qu'il faut le rétrécir et le réformer pour en réduire le coût ».

Cette réflexion soulève une contestation et une question :

. D'abord, il ne s'agit absolument pas d'un présupposé car la démonstration est faite depuis longtemps, et de manière implacable, que l'État français est trop peu efficace et trop coûteux (et cela n'a pas grand-chose à voir avec « l'État stratège »).

Concernant l'efficacité insuffisante de l'État, Sébastien Soriano semble d'ailleurs d'accord puisqu'il admet que « pour un nombre croissant de nos concitoyens, c'est comme si l'État ne faisait plus le boulot ». Dans mon document sur le mouvement des Gilets jaunes, je

présente les principales dimensions de cette inefficacité et le constat ne date pas d'hier comme le prouve l'amoncellement de rapports divers et variés, que cite Sébastien Soriano (en note 1 du chapitre 2). On pourrait y ajouter moult rapports de la Cour des Comptes, les dossiers de l'IFRAP et les données que livre Jacques de Larosière dans son tout récent livre (« 40 ans d'égarements économiques ; quelques idées pour en sortir », Odile Jacob, janvier 2021), pour montrer à quel point notre pays a décroché et pris du retard.

Concernant le coût, l'ouvrage de cet ancien Gouverneur de la Banque de France et ancien directeur général du FMI (entre autres fonctions) lui consacre deux sections importantes, l'une pour montrer que « la fonction publique pose un sérieux problème » et l'autre pour étudier le « problème clé de l'excès des dépenses publiques ». J. de Larosière insiste sur l'augmentation inconsidérée du nombre de fonctionnaires ainsi que sur la faible productivité de la fonction publique française, en comparant notre pays avec d'autres de même niveau de développement. On trouve des informations allant dans le même sens dans les ouvrages d'Agnès Verdier-Molinié chez Albin Michel et aux éditions de l'Observatoire.

. Ensuite, la question que soulève alors la thèse de Sébastien Soriano est simple et décisive : un État en réseau permettrait-il d'augmenter substantiellement l'efficacité des services publics tout en en réduisant significativement le coût ? Il ne faudrait pas que vouloir substituer la trilogie « écosystème-expérience-encapacitation » à la trilogie « noyau-chiffre-contrôle » soit un vœu pieux parce qu'irréaliste : un autre ouvrage s'avère nécessaire pour faire la démonstration du contraire, pour prouver la faisabilité d'un État en réseau en France.

- 8) Un État en réseau doit être normalement amené à distribuer au maximum le pouvoir de décision jusqu'aux échelons locaux. La ville, quelle que soit sa taille, est donc appelée à jouer un rôle déterminant ; et par conséquent la gouvernance urbaine aussi. Sébastien Soriano fait à plusieurs reprises la critique du néolibéralisme (en particulier à propos du NPM). Mais, il ne semble pas en tirer toutes les conséquences sur la faisabilité de son projet. Car il suffit de lire les travaux du « politiste-urbaniste » Gilles Pinson pour être convaincu que le néolibéralisme, parce qu'il inspire largement la gouvernance urbaine, crée de nombreux obstacles au développement de la démocratie locale. Dans son dernier livre (« La ville néolibérale », PUF, août 2020), G. Pinson parle même d'« urbanisation du néolibéralisme » en ce sens que « le néolibéralisme fait de la ville et de ses marchés une dimension fondamentale de logiques d'accumulation. (...) Les bouleversements associés au néolibéralisme - dérégulation, désindustrialisation, levée des barrières à la circulation des capitaux - changent totalement la donne ». Un autre aspect de cette urbanisation du néolibéralisme est la « financiarisation » de la ville, qui a pris le pas sur la spéculation immobilière. G. Pinson montre les effets de cette urbanisation du néolibéralisme sur les habitants des villes en creusant les inégalités sociales et générationnelles, qui intensifient pour les catégories populaires et les classes moyennes les effets d'éviction hors des zones urbaines les plus convoitées.

Par ailleurs, le néolibéralisme a aussi des effets sur les rapports entre l'État et les villes : « L'ère fordiste était caractérisée par d'ambitieuses politiques de redistribution territoriale, ce que certains auteurs ont appelé le "keynésianisme spatial". Dans plusieurs pays, l'offensive néolibérale a raison de cette ambition et remplace les politiques régionales redistributives par ce que Brenner a qualifié de "locational policies". Ces politiques n'ont plus vocation à donner plus (de subventions, d'équipements, etc.) aux territoires accusant un retard de développement, mais à soutenir ceux qui ont le plus de chance de faire bonne figure dans la compétition territoriale. Renaud Epstein parle quant à lui d'un passage "d'une logique redistributive à une logique compétitive" dans les politiques territoriales de l'État français depuis le début des années 2000 ». À propos des politiques territoriales de l'État, Gilles Pinson reprend un peu plus loin un raisonnement intéressant de Renaud Epstein : « Pour Epstein, l'État se retire des territoires pour mieux "gouverner à distance", et ainsi contrôler les conduites des gouvernements locaux. S'inspirant de Michel Foucault,

Epstein voit dans ces politiques de “nouvelles technologies disciplinaires“ permettant à l’État d’obtenir que les gouvernements urbains “internalisent“ ses propres priorités et développent des comportements entrepreneuriaux ». Serait-ce là une forme insidieuse d’État en réseau ?

9) Dans le livre de Sébastien Soriano,

la monnaie occupe une place très insuffisante

Et c’est doublement fâcheux.

Fâcheux, d’abord, parce qu’il n’est pas possible de parler d’État et de souveraineté sans évoquer ce qui est à leur base, ce qui en constitue le socle indispensable, ce qui en est l’institution fondamentale : la monnaie.

Fâcheux aussi parce que, dans la conception d’un État en réseau, les monnaies locales devraient être appelées à jouer un rôle primordial ; c’est même autour d’elles et de leur relation avec la monnaie nationale officielle que pourrait être complètement structuré le réseau étatique (lors de l’unique référence aux monnaies locales, pourquoi citer la monnaie locale suisse WIR alors qu’il existe actuellement en France plusieurs dizaines de monnaies locales ?).

S’il en est besoin, pour être convaincu de l’apport décisif que peuvent apporter les « monnaies locales complémentaires et citoyennes » - MLCC - pour reprendre l’expression de Marion Cavet et Baptiste Perrissin Fabert, on peut citer un passage du tout récent livre de Michel Aglietta et Natacha Valla (Odile Jacob, février 2021) :

« Les monnaies locales et complémentaires s’occupent d’étendre des réseaux locaux de consommation. Les crédits mutuels sont adaptés aux échanges interentreprises. (...) Brancher les deux types de monnaies engendre une monnaie hybride pour intégrer l’ensemble des acteurs du territoire sous la condition de non-thésaurisation de la liquidité. Cela a été fait avec le projet de monnaie locale SoNantes pour promouvoir le développement économique au sein du territoire nantais. (...) Les monnaies locales répondent aux carences du système monétaire officiel, capté par le capitalisme financiarisé, à assumer les risques environnementaux. Elles sont également un outil des efforts pour s’opposer à la fragmentation sociale que ce type de capitalisme provoque. L’engagement des autorités publiques locales peut donner plus d’ampleur à ce phénomène. La monétisation des services sociaux et environnementaux non-marchands dans les territoires élargit l’espace de la valeur aux biens communs. Elle entre dans la conception de la richesse inclusive, c’est-à-dire du capital collectif qui produit le bien-être social. (...) Au total, l’économie circulaire exige la complémentarité d’une gouvernance participative des citoyens sur le territoire et d’un engagement des pouvoirs publics locaux. Être acteur de processus visant à se réapproprier l’usage de la monnaie, est la condition de l’établissement et de la préservation de la confiance dans une époque de transformations radicales des modes de développement. (...) En sélectionnant collectivement les services sociaux et environnementaux qui seraient rétribués en monnaie locale, on participe à la démocratisation de la monnaie et on lui donne la dimension politique qui a été dépouillée par le néolibéralisme. Un soutien public aux monnaies locales sous forme de garanties est la forme la plus efficace et la plus économe pour les budgets publics. La diversité monétaire fait partie de l’avenir de la monnaie. Elle est conjointe du renouveau de la démocratie par la participation citoyenne. Car l’évolution des formes de la souveraineté démocratique est la force dominante dans les transformations des caractéristiques du bien public qu’est la monnaie ».

Avec les cryptomonnaies, les monnaies locales dessinent un nouvel écosystème monétaire en réalisant une double révolution (ou un double retour aux sources ?) : d’abord en mettant fin à la monoculture monétaire et ensuite en « désencastrant » la monnaie de la dette.

REMARQUE 3, sur la notion de commun¹¹ :

• Si la notion de réseau est au cœur du livre de Sébastien Soriano, celle de « commun » y occupe une place également importante

au point de substituer la trilogie État/Marché/Commun au dualisme habituel État/Marché : tout l'avant-dernier chapitre (le 8^{ème}) y est d'ailleurs consacré ; et dans le dernier chapitre (le 9^{ème}), l'auteur considère que « le numérique devrait avoir valeur d'exemple dans la trilogie à instituer entre État, marché et commun ». Quand, dans son chapitre 8, Sébastien Soriano propose de « mettre du commun dans l'État » et aussi de « mettre du commun dans le marché », il considère à juste titre que le commun est un espace intermédiaire entre État et marché et qu'il doit donc s'articuler autant avec l'un qu'avec l'autre. La question posée est donc la « dose » d'autonomie que l'État et le marché doivent laisser à cette sphère du commun pour que les communautés aient effectivement le pouvoir de s'organiser : on comprend que la réponse à cette question ne peut être la même selon la culture politique et économique du pays considéré, et que donc elle est plus difficile en France que dans d'autres pays ; surtout que l'exemple de l'open data montre bien que, comme l'information donne du pouvoir, c'est une possibilité pour des communautés de se doter d'un pouvoir qui entre en rivalité avec celui de l'État.

Cette « nouvelle » problématique est très prometteuse (elle est nouvelle dans le contexte actuel mais elle correspond en réalité à une réflexion qu'avait faite il y a déjà plus de 15 ans l'économiste slovaque Vladimir Benacek : voir la fin de ma remarque 5).

Avec cette trilogie, Sébastien Soriano rejoint des auteurs contemporains comme David Bollier (« La renaissance des communs ; pour une société de coopération et de partage » ; éditions Charles Léopold Mayer, 2014) ou comme Michel Bauwens - dont S. Soriano cite l'ouvrage principal (« Sauver le monde ; vers une économie post-capitaliste avec le peer-to-peer » ; éditions LLL, 2015) - et qui écrit, dans l'ouvrage collectif « Le retour des communs ; la crise de l'idéologie propriétaire », sous la direction de Benjamin Coriat, éditions LLL, 2015) : « Non seulement les communs permettent l'émergence d'un troisième terme aux côtés de l'État et du marché - à savoir une société civile produisant du commun - mais ils sont aussi susceptibles de contribuer de façon décisive au renouvellement même de la notion de marché ou d'État »¹².

¹¹ Dans notre document « Marchés et règles », la notion de bien commun est abondamment traitée dans l'encadré n°3 consacré aux biens économiques.

¹² Il est curieux que Sébastien Soriano ne cite jamais Benjamin Coriat qui est pourtant selon moi l'un des meilleurs spécialistes français de la question ; d'ailleurs, son livre, « Vers une République des biens communs », coécrit en 2018 avec N. Alix, J.-L. Bancel et F. Sultan fourmille d'idées qui auraient pu enrichir la thèse de S. Soriano.

La notion de commun a fait l'objet depuis déjà quelque temps de nombreux ouvrages et également de plusieurs colloques, comme celui, organisé en juin 2017, sur le thème « Entre État et marché, la dynamique du commun ; vers de nouveaux équilibres », organisé, entre autres, par le Centre d'études et de recherches de science administrative. Un autre colloque doit être absolument mentionné : celui qui s'est tenu en septembre 2017 au Centre culturel international de Cerisy-la-Salle, dont les actes sont dans « L'alternative du commun », publié en février 2019 chez Hermann, cité en bibliographie par Sébastien Soriano ; qui aurait pu d'ailleurs exploiter bien davantage le chapitre 15 en particulier, écrit par Christian Laval, sur « Services publics et principes du commun », ainsi que le chapitre 28, écrit par David Hamou sur « Municipalisme du commun ». Beaucoup de ces livres et de ces colloques sont amenés à discuter la notion de propriété ; avec des auteurs comme la juriste Sarah Vanuxem (« La propriété de la terre », Wildproject, mai 2018) et le philosophe Pierre Crétois (« La part commune ; critique de la propriété privée », Amsterdam, septembre 2020).

Il faut citer aussi deux autres ouvrages et un article.

D'abord, un livre paru en mars 2012, de Goéry Delacôte et Christelle Morel, préfacé par Michel Rocard, « Pour une économie du bien commun » (Le Pommier) qui assimile l'économie du bien commun au « tiers secteur » ou troisième secteur : « Sous le nom d'économie du bien commun » (Le Pommier), les auteurs désignent des domaines variés, de la culture (musées) à l'éducation (écoles privées sous contrat) en passant par la santé (cliniques privées à but non lucratif), l'environnement, le social ou les services à la personne (associations, ONG, coopératives, entreprises sociales.). Ce secteur, sous-développé en France pour des raisons historiques, juridiques et politiques, rassemble donc les organismes qui ont pour but l'intérêt général et non la recherche de profits ».

Ensuite, le livre très connu du prix Nobel français Jean Tirole, « Économie du bien commun », publié en mai 2016 (PUF) : « la recherche du bien commun passe en grande partie par la construction d'institutions visant à concilier autant que faire se peut l'intérêt individuel et l'intérêt général ». Selon moi, Jean Tirole prend parti pour l'ordolibéralisme quand il écrit (p. 226) : « l'État dans sa forme moderne fixe les règles du jeu et intervient pour

Dans l'un de ses rapports, M. Bauwens « propose, à travers la notion d'État-partenaire, la mise en place et l'utilisation de partenariats public-commun, et la "commonisation" de certains services publics ainsi que de certaines autres pratiques, qui, prises ensemble, ont le potentiel de renouveler en profondeur notre économie politique. (...) *Un État partenaire est non pas un État marchand qui soutient les lois du marché, mais une institution - ou un ensemble d'institutions - collective(s) démocratique(s) et participative(s), qui favorise une production sociale ainsi qu'une société civile autonome associée au développement d'une économie éthique.* La "commonisation" des services publics signifie non seulement que l'État assure un accès égal et équitable aux services publics essentiels, mais aussi que ces services publics sont eux-mêmes le fruit d'une coproduction et d'une cogouvernance par les citoyens et des communautés d'usagers associées. (...) Les partenariats public-commun seraient ainsi l'aboutissement de

pallier les défaillances du marché et non s'y substituer ». Jean Tirole est un économiste orthodoxe. Sébastien Soriano cite par deux fois J. Tirole : il est à remarquer que le tout nouveau livre de B. Coriat (« Le bien commun, le climat et le marché ») est une « réponse à Jean Tirole » très convaincante. Soulignons pour notre propos qu'il reprend à son compte la position que défendent dans leur fameux article publié en 1961 dans l'*American Political Science Review* V. Ostrom, C. M. Tiebout et R. Warren qui suggèrent d'organiser le secteur public comme un « système polycentrique » plutôt que comme une « hiérarchie monocentrée ».

Enfin, l'article est celui de D. Quessada et Y. Citton dans le n° 45 (été 2011) de la revue « Multitudes », qui est « comme un dossier » et intitulé : « Du commun au comme-un ». On y lit avec intérêt : « On pourrait résumer à l'extrême la réflexion politique menée au cours des 15 dernières années dans le sillage de Foucault par la revue *Futur antérieur*, la trilogie de Michael Hardt et Toni Negri (*Empire*, *Multitude*, *Commonwealth*) et la revue *Multitudes* comme un effort pour sortir la politique d'une pensée du comme-Un et pour la brancher sur une pensée du commun. La République, l'État-nation, le peuple, le contrat social, l'union de la gauche, la prise de pouvoir, la politique sont apparus comme des référents mystifiants, auxquels on s'est efforcé de substituer une approche valorisant les différences, les pluralités, les singularités, les hétérogénéités : les "multitudes" ».

Remarques :

- Michel Rocard, cité plus haut, est l'auteur en 1966 d'un texte intitulé « Décoloniser la province », sous le pseudonyme de George Servet. Il est intéressant de rappeler quelques lignes de sa conclusion : « (...) Il est bien clair, pour toutes ces raisons, que la ligne proposée rencontrera des ennemis de tous bords : les technocrates la déclareront absurde, de nombreux élus y verront une menace pour leurs mandats, certains hérauts du régionalisme seront pris de frayer devant l'idée d'unités régionales assez grandes et assez urbanisées pour prendre en main l'animation de leur développement économique, et la quasi-totalité des forces politiques organisées de ce pays a en fait manifesté souvent des positions et toujours des attitudes centralisatrices plutôt que décentralisatrices. Mais on ne peut s'abriter derrière ces constatations. Le problème des déséquilibres régionaux est en effet de gravité croissante : plus on attendra pour lui donner une solution satisfaisante, et plus on court le risque de devoir le faire de manière brutale. Il est peut-être encore temps de rendre aux Français l'habitude de s'occuper de leurs affaires en utilisant deux leviers : une profonde réforme institutionnelle et une action pédagogique soutenue. (...) ».
- Étant donné son sujet, le livre de Sébastien Soriano inscrit la notion de commun dans l'espace du local mais elle peut tout autant s'inscrire dans l'espace mondial : cela donne alors une tout autre dimension aux thèmes traités, aux premiers rangs desquels se trouvent la santé et la nature. Cela remet en cause la pertinence du périmètre de l'État-nation et certains recommandent le recours à des accords internationaux, à la formation de coalitions, à la création d'ONG, de fondations et de think tank entre les différents pays qui partagent les mêmes préoccupations.
- Concernant la revue « Multitudes », on lit dans le même numéro 45 : « Durant ses dix ans d'existence, la revue *Multitudes* a opéré autour d'un certain nombre de points de nodalité, de concepts-états, d'échafaudages sémiotiques qui lui ont donné sa forme et sa spécificité – et qui s'avèrent pour la plupart tenter de répondre à la question commune qui traverse et anime explicitement ce dossier : comment repenser aujourd'hui l'être et l'agir collectif ? Ces points semblent appartenir presque systématiquement au registre du politique puisque, à travers la variété des thèmes évoqués et des prismes disciplinaires (économie, littérature, sociologie, esthétique, philosophie, etc.), il est question des modes d'association, d'organisation, d'agencement ou de fonctionnement des agrégats ou des collectifs humains – que ce soit pour opérer une critique des formes aliénantes ou une mise à jour de modalités nouvelles ou émergentes ».

Indiscutablement, cette revue est « engagée » et tous ses articles suscitent une utile réflexion. Par exemple, le n°66 de 2017 contient un article qui rejoint directement mes propres préoccupations : « Accélérer la construction de l'Europe fédérale » et dans le même numéro il est intéressant de lire « Donner un statut juridique aux "communs" ». On doit cependant noter que des auteurs comme le professeur émérite de sciences de gestion Michel Albouy considèrent que ce type de revue développe des approches « woke » et du décolonialisme, et que « le discours décolonialiste qui tend à se développer fragilise nos démocraties libérales parce qu'il entend "déconstruire", au sens de Pierre Bourdieu, ses institutions économiques et politiques à travers sa grille d'analyse de l'intersectionnalisme ». Le texte « Décolonial, vous avez dit "décolonial" ? » paru dans le n°83 de l'été 2021 de la revue en est à la fois une défense et une illustration. Pour une analyse qui donne beaucoup d'importance aux notions de communs, de tribu et de réseau, cette critique mérite donc d'être méditée, ce que je fais d'ailleurs à ma façon dans mes toutes dernières questions.

ces initiatives et constitueraient une alternative au partenariat public-privé qui, trop souvent, “socialisent les pertes et privatisent les profits“, tout en portant atteinte au principe de l'accès universel aux services qui devraient être publics »¹³.

• Sébastien Soriano pose la même question, mais sous deux formes différentes et à deux endroits névralgiques de son ouvrage : dans le chapitre 5, « vers un municipalisme ? » et dans le chapitre 8, « vers un ordo-communalisme ? ».

Que signifie la forme interrogative utilisée dans les deux cas ? Cela s'explique-t-il par la précaution que veut prendre Sébastien Soriano pour esquisser des solutions qu'il appelle de ses vœux et/ou reconnaît-il par là que celles-ci soulèvent des difficultés de mise en œuvre et/ou qu'elles pourraient mettre en danger l'État dans ses fonctions régaliennes ?

Sébastien Soriano reconnaît clairement que le municipalisme (ou communalisme) peut prendre une forme libertaire extrême et se rapprocher de l'autogestion. Signalons d'ailleurs que le grand théoricien du municipalisme, le philosophe américain Murray Bookchin, co-fondateur en 1988 du « Parti vert » aux États-Unis et plus généralement de l'écologie sociale, souvent présenté comme un « anarcho-communiste », avec pour mot d'ordre « démocratiser la République et radicaliser la démocratie », propose le remplacement de l'État-nation par une confédération de municipalités autogérées. Plus récemment, un autre philosophe nord-américain mais québécois, Jonathan Durand Falco, prolonge la pensée de Bookchin, en particulier avec son « Traité de municipalisme » (sa thèse de doctorat portait sur « L'écologie politique de la ville : vers une démocratie urbaine, délibérative et écologique »). De grandes villes espagnoles (Madrid, Barcelone et Cadix en particulier) tentent de concrétiser les thèses municipalistes et le mouvement « NousSommes » né à Montpellier à l'automne 2018 cherche à prendre exemple sur Barcelone : « Inspirés par les villes municipalistes telles que Barcelone, nous créons des espaces d'échanges, d'agoras, d'actions directes, et d'éducation populaire : nous occupons la rue, la toile et nous agissons partout où cela est possible et nécessaire. À contre-courant des notables locaux au pouvoir depuis trop longtemps, en lien avec les mouvements sociaux qui animent notre cité, nous voulons faire de Montpellier une ville gouvernée par ses habitant.e.s, résiliente au changement climatique et qui prend soin de toutes et tous »¹⁴.

Mais ces thèses sont loin de faire l'unanimité. C'est ainsi qu'Alain Faure, Directeur de recherches au CNRS et spécialiste des politiques territoriales, fait en 2018 une critique très sévère du traité de Jonathan Durand Falco dans un numéro de la revue L'Observatoire : « L'auteur nous embarque dès la 1^{ère} partie dans une lecture très idéologique (et assez convenue) et obnubilée par la “dérive néolibérale“, d'abord pour présenter sa grille de lecture sur le (méchant) capitalisme (chapitre 1), ensuite pour faire l'apologie de la pensée (magique) par les “communs“ (chapitre 2). Le lecteur a vite l'impression que quelques mots clés récurrents font rempart et orientent systématiquement la boussole de l'auteur. Il y aurait d'un côté le danger capitaliste (oligarchie, élites, privatisation, profits, entreprises...) et de l'autre le sursaut citoyen (post-croissance, démondialisation, inclusivité, participation, ouverture, solidarité...). Une petite musique argumentative s'installe, qui rappelle des grammaires militantes et des catéchismes partisans, pour dénoncer tambour battant les “appropriations“ (chapitre 1) et pour défendre avec vigueur la “régénération

¹³On trouve une définition très proche dans une publication en 2013 du Conseil de l'Europe (« Vivre en dignité au 21^{ème} siècle. Pauvreté et inégalité dans les sociétés de droits humains : le paradoxe des démocraties ») : « La “commonisation“ (transformation en “bien commun“) consiste avant tout à garantir à tous un accès équitable aux biens et services publics fondamentaux. Mais elle ne s'arrête pas là : il s'agit fondamentalement d'un processus de démocratisation permettant la réapparition de formes d'autogouvernement et d'autogestion des biens et des services d'intérêt général (ou de gestion participative au sein d'organismes publics revitalisés). La “commonisation“ est un processus à travers lequel les habitants d'un territoire donné retrouvent la capacité et le pouvoir de prendre des décisions, de faire des choix, d'établir des règles et des priorités, en se réappropriant le gouvernement des biens et des services sous une forme participative ».

¹⁴ Parmi les formations que développe le mouvement NousSommes, il y en a une dont l'intérêt me semble décisif pour la « démocratie profonde », c'est la formation à la rhétorique et à la prise de parole en public : « maîtriser la rhétorique, c'est détenir un pouvoir, celui de la parole, du discours, et grâce à eux bien d'autres encore ». On peut se référer au livre de Clément Viktorovitch (Seuil, 2021), « Le pouvoir rhétorique ; la parole est une arme ».

par le bas“ (chapitre 2). Rapidement, l’oreille est écorchée par des dissonances et des accords trop plaqués. (...) ».

En dehors de cette critique d’ouvrage, Alain Faure a écrit de très nombreux ouvrages sur la territorialité et il a dirigé en 1997 un ouvrage important, « Territoires et subsidiarité ». La notion de subsidiarité est fondamentale pour le sujet traité¹⁵. Certes, ce concept a plusieurs acceptions et il fait débat mais il ne faut pas pour autant l’éluder ; or, Sébastien Soriano ne le prend pas du tout en compte alors que ce concept s’inscrit totalement dans sa démarche. Comme l’écrit l’ancien Président de l’Assemblée des départements de France Claudy Lebreton, « au cœur de cette démarche démocratique et décentralisatrice, se trouve le principe de subsidiarité qui va de bas en haut et non de haut en bas. (...) Donner plus de respiration et d’autonomie aux territoires et à leurs habitants serait une force. Ils sauront apporter, imaginer, assurer les meilleures solutions en respectant leur identité et leur diversité ». Il ne faut pas non plus éviter la question de l’équilibre entre le centre de décision central et les centres de décision locaux¹⁶, autrement dit celle aussi des solutions d’organisation politique et administrative envisageables : récemment, à l’occasion de la crise sanitaire est né un mouvement citoyen « Le Monde d’Après » dont un membre fait la proposition d’« un fédéralisme de communes libres, vers un communalisme arborescent polyphonique et libertaire ». Pour éclairer ce débat considérable, il faut relire Proudhon et sa conception d’un fédéralisme plus régionaliste que communaliste mais cela n’est pas facile d’en discuter dans un pays tellement marqué par le centralisme jacobin. On ne sera pas étonné de lire sous la plume de Michel Onfray : « il existe une façon de sortir de cette mécanique démocratique lavée, épuisée, éreintée et confisquée par les professionnels de la politique : l’avènement du citoyen actif, le mandat impératif, le communalisme libertaire, l’autogestion sur le terrain, ce que Proudhon nommait “l’anarchie positive“ parce que concrète, constructive et pragmatique » (« Décoloniser les provinces » Éditions de L’Observatoire, mars 2017). Le fait que Michel Onfray, partisan d’un « socialisme libertaire », cite Proudhon n’a évidemment rien d’étonnant : il s’agit bel et bien d’une référence fondamentale, à la fois théorique et pratique (Proudhon ne s’est pas contenté d’affirmer des principes et des objectifs ni de préconiser des moyens ; il a aussi fait des tentatives constructives comme celle de la Banque d’échanges), au point que Sébastien Soriano aurait pu, lui aussi, en tirer de beaux arguments en faveur de sa thèse ; de même d’ailleurs qu’il aurait pu évoquer les principes du coopératisme développés par l’école de Nîmes sous l’impulsion de l’économiste Charles Gide.

Dans son chapitre 9, Sébastien Soriano parle d’ordo-communalisme en en faisant le pendant de l’ordo-libéralisme. Il a entièrement raison de faire de l’ordo-libéralisme l’inspiration des politiques

¹⁵ Dans la citation par laquelle je commence ma 2^{ème} remarque, Manuel Castells insiste sur le rôle important de la subsidiarité et Jean-Marie Spaeth le fait aussi dans son bel article publié dans Le Monde du 9 juin 2021 (« L’intérêt général et la subsidiarité doivent figurer dans notre Constitution »), où il écrit notamment : « Créer les conditions menant à la prise de responsabilité et à l’action du plus grand nombre de citoyens et d’acteurs de la société est la source d’une triple efficacité : économique, sociale et environnementale. Concevoir la subsidiarité, mais plus encore l’appliquer dans chaque prise de décision, c’est redonner non seulement confiance à nos concitoyens en la compréhension de leurs intérêts, mais également à nos institutions en leur capacité à agir, bref, c’est redonner à l’action collective la confiance perdue en sa force ». Notons que sans son « Principe fédératif », Proudhon promeut l’ancêtre de la subsidiarité au travers de « l’idée de suppléance ».

À la notion de subsidiarité peut être associée celle de « gouvernance à plusieurs niveaux », et pour elles deux, les études faites sur la gouvernance de l’Union européenne sont particulièrement instructives sur la réforme d’un État aussi centralisé que le nôtre. À ma connaissance, la première des études sur la « gouvernance à plusieurs niveaux » est celle de Gary Marks en 1993 (« Structural Policy and Multilevel Governance in the EC ») pour dépasser les analyses antérieures, les unes de type néofonctionnaliste, les autres de type intergouvernementaliste.

¹⁶ Dans son livre « D’un siècle à l’autre » (Gallimard, octobre 2020), Régis Debray est bien placé pour écrire : « toute entreprise appelée à faire des enfants requiert une institution, et celle-ci a un prix, la hiérarchie, la dure loi d’airain de la durée. Un orchestre a un chef d’orchestre, un ballet a un maître de ballet. Ni maître ni chef ? Alors, adieu les symphonies et les pas de deux. Adieu la chorégraphie et bonjour la cacophonie. (...) L’horizontal, c’est du fugace. Une mosaïque de communes autogérées, un méli-mélo de mini-républiques ne peut qu’éclater en morceaux lors d’une montée aux extrêmes. Quelle cohérence stratégique ? ».

européennes¹⁷ et Michel Foucault, qu'il cite, montre bien qu'avec l'ordolibéralisme la question n'est plus de savoir comment limiter l'État mais comment le faire exister¹⁸. Rappelons qu'avant même qu'il s'exprime pleinement à partir des années 1970 sous l'influence d'un côté de Milton Friedman et de Friedrich Hayek de l'autre, et avec l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher (mi 1979) et de R. Reagan (début 1981) - en France, le début des réformes structurelles d'inspiration libérale date du milieu des années 1980 -, le néolibéralisme est né lors du Colloque Walter Lippmann qui s'est déroulé à Paris fin août 1938¹⁹, en présence, entre autres, des économistes Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, des ordo-libéraux Wilhelm Röpke et Alexander Rüstow, et des Français Louis Baudin, Bernard Lavergne et Jacques Rueff, et des « jeunes » français Raymond Aron, Étienne Mantoux, Robert Marjolin et André Piatier, pour répondre à la crise du libéralisme « classique », celui d'Adam Smith et de sa « main invisible » ou de Frédéric Bastiat et de sa parabole de la vitre cassée (il semble que ce sont les arguments des industriels français Auguste Detœuf et Louis Marlio qui ont pesé lourd pour adopter le vocable de « néolibéralisme »)²⁰. Cela étant, il faut insister sur le préfixe « ordo » de l'expression ordolibéralisme, ce que

¹⁷ Mon document « Historique de l'euro » évoque à de très nombreuses reprises l'impact de l'ordolibéralisme sur la construction économique et monétaire de l'Europe. On peut trouver les principaux développements aux dates du 5/5/1949 et du 14/9/1958.

Il est intéressant de lire à ce propos l'article écrit en mai 2019 par l'économiste David Cayla (Journal of Economics Issues, vol.53, n°2) : « Les mouvements populistes en Europe sont-ils une réponse à l'ordolibéralisme européen ? ». D'après l'auteur, le point commun aux différents populismes européens est une revendication d'égalité, de dignité et de justice.

L'intérêt de l'apport de Michel Foucault sur l'ordolibéralisme doit être relativisé malgré la profondeur incontestable de la réflexion que l'on a dans la « Naissance de la biopolitique ». Pour s'en convaincre, il faut lire la présentation que fait Grégoire Chamayou de deux textes, de Carl Schmitt et de son grand adversaire Hermann Heller, sur le « libéralisme autoritaire » (Éditions Zones, octobre 2020) : il y démontre que M. Foucault traite de l'ordolibéralisme tel qu'il était envisagé après la seconde guerre mondiale alors que cette idéologie date en vérité du tout début des années 1930, « sous la République de Weimar, en opposition à elle et contre sa démocratie parlementaire, ses syndicats et son État social ». On peut également signaler l'ouvrage écrit par P. Dardot, H. Guéguen, C. Lval et P. Sauvêtre (« Le choix de la guerre civile : une autre histoire du néolibéralisme », Lux éditeur, avril 2021) où certes l'histoire du néolibéralisme est présentée de manière originale mais où surtout est défendue la thèse radicale selon laquelle « le néolibéralisme nous tue » parce qu'il procéderait d'une volonté consubstantielle à sa nature : dominer par la guerre civile.

¹⁸ Pour reprendre l'analyse de Barbara Stiegler, la crise de 1929 marque l'échec de l'ultralibéralisme et le néolibéralisme celui du retour de l'État dans le jeu. C'est par là que l'ordolibéralisme est une forme de néolibéralisme. Et la philosophe rejoint des réflexions faites ici quand elle dit : « le néolibéralisme [peut] parfaitement conjuguer la fabrication du consentement des masses dans un cadre démocratique avec une vision très autoritaire du pouvoir, puisque ce sont les leaders, assistés des experts, qu'il charge de réadapter les populations, et ce grâce à tout un arsenal de politiques publiques soustraites par principe à toute discussion démocratique. (...) Cela m'a permis, ensuite, de comprendre comment le libéralisme triomphant de la dérégulation et de la phobie d'État pouvait s'hybrider aujourd'hui, et chez les mêmes dirigeants, avec ce néolibéralisme nous répétant sans cesse par la voix de l'État réformateur qu'"il fallait s'adapter", comme s'il pouvait connaître à l'avance, et mieux que nous, le sens de l'histoire et la fin de l'évolution ».

¹⁹ Sur le colloque Lippmann et sur le néo-libéralisme, un ouvrage de référence est celui de Serge Audier : « Le colloque Lippmann ; aux origines du néo-libéralisme », précédé de « Penser le néo-libéralisme », éditions Le Bord de l'eau, nouvelle édition de mai 2012. Les articles de François Denord sur les origines du néo-libéralisme en France, publié en 2001 et d'Arnaud Diemer sur les points d'accord et de divergence entre le néolibéralisme français et l'ordolibéralisme allemand, publié en 2017, sont également très intéressants à lire. Dans une conférence particulièrement intéressante qu'il faut voir, David Cayla tente lui aussi de définir le néolibéralisme : youtu.be/SXBhp_KsKco.

²⁰ Cette référence au colloque Walter Lippmann renvoie à l'article qu'a consacré en 2001, dans la revue Hermès (CNRS éditions), Joëlle Zask au statut de l'opinion publique chez Walter Lippmann et chez John Dewey : « (...) si Lippmann et Dewey conviennent que "l'omnicompétence du citoyen" est un mythe, s'ils savent que ni une prétendue raison naturelle, ni l'expérience commune, encore moins une sagesse innée, ne peuvent fournir la connaissance nécessaire à la formation d'opinions publiques, ils diffèrent en revanche d'une manière considérable quant aux remèdes qu'ils envisagent. Alors que Lippmann en vient à préconiser l'interposition d'un groupe d'experts entre le public et le gouvernement, Dewey, fidèle à la devise selon laquelle les maux dont souffre une démocratie ne peuvent être soulagés que par davantage de démocratie, s'attelle comme philosophe, comme éducateur et comme militant politique, à la reconstruction d'un public effectif ». Alors que Lippmann prône une direction par le haut exercée par les experts, Dewey pense que l'important est de s'engager dans des actions communes pour trouver collectivement des solutions qui viennent « d'en bas » beaucoup mieux adaptées. Cette confrontation Lippmann-Dewey est très actuelle et comme le dit Barbara Stiegler : « on vit dans une époque qui invite à l'engagement ».

ne fait pas suffisamment Sébastien Soriano²¹ : l'ordo-libéralisme est une forme de néolibéralisme qui se distingue par un fort contenu normatif dans la mesure où, par une Constitution économique (d'où l'expression de « constitutionnalisme de marché ») et au travers d'une approche contractualiste de l'État héritée de Thomas Hobbes, l'État est amené à garantir le cadre institutionnel et juridique nécessaire à un fonctionnement satisfaisant de l'économie de marché mais sans intervenir dans le mécanisme des prix²². L'ordolibéralisme se méfie tellement de l'État et a fortiori de l'interventionnisme qu'il s'agit pour lui davantage de régler le capitalisme que de le réguler. Quand Sébastien Soriano évoque un « ordo-communalisme », il pense sans doute à l'entretien qu'a accordé en janvier 2016 Benjamin Coriat à « Contretemps » à propos de l'ouvrage qu'il a dirigé (voir plus haut) où il répond très positivement quand celui qui l'interroge (l'économiste Cédric Durand, cité d'ailleurs plus haut), lui demande si, précisément, son ouvrage n'a pas pour objet d'élaborer un ordo-communalisme (tout l'entretien est remarquable de clarté et mérite une lecture attentive). Retenons que le communalisme dont il est question exige non seulement l'avènement d'une certaine culture mais aussi de ressources juridiques spécifiques. D'ailleurs, à la suite d'Elinor Ostrom²³, plusieurs types de règles (opérationnelles, constitutionnelles et de choix collectifs) s'avèrent nécessaires pour définir un commun ainsi que l'affectation des différents droits entre les membres concernés (accès, prélèvement, gestion, exclusion et aliénation). C'est la nécessité de ces ressources juridiques spécifiques mais aussi l'intervention publique pour créer les conditions du développement des communs qui expliquent le préfixe « ordo » ; et comme le précise bien Cédric Durand, le rapprochement avec l'ordolibéralisme n'est fait dans son entretien avec son collègue Benjamin Coriat que par *analogie*. Or, Sébastien Soriano reprend à son compte le parallèle entre ordo-libéralisme et ordo-communalisme mais sans assez insister malheureusement sur la signification déterminante du préfixe « ordo ». Il renforce d'ailleurs ce rapprochement dans un article paru le 1^{er} juin 2021, avec pour titre « De l'ordo-libéralisme à l'ordo-communalisme ». Comme dans le livre, il n'explicite en rien les spécifications juridiques qui caractérisent pourtant l'« ordo » et, encore plus dans l'article que dans le livre, le sens qu'il donne à l'ordo-libéralisme est pour le moins contestable.

Par ailleurs, si Marcel Rameau fait paraître dès 1925 aux éditions de La Revue des Indépendants un livre intitulé « Communisme et communalisme », il s'agit en réalité d'un ouvrage à caractère historique sur le communisme et l'histoire de la commune de Paris en 1871²⁴. C'est en 1952 que le sociologue américain

²¹ Pour préciser sa conception de l'ordo-communalisme, il serait particulièrement intéressant que Sébastien Soriano la confronte avec celle du « communalisme *libertaire* » que défendent notamment Michel Onfray, depuis longtemps, ainsi que des têtes de « listes citoyennes » dont certaines sont issues du mouvement des Gilets jaunes.

²² L'importance des règles dans la notion de « commun » est fondamentale. Car on peut spécifier le contenu de cette notion en disant qu'il s'agit d'une institution, c'est-à-dire précisément d'un ensemble de règles que détermine une communauté pour régler la mise en commun et en partage d'une ressource, dans le but de mettre en place un système de gouvernance pour permettre la prise de décisions assurant la pérennité de la ressource. Il est par ailleurs intéressant de rappeler que parmi les racines de l'ordolibéralisme se trouve le caméralisme : ce courant politico-économique, qui a pris naissance à la fin du 15^{ème} siècle dans le duché de Bourgogne et s'est répandu dans les territoires qui étaient sous la domination autrichienne et allemande, consiste à faire assurer par des Chambres (Kammer) l'administration d'abord du domaine du prince puis de ses diverses affaires, de police, économiques et financières. La référence au caméralisme est importante ici à deux titres : d'abord, le caméralisme est au départ des « Sciences de l'État » nées avec l'école historique allemande (soulignons au passage l'intérêt que présente l'excellent article de Pierre Bourdieu, Olivier Christin et Pierre-Étienne Will « Sur la science de l'État », écrit en 2000) et ensuite il est une forme de mercantilisme : dans sa politique économique, l'Allemagne contemporaine est tout autant mercantiliste qu'ordolibérale et c'est parce qu'elle est mercantiliste que son ordolibéralisme qu'elle veut généraliser à toute l'Union européenne peut précisément causer l'éclatement de celle-ci. Rappelons aussi que la France a son propre mercantilisme au travers du « colbertisme », version ancienne de notre politique industrielle - quand elle existait encore. Référence bibliographique à ce sujet, que connaît sans doute Sébastien Soriano : après avoir publié en 1989 « l'État brancardier », l'économiste Élie Cohen a fait paraître en 1992 « le colbertisme high-tech ; économie du grand projet », qui dresse un panorama de l'histoire des Télécoms.

²³ Sur la question des biens communs, E. Ostrom fait souvent figure de pionnière – ce qui lui a valu le Prix Nobel d'économie en 2009 – mais en réalité c'est une autre femme, Carole Rose, qui a été la première (en 1986) à faire une critique forte de l'article de Garrett Hardin. Il est intéressant de lire le livre paru en 2017 aux éditions Quae, « Une troisième voie entre l'État et le marché ; échanges avec Elinor Ostrom », avec un préambule de mon ami Roland Pérez qui fait une excellente synthèse des apports essentiels d'E. Ostrom. Dans ce préambule, R. Pérez rappelle la tenue à Montpellier le 20 juin 2011 d'une conférence publique d'E. Ostrom à laquelle j'ai eu personnellement le plaisir d'assister.

²⁴ Notons que l'éditorial du numéro 5, de l'hiver 2015, de la Revue des Possibles (sous la plume de J.-M. Harribey et Jean Tosti) a pour titre « Les biens communs : un mouvement de communards » et qu'il se termine par la même référence historique : « Que les négociations entre des gouvernements inféodés au capitalisme financier échouent ne doit hélas pas Christian BIALÈS

Bernard Barber propose, dans son ouvrage « Science and Social Order », de remplacer le mot communisme par celui de communalisme, et il considère que la science est le rare lieu « où l'utopie communiste devient une réalité sociale : de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins » (déjà en 1860 Charles Renouard notait dans son livre sur le droit industriel : « alors que le communisme relatif aux choses matérielles est une doctrine insensée, le communisme intellectuel est la loi de l'humanité »). Le mot « communisme » souffre indéniablement du sort que lui a réservé le collectivisme soviétique. Et Sébastien Soriano considère à juste titre que « dans le contexte où le communisme ne constitue plus une alternative crédible au capitalisme et où l'impression de pensée unique popularisée par l'expression "there is no alternative" peut parfois desservir notre modèle de démocratie libérale », la notion de commun peut être à la base de propositions alternatives intéressantes, en citant en particulier celle d'Alain Damasio, qui est à base d'autogestion. Mais, pour autant, il est difficile de mettre beaucoup de distance entre communisme et communalisme. C'est clair quand on lit l'ouvrage de Yolène Dilas-Rocherieux (« Rien n'est à personne » ; éditions Vendémiaire, avril 2020), qui a pour sous-titre : « Du communisme au commun, retour aux origines ». Dans son avant-dernier chapitre, à l'occasion du passage en revue qu'elle fait de nombreux corpus théoriques, elle analyse notamment l'apport de Michael Hardt et Antonio Negri, en particulier avec leur ouvrage « Commonwealth » (bien commun de la tradition radicale anglaise) : le commun en question est de nature à la fois écologique et biopolitique puisque toute société produit de manière collective les informations, les connaissances, les codes, les langages, les réseaux de communication et même les affects. Hardt et Negri œuvrent pour que la « multitude » - concept mentionné aussi par S. Soriano - apprenne à se réapproprier le commun et à concevoir à partir de là un projet d'organisation politique. Mais, comme le précise bien Y. Dilas-Rocherieux, Pierre Dardot et Christian Laval reprochent à Hardt et Negri dans leur ouvrage « Commun », que cite aussi S. Soriano, d'avoir hypothéqué le concept de commun, considérant que « le commun ne peut pas être confondu avec l'idée d'un communisme éternel, mais serait le ressort de nouveaux modes de résistance au "cosmo capitalisme", voire d'une volonté de le dépasser ». Et Y. Dilas-Rocherieux termine elle-même sa conclusion sur une interrogation : « Le commun, présenté comme pilier d'une nouvelle société, a l'inconvénient d'être compatible avec une multiplicité d'idéologies et de répondre à des demandes souvent opposées. Dans le même temps, sa flexibilité permet d'élaborer divers modèles sociétaux qui privilégie l'égalité économique, la démocratie directe - nationale, régionale ou locale - le défi écologique, mais aussi culturel avec la question devenue cruciale de l'identité. Aussi, dans cette période transitoire de crise de la démocratie représentative et de ses fondements progressistes, qui pourrait prétendre connaître la suite ? ».

Dans leur ouvrage « Ce cauchemar qui n'en finit pas ; comment le néolibéralisme défait la démocratie » (La Découverte, 2016), Pierre Dardot et Christian Laval avancent une autre idée, également importante, dans un paragraphe intitulé : « l'expérience du commun contre l'expertocratie » (j'aurais personnellement plutôt choisi le terme d'épistocratie)²⁵. On y lit : « Comment mettre en chantier l'élaboration d'une alternative au néolibéralisme ? Un préalable de méthode s'impose. S'il n'est de contestation du néolibéralisme que celle qui lui oppose de nouvelles formes de vie, il faut d'abord s'en remettre à ceux qui inventent et expérimentent de telles formes. Il n'y a rien à attendre de partis et d'appareils qui se disputent la reconnaissance de l'État et en attendent postes et subventions. Pour avoir quelques chances de voir le jour, l'élaboration d'une alternative ne peut venir que *d'en bas*, c'est-à-dire des citoyens eux-mêmes. (...) Confier cette élaboration à des experts invaliderait d'emblée la prétention de constituer une véritable alternative. Pis, cela apporterait directement de l'eau au moulin du néolibéralisme. (...) La

surprendre. Cela renforce la conviction que la transformation sociale a besoin de la mobilisation "commune", c'est-à-dire de celle de "communards". Déjà 144 ans que cette conviction est née ! ». On trouve la même allusion dans un article du sociologue Christian Maurel sur l'éducation populaire : « (...) le mouvement le plus structurant pour sortir du néolibéralisme et s'engager dans une bifurcation de l'humanité est sans aucun doute la création et l'institution de "communs" résistant à l'appropriation des marchés et au contrôle des États. Ce mouvement, déjà engagé de longue date, prend racine dans les coopératives, mutuelles et organisations de solidarité du mouvement ouvrier, dès le 19^{ème} siècle, puis dans la vie associative et dans l'économie sociale et solidaire. Bien qu'ignoré, voire méprisé par le capitalisme, ce "communalisme" déjà présent dans la Commune de Paris et dans les conseils ouvriers s'étend sous des formes diverses sur l'ensemble de la planète. (...) ».

²⁵ Dans leur livre, Dardot et Laval font aussi une bonne présentation de l'ordolibéralisme - dont je traite souvent dans mon Historique de l'euro - et ne manquent pas de citer l'ouvrage de référence de Patricia Commun.

gouvernance néolibérale disqualifie la démocratie électorale au nom de l'expertise. L'expérience à laquelle elle est en appelle est l'expérience impartageable des banquiers et des managers. En ce sens, le néolibéralisme réalise une *confiscation de l'expérience commune par l'expertise* : seule l'expérience dont se prévaut l'expert aurait valeur d'expérience, l'expérience commune étant rejetée du côté de l'incompétence. Invoquer, contre l'expertise financière-managériale une quelconque "expérience politique" revient, qu'on le veuille ou non, à accepter la logique de cette confiscation. (...) Ce qui importe, c'est moins de réhabiliter l'expérience commune que de donner toute sa place à l'expérience *du* commun, c'est-à-dire à l'expérience d'une co-participation aux affaires publiques ».

Il est intéressant de se rappeler ici la réflexion que fait le sociologue Antoine Bevort dans la revue du Mauss consacrée au « convivialisme comme volonté et comme espérance » (2014), en se référant d'ailleurs souvent à la pensée d'A. Sen : « La question politique n'est pas de savoir "qui est le plus compétent pour conduire le navire – le capitaine ou les passagers ? ", le politique concerne la destination du navire. Et les citoyens sont les plus compétents pour décider où l'on veut mener le navire. Les tenants de la démocratie représentative, élitiste, affirment qu'il faut être éduqué, informé, éclairé pour décider des affaires de la cité. Cette posture, qui prend philosophiquement sa source dans le mythe de la caverne, s'exprime sous des formes diverses, professionnalisme, avant-garde, experts et n'épargne de fait aucun courant politique. Répétons-le : l'idéal démocratique repose sur la confiance en la compétence des citoyens ordinaires. Et, comme le dit Amartya Sen : "Il ne s'agit pas de savoir si un pays peut être jugé apte *pour* la démocratie ; un pays devient apte *par* la démocratie". (...) Ce ne sont pas les dangers du populisme qui menacent la démocratie, mais les dangers de l'élitisme qui minent la démocratie, à force d'être sourd aux attentes des citoyens. La défiance du peuple envers les politiques est le revers de la défiance des élites envers le peuple ».

Pour rester encore un moment sur les questions terminologiques et conceptuelles, revenons vers Christian Laval qui consacre l'un de ses nombreux articles au lien entre « commun » et « communauté ». Dans l'introduction, il écrit : « L'enjeu actuel du commun n'est pas de réactiver la communauté close fondée sur l'identité des semblables mais de penser ensemble la "mise en commun" des ressources de toute nature et la décision démocratique des règles d'usage. Le travail théorique de la sociologie peut ainsi s'appuyer sur

les remarquables avancées de Proudhon,

particulièrement lorsque ce dernier opposait à la communauté oppressive la forme communale de l'émancipation politique »²⁶. Il est vrai qu'en la matière l'apport de Proudhon me semble bien plus pertinent que celui de Marx. Notons que dans son ouvrage « Proudhon contemporain » (CNRS Éditions, 2018), le politologue Édouard Jourdain consacre tout son chapitre 8 au rapprochement, à propos de la notion de commun, entre la pensée de Proudhon et les réflexions d'Elinor Ostrom. Et c'est de manière très originale qu'il introduit la critique que font l'un et l'autre de la gestion des communs ou de la propriété par le marché ou par l'État puisqu'il le fait avec la célèbre théorie des jeux du dilemme du prisonnier. Dans un entretien donné en septembre 2018 au Comptoir lorsque son livre est sorti, et intitulé « La critique de la propriété de Proudhon nourrit une vaste réflexion sur la notion des communs », É. Jourdain aborde une autre thèse chère au philosophe bisontin qui concerne le fédéralisme et donc l'Europe, dont j'ai dit un mot au tout début de mon commentaire. En évoquant le fédéralisme « intégral » de Proudhon, É. Jourdain écrit : « les contradictions actuelles donnent l'impression qu'il faut revenir à l'État-nation : l'Europe s'est construite sur le modèle de la bureaucratie étatique en favorisant le marché

²⁶ Christian Laval est l'auteur d'un bel article sur « Penser le commun avec Proudhon » (Revue d'études proudhoniennes, n°3 de 2017). À la fin de cet article, l'auteur écrit : « Le plus frappant chez Proudhon, et que l'on retrouve dans les théories contemporaines du commun, c'est la recherche d'une autre voie que celle de la propriété privée et de la propriété d'État. Proudhon est l'un des rares à avoir vu que depuis le droit romain se dressent face à face deux absolutismes, l'absolutisme du droit de propriété, du "dominium" comme "jus utendi et abudendi", et l'absolutisme du souverain étatique, de l'"imperium". Or c'est précisément cette dualité du privé et du public, du marché capitaliste et de l'État, que l'actuel mouvement du commun veut dépasser en développant des formes institutionnelles nouvelles ».

capitaliste ; les grandes entreprises sont hors de contrôle du politique ; la décentralisation n'a lieu souvent que pour donner plus de liberté au secteur privé, etc. Le problème, c'est que tout ce processus se fait avec la bénédiction voire à l'initiative de l'État-nation. Il y a donc un paradoxe à demander des solutions à la cause du problème. Le fédéralisme permet de réarticuler les différentes échelles : la commune, la région, la nation, l'Europe voire le monde en instituant un véritable contrôle démocratique sur le politique et l'économique, avec des prises de décision après délibération remontant de bas en haut selon un principe de subsidiarité qui retrouve tout son sens ».

Par-delà ces considérations terminologiques et idéologiques,

ce serait faux de croire que le projet « municipaliste » (ou communaliste) n'est qu'un idéal très lointain.

Pour nous en convaincre, Sébastien Soriano aurait pu évoquer l'enquête sur les services publics dans le monde, lancée à plusieurs reprises par le Transnational Institute (TNI) et ses partenaires. Le TNI a publié en juin 2020 les résultats de son enquête faite en 2019, avec pour titre : « L'avenir est public ; vers la propriété démocratique des services publics ». L'objectif initial était de résister au mouvement très répandu de privatisation des services publics et il s'est rapidement transformé en une alliance mondiale pour une cause positive : leur *(re)municipalisation*. « Ce rapport s'inscrit dans la continuité des recherches initiales. Nous avons désormais identifié plus de 1 400 cas de remunicipalisation ou municipalisation impliquant plus de 2 400 villes dans 58 pays ». Il faut lire ce rapport très encourageant (la note de synthèse en Français est à l'adresse : https://multinationales.org/IMG/pdf/frans_executive_summary_the_future_is_public.pdf). Sébastien

Soriano avoue dans sa postface que « ce livre est né d'une révolte optimiste ». Maints lecteurs pourront estimer qu'il traduit même une certaine utopie. Les exemples que donne l'auteur et l'enquête du TNI devraient cependant leur laisser penser que le projet d'un « État en réseau » dans lequel on fait « entrer le paradigme des tribus et des communs » peut réellement prendre forme. Comme l'écrivent J.-L. Laville et M. Riot-Sarcey dans l'introduction de leur livre « Le réveil de l'utopie » (Éditions de l'Atelier, février 2020)²⁷, « le réveil de l'utopie nous conduit à analyser l'entreprise de mise en ordre du libéralisme puis du néolibéralisme qui, au cours des deux derniers siècles, parvient à effacer les traces des mouvements émancipateurs, pour revenir ensuite sur les obstacles dressés contre les résistances actuelles et conclure par une mise en perspective des expériences novatrices en cours aujourd'hui dans le monde. Une hypothèse peut d'ores et déjà être formulée : les composantes traditionnelles de la gauche (partis, syndicats, ...) se sont laissées déborder par le néolibéralisme en raison de leur incapacité à se penser hors des institutions et des dispositifs du système²⁸. Cette défaillance coïncida avec le triomphe de la philosophie du progrès. Elle s'est amplifiée depuis la seconde moitié du XIXe siècle, jusqu'à la lente agonie de la gauche à laquelle nous assistons aujourd'hui. Saisir ce phénomène est la condition de son dépassement. Le déclin des institutions au sein desquelles l'opposition avait trouvé sa place nous montre que les raisons d'espérer se trouvent ailleurs. On a longtemps cru que les mouvements éphémères, de *Occupy Wall Street* aux Indignés en Espagne, ne menaient nulle part. Or ils n'étaient que l'amorce d'un soulèvement de fond qui se manifestait déjà par des expériences utopiques dans des lieux improbables. Face à l'impossibilité de dire ce que l'on est et ce que l'on souhaite, face au rejet quotidien dont on fait l'objet, face aux échecs répétés des manifestations traditionnelles, des populations s'engagent ailleurs qu'attendu. Elles réclament tout simplement le droit à l'existence digne. Osons nous réveiller, en nous inspirant de la modernité créatrice des artistes d'hier. Retrouvons la mémoire d'un Gustave Courbet

²⁷ Deux livres parus relativement récemment sont intéressants à lire sur le thème de l'utopie en relation avec le sujet qui nous occupe ici : celui de Rutger Bregman, « Utopies réalistes » (Points-Essais, octobre 2018) et celui d'Erik Olin Wright, « Utopies réelles » (éd. La Découverte, août 2017). Un livre paru en 2000 me semble faire autorité, c'est celui de Yolène Dilas-Rocherieux, « L'utopie ou la mémoire du futur » (Robert Laffont) : il faut en lire plus particulièrement le passage consacré à Proudhon dans le chapitre 4 de la 1^{ère} partie.

²⁸ La philosophe Barbara Stiegler développe une thèse plus nuancée : « Dans la plupart des pays, on retrouve des traces de trois modèles : un ultralibéralisme vivace avec des tentations de désertion du politique, une aspiration sociale-démocrate bien ancrée dans les populations qui veulent la sécurité liée à la protection sociale, et une grande dose de néolibéralisme dans notre rapport à l'éducation et au marché de l'emploi. Parfois, ces différents courants peuvent s'incarner dans la même personne, qui les mélange sans en avoir clairement conscience. En tout cas, il est rare de trouver des responsables politiques monolithiques sur le plan idéologique ».

[autre franc-comtois et ami de Pierre-Joseph Proudhon] qui révéla, à travers l'allégorie de ses truites, le massacre de la Commune auquel il assista impuissant. (...) ».

Et quelques pages avant la fin de ce livre très engagé et militant, on lit : « L'important est l'expérience en cours, du vivre-ensemble aux décisions prises afin de construire peu à peu des alternatives démocratiques où chacun sait ce qu'il veut et fait ce qu'il peut en étant maître, si possible, de son devenir individuel inséparable du devenir collectif. Les propositions et expérimentations sont multiples, par ce qu'il est convenu d'appeler le municipalisme : de la prise en charge des problèmes locaux à la résolution des difficultés du quotidien de chacun-e. Enfin, les revendications des Gilets jaunes sont suffisamment connues pour que les représentants en titre puissent, dans la transition actuelle, s'en emparer s'ils le souhaitent. De notre point de vue, ce qui est important pour l'avènement d'une société véritablement autre, c'est l'expérience de l'émancipation. Faut-il raviver la mémoire d'Emmanuel Kant qui, dès la fin du XVIIIe siècle, donnait les clés d'une juste compréhension des Lumières ? *Les lumières, c'est la sortie de l'homme hors de l'état de tutelle dont il est lui-même responsable. L'état de tutelle est l'incapacité de se servir de son entendement sans la conduite d'un autre* (Emmanuel Kant, « *Qu'est-ce que les Lumières ?* »).

Après des décennies d'oubli, de mise à l'écart de ces expériences, après un temps immémorial de confusion entre la prise de pouvoir d'État par une avant-garde éclairée au détriment des associations de résistance des communes et autres soviets, il est impossible de faire l'impasse sur ces apprentissages décisifs pour l'avenir des sociétés qui seraient alors fondées sur la non-domination. Le mouvement ne fait que commencer, il sera long et sans doute sera-t-il mis à l'épreuve des conflits internes et soumis à la répression qui a déjà largement commencé. Cette étape est inévitable et aurait dû être considérée telle par ceux et celles qui savent ce que démocratie veut dire (...) ».

Le livre est plein d'enthousiasme mais ses auteurs sont conscients qu'il ne va pas être facile de réveiller l'utopie qu'ils portent avec d'autres. D'ailleurs, certaines phrases de la fin du livre le prouvent : « (...) en dépit des dangers, nous ne pouvons pas nous enfermer dans la plainte. (...) L'urgence est de se débarrasser du sentiment d'impuissance en prenant l'initiative d'une vaste réflexion collective, seule option crédible si nous voulons que le devenir du monde n'échappe pas une nouvelle fois à ceux qui le subissent, afin que l'auto-organisation ne se réduise pas à quelques entités isolées, qualifiées de "solutions pour virtuoses"²⁹ par l'avant-garde actuelle ».³⁰

²⁹ L'expression est de Frédéric Lordon (Le Monde diplomatique, 22/11/2019).

³⁰ Sébastien Soriano reconnaît lui-même que « l'État en réseau est un horizon de longue haleine » (chapitre 5). Non seulement parce que « les mythologies de l'action publique sont enracinées dans des représentations parfois profondes » mais aussi parce que le chemin est semé d'embûches : concernant par exemple les « Maisons France service » que l'auteur promeut au rang d'« exemple emblématique », le rapport de « terra nova » du 13 janvier 2021 sur la décentralisation note : « La proximité et la qualité des services aux publics sont les manifestations les plus visibles de la présence (ou de l'absence) des pouvoirs publics dans les territoires. Dans un contexte sociétal qui tend à survaloriser l'accès le plus large et le plus aisé possible ("ce que je veux, quand je veux, où je veux"), les inégalités d'offre de services peuvent susciter un sentiment d'injustice. De fait, la question des services publics a figuré parmi les revendications les plus consensuelles du mouvement des Gilets jaunes, entraînant des annonces rapides du gouvernement en la matière, comme la promesse de créer 2 000 "Maisons France Service". Celles-ci consistent en réalité en une nouvelle labellisation des Maisons de services aux publics (MSAP) prévues par les Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), rendus obligatoires par la loi NOTRe. Au-delà des doutes que suscitent ces annonces quant à leur mise en œuvre effective, ces dispositifs pourraient se heurter à des limites structurelles. En premier lieu, ils se bornent aux services publics d'État (CAF, impôts, assurance maladie, etc.), alors que les attentes des citoyens portent plus largement sur les services du quotidien – même si des services complémentaires (La Poste, services bancaires, santé) peuvent être adjoints aux Maisons France Service. En deuxième lieu, leur modèle financier reste très incertain, comme l'a montré récemment la Cour des comptes. En troisième et dernier lieu, ils entretiennent le mythe d'une accessibilité égale aux services dans l'ensemble du territoire national, qui semble peu compatible avec la grande diversité territoriale en matière de densité et avec la tendance de longue durée à la "rationalisation" des dépenses publiques ». Notons que ce même rapport émet quelques doutes aussi sur l'opération « cœur de ville » que Sébastien Soriano donne également comme autre exemple de pratiques de « désilotage » menées par l'État. Sur cette opération, il faut également lire dans « Métropolitiques » du 28 octobre 2019 l'article du géographe Aurélien Delpirou, spécialiste de ces questions : « plus d'un an après son lancement et alors que s'est ouverte sa phase opérationnelle, ce plan a déjà produit des effets d'entraînement non négligeables. Il n'en trahit pas moins un certain nombre d'écueils et d'obstacles structurels, qui reflètent l'inertie des représentations et des pratiques attachées aux politiques publiques territorialisées en France ». Selon l'auteur, on aurait pu s'attendre à ce que ce plan encourage l'innovation territoriale mais, « entre copié-collé du ministère et solutions standardisées, rien ne ressemble plus à un Action cœur de ville ... qu'un autre Action cœur de ville ! ». Dans sa

Christian BIALÈS

L'optimisme de Soriano et l'enthousiasme de Laville et Riot-Sarcey donnent beaucoup d'espoir, surtout à un moment où l'État montre à l'occasion de la crise sanitaire d'incroyables faiblesses, et à tous les niveaux (politiques et tactiques publiques, organisation administrative, logistique, communication, processus démocratique, ...).

Mais cet espoir peut-il devenir réalité « contre vents et marées » ?

Car, comme le dit Luc Rouban, directeur de recherches au CNRS, « l'une des fonctions essentielles de l'État, outre la prévision, c'est de fournir un cadre d'action cohérent aux acteurs, établissements publics ou bien élus locaux, surtout en période de crise. On assiste en fait à une nouvelle étape dans l'externalisation et la privatisation de l'action publique. L'État qu'on voulait stratège fait appel désormais à des fournisseurs privés de stratégies clé en main alors même qu'il ne manque pas en interne d'experts, d'inspections, de cabinets et d'autorités en tout genre ». L. Rouban fait ainsi allusion à l'appel de l'État à Accenture pour le lancement, l'enrichissement et l'accompagnement de la mise en œuvre du système d'information des procédures de vaccination, à Citwell et JLL pour l'accompagnement logistique et la distribution des vaccins, et à McKinsey pour la définition du cadrage logistique, le benchmarking et la coordination opérationnelle³¹. L. Rouban poursuit : « Ce recours est lié à la conversion culturelle, sinon économique, d'une partie des cercles dirigeants de l'État non pas à la culture d'entreprise mais à la

conclusion, Aurélien Delpirou pose une condition de réussite de ce type de plan : « Alors que métropoles, villes moyennes et espace rural sont étroitement imbriqués dans des systèmes d'interdépendances complexes, le dépassement des concurrences entre "petites patries" (Grenouilleau 2019) doit désormais être placé comme une condition préalable des politiques territorialisées ».

Sébastien Soriano ne veut pas aborder la question d'un nouvel acte éventuel de décentralisation et de la réforme du « millefeuille territorial » (p. 18). Pourtant, avec une architecture pareille, tellement illisible et contreproductive, et quand on sait que les budgets annuels cumulés de l'ensemble des conseils régionaux français (31,4 milliards d'euros en 2017) pèsent à peine plus lourd que celui de la seule communauté flamande (28,4 milliards d'euros) et sont deux fois inférieurs au budget du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (61,4 milliards) et qu'au niveau macroéconomique, alors que le budget des régions françaises représente 1 % du PIB, il se hisse à 13 % en Allemagne, on doit se demander si ce n'est pas ce hiatus qui est la racine profonde du mal français auquel Sébastien Soriano veut s'attaquer. Ce point est repris et exploité davantage dans la remarque 10.

³¹ On est aussi en droit de se demander pourquoi l'État a donné le monopole de la réservation pour la vaccination contre la Covid à l'entreprise privée Doctolib. Comme le dit Corinne Le Sauder, présidente de la Fédération des médecins de France, « la CNAM aurait peut-être pu développer sa propre solution si on l'avait saisie plus tôt. L'État ne se pose pas ces questions, il est plutôt dans la promotion à outrance de Doctolib » (et il faut savoir que l'hébergeur des données de Doctolib est AWS, filiale d'Amazon, soumise aux lois d'extraterritorialité américaines). Aveu terrible d'incompétence ou manigance politique ? Selon les services du Premier ministre, en moyenne annuelle sur la période 2018-2020, le ministère de l'économie est celui qui a dépensé le plus en consultants : 20 millions d'euros sur un total de plus de 65 millions pour l'ensemble des ministères... Ajoutons que les Collectivités territoriales sont elles aussi concernées par cette dérive : ainsi la Mairie de Paris a-t-elle dépensé 34 millions d'euros entre 2017 et 2020 au profit de cabinets de conseil privés comme Prolog Ingenierie et Artelia Group. Il faut aussi absolument consulter le site du collectif « Nos services publics » qui chiffre à 160 milliards d'euros par an le montant de l'externalisation des services publics (soit 1/4 environ du budget de l'État), l'externalisation étant définie comme le fait de confier à un acteur privé la réalisation de tout ou partie de l'action publique, en autonomie ou en soutien des collectivités publiques. Le collectif considère que l'externalisation se retourne paradoxalement contre l'objectif de « baisse des dépenses » : « plutôt que de diminuer le coût du service tout en maintenant sa qualité, on en réduit la qualité tout en dégradant les finances publiques » ; et de surcroît, « c'est tout un patrimoine immatériel des services publics, de compétences métier, de savoirs-faire d'organisation voire parfois de réflexion stratégique, qui est fragilisé ». On peut aussi évoquer toutes les communes qui, sous prétexte qu'elles ont monté et développé des polices municipales, ont vu diminuer leurs effectifs de police nationale ! Dans un récent entretien accordé à « Atlantico.fr » par le porte-parole du collectif « Nos services publics », et intitulé « Nos services publics marchent sur la tête ; mais des fonctionnaires ont décidé de prendre le taureau par les cornes », on lit : « Les dysfonctionnements que nous dénonçons sont aujourd'hui structurels, ancrés dans la pensée administrative aujourd'hui dominante : on raisonne en termes de contrainte budgétaire plutôt qu'en termes de besoins d'intérêt général ; la hiérarchie est souvent écrasante et les discussions internes inexistantes ; il y a une absence d'écoute de l'expertise des agents de terrain, des chercheurs et des citoyens, etc. ». Signalons que le collectif « Nos services publics » a été créé en 2021, ce qui explique que Sébastien Soriano n'en parle pas dans son livre ; par contre, on peut légitimement s'offusquer que le collectif « Nos services publics » ne cite jamais l'ouvrage de Sébastien Soriano, en particulier dans son rapport de synthèse sur l'état des services publics publié en 2023. D'un autre côté, il aurait été utile que Sébastien Soriano cite à un moment ou à un autre le « Cercle de la réforme de l'État », créé en 2006, et plus particulièrement deux publications : « Réformes de l'État ; premières conclusions à tirer de la crise, objectifs et lignes de force », parue en juillet 2020, et « Repères pour transformer l'action et les services publics », parue en mars 2019.

culture de la gestion abstraite à distance. (...) Dans les années 2010, on a importé les agences, une formule très à la mode dans les pays anglo-saxons, en créant des établissements publics (ARS, Santé publique France...) qui ont chacun leur direction et leur état-major protégeant leur pré-carré. Cela a engendré un éclatement des donneurs d'ordre, un enchevêtrement des compétences et une concurrence entre ces entités. Sans oublier une mauvaise coordination. Il y a une forme d'externalisation de l'expertise qui est à l'opposé de la culture traditionnelle de l'administration française, assez pédagogique. Progressivement, on a transformé les hauts fonctionnaires en techniciens de la gestion – ce qui s'est accompagné d'une forme de déclin social de la haute fonction publique. Le problème, c'est que nous ne sommes ni dans un modèle clairement décentralisé comme en Allemagne où les hôpitaux sont gérés par les collectivités locales, ni dans un modèle clairement centralisé mais dans un entre-deux, donc nulle part. Il n'existe plus aucune doctrine claire et cohérente de l'État. (...) (Le Monde, 7 janvier 2021).

Pour terminer cette remarque en reprenant le point de vue de l'histoire longue, et en revenant à l'apport du duo Pierre Dardot-Christian Laval, il convient de méditer à la thèse que ceux-ci présentent dans leur tout dernier ouvrage, « Dominer ; enquête sur la souveraineté de l'État en Occident », paru aux Éditions La Découverte en août 2020.

L'État en réseau soulève inmanquablement la question de la souveraineté de l'État.

Et je ne peux alors m'empêcher de citer quelques lignes de la conclusion de « Dominer » : « Ce qui est vrai, c'est que cette souveraineté est aujourd'hui en crise sous l'effet de la globalisation capitaliste, comme elle ne l'a peut-être jamais été par le passé. Et si cette crise de la souveraineté est si profonde, c'est parce qu'elle est une crise fiduciaire, c'est-à-dire une crise qui ébranle la foi dans l'État et ses mystères, par-delà l'envergure relative et la médiocrité de ses représentants³². Elle atteint en effet la fiction fondamentale sur laquelle repose la souveraineté de l'État : celle qui veut que l'État soit le seul garant de l'« intérêt général », par opposition aux intérêts privés. Or c'est cette fiction qui alimente la foi dans l'universalité de la volonté de l'État, que cette universalité invoquée se présente comme gagée sur la « vérité des urnes », dans les pays de démocratie dite représentative, ou comme un rempart protecteur pour la société contre la menace d'un retour à la guerre civile et d'un effondrement consécutif dans le chaos, dans d'autres pays. De l'Algérie au Liban et à Hong Kong, de l'Irak à l'Iran, du Chili de Piñera à la France de Macron, les multiples mouvements populaires qui persistent tenacement depuis plusieurs mois manifestent une énergie collective réjouissante et une même aversion à l'égard d'un personnel politique corrompu et compromis dans le maintien d'un système honni. Que ces mouvements revendiquent un contrôle populaire sur le choix des candidats et sur l'action des gouvernants, voilà qui en dit long sur la profondeur de la crise présente de l'État : car la crise de la représentation politique est une crise des fondements de la souveraineté étatique ».

Notes supplémentaires :

- Dès son premier chapitre, Sébastien Soriano lie la notion de commun à celle de tribu : « Tribus, communs : les piliers du renouveau social ? ». On devine là aussi quelle réponse donne l'auteur à la question...

En ce qui concerne la notion de tribu,

Sébastien Soriano cite l'ouvrage de Michel Maffesoli (« Le temps de tribus », 1988) qui présente un intérêt certain en ce qu'il défend la thèse du déclin de l'individualisme - une marque essentielle du passage à la « post-modernité » - et par conséquent d'une forme de réenchantement du monde. M. Maffesoli remarque effectivement que les nouvelles technologies accentuent et matérialisent le phénomène de tribu et traduisent le besoin de proximité dans un monde devenu horizontal. Le propos de Maffesoli, tout sociologue qu'il est, d'ailleurs souvent contesté par le monde académique, met l'accent sur la dimension psychologique de la constitution des tribus urbaines, en parlant de la « culture du

³² J'ai déjà insisté sur le rôle de la formation de nos élites dans l'explication de l'insuffisance et du dysfonctionnement de l'action publique. Les auteurs de « Covid-19 : une crise organisationnelle » (Presses de Sciences-Po, octobre 2020) ne disent pas autre chose et recommandent en particulier que soient pris davantage en compte les apports des sciences humaines et sociales.

sentiment » - y compris le sentiment d'appartenance -, du rôle de l'empathie et de l'émotion, du partage sentimental de valeurs, de lieux ou d'idéaux. Il ne faut pas s'étonner si la thèse de Maffesoli a eu beaucoup de succès dans le monde du marketing et de la publicité (publication en 2008 de « Tribes - We Need You To Lead Us » par Seth Godin). Par contre, la notion de tribu peut surprendre dans un livre sur le service public. Mais Sébastien Soriano ne se place pas sur le même plan que Michel Maffesoli : sur ce sujet comme sur d'autres, Sébastien Soriano utilise la grille technologique pour servir son argumentaire. D'ailleurs, Michel Béra et Éric Méchoulan utilisent souvent cette notion de tribu dans « La machine Internet » ; Odile Jacob, 1999. Cela dit, il est facile de franchir le pas entre tribu et communauté³³. Pour éclairer ce rapprochement, il est utile de lire Manuel Castells, au moins dans deux tomes de sa somme sur l'ère de l'information (Fayard, 1999). Dans le tome 2, consacré au « Pouvoir de l'identité », dès son chapitre 1 « Les paradis communautaires », il étudie la construction de l'identité en distinguant l'identité légitimante, l'identité-résistance et l'identité-projet. Pour étoffer le raisonnement de S. Soriano, on peut avancer que toutes les trois - surtout la troisième - peuvent présider à la constitution de « tribus » mais que, à cause de cela, le tribalisme peut devenir une dimension du communautarisme. Dans le tome 3, « Fin de millénaire », on lit dans le dernier chapitre le passage suivant qui pousse encore davantage à la prudence : « La force des mouvements de défense identitaire réside dans leur autonomie à l'égard des institutions de l'État, de la logique du capital et des séductions de la technologie. Il est bien difficile de se les concilier, même si certains de leurs participants peuvent individuellement rallier d'autres camps. Même quand ils sont défaits, leur esprit de résistance et leurs idées retentissent dans toute la société (...). Les sociétés de l'ère de l'information ne sauraient être réduites à la société en réseaux quelle que soit sa dynamique : je considère pour ma part qu'elles reposent sur l'interaction du "réseau" et du "soi", de la société en réseaux et du pouvoir de l'identité.

Reste que ces processus du changement social qui se veulent rupture radicale avec les institutions et les valeurs de la société posent un problème fondamental : ils risquent de disloquer la société sans être capables de la reconstruire. Au lieu d'institutions transformées, nous aurons une prolifération de communautés ; à la place des classes sociales, des tribus ; et au lieu d'interactions conflictuelles entre les fonctions de l'espace des flux et le sens de l'espace des lieux, nous verrons de puissantes élites mondialisées, retranchées dans des lieux immatériels constitués de réseaux de communication et de flux d'information, alors que le reste de l'humanité sera voué à la ségrégation dans d'innombrables communautés dominées, incapables d'accéder à une conscience commune ».

Début 2002, Manuel Castells donne un prolongement à « l'Ère de l'information » dans « La galaxie d'Internet ». Une critique de Geert Lovink paraît peu après dans la revue « Multitudes » (déjà citée plus haut) : « (...) Manuel Castells n'a pas fait le voyage au fond de la Galaxie afin d'explorer les limites de son propre discours. Pour lui société égale réseaux et nous sommes ainsi entraînés de plus en plus profondément dans le Cyberspace. Nulle place n'est ici laissée pour un examen critique de la métaphore du réseau, et encore moins pour une mise en question de son programme. Aucune poésie des univers parallèles. Comme pour beaucoup de techno-déterministes, l'histoire, pour Castells, est à sens unique. (...) ».

Il est intéressant de lire aussi l'article que Geert Lovink a écrit en 2007 avec Paul Mathias dans « Rue Descartes » sur « Le principe d'inconnexion web ». On lit par exemple : « (...) Ce sont les théoriciens de la "multitude" qui traitent des notions d'usager ou de réseau de la façon la plus intéressante. Le terme de

³³ On peut même considérer que chez Maffesoli les deux termes sont synonymes. Plus précisément, on pourrait dire que pour lui la tribu est une communauté « affectuelle ». Par ailleurs, Sébastien Soriano est peut-être imprudent en mettant autant en avant la notion de tribu à partir du travail de M. Maffesoli dans la mesure où celui-ci veut montrer que « le temps des tribus » est celui aussi où l'idéal démocratique cède le pas à « l'idéal communautaire ». On peut avoir confirmation de cette thèse dans de nombreux ouvrages américains, comme celui de la professeur à la faculté de droit de Yale, Amy Chua : « Political Tribes » paru chez Penguin Random House. Un livre également très percutant est celui de Joshua Greene, « Moral Tribes », paru chez le même éditeur.

En mai 2021, M. Maffesoli fait paraître (éditions du Cerf) « L'ère des soulèvements » : selon le sociologue, « le règne de la rationalité, de la technicité et de l'individualité agonise convulsivement sous nos yeux. Pour le meilleur et pour le pire, l'ère des révoltes a commencé et ne cessera pas avant longtemps ». Si M. Maffesoli fait un diagnostic et un pronostic exacts, la mise en réseau de l'État n'apparaît-elle pas alors dérisoire et, surtout, ne pourrait-elle pas être même un handicap en faisant que l'État ne soit plus apollinien et verse complètement dans le dionysiaque, car, sans ordre on tombe dans le chaos ? Et comme « un malheur n'arrive jamais seul », je pose ces mêmes questions à propos de la « finance autoritaire » en fin de remarque 4...

“multitude“web est en effet employé comme alternative à celui de “peuple“, qu’on associe traditionnellement au schème de l’État-Nation. Analogue à l’idée de “prosommateur“ que les Études culturelles ont substitué à celle de consommateur, l’idée de multitude exprime une diversité radicale de la population active, tout à l’opposé des notions homogènes et fixes de “classe“ ou de “prolétaire“, et sert à décrire les formations sociales qui ont désormais lieu dans un monde globalisé. Organisations militaires, mouvements sociaux, milieux d’affaires, flux migratoires, systèmes communicationnels, structures physiologiques, relations linguistiques, neurotransmetteurs, et même relations personnelles : les réseaux distribués sont une condition primordiale de la vie sociale et politique. Or le schème réticulaire altère toutes les facettes du pouvoir, notamment au point de vue de l’efficacité de ses règles d’exercice, les interrelations distribuées étant extrêmement propices à toutes sortes de mutations sociales et culturelles. L’objectif principal d’un réseau est fondamentalement interne, et son organisation une fin en soi plutôt qu’un moyen. Les conflits que nourrissent les réseaux mettent dès lors en question l’ensemble des figures organisationnelles connues, partis politiques, mouvements sociaux, et même ces formes institutionnelles résiduelles que sont les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Sans l’éliminer totalement, les réseaux altèrent l’autorité et rendent presque impossible la moindre prise de décision. Ils déconstruisent le pouvoir et sa représentation, et ne se laissent tout simplement pas instrumentaliser par quelque groupe autoproclamé d’avant-garde que ce soit. Ainsi paradoxalement, les réseaux empêchent de nombreux événements de survenir, mais c’est précisément en produisant leur propre événementialité politiqueweb. Si toutefois les réseaux dissolvent certaines vieilles figures du pouvoir, hiérarchies et bureaucraties, ils mettent également en place un nouveau régime de ce que Gilles Deleuze a nommé la “société de contrôle“ : altérant constamment la stabilité des frontières entre le dedans et le dehors, ils suscitent une impression de liberté mais prennent place dans la vie quotidienne comme autant de centres de contrôle des opérateurs sociaux. (...) ».

Ces lignes font non seulement une analyse critique percutante de la structure réticulaire, ce qui renvoie à ma remarque n°1, mais évoquent aussi la théorie de la « multitude » qui trouve un écho très favorable chez Sébastien Soriano, en particulier dans son chapitre 5.

• Sébastien Soriano écrit que « le numérique devrait avoir valeur d’exemple dans la trilogie à instituer entre État, marché et commun ».

Dans la revue mythique « Le Débat », numéro 210, « qui marque le quarantième anniversaire de la revue Le Débat, restera le dernier » (Gallimard, septembre 2020), Nicolas Vanbremeersch termine son article (« La démocratie est-elle soluble dans le numérique ? ») sur

une trilogie en termes de ruptures

qui s’avère complémentaiement très utile :

« Les pouvoirs doivent apprendre à composer avec trois ruptures absolument majeures à la vie publique pour de nombreuses années encore.

La première est l’asymétrie : le pouvoir est distribué. L’obsession des pouvoirs ne devrait pas se porter aussi exclusivement sur les plates-formes. Celles-ci ne vivent que par l’acceptation et la relation absolument majeure qu’elles entretiennent avec la multitude. L’asymétrie est tangible, permanente : tout acteur politique ou institutionnel est condamné à faire avec ces publics connectés, en recherche, en réseau. Réussir dans un monde distribué, c’est penser, avant tout projet, quelle posture on veut proposer, quel contrat on veut nouer avec la multitude. Définir l’identité d’un mouvement politique ou d’un média, c’est définir son utilité, dans une relation, un public à conquérir, à engager. Le champ d’intervention est immense, il n’est pas un mouvement politique récent qui ne réussit sans fonder son succès sur cette relation nouvelle à la multitude. C’est une chance autant qu’une menace.

La deuxième est la complexité : nous sortons d’une période de simplification et de choix politiques bien marqués. Il s’agit maintenant d’agir dans des logiques d’hétérogénéité, d’interdépendance, de réseau et d’adaptation permanente. Cela commande un nouveau langage, une nouvelle narration politique, qui part du préalable de la complexité, au lieu de chercher les formes simples et définitives. Cela suppose des schémas d’alliance qui ne se pensent pas comme des logiques d’appareils, mais comme des coalitions nouvelles, qui s’appuient sur des valeurs, sur des fondamentaux, plus que sur des accords secrets et des

tractations de programme. Comme on ne peut plus planifier la complexité, il faut s'accorder sur les socles.

Enfin, la troisième rupture est la certitude. Le numérique impose sa vélocité. Il demande qu'on le suive dans ses mouvements et ses évolutions. Cela a été la force d'hommes politiques modernes que de savoir saisir, s'adapter, jouer avec les mouvements et les incertitudes. Cela demande des qualités autres que celles du patient gestionnaire : naviguer en incertitude nécessite d'être capable de fabriquer de la confiance, de la foi dans le projet. L'exercice de cette confiance est rendu très difficile par une pression permanente, mais il n'a jamais été rendu autant possible par les conditions de transparence, de compte rendu et la force d'expression que le numérique autorise.

Dans ce monde où le jeu est ouvert, de nouvelles formes démocratiques sont à inventer. Il en est des exemples qui éclosent chaque jour. Les héros de cette période seront les entrepreneurs, les innovateurs, les aventuriers de la politique, des mobilisations, de l'information, des institutions. Ceux qui prennent des risques et osent inventer de nouveaux équilibres ont plus de chance que ceux qui s'appuient sur des schémas anciens, hérités. (...)

Ce qui veulent défendre la démocratie contre les extrêmes feraient bien de ne pas se raidir dans une lointaine posture autoritaire et institutionnelle, mais bien de chercher à combattre sur le même terrain : celui des individus en réseau, qui n'attendent que cela. Cela suppose de ne plus jeter l'opprobre sur un contexte, mais de savoir l'embrasser, s'en emparer comme d'un pouvoir à saisir. (...).

Ce texte est très volontariste et optimiste mais il faut connaître aussi les analyses développées par Laurent Izard dans « À la sueur de ton front » (éditions de l'Artilleur, avril 2021), en particulier celle où il montre que le statut de micro-entrepreneur ne doit pas substituer au salariat parce que la multiplication du nombre de micro-entrepreneurs cache en réalité la gravité du chômage et l'augmentation de la précarité.

- À la conjonction de la notion de tribu et du fait numérique se trouve

la force de la coopération,

souvent invoquée par Sébastien Soriano : comme il le dit page 36, « le juriste américain Yochai Benkler a montré dans "La richesse des réseaux" comment ce phénomène des tribus a trouvé avec Internet un terrain de manifestation particulièrement prolifique. Internet ouvre pour le juriste une "architecture de coopération" ». La question qui se pose est de savoir si cet appel plusieurs fois lancé en faveur de la coopération a de réelles chances d'être entendu. En effet, plusieurs auteurs expriment des avis plutôt pessimistes. Ainsi, Éloi Laurent, dans son livre « L'impasse collaborative ; pour une véritable économie de la coopération » (Les Liens qui Libèrent, 2018), considère, après avoir défini et clairement distingué collaboration et coopération, que « nous vivons simultanément le règne de la collaboration et le recul, peut-être même le déclin de la coopération. (...) La "révolution" numérique nous connecte à tout, tout le temps. La communauté s'impose partout, de l'école au travail et jusqu'à notre intimité, qui ne vaut, semble-t-il, que si on la partage. Cependant, nos sociétés de haute fréquence sont aussi des sociétés de basse intensité. (...) La fureur de se réunir, dans tous les métiers, ne contribue le plus souvent à améliorer ni les échanges, ni les débats, ni la prise de décision. L'invocation à tout propos de la confiance ("société de confiance", "école de la confiance") occulte la responsabilité du politique et relève de la pensée magique. Le problème est général et profond : la coopération est aujourd'hui dévorée par la collaboration. (...) Le risque est évident : des sociétés collaboratives d'où l'esprit de coopération disparaît sont des sociétés frénétiques mais dévitalisées, nerveuses mais instables ».

- Lors d'une conférence donnée en 1983, Ivan Illich a mis en relation « lenteur » et « commun » : à notre époque où il y a une véritable révolution des mobilités, cette relation mérite d'être étudiée. Citons Ivan Illich : « Les gens et les moteurs ne se meuvent pas à travers le même type d'espace. Les gens automobiles transforment les espaces non appropriables, les "communaux" sur lesquels ils marchent ou se reposent ; ils demeurent dans un domaine défini par le pouvoir de leurs pieds et le rythme autolimitant de leur corps. Les véhicules, pour leur part, tendent à annihiler les "communaux" et à les transformer en corridors de passage illimités. En transformant les "communaux" en ressource pour la production de kilomètres-passagers, ils réduisent la valeur d'usage des pieds. Ils homogénéisent le paysage, le rendant non transitable et catapultent ensuite les gens d'un point à un autre ». Autrement dit, tous les moyens de

locomotion qui permettent d'aller plus vite sont en même temps des facteurs de destruction de communs. Lire sur ce point l'article d'A. M. Mezoued, V. Kaufmann et B. Nasdrovisky dans la revue « Espace et sociétés (Érès) n°175 de 2018.

www.christian-biales.fr

REMARQUE 4, sur la notion de régulation³⁴ :

Cette remarque porte sur un thème cher à Sébastien Soriano, encore Président de l'ARCEP, autrement dit « Gendarme des Télécoms » quand il a écrit son livre : celui de la régulation. Dans le dernier chapitre, il affirme que « la première priorité de la régulation devrait être de briser les monopoles ». Et quelques lignes plus loin, « l'ambition est de redonner toute sa puissance à la mécanique de la *main invisible* comme agent régulateur du marché là où elle fait défaut », avec un renvoi à un excellent document qu'il a piloté (« Briser le monopole de Big Tech : réguler pour libérer la multitude », avec une fiche récapitulative et même une vidéo très didactique).

La métaphore de la « main invisible »

est souvent attribuée à Adam Smith, père de l'école classique et grand-père du néolibéralisme (les membres de l'administration de R. Reagan portaient assez systématiquement des cravates à l'effigie de Smith), pour évoquer la supériorité de l'économie de marché et la puissance de la loi de l'offre et de la demande : la libre concurrence sur le marché conduirait nécessairement, automatiquement et spontanément à un résultat bénéfique pour chacun et pour tous ; et cela en faisant l'apologie de l'égoïsme individuel, fondé sur l'utilitarisme benthamien. Mais c'est oublier que si Smith est l'auteur de « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations » (1776) il est aussi celui de la « Théorie des sentiments moraux » (1759) et qu'il faut donc considérer l'équilibre entre le paradigme de l'égoïsme et celui de la sympathie, même si la réalité montre que c'est le premier qui l'emporte assez systématiquement sur le second (voir « L'invention de l'économie » de Serge Latouche). De plus, les économistes ont l'habitude de poser de nombreuses conditions pour que la « main invisible » fasse efficacement son travail et pour que le marché parvienne à un équilibre général et optimal³⁵. Et même à supposer que ces conditions drastiques soient réalisées, le théorème de Sonnenschein-Mantel-Debreu montre qu'il ne peut pas y avoir a priori d'équilibre général, unique et stable. Ce théorème porte un coup très sévère à la modélisation microéconomique. Certains entendent par microéconomie l'économie de l'entreprise. Dans ce sens-là, on peut parler au contraire de « main visible » qui correspond à celle des managers (voir le livre d'Alfred Chandler qui porte ce titre, publié en 1977). Le passage de la main invisible à la main visible me renvoie personnellement à Ronald Coase, qui a fait des réflexions majeures sur les coûts de transaction, les défaillances du marché et la réglementation, avec en particulier son fameux article de 1937, « The Nature of the firm », où, tout néoclassique qu'il est, il veut répondre à la question qu'ont toujours négligée ses prédécesseurs : pourquoi l'entreprise existe-t-elle ? Sans détailler ici la réponse qu'il donne, indiquons seulement que l'entreprise existe parce que le système des prix du marché a un coût et que la coordination des activités économiques peut se faire de manière plus efficace par l'entreprise plutôt que par le marché à chaque fois que les coûts d'organisation sont moins élevés que les coûts de transaction. À propos de Coase, il convient ici de rappeler la parabole du phare qu'il utilise dans son ouvrage « The firm, the market and the law » (1988) pour contester l'idée très répandue selon laquelle le phare est l'exemple emblématique d'un bien public qui nécessite l'intervention étatique. Pour Coase, les pouvoirs publics doivent en la matière se contenter de faire respecter les droits de propriété.

³⁴ Dans notre document « Marchés et règles », l'encadré n°2 traite de la question de la régulation en étudiant les facteurs d'évolution des services publics et des industries de réseaux.

Mais surtout, il faut lire les articles de la Professeure de droit économique à Sciences Po (Paris) Marie-Anne Frison-Roche sur le droit de la « compliance » ; en particulier celui paru en 2018 dans le Recueil Dalloz (p. 1561) : « Le droit de la *compliance* au-delà du droit de la régulation ». Dans une approche plus ludique grâce aux illustrations mais tout aussi sérieuse, on peut se référer aussi au livre que M.-A. Frison-Roche a écrit avec la journaliste Olivia Dufour, « Henry, Beau Fifi et l'Ogre Compliance » fin 2020. Nous revenons sur la notion de compliance en fin de remarque.

³⁵ Il n'est plus à démontrer que la « main invisible » ne fonctionne pas sur les marchés de biens et services ni sur le marché du travail (les Keynésiens estiment d'ailleurs que le marché du travail n'existe pas). Seuls les marchés d'actifs financiers et de devises répondraient assez bien au mécanisme de la « main invisible ». Seulement, la politique monétaire expansionniste que mènent les Banques centrales depuis plusieurs années fait complètement disparaître le contenu informationnel des prix de ces marchés ; or, le but qu'a en principe le mécanisme de la « main invisible » est de définir précisément le signal-prix qui équilibre le marché. Par ailleurs, chez Walras la « main invisible » est celle du « secrétaire de marché », avec le rôle de commissaire-priseur. Paradoxalement, l'économie concurrentielle de marché est alors assimilée à une économie centralisée.

La thématique de la régulation se ramène à quelques constats que les recherches en économie ont bien établis, certaines étant déjà anciennes, d'autres sont plus récentes :

1) selon les économistes orthodoxes, la concurrence est à la fois un modèle théorique et un idéal à viser parce qu'elle a des vertus à la fois économiques (le prix d'équilibre est le plus bas possible, la quantité écoulee est la plus importante possible, les sur-profits des entreprises sont amenés à disparaître en longue période, il faut être en « CPP » (concurrence « pure et parfaite ») pour que l'équilibre général soit un optimum au sens de Pareto) et politiques (décentralisation et dispersion du pouvoir économique et donc démocratie économique). 2) Les hypothèses que posent ces économistes pour définir un marché de « CPP » ne sont jamais toutes réalisées et, surtout, « la concurrence tue la concurrence » : la concurrence est toujours imparfaite et, même si elle reste en général la règle de base de l'économie de marché, elle est soit une concurrence monopolistique (avec la stratégie maîtresse de la différenciation des produits), soit une concurrence oligopolistique (concurrence entre quelques entreprises qui ont essentiellement le choix entre une stratégie non coopérative soit au contraire une stratégie coopérative, c'est-à-dire avec entente), les entreprises cherchant systématiquement à augmenter leur profit et/ou leur rente et à se rapprocher au maximum de la situation si enviée du monopole. Par ailleurs, on peut se demander si le droit de la concurrence ne tue pas parfois lui-même la concurrence, notamment avec la procédure de clémence, et si en définitive Jagdish Sheth et Rajendra Sisodia n'ont pas raison quand ils posent en 2002 leur « règle de trois » selon laquelle dans les différents secteurs économiques on va toujours vers la seule présence de 3 entreprises ; en Europe on aurait plutôt la règle de 4... ? (en 2000, Seth Godin avait formulé une thèse similaire en proposant l'application de la « loi de Zipf » au monde des entreprises). 3) Si la concentration est un phénomène naturel, dont la logique repose essentiellement sur les économies d'échelle, elle peut s'avérer selon le cas, et surtout selon la période, plus ou moins vertueuse. Dans de nombreux secteurs et pendant longtemps, la concentration a eu un bilan globalement positif et a fait plus de gagnants que de perdants, à la fois du côté des entreprises et du côté des consommateurs ; sans doute parce que la concentration laissait une dose suffisante de concurrence entre les firmes. Mais la situation a changé à partir du moment où il n'en a plus été ainsi.

Cette évolution cruciale est due à une mutation du capitalisme, qui est devenu, pour utiliser un terme très usité,

un capitalisme « numérique »³⁶

ou même « cognitif » mais qu'il vaut peut-être mieux appeler « capitalisme de plateformes » puisque ce sont ces plateformes, spécialement les numériques, qui sont « structurantes », autrement dit systémiques, et qui, grâce aux effets de réseau détiennent un pouvoir de marché exorbitant. Ce capitalisme de plateformes est un capitalisme sans capital au sens traditionnel du terme puisqu'il se caractérise par une montée en puissance inédite des entreprises accumulant non pas un capital matériel comme les entreprises super-productives du secteur manufacturier d'hier mais un capital immatériel comme un algorithme, les « data », une marque ou un réseau d'utilisateurs. Or, plusieurs études montrent une forte corrélation entre l'intensité de l'accumulation en actifs immatériels et la part de marché. Et non seulement le phénomène de concentration est plus fort quand il s'agit d'accumulation d'actifs immatériels comparativement à

³⁶ Pour mieux apprécier le caractère « nouveau » de ce capitalisme, on peut lire le dernier livre de Cédric Durand, « Techno-féodalisme ; critique de l'économie numérique », paru en septembre 2020 aux éditions Zones.

Il faut aussi absolument noter que cette forme nouvelle du capitalisme, fondée sur des « entreprises-plateformes » très financiarisées et disposant d'un pouvoir de domination considérable sur leur secteur, est très contestée comme le prouve le fort développement de plateformes numériques alternatives, autogérées et collaboratives, les unes répondant à la logique de l'ESS, d'autres à celle des communs numériques (voir notamment le rapport paru en octobre 2020 de « La Coop des Communs », intitulé : « Plateformes coopératives, des infrastructures territoriales de coopération »).

De ce point de vue, se référer à la thèse de Karl Polanyi peut s'avérer utile pour comprendre que le capitalisme de plateformes est une forme de désencastrément par rapport au capitalisme financier, qui lui-même a résulté d'un désencastrément par rapport au capitalisme industriel, après que l'économie se soit désencastrée du politique.

D'un tout autre point de vue : même si dans les premières pages de son livre Sébastien Soriano précise que l'État en réseau ne « dit rien de l'équilibre (...) entre enthousiasme numérique et technoscepticisme », tout le reste du texte prouve qu'il penche nettement en faveur du numérique. C'est dommage qu'il ne se soit pas tenu à cet équilibre : il suffit de lire pour s'en convaincre deux ouvrages parus chez Buchet-Chastel : le livre d'Olivier Passet paru en septembre 2020, « Le nouveau désordre numérique ; comment le digital fait exploser les inégalités » et le livre de Frédéric Bordage paru un an plus tôt, « Sobriété numérique », qui insiste notamment sur la terrible empreinte écologique de l'univers numérique global.

l'accumulation d'actifs matériels mais, de plus, cette nouvelle forme de concentration est beaucoup moins vertueuse que la forme antérieure, surtout qu'il y a en général des barrières à l'entrée encore plus infranchissables, ce qui exclut la vérification de la thèse de Baumol sur les marchés contestables. Il y a des barrières « naturelles » mais aussi des barrières stratégiquement érigées (avec par exemple des rachats prédateurs) parce que les entreprises ont besoin d'atteindre une taille critique - d'où une course à la croissance, externe et interne - pour pouvoir bénéficier pleinement des effets de réseaux. On peut d'ailleurs dire que ces entreprises se trouvent finalement dans la même situation économique que les monopoles naturels : le coût des infrastructures est souvent très important - et relativement irréversible -, tandis que l'exploitation se fait ensuite à coût pratiquement nul (S. Soriano cite à juste titre J. Rifkin qui parle de « nouvelle société du coût marginal zéro »³⁷) ; « les effets de réseau inscrivent la tendance au monopole dans l'ADN même des plateformes » (Nick Srnicek). Cela explique que le premier, s'il gagne, emporte tout : on note non seulement une forte augmentation du taux de marge des entreprises du secteur de l'économie numérique mais aussi et surtout une augmentation des disparités au net profit des plus grandes ; pour l'accès à cette première place, l'innovation joue un rôle décisif, ainsi que les moyens financiers mobilisables. En plus des ferments de concentration que porte en elle-même la concurrence, peuvent s'ajouter des pressions institutionnelles provenant non seulement du monde des affaires avec les activités de lobbying mais aussi du monde politique lui-même. On pourrait se féliciter de cette évolution si cette concentration croissante s'avérait vertueuse, mais, hélas, c'est l'inverse comme le démontrent de plus en plus de recherches. L'innovation n'est pas stimulée, les investissements ne sont pas encouragés, la productivité n'est pas aiguillonnée. Les consommateurs et les salariés sont les principaux perdants, les consommateurs parce qu'ils sont captifs et que les prix n'évoluent pas à leur avantage et les salariés puisque la part des salaires dans la valeur ajoutée diminue dans ces entreprises plus qu'ailleurs par le fait que ces entreprises bénéficient d'une position dominante non seulement sur le marché des biens et services mais aussi sur le marché du travail. Par contre, ce sont les actionnaires qui sont les principaux gagnants. J'en conclus personnellement que

le capitalisme actuel est resté profondément « actionnarial »

et que Sébastien Soriano a grandement raison de souhaiter une « régulation *Robin des Bois* »³⁸.

D'ailleurs, non seulement le capitalisme n'a pas vraiment changé en ce sens qu'il garde sa dimension mondiale et financière, mais son inspiration fondamentalement néolibérale est peut-être en grande partie à l'origine du problème posé (et au niveau européen, la version ordolibérale du néolibéralisme a joué dès le départ un rôle déterminant dans la construction économique et monétaire de l'Europe : « le traité de Rome est indiscutablement une sorte de machine à libéraliser dans l'esprit et dans la lettre » (« Rapport Stoffaës » sur « Services publics ; question d'avenir », août 1995)). La libéralisation des industries de réseau a eu en effet pour but de promouvoir la concurrence - notamment par la privatisation de monopoles publics - et d'augmenter par-là l'efficacité de ces industries caractérisées par un certain niveau de monopole naturel et, au-delà le bien-être social collectif ; mais c'est paradoxalement cette « dérégulation » des monopoles publics qui rend maintenant nécessaire la régulation des entreprises privées qui en sont nées. Et cette re-régulation nécessite de l'État-régulateur des interventions tout-à-fait différentes de celles de l'État-prestataire d'autrefois et oblige à réinventer les services publics, ce à quoi s'est précisément attaché Sébastien Soriano.

Si on prend cette thématique encore plus en amont, on ne peut pas s'empêcher de se poser, comme l'ont fait en janvier 2012 les économistes David Flacher et Hugues Jennequin (dans « L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ? ») la question :

« La libéralisation : entre chimère et vaine espérance ? ».

³⁷ Il est surprenant que Sébastien Soriano ne se réfère pas davantage aux apports que fait J. Rifkin dans ce livre sur les « communaux collaboratifs » qui font l'objet de nombreux développements dès le 1^{er} chapitre puis dans le 2^{ème} et le 10^{ème}.

³⁸ Comme tout mythe, celui de Robin de Bois est manipulé et récupéré. C'est pourquoi il est délicat de s'y référer et cela est ici problématique pour deux raisons : d'abord, parce qu'au départ, Robin de Bois défend le pouvoir régalien et se fait le défenseur de l'ordre établi en s'attaquant au Prince Jean en attendant le retour de Richard Cœur de Lion, et ensuite le mythe de Robin des Bois est actuellement récupéré par les libéraux ultra-conservateurs pour qui l'assistanat consiste à remplacer les nobles d'autrefois par les pauvres d'aujourd'hui puisque, selon eux, ils vivent oisivement grâce aux impôts.

Voici leurs conclusions : « ces conclusions n'impliquent pas que les alternatives à la libéralisation (politique industrielle, régulation du monopole naturel, ou existence d'un planificateur social bienveillant) soient nécessairement meilleures en termes de bien-être et d'efficacité. Elles condamnent par contre les tentatives pour présenter la libéralisation dans les industries de réseau comme la meilleure option. Derrière ces critères résident assez souvent des préconçus idéologiques propres à court-circuiter tout débat ». Ces conclusions sont à prendre sérieusement en considération.

Mais il faut aussi connaître aussi celles que l'on peut tirer de la magistrale démonstration que fait Thomas Philippon dans son livre

« The Great Reversal. How America gave up on free markets »,

Harvard University Press, octobre 2019. Cet important ouvrage, véritable manuel d'économie aux avant-postes de la recherche scientifique, complète le raisonnement tenu plus haut parce qu'il démontre que la concentration des entreprises et la formation de monopoles ne s'expliquent pas seulement par l'émergence du capitalisme de plateformes et par l'impossibilité pour les marchés de cette forme de capitalisme d'être vraiment contestables. Thomas Philippon apporte en effet une explication supplémentaire décisive. Cette explication, qui devrait contenter pleinement Sébastien Soriano, est résumée de manière claire et nette par Pierre-Cyrille Hautcœur : « depuis 2000 environ, la concurrence a déperissé aux États-Unis : la concentration s'est accrue dans presque tous les secteurs ainsi que les profits. Cette évolution a conduit à des prix plus élevés pour le consommateur, à des salaires plus bas et des inégalités plus élevées, à moins d'investissement et de croissance. Elle est due à un relâchement des autorités de régulation, moins vigilantes sur les fusions, acquisitions et barrières à l'entrée diverses. Ce relâchement résulte de la capture de la régulation et de la décision publique par les lobbies du monde des affaires, à travers leur influence croissante sur le financement du monde politique. Par contraste, l'Union européenne a su construire une autorité indépendante de la concurrence peu influencée par le monde des affaires comme par le monde politique, et a vu la concurrence s'accroître, avec tous les bienfaits qui en résultent » (La Vie des idées, janvier 2021). Il est également important d'écouter Thomas Philippon lors d'une émission de la toute fin 2020 sur France Culture : <https://www.franceculture.fr/emissions/entendez-vous-leco/entendez-vous-leco-emission-du-jeudi-31-decembre-2020> parce qu'il complète en quelque sorte son livre sur le dossier des GAFAM et sur celui de la régulation à la mode chinoise. Concernant les GAFAM, il faut citer aussi le récent livre de Joëlle Toledano (« GAFA, reprenons le pouvoir », Odile Jacob, août 2020), prix du livre d'économie 2021. Cette spécialiste de la régulation des marchés souhaite l'instauration d'un régulateur spécifique, à l'échelle de l'Europe et composé d'experts en algorithmes et en analyse des modèles économiques propres à ce type d'entreprise. Depuis la publication de ce livre, grâce au volontarisme de M. Vestager et T. Breton, et après l'avis donné le 19 novembre par la Cour des comptes européenne, l'UE a présenté en décembre 2020 ses projets de DMA (Digital Markets Act) et DSA (Digital Services Act) qui constituent certes un progrès mais ne valident pas pour autant la piste d'un régulateur *spécifique*. Pourtant, il est avéré qu'un marché où les rendements sont croissants et le coût marginal quasi nul la régulation est très difficile avec le droit de la concurrence classique et que cela impose finalement une régulation sectorielle. Dernière réflexion sur ce point, en reprenant l'une de celles de Thomas Philippon : comme dans de nombreux domaines de la décision publique et des politiques économiques, les États-Unis se caractérisent par rapport à l'Europe par une certaine brutalité. C'est ainsi que pour contrer le pouvoir des GAFAM, les États-Unis vont jusqu'à envisager carrément leur démantèlement alors que l'Europe mise entièrement sur la régulation. Sur ce thème de l'action contre le pouvoir exorbitant des GAFAM, il convient de noter que d'autres économistes estiment au contraire qu'il ne faut pas nier l'ambivalence de cette action et même des effets pervers qu'elle peut avoir. Par exemple, dans son ouvrage

« Big tech and the digital economy : the moligopoly scenario »

(Oxford University Press, 2020), Nicolas Petit montre qu'il est contreproductif de mener des politiques ayant pour but d'accroître la contestabilité d'un marché soumis à des discontinuités technologiques. Et que ce qui concerne les violations de la vie privée, les fausses nouvelles ou les discours de haine est, quand la « modération des contenus » n'est pas suffisante, du ressort de la réglementation et non de la régulation. L'économiste Nicolas Bouzou partage semble-t-il aussi ce point de vue. En tous les cas, il est

persuadé que le démantèlement des GAFAM n'est pas la bonne solution car cela donnerait un avantage compétitif aux entreprises numériques chinoises et rendrait difficile la percée d'entreprises numériques européennes.³⁹

Sur ce dossier, il est instructif de connaître les arguments du Professeur de droit et d'économie à la Yale Law School, George L. Priest, spécialiste reconnu des lois antitrust, en consultant notamment l'article qu'il a publié sur le site « leconcurrentialiste.com », de mon ami et ancien élève Thibault Schrepel. Dans cet article, après avoir rappelé à quel point des deux côtés de l'Atlantique se multiplient et se durcissent les critiques à l'encontre des GAFAM, il montre qu'il faut se garder de raisonner et donc de réagir avec les GAFAM comme avec les monopoles des autres secteurs comme celui du pétrole, et qu'en définitive « la promotion du bien-être des consommateurs au sens large est la seule norme raisonnable que les politiques d'un pays peuvent appliquer ». Mais à l'instar de Patrick Artus, d'autres auteurs considèrent au contraire qu'une période nouvelle s'ouvre, celle de « la fin de l'économie du “moins cher” », avec un capitalisme qui va évoluer « vers un capitalisme au service de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise : actionnaires, salariés, clients, territoire, environnement ». On trouve également à plusieurs reprises cette expression de « parties prenantes » sous la plume de Sébastien Soriano, légitimement soucieux qu'il est de construire des « visions communes ».

Soulignons pour finir que

la crise sanitaire-économique actuelle met un coup de frein (ou un clap de fin ?) au libéralisme économique : s'y substitue en effet actuellement une forme de dirigisme économique, que ce soit par les politiques de soutien de l'activité, de l'emploi et des revenus, la politique en faveur de la transition écologique, la politique industrielle⁴⁰ (avec une approche intéressante de type « bottom-up ») et même la tentation d'administrer certains prix. Dans un tel contexte où l'État devient très interventionniste par nécessité⁴¹ pour faire face à plusieurs défis qui s'accumulent et se cumulent les uns aux autres, on s'aperçoit que la crise du Covid-19 prend les responsables politiques à contre-pied en les obligeant à adopter des politiques économiques et sociales aux antipodes des celles qu'ils imposaient auparavant⁴². Et, de surcroît, la gravité de la crise sanitaire a quelque chose à voir avec ces politiques d'austérité et anti-sociales menées pendant de si nombreuses années. Alors, le projet d'un État en réseau présente indéniablement beaucoup d'intérêt

³⁹ Deux remarques complémentaires :

- 1) Pour compléter ce panorama des positions sur la régulation des GAFAM, il est intéressant d'ajouter une dimension à la fois théorique et pratique en évoquant la « théorie des facilités essentielles » (TFE) comme le fait très bien Frédéric Marty dans un article publié en mai 2020 : « Point de vue d'un économiste : de l'activation de la théorie des facilités essentielles dans l'économie numérique ».
- 2) Certes, la régulation des GAFAM s'impose incontestablement, mais il faut reconnaître, comme l'écrivent Clément Bertholet et Laura Létourneau (« Ubériser l'État ? » ; Le Journal de l'école de Paris du Management ; 2017), que si l'on ne peut pas se passer des services de l'État, on ne peut pas se passer non plus des GAFA pour des usages du quotidien. « Force est alors de craindre qu'à tant imprégner notre quotidien, ils finissent par le rythmer et nous imposer leurs modèles, influençant ainsi les règles et normes étatiques ». « Tous les services publics sont donc déjà menacés d'ubérisation ou en passe de l'être. (...) La menace est donc réelle, mais, comme derrière toute menace, se cache une opportunité. On se doit aussi de considérer l'ubérisation comme un vecteur important de changement auquel il faut, tant à l'intérieur de la fonction publique qu'en dehors, donner une direction et des valeurs. Pour nous, le meilleur moyen qu'a alors l'État de contre-attaquer, est de s'auto-ubériser ». Il est dommage que Sébastien Soriano n'accorde pas davantage de place à ce phénomène irrépressible d'ubérisation en étudiant les relations entre « Uber-État » et État en réseau. Un point important de convergence semble tenir dans la proposition de Bertholet et Létourneau de « métaplateformiser » l'État.

⁴⁰ Notre pays renoue avec sa tradition de politique industrielle nationale – car pour l'instant, hélas, il n'est pas sérieusement envisageable de mettre sur pied une politique industrielle à l'échelle de l'UE et même de la zone euro – et il est intéressant de constater qu'elle est conçue selon une approche de type « bottom-up » : est-ce un pas vers un État en réseau ?

⁴¹ Avec la crise « sanitaire-économique », qui est mondiale, le monde est devenu « keynésien » : tous les pays, sans exception (la France bien sûr mais aussi l'Europe tout entière, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon, la Chine), augmentent leurs dépenses publiques – et dans des proportions inouïes – avec des plans de relance et des investissements publics massifs. Cela prouve bien que le keynésianisme s'impose tout spécialement en période de crise ; or, une caractéristique du capitalisme mondialisé et financiarisé actuel est sa grande et funeste aptitude à générer des crises répétées, dont de plus en plus nombreuses sont systémiques.

⁴² L'exemple le plus frappant et le plus déterminant pour le futur de l'Europe est le revirement complet de l'Allemagne : la crise sanitaire et les impacts qu'elle a, cumulés à ceux de la crise financière, lui font changer de paradigme au point de renoncer à sa philosophie ordolibérale, en reconnaissant par exemple la nécessité d'une politique industrielle

pour combler le fossé qui se creuse depuis trop longtemps entre les dirigeants et la haute fonction publique d'un côté et les citoyens de l'autre. Mais ce remède de type structuro-organisationnel ne peut suffire pour soigner la société des maux du néolibéralisme. Le Covid-19 donne une chance d'en terminer avec le néolibéralisme et il faut la saisir. Seulement, le dogme néolibéral a des défenseurs zélés qui commencent déjà à s'inquiéter du remboursement de la dette publique, à reparler des réformes structurelles prévues au début du quinquennat et à élaborer un calendrier pour revenir à des politiques monétaires et budgétaires « orthodoxes », c'est-à-dire austéritaires et anti-sociales. Avant de mettre l'État en réseau⁴³, il faut donc d'abord et avant tout s'attacher à ce que les dirigeants renoncent clairement pour demain aux politiques d'hier. Il faut tout faire pour que le « monde d'après » ne reprenne pas le chemin du « monde d'avant » ; mais, vu les résistances d'ores et déjà nombreuses et fortes, cela ne sera pas simple.

Un article récent d'Antoine Foucher paru dans Les Echos liste les 4 principes du néolibéralisme que le Covid est en train d'abattre puisque l'on assiste au retour de l'État, à la fin de l'indépendance des banques centrales qui sont obligées de faire marcher leur planche à billets pour sauver les États, à la contraction du commerce mondial avec la régionalisation des chaînes de production et à la remise en cause de la « corporate governance ». Sur ce dernier point, il n'est pas indifférent pour notre sujet de souligner la montée en puissance des fonds activistes et des fonds éthiques qui donnent une couleur différente au capitalisme actionnarial : comme le déclare l'un de ces fonds activistes, Engine No1, « on veut créer de la valeur de long terme en harassant le capitalisme, réaligner Wall Street et Main Street », en défendant l'idée que « la performance est améliorée par des investissements dans les salariés, les communautés locales et l'environnement ». Ce nouvel aspect que prend le capitalisme actionnarial est une illustration inattendue des thèses à la fois orthodoxe et hétérodoxe de l'évolution du capitalisme que l'on évoque plus loin (p. 53 et 54).

Pour terminer cette remarque, je vais être doublement provocateur :

- D'abord, revenons sur le lien entre le néolibéralisme - ou plus précisément l'ordolibéralisme - et l'Union européenne à la lumière de la thèse défendue par les sociologues Marlène Benquet et Théo Bourgeron dans leur tout récent livre sur

« La finance autoritaire ; Vers la fin du néolibéralisme »

(Raisons d'Agir Éditions, janvier 2021), qui fait l'objet d'une présentation sur mon site, à laquelle je convie de se reporter.

L'originalité de la démarche des auteurs est de lier l'histoire de la finance à celle de l'Europe et plus précisément celle de la City à celle de l'UE à partir de l'évolution de la finance londonienne, en mettant bien sûr l'accent sur l'épisode du Brexit. Ils sont alors amenés à distinguer trois grandes périodes, celle de la « City traditionnelle », celle de la « première financiarisation » et celle de la « seconde financiarisation ».

La conclusion qu'en tirent les deux auteurs est particulièrement pessimiste ; elle peut très bien se résumer par ce qu'a écrit Naomi Klein en 2015 (« Tout peut changer. Capitalisme et changement climatique » ; Actes Sud) : « si la situation ne se débloque pas, c'est parce que les mesures grâce auxquelles on aurait le plus de chances d'éviter la catastrophe (et qui profiteraient à l'immense majorité de la population) représentent une menace grave pour la minorité qui a la main sur l'économie », c'est-à-dire précisément

⁴³ Mettre l'État en réseau présente a priori l'avantage de donner la parole aux « gens », ce qui apparaît souhaitable pour une vie plus démocratique. Mais encore faut-il se garder des dérives possibles de l'expression citoyenne : l'actualité nous montre que le complotisme et autres populismes se glissent souvent dans ses fragilités et que la lutte des classes d'hier laisse aujourd'hui la place à des guerres de croyances, voire de religions. De même, la Convention citoyenne pour le climat, présentée par le pouvoir exécutif comme une belle forme de démocratie participative et directe, est dénoncée par beaucoup comme une opération politique hypocrite : le professeur Olivier Babeau n'hésite pas à écrire qu'« elle est non seulement une impasse, elle est aussi un coupe-gorge institutionnel et politique ».

Dans son ouvrage « Le nouveau pouvoir » (Éditions du Cerf, août 2017), Régis Debray prévient : « En posant comme Ricœur que « la question politique centrale est celle de la distribution du pouvoir au plus grand nombre de gens possible - c'est quand même cela la démocratie », sans se demander, en parallèle, comment des populations peuvent faire un peuple et réussir le pari mystérieux du *e pluribus unum*, on risque d'abonder l'illusion de l'époque : *un vivre ensemble sans rien qui dépasse* ». Et il venait d'écrire à la page précédente : « *seul ce qui nous dépasse peut nous unir* » ...

les promoteurs de la 2^{ème} financiarisation. Cette conclusion m'amène à poser deux questions. La première concerne directement le thème du livre de Sébastien Soriano : l'État en réseau peut-il être un inspirateur de résistances ? (Question subsidiaire : si les diagnostic et pronostic de Marlène Benquet et Théo Bourgeron sont robustes, la réflexion sur l'organisation de notre État n'est-elle pas quelque peu dérisoire ?). La seconde concerne le projet européen : si la suite de l'histoire valide la thèse des auteurs de « la finance autoritaire », à quel destin se prépare l'Europe avec des États membres pris dans un choix cornélien entre ordolibéralisme à l'allemande et finance autoritaire à l'anglo-saxonne ? (Question subsidiaire : peut-on compter sur la présidence de Joe Biden pour s'opposer efficacement à la finance autoritaire ?).

- Ensuite, je souhaite revenir sur la notion de « compliance » parce qu'elle est appelée à bouleverser beaucoup notre façon de voir le sujet traité ici.

La notion de compliance remplace celle de régulation et donne naissance à des services publics mondiaux

En effet, dans l'article d'M.-A. Frison-Roche cité dans la note 32, on lit notamment : « le droit de la *compliance* est le prolongement du droit de la régulation, il recueille la puissance archaïque de celui-ci par le droit de la *compliance* (...) : toutes les entreprises, alors même qu'elles ne sont pas dans un secteur régulé, vont perdre la maîtrise de leurs informations et de leur structuration interne et être instituées comme étant en charge de concrétiser des buts décidés par d'autres : des autorités publiques qui auront elles décidé de lutter “par tous les moyens“ contre le terrorisme, contre la pollution, contre le travail des enfants, pour l'éducation, pour la paix, etc. L'on retrouve ici la base du droit de la régulation : l'efficacité et le fait que, “par tous les moyens“ il faut atteindre les buts, dès l'instant que les moyens sont proportionnés aux buts, la proportionnalité devenant le principe juridique majeur, celui par lequel le juge exerce son contrôle. Ce principe est archaïque : “la fin justifie les moyens“. L'ensemble est internalisé dans les entreprises, la raison étant que les maux combattus ou les biens convoités sont globaux, qu'il faut les atteindre “par tous les moyens“. Puisque l'autorité publique est localisée dans un endroit du monde, elle va donner un ordre global de *compliance* et sanctionner toute entreprise qui ne s'y sera pas conformée, même si celle-ci est hors de sa juridiction (au sens anglais du terme). Cela rend moins utiles les institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). (...) Les entreprises sont ainsi “obligées“ de sauver le monde - car c'est bien de cela qu'il s'agit - en luttant contre le terrorisme ou le changement climatique. Elles sont donc désormais en charge de ce qu'il convient d'appeler un “**service public mondial**“, comme même les auteurs français n'auraient pas rêvé le concevoir... (...) Les entreprises aujourd'hui gouvernent le monde. Plutôt que de le nier, elles ont intérêt à admettre la conséquence de cela : la responsabilité. Non seulement en *ex post* (réparer les dommages que cause inévitablement l'exercice du pouvoir) mais encore en *ex ante*. La “responsabilité en *ex ante*“, c'est justement le droit de la *compliance*. C'est d'admettre en *bottom up* que l'entreprise élabore des normes de sécurité (souci de préservation des systèmes) mais aussi des normes de souci d'autrui. Ce que l'on appelle souvent la “responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)“ n'est pas tout autre chose que la *compliance*, n'est pas même seulement en “lien“ avec la *compliance* : c'est la *compliance* elle-même. C'est la *compliance* éclairée non plus par l'autorité publique mais par l'entreprise : ce sont les mêmes règles que celles édictées par les autorités publiques. (...) ». Ainsi, en les chargeant d'un véritable service public mondial, deux conséquences en découlent : d'abord, on fait des entreprises des « sociétés à responsabilité illimitée » et ensuite on va vers une organisation internationale des entreprises, sans doute dans le cadre de l'ONU en complément à l'OIT.

Christian Pierret et Philippe Latorre disent à peu près la même chose mais avec une autre optique dans leur livre « Le nouveau contrat social ; l'entreprise après la crise » (éditions Au Bord de l'Eau, mars 2021).

REMARQUE 5, sur les « mythes de l'État »⁴⁴ :

Le chapitre 3 du livre de Sébastien Soriano est central puisqu'il y justifie sa thèse de l'État en réseau ; en commençant par « déconstruire » un certain nombre de mythes. Encouragé par l'auteur qui invite à discuter cette mythologie, je ferai un commentaire de deux de ces mythes, le mythe du chiffre et celui du contrôle. Mais, y compris pour le troisième, celui du « noyau », mon point de vue est que si « l'État surplombe la société » comme le prétend Sébastien Soriano, il me semble surtout que c'est le système économique, le capitalisme, qui surplombe et l'un et l'autre. Je reviens sur cette importante question à la fin de ma 6^{ème} remarque en soulignant la pertinence en cette matière des apports de l'école de la régulation. **Qu'il s'agisse de la culture du chiffre ou des pratiques managériales, c'est à la même source qu'elles ont puisé leur raison d'être : cette source est le néolibéralisme** qui alimente le capitalisme actuel, certes globalement financiarisé, mondialisé, actionnarial et moins étatiste qu'il a été mais tout autant dysfonctionnel aujourd'hui qu'hier (voir sur cette thématique les ouvrages et articles de Bruno Amable). Le néolibéralisme prend d'ailleurs en Europe une forme singulière, celle de l'ordolibéralisme, qui se caractérise en particulier par des règles budgétaires restrictives qui imposent des politiques de finances publiques très contraignantes. Il faut rappeler sur ce point que la loi organique du 17/12/2012 impose aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques (LFPP) le soin de mettre en œuvre la « règle d'or » fixée par le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) : le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5% du PIB. Si « l'État est défectueux parce qu'il obéit à des logiques datées » (Entretien donné par Sébastien Soriano à Libération le 25/5/21), quelles logiques nouvelles l'État a-t-il intérêt à suivre pour respecter cet engagement ?

• *Le mythe du chiffre.*

D'abord, quatre notes.

- La première est d'ordre historique : le mot statistique est plutôt d'origine française, avec une étymologie latine, puisqu'on trouve « statiste », au sens d'homme d'État, dès la fin du 16^{ème} siècle, notamment chez François de La Mothe Le Vayer, et c'est en France, en 1801 qu'est créé par Lucien Bonaparte le premier « Bureau des statistiques », qui servit de modèle aux nations en voie de constitution au sein des grands empires multinationaux, notamment l'empire austro-hongrois.
- La deuxième note est d'ordre terminologique. Quand Sébastien Soriano dit qu'« un chiffre peut apporter de la connaissance, mais il n'apportera jamais *un savoir* », il fait là un distinguo que les philosophes pourraient totalement inverser car pour eux, la connaissance est un chemin, un processus actif de production tandis que le savoir en est le résultat, donc un acquis, elle est un questionnement alors qu'il est une affirmation, elle est animée par le doute alors qu'il se fonde plutôt sur des certitudes, elle est

⁴⁴ En septembre 1977, J.W. Meyer et B. Rowan, représentants connus du courant néo-institutionnaliste sociologique, parlent de mythes dans leur important article « Institutionalized Organisations : Formal Structure as Myth and Ceremony » (American Journal of Sociology, vol. 83, n°2), qu'ils résument ainsi : « De nombreuses structures organisationnelles formelles sont le reflet de règles institutionnelles rationalisées. L'élaboration de telles règles dans les États et les sociétés modernes explique en partie l'expansion et la complexité accrue des structures organisationnelles formelles. Les règles institutionnelles fonctionnent comme des mythes que les organisations incorporent, gagnant en légitimité, en ressources, en stabilité et en meilleures perspectives de survie. Les organisations dont les structures deviennent isomorphes avec les mythes de l'environnement institutionnel - contrairement à ceux principalement structurés par les exigences de la production technique et des échanges - diminuent la coordination et le contrôle internes afin de maintenir la légitimité. Les structures sont découplées les unes des autres et des activités en cours. Au lieu de la coordination, de l'inspection et de l'évaluation, une logique de confiance et de bonne foi est employée ».

Par ailleurs, Sébastien Soriano se propose de « déconstruire » la mythologie de l'action publique. Personnellement, je me méfie de l'approche « déconstructionno-foucauldienne » et je suggère la lecture du livre de Renaud Garcia (« Le désert de la critique. Déconstruction et politique », L'Échappée, 2015), important pour le sujet traité ici (la troisième partie est consacrée à la notion de commun, mise en relation avec la pensée des Lumières : l'auteur montre en quoi les tenants du multiculturalisme minent cette notion).

compréhension alors qu'il est accumulation, elle est propre à une personne alors qu'il relève d'une communauté. Par conséquent, je serais tenté de dire que les « chiffres », les données statistiques, font partie du savoir plutôt que des connaissances.

- La troisième note concerne

deux paradoxes évidents :

- 1) Il est en effet curieux que Sébastien Soriano dénonce le « mythe du chiffre » à l'époque du « big data », considérée par beaucoup comme celle d'une nouvelle révolution industrielle. Et l'incompréhension grandit quand on lit des chercheurs sur la gouvernance urbaine, ce qui concerne évidemment l'État en réseau : dans leur ouvrage « Gouverner la ville numérique » (PUF, août 2019) les auteurs, dirigés par A. Courmont et P. Le Galès, écrivent que « le big data est mis en perspective dans les questions de transformations des villes et du pilotage de la gouvernance urbaine. (...) Si les villes ont toujours été productrices et utilisatrices de données, l'apparition du big data marque toutefois une rupture dans leur gouvernement. (...) Les données participent à la transformation du capitalisme urbain, amplifient le gouvernement des conduites et transforment les relations entre les acteurs de la gouvernance urbaine. Toutefois, la mise en données de la ville n'est pas sans risque et sans limite. Le déploiement des technologies se heurte à la contradiction intrinsèque entre le formalisme numérique et l'informalité qui caractérise l'urbanité. Il est donc crucial de prendre en considération les usages de la ville, les pratiques urbaines et leurs évolutions pour comprendre les transformations, ou non, des villes par le numérique ».
- 2) Il est également curieux de s'attaquer au « mythe du chiffre » quand on est en même temps préoccupé par le fonctionnement de la démocratie. En effet, comme l'écrivent fort justement Elsa Lewis et Romain Slitine dans leur ouvrage « Le coup d'État citoyen ; ces initiatives qui réinventent la démocratie » (La Découverte, septembre 2016), « il s'agit de faire en sorte que les chiffres et les statistiques sur lesquels se fonde l'action publique ne soient plus aux mains de quelques élites ».

Ces deux paradoxes sont magnifiquement illustrés tous deux par le rôle crucial joué par l'« open data » à l'occasion de la crise sanitaire. Comme le dit la ministre Amélie de Montchalin, « ce que cette crise sanitaire a aussi montré, c'est qu'il y avait un écosystème d'acteurs de la société civile qui réutilisent ces données, les exploitent, les rendent plus visibles. Et l'action publique bénéficie de ce travail qui dépasse les stricts murs du ministère de la santé. (...) Pour qu'une démocratie soit forte, efficace, pour que les citoyens participent, il ne faut pas qu'il y ait un écran de fumée entre ceux qui décident et les citoyens ».

- La quatrième note porte sur la notion d'État stratège que Sébastien Soriano lie de manière pour le moins excessive au « mythe du chiffre » et à l'emprise qu'a pu avoir le NPM sur la gestion publique. Essentiellement pour deux raisons. D'abord, parce qu'étymologiquement, le mot stratège marie deux racines grecques, « stratos », qui veut dire non seulement armée mais aussi foule, et « agein » qui veut dire conduire : il n'est pas possible de sous-estimer le rôle de l'État dans la conduite de la Nation⁴⁵. Mon professeur de droit constitutionnel Georges Burdeau a écrit dans son traité de science politique : « l'État peut être considéré comme l'ensemble des pouvoirs d'autorité et de contrainte collective que la nation possède sur les citoyens et les individus en vue de faire prévaloir ce qu'on appelle l'intérêt général, et avec une nuance éthique le bien public ou le bien commun ». Ensuite, le champ d'intervention naturel de l'État correspond à la fois aux fonctions liées à l'exercice de la souveraineté et à tous les domaines où existe un intérêt général qui ne peut être satisfait par la seule action des personnes (physiques et morales). Citons à mon tour le Conseil d'État, avec le discours qu'a fait le 8 avril 2003 son Vice-président Jean-Marc Sauvé, avec pour titre « Où va l'État ? ». Dans ce discours, et contrairement à Sébastien Soriano, l'auteur oppose

⁴⁵ Il est intéressant de se souvenir que « France Stratégie », institution créée en 2013, placée auprès du Premier ministre et qui anime plusieurs organismes, a pris la suite du commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, qui avait lui-même pour prédécesseurs le Centre d'analyse stratégique et le Conseil d'analyse économique, et dont l'ancêtre commun était le Commissariat général du plan ; la « devise » de France Stratégie est « évaluer, anticiper, débattre, proposer ».

l'obligation stratégique de l'État à la mise en œuvre du NPM : « À la direction stratégique de l'État qui devrait être un impératif, tend à se substituer la seule exigence d'efficacité qui devient le maître mot : les États et leurs services publics sont constamment classés et jaugés, tandis que le *New public management* conduit à repenser l'organisation administrative et les méthodes de travail de l'administration ». Plus loin, on croit lire Sébastien Soriano quand J.-M. Sauvé parle des réformes « qui se sont traduites par autant de mots-clés de la novlangue administrative » comme LOLF, RGPP, ... Mais il poursuit : « S'ajoute à ce constat celui, peut-être encore plus problématique, de la perte de vision stratégique de l'État aux niveaux ministériel et interministériel ».

La position de Sébastien Soriano rejoint curieusement

la critique que fait Serge Dziomba

dans son article « Sur "l'État stratège" » paru en 2004 dans la revue de « L'école de la Cause freudienne » à propos du livre fondateur de Pierre Bauby, « L'État stratège » publié en 1991. Dans son article, Serge Dziomba marie freudisme et marxisme et fait de justes réflexions mais il ne faut pas pour autant « jeter le bébé avec l'eau du bain ».

Huit observations méritent d'être faites.

- La première concerne l'affirmation que « l'État n'est pas une entreprise »⁴⁶.

Certes, mais tous deux sont des « organisations » et, en tant que telles, l'État - au sens d'administrations gouvernementales - et l'entreprise ont besoin d'être structurés et d'être pilotés. Et le pilotage nécessite le recours à des indicateurs de performance, quantitatifs et qualitatifs, sachant que la performance, au sens strict, est un résultat chiffré dans une perspective de classement, par rapport à soi et/ou par rapport aux autres, et que l'évaluation de la performance se construit au regard d'un référentiel et d'une échelle de mesure⁴⁷. La notion de performance renvoie elle-même aux termes d'efficacité (rapport des résultats aux objectifs, pour évaluer la réalisation des buts), d'efficience (rapport des résultats aux ressources utilisées, pour réaliser une économie de moyens et éviter le gaspillage des ressources) et d'effectivité (rapport des résultats aux désirs des membres de l'organisation, pour évaluer le degré de satisfaction individuelle et du climat organisationnel). Faute de place, je laisse hélas de côté la thématique « institutions vs organisations » que les néo-institutionnalistes ont bien étudiée au premier desquels se trouve le Prix Nobel Douglas C. North.

Les points communs entre entreprise et État sont nombreux quand on lit plus spécialement des articles de la Revue française de science politique ; comme celui de Ph. Bezes et P. Le Lidec (2016, volume 66) pour présenter un numéro entièrement consacré aux « Politiques de l'organisation » : « Depuis les années 1980, dans le cadre de programmes de réforme administrative ou de manière *ad hoc* mais répétée, les gouvernements n'ont cessé d'intervenir massivement sur les structures de leurs administrations publiques. Entre promotion de la spécialisation par création de nouvelles directions ou d'agences, d'un côté, et lutte contre l'excessive fragmentation organisationnelle par fusion ou plaidoyer en faveur d'organisations intégrées, de l'autre, les gouvernants ont multiplié les initiatives visant à "manipuler la machine" et à bouleverser les architectures étatiques en "jouant" avec les "briques" que sont les différentes organisations au sein des ministères. À chaque fois, il s'agit de construire et reconstruire les structures des administrations publiques à la manière d'un jeu indéfiniment reconduit de Lego bureaucratique. Les réorganisations des architectures étatiques constituent un phénomène de grande ampleur qui affecte périodiquement les États ».

Comme État et entreprise sont des organisations, la théorie des organisations peut être utile pour mieux connaître l'un comme l'autre.

Je retiens ici trois apports de cette théorie :

⁴⁶ Pour reprendre le concept de Michel Foucault, on peut dire que l'entreprise est une « hétérotopie » par rapport à l'État.

⁴⁷ Sur la notion de performances, voir l'excellente réflexion que mon ancien élève à l'ENS Paris-Saclay, Yvon Pesqueux, titulaire au CNAM de la Chaire de développement des systèmes d'organisation, a faite lors du 5^{ème} forum international ETHICS en décembre 2004.

- 1) D'abord, l'idée que développe Sébastien Soriano à plusieurs reprises, notamment quand il évoque le savoir qu'ont les fonctionnaires et acteurs de terrain et qu'il faut reconnaître et mobiliser. Cette idée n'est pas nouvelle ; on la trouve chez la pionnière du management, Mary Parker Follett (1868-1933), trop méconnue en France, et qui est pour moi à l'origine de l'École des relations humaines, école qui ajoute au « management scientifique » de Taylor et Fayol⁴⁸ le volet qui lui manque. Alors que pour Fayol, le chef idéal sait tout et est capable de tout voir et de tout faire, pour Mary Parker Follett « le dirigeant d'entreprise qui réussit, aujourd'hui, est celui qui sait fédérer les intelligences » (1918). Et en 1941, elle écrivait : « un groupe de mineurs taillant et chargeant du charbon font un travail physiquement dur, mais on extrairait bien peu de charbon s'ils ne faisaient pas preuve de quelques-unes de ces qualités de connaissance scientifique, de prévision et d'initiative habituellement associées au terme "management". Ce qui vaut pour les mineurs vaut également, à des degrés différents, pour les métiers du bâtiment ou du transport. Les ouvriers doivent faire preuve de beaucoup d'initiative, car sinon le travail ne se fait pas. Aucune multiplication des contrôles ne peut compenser l'absence d'initiative. Tout le management n'est pas fait par l'encadrement ; les ouvriers en font une part ». Mais M.P. Follett ne s'est pas contentée d'écrire sur le management des entreprises puisqu'elle a écrit aussi, en 1918, un livre intitulé : « The New State ». Et l'une des présentations de ce livre souligne qu'« il articule la formation d'un "nouvel État" issu des activités locales des citoyens et renouvelle l'idée américaine de "fédéralisme" afin d'équilibrer les activités locales et les objectifs nationaux ». À n'en point douter, la lecture de cet ouvrage peut être instructive...⁴⁹
- 2) Le second apport concerne une thématique qui n'est peut-être pas assez présente dans le travail de Sébastien Soriano : celle du « pouvoir organisationnel ». Trois auteurs méritent d'être mentionnés. D'abord, Henry Mintzberg, souvent considéré comme un « gourou » du management, auteur de « Le pouvoir dans les organisations » (1985)⁵⁰. Ensuite, Michel Crozier pour qui, tout membre d'une organisation est un acteur détenteur d'un certain pouvoir (il est également un « joueur » du pouvoir organisationnel, pouvant appartenir à des coalitions internes et/ou externes) et l'organisation doit être vue comme un lieu où les relations de pouvoir sont primordiales. Enfin, Rensis Likert : dans « Human Organization » (1967) il établit une typologie des différents « styles de management » en terminant par le « management participatif », qui pourrait pratiquement s'appeler aussi management collaboratif. Après avoir défini ses caractéristiques, les conditions de sa mise en place, il

⁴⁸ Le fait d'associer Fayol à Taylor me fait regretter que Sébastien Soriano fasse référence plus de 10 fois à Taylor alors qu'il ne cite jamais Fayol. Or, non seulement Fayol est bien davantage que Taylor le précurseur du NPM mais il a créé en 1917 à Paris le Centre d'Études Administratives (CEA) pour faire entre 1921 et 1927 une série d'études pour le secteur public, intérêt pour cette thématique qu'il avait déjà montré en 1918 en dirigeant chez Dunod et Pinat « L'éveil de l'esprit public ». Fayol y diagnostique les faiblesses administratives de l'État « en imprévoyance, organisation défectueuse, mauvais commandement, incoordination et contrôle insuffisant ». Et comme l'intervention étatique dans le secteur économique et financier apparaît de plus en plus nécessaire après la 1^{ère} guerre mondiale - comme ce sera aussi le cas après la 2^{ème} - est venu naturellement le souci d'une rationalité gestionnaire unitaire en dépassant le clivage entre le mode étatique et le mode industriel. Pour mieux apprécier l'importance du contexte historique du développement du NPM en France sous l'influence de Fayol, lire l'article de Jean-Louis Peaucelle, « Henri Fayol et la guerre de 1914 », dans le numéro 135 de la Revue française de gestion (2001).

⁴⁹ M.P. Follett n'est pas seulement une pionnière, c'est également une visionnaire. Dans l'article qu'ils ont écrit il y a 10 ans sur elle, E. Groutel, F. Carluet et F. Le Vigoureux écrivent : « Les écrits de Follett sont analysés comme un plaidoyer pour dépasser le management "solide" (adapté au monde de l'ordre, de la procédure, des fonctions, du métier, de la hiérarchie pyramidale) vers un management "plus liquide" (fait de contingence, de projet, d'opportunisme dans la stratégie, autrement dit de prise en considération du mouvement, du temps et de l'environnement), voire vers un management "gazeux" (un monde informationnel hypercomplexe, imprévisible et incertain, sans maître, fait de remise en cause des élites politiques, religieuses et scientifiques) ». Selon ces auteurs, les conceptions de Mary Parker Follett « s'apparentent à ce qui pourrait être qualifié aujourd'hui, à l'heure de l'internet contributif, de "wiki-management" ou de "leadership 2.0" ».

⁵⁰ C'est Mintzberg qui a écrit : « Imaginez, si nous avons passé la plus grande partie du siècle à suivre les enseignements de Mary Parker Follett au lieu de ceux de Fayol ».

en présente non seulement les avantages mais aussi les limites. Sur cette question des limites, il est intéressant de se référer aussi au livre que Danièle Linhart a écrit en 2015 (Érès), « La comédie humaine du travail », dont le sous-titre annonce clairement la couleur : « De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale ».

- 3) Le troisième apport est celui de « l'entreprise libérée », avec l'ouvrage de Brian M. Carney et Isaac Getz « Liberté & Cie » (Flammarion, février 2016) et dont on trouve déjà les thèses principales dans « Liberation Management » de Tom Petersen paru en 1993. Ils défendent l'effacement des lignes hiérarchiques, l'élaboration des tâches en micro-centres de responsabilités, la décentralisation de la prise de décision, une organisation où les salariés sont totalement libres et responsables dans les actions qu'ils jugent bon d'entreprendre, redonnant ainsi sens à leur travail, ce qui débouche sur davantage d'investissement personnel et d'innovation et de performances collectives. En janvier 2020, Thierry Weil et Anne-Sophie Dubey ont fait paraître aux Presses des Mines le résultat de leur enquête sur plusieurs « entreprises libérées », avec pour sous-titre : « Enquête sur l'autonomie et ses contraintes ». La construction d'un État en réseau ferait déjà un grand pas avec des « administrations libérées » (la Caisse primaire d'assurance-maladie des Yvelines en donne peut-être un bon exemple).

- La deuxième observation concerne la « gouvernance par les nombres », avec à sa base la mythologie du chiffre.

La position de Sébastien Soriano est tout-à-fait celle que défend à sa façon le philosophe et historien de la pensée politique Yves Charles Zarka dans un article qu'il a écrit il y a plus de dix ans, en 2009, pour la revue « Cités » n°37, aux PUF. Cet article porte non pas sur « le chiffre » mais sur « l'évaluation », qui est sans doute le vrai problème posé.

Dès le début, le ton est donné : « Il semble que, malgré les nombreuses mises en garde de ces dernières années venant de différents côtés, l'installation de dispositifs d'évaluation s'opère actuellement dans tous les secteurs de la société et les institutions : l'hôpital et le système de santé, les institutions d'éducation et de formation en général, les universités et la recherche en particulier, le monde de la culture et de l'art aussi, l'organisation de la justice sur le pont central du rapport entre les délits et les peines, l'ensemble des politiques publiques, enfin. Mais pourquoi s'en émouvoir ? L'évaluation n'est-elle pas le moyen de découvrir les éventuels défauts d'un système, d'une institution ou d'une pratique ? Ne permet-elle pas, par là même, d'y remédier ? Le souci de l'efficacité et celui de l'usage approprié des deniers publics ne sont-ils pas louables ? L'évaluation n'est-elle pas du devoir de tout gouvernement responsable quelle que soit sa tendance politique ? Allons plus loin : contester l'évaluation, n'est-ce pas cautionner l'état actuel des choses et s'ôter toute possibilité de critique et donc de changement ? En ce sens, l'évaluation n'est-elle pas le moyen de s'adapter aux changements rapides du monde contemporain ? Refuser l'évaluation, n'est-ce pas finalement la marque une démarche conservatrice ?

Ces questions nous mettent au cœur des dispositifs d'évaluation ; on pourrait même parler du dispositif d'évaluation au singulier, puisqu'il s'agit de soumettre en quelque sorte la société tout entière à des procédures ayant le même but, bien qu'assurées par des instances différentes. Le cœur du dispositif est une réalité à double face : une idéologie et un système.

L'idéologie, c'est, bien entendu, l'appareil de justification du système. Les questions posées ci-dessus expriment assez bien les différents aspects de cette idéologie. Retenons les principaux termes : efficacité, économie, adaptation, innovation. Ces termes sont évidemment coordonnés : l'efficacité est l'atteinte d'un objectif de manière plus directe et rapide, ou la production du maximum d'effets par un minimum de moyens. On comprend donc que le souci d'efficacité doive nous mettre en devoir de supprimer les gaspillages en temps de travail, en financement ou autres. Elle permet donc une adaptabilité plus grande dans le marché mondial qui touche tous les domaines et pas seulement celui des marchandises, mais aussi le monde de la science, de l'Université, des arts. Enfin, les économies faites sur les canards boiteux inefficaces et dépassés vont pouvoir être réinvesties dans des actions ou des opérations toujours plus innovantes et plus efficaces. La boucle de l'idéologie de l'évaluation est ainsi bouclée. On pourrait en donner d'autres formulations, mais elles reviendraient en définitive au même : justifier l'installation d'un système de contrôle social généralisé et homogène.

Mais qu'est-ce que cache cette boucle idéologique ? Conformément à son principe, l'idéologie est une image inversée du réel qui convertit le négatif en positif, et inversement. En somme, la réalité du système de l'évaluation, c'est la paralysie, le gaspillage, l'inadaptation et l'arbitraire.

C'est ce que je me donne pour objet de démontrer ici en exhibant la face cachée de l'évaluation, son ressort interne le plus profond : un pouvoir supposé savoir ».

Les réponses à cet argumentaire peuvent se rassembler sous la bannière du « statactivisme », qui a fait l'objet d'un ouvrage de référence sous la direction d'I. Bruno, E. Didier et J. Prévieux, aux éditions La Découverte en mai 2014.

« L'instrumentation concrète de l'État néolibéral est singulière. Son noyau dur consiste en une évaluation quantitative et comparative permanente de l'activité des agents, ainsi mis en compétition par une technologie que l'on peut appeler le benchmarking. L'évaluation est tellement systématique aujourd'hui qu'elle tend à se confondre avec l'action elle-même. Or, "une fois les procédures de quantification codifiées et routinisées, leurs produits sont réifiés. Ils tendent à devenir la réalité par un effet de cliquet irréversible" (A. Desrosières). Nous sommes alors tenus d'atteindre des objectifs chiffrés et d'intensifier indéfiniment nos performances dans le domaine défini par l'indicateur. La pratique est rabattue sur une ligne pauvre de reproduction optimale du même, au détriment des variations, expérimentations, accidents et imprévus. L'insertion des acteurs dans des réseaux de quantification de plus en plus serrés apparaît donc comme un des instruments majeurs du rétrécissement des possibilités pratiques qui leur sont offertes. Avec le développement du benchmarking, les statistiques sont devenues l'objet de multiples critiques, et, finalement, d'un rejet de principe. (...) Pourtant, si aujourd'hui on reproche volontiers aux statistiques leur connivence avec le pouvoir et la sanction, l'histoire de leur lien avec la réforme sociale et l'émancipation est tout aussi longue et riche. Les statistiques ont aussi, par le passé, montré qu'une autre réalité était possible ou ont rendu d'autres possibilités réelles. C'est pourquoi nous ne réagissons pas comme ceux qui les rejettent en bloc et crient "Non à la quantophrénie ! Non aux chiffres ! Oui aux qualités ! " car, ce faisant, ils laissent le monopole de ses instruments aux puissants. Or, il n'y a pas de raison pour que la quantification se trouve toujours du côté de l'État et du capital.

Le statactivisme qui est un néologisme de notre invention, doit être compris à la fois comme un slogan à brandir dans des luttes et comme un concept descriptif, utilisé pour qualifier les expériences visant à se réapproprier le pouvoir émancipateur des statistiques ». C'est bien dans cet esprit que j'ai personnellement fondé beaucoup de mes analyses sur l'outil statistique notamment à propos du mouvement des gilets jaunes.

Notons qu'Isabelle Bruno qui vient d'être citée a dirigé avec F. Jany-Catrice et B. Touchelay un livre, « The Social Sciences of Quantification » (Springer, 2016) qui analyse comment les statistiques sont utilisées pour orienter les politiques publiques, en montrant les conflits possibles dans leur production et les différents qui peuvent naître lors de leur utilisation.

Rappelons aussi que l'utilisation des statistiques dans la conduite des affaires publiques n'est pas du tout nouvelle : il est instructif pour s'en convaincre de lire l'article de Caroline Ehrhardt et Renaud d'Enfert (Histoire et Mesure, 2014) : « L'enquête de l'an VII [1799] prend aussi place dans une tradition statistique sur l'éducation. Si l'intérêt de l'État pour l'enseignement secondaire est antérieur à 1789 – des enquêtes liées à des projets de réforme de l'enseignement furent menées sous l'Ancien Régime –, c'est plus particulièrement à partir de la Révolution que l'instruction devient l'une des principales préoccupations des gouvernements successifs. Dès 1791, une enquête sur les établissements d'instruction publique est lancée par le Comité d'instruction publique de l'Assemblée législative. Sous le Directoire, l'enquête de l'an VII s'inscrit dans une série d'enquêtes et de circulaires qui visent avant tout au contrôle et à l'uniformisation de l'enseignement, ce qui constitue de fait une tendance générale au cours de la période. (...) Dans le cas des deux ministères de N.-L. François de Neufchâteau, cet engouement statistique se mue en méthode de gouvernement. Il participe, comme l'a montré Dominique Margairaz, d'un dispositif gouvernemental en deux étapes : d'une part, une explicitation des attentes *via* des circulaires à visée normative ; d'autre part, des enquêtes et des questionnaires visant à évaluer rationnellement les difficultés rencontrées et à y remédier. Le ministre généralise ainsi la pratique de la circulaire visant à "faire remonter" les informations vers Paris, par le biais de comptes rendus effectués à l'échelle départementale par les administrations locales, dans des domaines aussi divers que l'agriculture,

la navigation, les hôpitaux, les finances, etc. (...) Lorsqu'il s'adresse aux enseignants, N.-L. François de Neufchâteau joue sur un autre levier que celui de la contrainte pour obtenir les effets désirés. Une spécificité de sa méthode gouvernementale réside en effet dans le souci d'impliquer autant que possible les professeurs dans la mise en œuvre de sa politique. Les circulaires qu'il adresse aux professeurs visent à établir une relation de confiance et à montrer son estime pour leur travail, afin d'obtenir d'eux qu'ils répondent à ses demandes. (...) ».

• La troisième observation concerne la critique du « New public management » (NPM)⁵¹⁵².

Parce qu'elle est forte, la critique que Sébastien Soriano fait du NPM mérite qu'on lui oppose des contre-arguments ; qui sont de plusieurs ordres :

• *Premièrement*, l'anglicisme « management » fait spontanément penser aux méthodes de gestion développées pour les entreprises dans les pays anglo-saxons, aux États-Unis plus spécialement. Mais, d'une part, le mot est non pas d'origine anglaise mais italienne (voir mon document sur « la gestion ») et d'autre part, alors que dans les pays anglo-saxons, la séparation entre public et privé est moins marquée que chez nous, d'où l'application du concept à l'État, en France, la chose publique doit être non pas « managée » mais « administrée » parce que, alors que chez eux la volonté générale est la somme des intérêts particuliers, chez nous elle la transcende.

Si bien, que

même si l'expression « management public » s'est généralisée dès les années 1970-1980 au plan international (preuve du leadership américain et de la prise de pouvoir au niveau occidental du néolibéralisme avec la révolution « reagano-thatchérienne »)⁵³, le NPM appliqué en France n'est pas celui des pays anglo-saxons.

⁵¹ Pour Sébastien Soriano, c'est l'École du choix public qui offre au NPM sa base scientifique. Ce faisant, il commet une erreur fréquente, celle de confondre microéconomie et management. En effet, alors que la théorie du choix public analyse la rationalité et la cohérence des décisions publiques en appliquant les principes de l'analyse microéconomique (Sciences économiques), le NPM est l'application au secteur public des méthodes managériales mises en œuvre dans les entreprises (Sciences de gestion et de management).

⁵² Sur ce thème, je renvoie à l'article, que je juge incontournable, surtout ici : « "Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers" ; Management public et bien commun : convergences euro-atlantiques », du Professeur Claude Rochet, Revue Internationale des Sciences Administratives, 2010, volume 76(2). Citons de Claude Rocher trois ouvrages également marquants : « Gouverner par le bien commun ; précis d'incorrection politique à l'usage des jeunes générations », éd. F.-X. de Guibert, octobre 2001, « L'innovation, une affaire d'État (L'Harmattan, 2007) et « Politiques publiques, de la stratégie aux résultats », De Boeck, 2010).

Concernant l'article, l'auteur présente lui-même de la manière suivante les cinq parties qui le composent :

« . La première fait les mécomptes des approches purement gestionnaires issues du *New Public Management* (NPM) et intègre les acquis les plus récents des théories évolutionnistes pour sortir de la fausse alternative posée par le courant dominant : ou bien un État bureaucratique, ou bien pas d'État du tout au nom d'une foi dans la capacité auto-régulatrice du marché.

. On est dès lors capable de repenser le rôle du politique dans cette dynamique en soulignant que le rôle de l'État est l'évolution du système de croyances – particulièrement en période de rupture technologique et de crise de transition – ce qui implique un retour aux questions fondamentales de la philosophie politique : celles du bien commun et du rôle de la vertu civique.

. La troisième partie retrace la fortune et les infortunes de la vertu civique dans la construction des nations modernes, en comparant, depuis le XVII^e siècle, l'évolution du débat en Angleterre, en France et dans la fondation des États-Unis.

. La quatrième partie fait le point sur le renouveau d'un débat euro-atlantique autour du républicanisme qui actualise le rôle du bien commun comme fondement de la dynamique évolutionniste des institutions et donc des organisations publiques.

. On conclut sur les conséquences à tirer pour l'éducation et la formation des élites de l'administration publique dans la perspective d'une actualisation du modèle wébérien, tant dans ses fondamentaux que dans ses aspects pratiques de développement des compétences ».

⁵³ Dans « Public Management : The Need for Ambiguity Tolerance and Moral Engagement » (International Journal of public administration, vol. 26 n°1, 2003), Nico Nelissen et Peter De Goede proposent le tableau suivant pour résumer les différentes étapes qu'a connues le management public :

En effet, s'il est vrai que les modes managériales appliquées en France viennent presque systématiquement des États-Unis, elles sont en général adaptées assez correctement au contexte français : contrairement à des pays comme la Grande-Bretagne, la Nouvelle Zélande ou l'Australie qui ont mis en œuvre les principes du NPM de manière plutôt brutale, la France a mis en place des dispositifs du NPM de façon incrémentale (la notion de NPM est d'ailleurs très protéiforme et présente des visages bien différents selon les pays)⁵⁴. Dans leur important article écrit en 2015 sur le NPM, Philippe Bezes et Christine Musselin notent « que la vague du NPM et de l'agencification, quand elle atteint la France, ne s'est pas imposée partout, et que la mise en œuvre des mythes rationnels dépend des rapports de pouvoir en place ».

Il ne faut pas oublier non plus qu'est née

il y a déjà plus de 40 ans une « école française de management public »,

qui, avec des ouvrages comme ceux d'Annie Bartoli et de Sylvie Trosa, prend le contrepied du NPM anglo-saxon (Citons aussi le livre de Jean-Gustave Padioleau, « Arts pratiques de l'action publique ultra-moderne », L'Harmattan, 2004, dans lequel l'accent est mis pour les compétences du manager public sur la gestion de l'incertitude, la prise de risque, la résolution de problèmes, l'apprentissage collectif, le pilotage stratégique, le débat public, ...).

De plus, bien qu'à ma connaissance il n'y ait pas d'études approfondies traitant spécifiquement de l'évaluation des pratiques de NPM - ce point, qui mérite d'être souligné, amène à relativiser d'emblée les critiques adressées au NPM -,

plusieurs auteurs montrent bien les dérives et même les errements auxquels un management brutal de « type privé » peut effectivement conduire dans les administrations publiques.

Ainsi, l'enquête menée en 2010 sous la houlette d'E. Abord de Chatillon et de C. Desmarais, qui se pose la question de savoir si le NPM est pathogène, montre que, sous prétexte de rechercher la performance, il est un facteur d'épuisement professionnel et de violence psychologique : il faut empêcher que la gestion comptable et financière réduise au silence la gestion des ressources humaines. Angéline Armandy et Madina Rival ont raison d'écrire dans leur ouvrage (petit par ses dimensions mais grand par les réflexions qu'il contient), « Innovation publique et nouvelles formes de management public » (La Documentation française, 2021) : « Critiquer le NPM n'est plus aujourd'hui faire preuve d'originalité tant il existe un consensus sur l'inadéquation des méthodes. Il ne s'agit pas de revenir sur le souci du denier public et de son bon emploi, mais de constater que tout n'est pas transférable du secteur privé au public. Trois types de limites sont tout particulièrement soulevés, celles en termes de sens donné à l'action, de financement et de gestion des ressources humaines ».

Approches	Nature du management public	Période principale
Politique/administration	Apolitique	1900-1925
Science de l'administration	Scientifiquement fondé	1920-1940
Wébérienne	Orienté par les règles	1930-1970
Humaniste	Orienté sur l'homme	1960-1980
Politique publique	Orienté sur les politiques	1970-1980
Systémique	Orienté sur l'environnement	1980-2000
Nouveau management public	Orienté « business »	1980-2000

J'extraie ce tableau d'un article du Professeur de Sciences de gestion Patrick Gibert « Un ou quatre managements publics ? » (dans la revue qu'il a fondée et dirigée, « Politiques & mangement public », vol. 26/3, 2008) dont j'aurais bien voulu en dire bien davantage tellement cet article me semble important.

On faut citer aussi le livre de Ch. Pollitt et G. Bouckaert, « Public management reform, a comparative analysis », dans sa nouvelle édition de 2006, qui différencie le style des réformes faites en Europe continentale de celui des réformes anglo-américaines, dont la particularité est précisément de se rattacher au NPM.

⁵⁴ Jean-Michel Huet, Diane de Pompignan et Julien Blatt ont signé dans « L'Expansion Management Review », en 2013, un article intéressant à plus d'un titre : en plus d'un regard historique sur les pionniers du NPM (appelé par eux comme par d'autres NGP, nouvelle gestion publique), cet article montre par exemple en quoi plusieurs pays émergents constituent autant de laboratoires du NPM.

De surcroît, on parle depuis plusieurs années de Post-NPM :

déjà en 2005, M. Dent, dans la revue *Policy & Politics* (33,4) a écrit un article sur le Post-NPM dans les hôpitaux publics au R.-U., en Allemagne et en Italie. Cet article est d'ailleurs cité dans l'article produit sur le Post-NPM par des chercheurs dans la revue *Gestion et management public* » publié par AIRMAP, début 2020. Ajoutons que dans le même esprit, l'AIRMAP a organisé en mai-juin 2018 un atelier de réflexion sur « Lorsque le management public et l'ESS se rencontrent, quelles innovations ? ». L'organisation de cet atelier et les auteurs de l'article publié par AIRMAP citent tous deux un article important, celui écrit début 2012 par Tom Christensen, de l'Université d'Oslo, avec le résumé suivant : « Premièrement, l'article examine les caractéristiques typiques de la vague de réforme post-NPM, telle qu'elle est vécue dans certains des anciens pays pionniers du NPM. Deuxièmement, il se demande la raison fondamentale de la montée des réformes post-NPM. À cet égard, il souligne qu'une combinaison de pressions externes, de facteurs culturels et d'actions des dirigeants politiques sont les principales forces qui ont contribué à l'émergence des nouveaux efforts de réforme. Troisièmement, l'article aborde la question de savoir dans quelle mesure le mouvement de réforme post-NPM a dépassé ou remplacé le NPM, ou s'il les a simplement complétés. Quatrièmement, le document met en évidence les caractéristiques de certaines des nouvelles formes d'organisation complexes et hybrides apparues ces dernières années. Le document soutient que les formes d'organisation de l'administration publique sont devenues de plus en plus complexes et multifonctionnelles. Il décrit les réformes post-NPM qui ont rééquilibré les systèmes administratifs existant dans plusieurs pays. Certains aspects de l'ancienne administration publique ont été combinés avec des fonctionnalités de NPM et post-NPM pour créer de nouvelles formes d'organisation hybrides et composées dans lesquelles les éléments de gouvernance coexistent avec d'autres fonctionnalités de réforme. Le document conclut enfin en affirmant que les réformes post-NPM impliquent que le gouvernement soit de plus en plus tourné vers la coordination horizontale, en plus de renforcer le contrôle politique ». L'auteur fait dans sa conclusion une réflexion qu'il convient de méditer : « Un nombre croissant de chercheurs affirment que ces tendances post-NPM sont une réaction à la prolifération organisationnelle et à la fragmentation qui en résulte induites par les doctrines du NPM. Cette contre-réaction s'accompagne d'un contrôle central et d'une coordination accrue observés dans de nombreux pays. Des pressions externes et internes ont remis en question l'efficacité d'un secteur public fragmenté. Il s'agit notamment de l'internationalisation et de l'europanisation, des menaces à la sécurité et des besoins de gestion des crises, ainsi que d'un appel à une prestation de services plus intégrée et à des politiques holistiques, à des initiatives d'e-gouvernement et de réforme de la réglementation, et à la perte d'une culture commune de la fonction publique ».

Même en gestion des entreprises on trouve depuis déjà de nombreuses années beaucoup de réflexions condamnant les pratiques managériales qu'emprunte le NPM.

Quand Ghislain Deslandes, professeur de philosophie à l'ESCP-Europe, présente des « variations philosophiques sur la question du management » (éditions Rue Descartes, début 2017), il écrit que « ces différentes contributions partagent finalement la critique d'un management centré sur l'extériorité des seuls objectifs quantitatifs et formulent un doute radical quant aux définitions "sur mesure" de la vérité que la logique entrepreneuriale tend à établir. Elles lui opposent une culture collaborative entre vivants, où l'activité managériale n'est pas réductible à une suite d'instruments comptables aussi perfectionnés soient-ils. Il en va du reste de la possibilité d'une éthique ("des affaires") : si celle-ci ne sait répondre qu'à des objectifs de rentabilité, alors il n'est plus considéré comme important d'être bon à l'égard d'autrui mais seulement de préserver ses intérêts. Pour le philosophe, une affaire n'est-elle pas avant tout "le contraire d'un profit" (Canguilhem, 1991) ? Le second point sur lequel ces différentes variations convergent, face à l'extension simultanée des territoires managés, c'est la nécessité de penser philosophiquement le management autrement que selon les rites habituels, marqués parfois par une certaine culture du contentement et un goût prononcé pour les solutions toutes faites. Celles qu'imposent le quatuor performance, compétitivité, efficacité et réussite d'un management "fort". Face à cette forme de pensée unique, version moderne du management, aujourd'hui en crise à tous les niveaux, il conviendrait d'opposer une pensée faible (Caputo, 2015 ; Deslandes, 2016 ; Vattimo, 2006), attentive à la

complexité et à la diversité du monde, capable de produire de la désautomatisation et du savoir-vivre en commun ».

Frédéric Fréry, un autre professeur de l'ESCP-Europe, mais de sciences de gestion, auteur d'un ouvrage sur « l'ubérisation de l'entreprise », a écrit il y a un peu plus de 10 ans un article où il constate que « les managers, qui traditionnellement endossent la responsabilité collective de l'agrégation des tâches, voient en effet leurs missions profondément évoluer avec le management 2.0 : loin du management classique décrit par Fayol (prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler), ils doivent plutôt élaborer, initier, filtrer, animer et incarner la décision collective. Historiquement décideurs, ils deviennent mentors, modérateurs ou porte-parole. Aucun concours ne prépare encore à ces types de fonction et les profils actuellement sélectionnés ne sont clairement pas ceux qu'elles exigent » (Expansion Management Review, début 2010).

Dernier auteur que je citerais pour montrer que les techniques managériales dont on réproche l'application dans la sphère publique sont également contestées pour la gestion des entreprises privées : François Dupuy, qui a écrit en 2011 « Lost management » et en 2015 « La faillite de la pensée managériale », livres dans lesquels l'auteur relate ses très nombreuses enquêtes qui font apparaître que le pouvoir est descendu de plusieurs crans pour se disperser à la base, au niveau des intermédiaires et des exécutants, et que les méthodes « managériales » ont pour les entreprises beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages.

Retenons donc que l'usage qui est souvent fait des méthodes quantitatives de gestion est critiqué que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public (la mort du NPM est même annoncée dans un article d'il y a 15 ans et les méthodes alternatives au NPM que Sébastien Soriano cite dans une note datent toutes du milieu des années 2000). Et qu'il y a bien consensus sur la nécessité d'« En finir avec le NPM » pour reprendre le titre de l'ouvrage de Nicolas Matyasik et Marcel Guenoun, paru en 2019 et élu meilleur ouvrage en management 2020 mais qui provient des 13^{èmes} rencontres internationales de la gestion publique qui se sont tenues en mai 2014. Cet ouvrage, que cite Sébastien Soriano dans sa bibliographie, est en effet important car non seulement il présente le NPM et ses insuffisances mais il propose également des alternatives comme la co-production ou le budget participatif. Dans leur chapitre consacré à « la carte et le territoire de l'innovation publique, une exploration des démarches design », E. Coblenz, Ph. Lefebvre et F. Pallez ont raison d'écrire dès le départ de leur réflexion : « loin de la caricature de l'État immobile, souvent brocardé par les médias, l'action publique se cherche. Les modèles actuels sont critiqués et leur efficacité ne semble pas avérée aux yeux des chercheurs qui ont tenté d'en faire un bilan. Le *New Public Management* (NPM), en particulier, bien qu'il ait pris des formes variées selon les pays, ne constitue pas une doctrine bien établie et fait l'objet de remises en cause. (...) Or un nouveau régime de transformation de l'administration est peut-être en train de se mettre en place actuellement. En France et à l'étranger, on assiste en effet à l'émergence de nouvelles formes d'innovation publique, des pratiques expérimentales, souvent structurées au sein de “labs“ publics, se réclamant du design et de l'innovation sociale et se présentant comme des alternatives aux démarches actuelles de transformation de l'action publique ». Parmi ces « labs », citons « La 27^{ème} région », qui est « un laboratoire de transformation publique, constitué en association indépendante, qui propose un espace pluridisciplinaire, réflexif et expérimental pour construire les futurs souhaitables de l'action publique ». À coup sûr, avec de telles solutions alternatives, nous ne sommes pas loin de l'État en réseau que propose Sébastien Soriano.

Pour terminer sur ce point, au moins provisoirement, indiquons que dans son édition du 30 décembre 2022, Les Echos ont publié une tribune de l'ancien président du Medef, intitulé « Et si on appliquait au public les recettes de management du privé ? », non pas bien sûr celles du NPM mais celles qui sont à l'honneur depuis longtemps dans l'entreprise (certaines datent des années 1950) et qui « ont pour nom : management participatif, qualité totale, TQM, Lean Management... ».

- Quatrièmement, pour toute technique, ce n'est pas l'outil qu'il faut critiquer mais la façon dont il est utilisé et les objectifs que son utilisateur poursuit,

Et la question est carrément politique, surtout pour notre sujet.

J'ai cité plus haut W. Ouchi qui distingue comme modes de contrôle des organisations le bureaucratique, le marché et le clan. Et il donne comme exemple significatif de contrôle de type clanique le cas de l'hôpital parce qu'il est très difficile de rapporter un résultat à une action, d'où l'obligation de travailler

avec des routines, des cérémonies, une culture, des valeurs et des valeurs partagées et donc avec un autocontrôle de la conformité des comportements par les pairs, donc de type clanique ; l'Université peut être un autre exemple caractéristique. À propos de l'hôpital, on peut distinguer les fonctions « front office », autrement dit les fonctions-supports pour les questions logistiques et administratives diverses, et les fonctions « back office » remplies par les soignants : on a assisté progressivement à une prise de pouvoir des premières sur les secondes ; ce qui montre bien que, davantage qu'une question d'outils, c'est une question de pouvoirs, donc politique.

Pour avoir une bonne réponse à ceux qui critiquent les outils du « contrôle de gestion », lire l'article de Stéphanie Chatelain-Ponroy et Aude Deville, « Crise sanitaire et technocratie » dans la Revue française de gestion n°293, de 2020.

- Cinquièmement, les critiques des méthodes et des techniques du NPM ne suffisent pas.

Car le problème est beaucoup plus profond. Comme le disent très bien Y. Chappoz et P.-C. Pupion dans l'éditorial du numéro 4 de l'année 2013-2014 de la revue « Gestion de management public », « Les valeurs de service public mobilisées dans l'exercice professionnel tendent à être redéfinies avec l'émergence du New Public Management qui instaure les notions de performance et notamment d'efficacité et d'efficience au cœur du projet de changement pour les organisations publiques. Les articles proposés montrent qu'il existe des difficultés à faire cohabiter les valeurs traditionnelles (intérêt général, neutralité, continuité, légalité, intégrité, désintéressement, sécurité, ...) tout en leur ajoutant des valeurs nouvelles liées aux exigences de quête de résultats (efficience, efficacité, qualité...). La question est d'une part le problème du conflit de valeurs ou de leur conciliation et d'autre part celle de la mise en place d'organisations et d'évolution des comportements des agents publics répondant à ces nouvelles valeurs ». Autrement dit, l'enjeu est non seulement organisationnel mais également culturel. Lors d'une réunion organisée le 9 novembre 2004 sur « le rôle et les attentes des usagers des services publics », le syndicaliste Jean Kaspar n'hésite pas à parler de « révolution culturelle » en affirmant que « l'État doit accepter le fait qu'il ne peut plus, aujourd'hui, prétendre définir à lui seul l'intérêt général. Il en reste le garant ultime. L'intérêt général ne relève plus d'un monopole de l'État ; il doit devenir au contraire la résultante d'un processus de co-construction entre les différents acteurs ».

Cela dit, la logique du chiffre ne nie pas forcément l'être humain : il est vrai que les statisticiens ont la fâcheuse habitude de donner la priorité aux données quantifiables et qu'ils trouvent des subterfuges parfois contestables pour quantifier des données a priori qualitatives⁵⁵, mais l'analyse statistique a fait beaucoup de progrès en la matière, en particulier grâce aux méthodes d'analyse multidimensionnelle des données, et, comme l'a écrit le grand consultant et professeur à Harvard Gary Hamel, « rien ne saurait résister aux innovations managériales qui humanisent le travail ».

- Sixièmement, le NPM lui-même commande plutôt une organisation en réseau.

En même temps que les excès de certaines méthodes managériales sont dénoncés, « depuis le début des années 80, certaines grandes entreprises commencent à remettre en cause les principes de la structure hiérarchique et pyramidale. On assiste aux limites du modèle bureaucratique. (...) Le mode d'organisation, vers lequel semblent s'orienter à la fois les grands groupes industriels et les petites et moyennes entreprises, doit être un compromis entre une petite structure dynamique à l'image d'une PME et une structure plus stable à l'image des grands groupes internationaux. En théorie, l'organisation en réseau permet de concilier les effets de taille d'une grande entreprise avec la capacité d'adaptation et de flexibilité d'une PME » (Christophe Assens, « Flux » n°23, 1996).

On trouve la même idée dès 2007 dans le travail d'Anna Amar et Ludovic Berthier sur les avantages et limites du Nouveau Management Public. Le tableau suivant est très clair :

⁵⁵ À notre époque des « big data », on parle même de « datafication » pour évoquer la mise en données chiffrées d'informations qui ne sont pas numériques.

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

- Septièmement, il est intéressant d'apporter l'éclairage que donne le sociologue américain Eliot Freidson

dans son ouvrage paru en 2001 aux éditions de l'Université de Chicago, « Professionalism, the Third Logic, on the Practice of Knowledge » : « la société américaine fonctionne grâce à trois pouvoirs concurrents. Le premier est celui du marché. Celui-ci assure l'efficacité du système productif ; les professions (juristes, médecins, enseignants, chercheurs) constituent le deuxième et sont responsables de la qualité des services qu'ils rendent à la société ; l'État, troisième pouvoir, est garant de l'intérêt général. L'équilibre est instable, car marché, État et professions, deux à deux haïssent chez le troisième un des traits qui le caractérisent. L'État et le marché abhorrent les corporatismes, obstacles à la fluidité du marché et contre-pouvoirs à la régulation étatique. Professions et marché ne peuvent supporter la bureaucratie d'un État coûteux, peu performant et arrogant. Professions et État dénoncent un marché peu soucieux d'intérêt général. Deux des trois pouvoirs font parfois alliance contre le troisième. Aujourd'hui, État et marché s'entendent pour dénoncer les professions. Nombre de réformes du "new public management" reposent sur une alliance entre État et marché, qui conduit à remettre en cause l'autonomie des régulations professionnelles au sein de services publics. Citons à ce sujet les réformes de l'hôpital, de la justice, de l'enseignement et de la recherche, qui répondent toutes à cette même logique. "Erreur", dit Freidson, car c'est d'une répartition équilibrée des pouvoirs entre ces trois systèmes qu'une société peut tirer le maximum de bénéfices afin que soient garanties à la fois la performance économique et la qualité des services publics et professionnels » (Isabelle Berrebi-Hoffmann, dans les Cahiers internationaux de sociologie, n°128-129 de 2010).

- Huitièmement, et paradoxalement, de nouvelles avancées dans l'amélioration du fonctionnement de l'État trouvent leur inspiration dans les nouvelles méthodes de gestion des entreprises privées elles-mêmes.

C'est ainsi que sont développés actuellement dans les administrations publiques la conduite de projet, le « lean start-up » ainsi que les « méthodes agiles » (voir notamment le « Guide de la culture du mode de projet dans la fonction publique » publié par le ministère de l'action et des comptes publics en 2019). Se multiplient aussi, comme dans le secteur privé, des « communautés de pratiques », formelles et virtuelles, notamment en matière d'innovation, qui font déjà l'objet d'une charte du « hub des communautés », et dont l'un des buts est d'aboutir à la formation d'un réseau social.

On peut aussi considérer que la proposition de Sébastien Soriano d'organiser l'État en réseau est similaire à celle que fait Michel Zarka pour les « organisations » (voir plus haut ma première observation) avec son approche dite des « tresses » (qui trouve son origine dans la théorie mathématique de l'allemand Emil Artin, élaborée en 1947). Dans son livre, M. Zarka montre qu'une organisation « tressée » se caractérise par « un réseau entrelacé de contributeurs aux capacités différentes, non contrôlés ou gérés par une hiérarchie formelle, qui travaillent ensemble pour inventer des moyens d'atteindre un objectif commun

conformément à la mission et à la stratégie de l'organisation. Les tresses offrent des avantages significatifs par rapport aux modes d'organisation traditionnels, hiérarchiques, mécanistes et limités. Celles-ci incluent l'accès aux connaissances et aux capacités qui sont essentielles pour atteindre des niveaux de performance révolutionnaires ; une meilleure coordination entre les individus et les groupes effectuant des tâches interdépendantes ; agilité organisationnelle accrue ; amélioration du traitement des connaissances, les experts contribuant plus directement aux décisions techniques et stratégiques les plus importantes ; et une plus grande motivation, car les gens font équipe pour tirer parti de leurs capacités d'innovation et d'accélération des performances. (...) ».

Pour terminer cette observation sur la NPM, on peut lier

la notion d'État stratège

au NPM comme le fait sans hésiter Sébastien Soriano⁵⁶. Mais on peut aussi, et tout aussi bien, voir dans cette notion l'empreinte de la tradition française, colbertiste et jacobine⁵⁷. Par ailleurs, alors que Sébastien Soriano critique l'État stratège et loue l'État régulateur, l'intervention étatique marie souvent ces deux missions, comme par exemple dans l'enseignement supérieur : c'est ce que montre clairement, sous les plumes de Marianne Blanchard et Olivier Rollot, le chapitre 10 du récent livre « L'enseignement de la gestion en France ; identité, défis et enjeux » (EMS, 2021). Quoi qu'il en soit, il est sans doute souhaitable de compléter la notion d'« État stratège » qu'évoque Sébastien Soriano par celle d'« État entrepreneur » comme la développe Mariana Mazzucato, professeur d'économie (spécialisée en économie de l'innovation) à l'UCL (University College London), dans son ouvrage de référence publié en 2013 (chez Anthem ; la traduction est parue chez Fayard en septembre 2020) : « The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths ». Le thème fondamental du livre est que le marché a foncièrement besoin de l'État, pas seulement pour corriger ses défaillances et ses insuffisances mais parce qu'il est aveugle : il a besoin d'un pilote pour « orienter l'économie vers de nouveaux “paradigmes techno-économiques”. (...) Il est rare que ces orientations soient générées spontanément par les forces du marché ; elles résultent pour une large part du processus de décision stratégique du secteur public. Il est incontestable que presque toutes les révolutions technologiques depuis l'Internet jusqu'à la révolution actuelle des technologies vertes ont nécessité une impulsion massive de la part de l'État. (...) L'État joue un rôle massif non seulement sur le plan de l'offre mais également sur celui de la demande, en contribuant à déployer et à diffuser les technologies nouvelles »⁵⁸.

• La troisième observation concerne le « mythe du chiffre » que Sébastien Soriano dénonce à plusieurs reprises. D'abord, on peut s'étonner de ne pas trouver en référence l'excellente réflexion d'Alain Caillé « Les indicateurs de richesse alternatifs, une fausse bonne idée ?

Réflexions sur les incertitudes de la gestion par le chiffre »,

⁵⁶ Sébastien Soriano utilise aussi l'expression d'« État tayloriste » à propos de l'époque des « Trente glorieuses » sous prétexte que le secteur public s'est mis alors à « produire en série ». Mais cette expression est une appellation très personnelle : pour moi, cette époque - cette parenthèse - a reposé sur l'alliance formidable entre le taylorisme pour la sphère de la production, le fordisme pour la sphère de la consommation et le keynésiano-beveridgisme pour la régulation économique et sociale. Cette alliance a elle-même souffert d'excès, d'où son délitement et la victoire du néolibéralisme. Mais celui-ci n'a jamais bénéficié d'une alliance aussi performante, d'où une multiplication sans fin des crises économiques, financières et sociales depuis les années 1980.

⁵⁷ On peut d'ailleurs considérer que le passage, dans la France des années 1990, d'un État interventionniste et centraliste à un État stratège marie en quelque sorte ces deux interprétations au travers d'une réforme de l'appareil politico-administratif de l'État selon un schéma « top down » et jacobin. C'est ce schéma que critique au fond Sébastien Soriano. Sur ce thème de l'État stratège, voir le riche rapport de la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC France, publié en 2016 sous la direction de Philippe Bance.

⁵⁸ Le souci de pilotage est commun à l'« État stratège » et à l'« État entrepreneur » : dans ces deux versions de l'action publique, il s'agit en effet de doter l'État de la capacité de définir et de piloter efficacement les politiques publiques nationales à moyen et long termes, en particulier ce que l'on appelle traditionnellement la politique industrielle. De ce point de vue, l'expression d'« État modeste » (que l'on trouve dans le titre d'un livre de Michel Crozier - « État modeste, État moderne » -, paru en 1986, pour critiquer les dysfonctionnements bureaucratiques), apparaît comme très paradoxale car le pilotage des politiques de moyen et long termes est par définition d'une importance stratégique. Cela dit, de nombreux exemples montrent que les dysfonctionnements de notre État s'expliquent très souvent par son manque de modestie au sens d'humilité.

Revue du MAUSS, 25 octobre 2010. Car, à l'occasion de ses réflexions sur les incertitudes de la gestion par le chiffre, l'auteur est amené notamment à écrire : « La conception économiciste et utilitariste du monde, de l'humain et de l'action sociale est désormais si prégnante et universalisée, elle apparaît désormais si naturelle, allant de soi que nous ne la voyons même plus puisque nous peinons à imaginer autre chose qu'elle. Percevant tout à travers son prisme, depuis son point de vue, nous ne la percevons pas elle-même. Il faut pourtant tenter de s'en déprendre, d'en desserrer l'étau si nous voulons en effet nous donner une chance de laisser l'économie et le marché à leur place, importante mais pas ubiquitaire, et de permettre à tout ce qui ne peut pas et ne doit pas s'y réduire de prendre son essor. Vaste programme ! » Et dans son « plaidoyer pour des mesures mesurées » qui termine son article, voici les dernières lignes qui rejoignent le propos de Sébastien Soriano : « concrètement, cela implique sans doute qu'au lieu de contraindre tout le monde à passer son temps à remplir des formulaires informatiques normalisés et à traduire toutes les actions qualitatives en données chiffrées, on demande aux personnes évaluées de bien vouloir exposer en français ordinaire à des auditeurs parlant le français ordinaire le sens de ce qu'elles ont fait, les résultats qu'elles pensent avoir obtenus (quitte à confronter leurs déclarations à celles des destinataires et bénéficiaires supposés de ces actions). Elles pourront, bien sûr, pour donner du poids à leur parole et objectiver leurs déclarations, mobiliser autant de données chiffrées qu'il semblera nécessaire. Mais l'essentiel est qu'elles s'adressent à des personnes en chair et en os et non à des machines ou à des représentants des machines. Que des personnes parlent à des personnes. C'est là, dans le face à face maintenu entre acteurs qui assument leurs actions et leurs décisions, que réside la véritable condition d'émergence d'une richesse alternative ».

Cela dit, si on peut effectivement prétendre que la bureaucratie fait trop souvent un usage abusif des statistiques⁵⁹, que l'« on peut faire dire ce que l'on veut aux chiffres », qu'elle s'en sert souvent d'alibi ou de prétexte, que les technocrates, spécialement ceux de la haute administration, se drapent dans leur expertise pour imposer une véritable dictature du chiffre⁶⁰, que l'utilisation intensive des indicateurs chiffrés peut être contreproductive⁶¹, que les politiques françaises sont décidées sous la contrainte de règles arithmétiques édictées par les traités européens, et même qu'il est arrivé souvent dans l'histoire qu'il y ait une véritable manipulation des chiffres et des statistiques à des fins politiques⁶², la statistique est malgré tout un instrument irremplaçable pour une meilleure connaissance et pour une compréhension

⁵⁹ Sur ce point, la lecture des ouvrages d'Alain Desrosières s'impose. En particulier celle de son dernier, paru en 2014, un an après son décès et terminé par Emmanuel Didier : « Prouver et gouverner ; une analyse politique des statistiques publiques » (Éditions La Découverte). La première partie, consacrée au « rôle de la statistique à l'ère néolibérale », est éclairante. On y lit notamment dès le 1^{er} chapitre : « Les outils quantitatifs ne sont pas seulement des outils de *preuve*, utilisés par les scientifiques pour étayer leurs arguments, mais aussi des outils de *coordination*, ou de *gouvernement*. Cela avait déjà été suggéré, il y a plus de trente ans, par Michel Foucault, avec son idée de *gouvernementalité*, puis par Ted Porter et aussi par Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, sous le titre « Gouverner par les instruments ». De ce point de vue, le thème de la quantification englobe non seulement la statistique proprement dite, mais aussi la comptabilité, les indicateurs de performance, les palmarès (ou *ranking*) et tous les outils quantitatifs du *new public management* (ou NPM), maintenant bien connus des chercheurs en sciences politiques. L'analyse de Ted Porter sur les causes et les effets de la confiance dans les nombres est convaincante, mais la récente extension de l'usage des indicateurs quantitatifs par le NPM soulève de nouvelles questions. Cela introduit une sorte de discontinuité dans l'ancien et traditionnel usage des statistiques par les gouvernements. (...) En bref, cette discontinuité viendrait du fait que, alors que les statisticiens publics revendiquent l'objectivité et l'indépendance de leur activité (même si l'effectivité de ces principes peut être sociologiquement discutée), les indicateurs du NPM, qui induisent des *effets de rétroaction* sur les situations et les comportements des acteurs, relèvent en revanche de logiques cognitives, politiques et sociologiques très différentes ». Plus loin, l'auteur dresse magistralement l'histoire des indicateurs et de leur utilisation selon la forme prise par l'État en distinguant successivement l'État ingénieur, l'État libéral classique, l'État providence, l'État keynésien et l'État néolibéral.

⁶⁰ La lutte contre le Covid-19 donne une parfaite illustration de ce qu'est une « dictature du chiffre » puisque le pouvoir exécutif prend ses décisions sanitaires - qui brident nos libertés individuelles et conditionnent nos façons de vivre jour et nuit - en fonction essentiellement des chiffres que fournit quotidiennement Santé Publique France. Est-ce condamnable ?

⁶¹ La « loi de Campbell », bel exemple de « l'effet cobra », est un effet pervers possible, bien connu, de l'utilisation des indicateurs statistiques.

⁶² Pour s'en convaincre, il faut lire l'ouvrage de Th. Maugenest et d'A. Houlou-Garcia sur « Le théorème d'hypocrite », paru chez Albin Michel en août 2020, avec pour sous-titre : « Histoire de la manipulation par les chiffres de Pythagore au Covid-19 ». Le thème du qualitatif est très à la mode et on assiste depuis quelque temps à une sorte de croisade tous azimuts contre le quantitatif.

plus fine de la réalité (le professeur d'économie Gérard Klotz écrivait en 2006 que « les statistiques sont devenues une composante essentielle de l'exercice des libertés démocratiques (...) Maintenant, nul n'est censé ignorer la statistique » ; pour analyser le mouvement des gilets jaunes comme je l'ai fait, l'utilisation de statistiques s'est avérée non seulement indispensable mais également très riche d'enseignements). La conduite des affaires économiques et sociales d'une Nation ne peut se priver de statistiques. On prend souvent l'exemple du PIB pour montrer que les indicateurs sont certes nécessaires mais qu'ils sont également insuffisants : en réponse aux divers besoins en informations d'une très large palette d'utilisateurs, l'INSEE, pour ne parler que de lui, fournit des statistiques irremplaçables pour établir des diagnostics macroéconomiques, pour mieux connaître notre système productif et pour observer aussi l'évolution de la société : le « portrait social » du pays que l'INSEE dresse chaque année complète les comptes de la Nation. On admet depuis longtemps que le « bien-être subjectif » joue un rôle primordial dans les comportements économiques et politiques : la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a proposé pour cela en 2009 un important renouvellement des indicateurs. De son côté et plus récemment, Eloi Laurent, ne rejette pas du tout les indicateurs mais, estimant que ceux qui sont utilisés ne permettent pas de gouverner en bonne connaissance de cause, il tente d'en proposer qui répondent mieux aux divers défis actuels : c'est ainsi que l'espérance de vie lui semble être beaucoup plus pertinente que le PIB (voir « Sortir de la croissance, mode d'emploi », Les Liens qui Libèrent, 2019 et 2021). En réalité, le problème des indicateurs n'est pas technique mais politique et même carrément paradigmatique.

Comme le montrent bien les comptes nationaux, un bon usage de la statistique exige compétence, expérience et probité ; en commençant par être explicite et transparent sur les objectifs poursuivis, sur les conventions et les méthodologies utilisées, sur les critères d'analyse et sur leur pondération éventuelle, sur les modèles théoriques sous-jacents - qui sont des grilles d'analyse avec leurs hypothèses plus ou moins restrictives mais qui sont constamment « réfutables » puisqu'elles s'inscrivent dans la dynamique des recherches scientifiques⁶³ -, et en n'oubliant pas que les chiffres n'ont du sens que lorsqu'ils s'inscrivent dans des comparaisons dans le temps et/ou l'espace. L'évolution des principes et des méthodes de l'INSEE montrent de manière éclatante les progrès dont a bénéficié la statistique publique française. Il en est d'ailleurs de même à l'OCDE qui vient de créer le « Centre pour le Bien-être, l'Inclusion, la Soutenabilité et l'Égalité des Chances » (Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity, - WISE) pour mettre au point de nouveaux indicateurs, ayant un lien plus direct avec la vie des gens, avec une approche multidimensionnelle, avec le souci de rapprocher les points de vue des citoyens et des pouvoirs publics, avec pour objectif de contribuer à aligner les dépenses publiques sur les priorités de tous et d'avoir une meilleure compréhension de l'impact qu'ont les politiques publiques et les actions des entreprises sur la vie des gens aujourd'hui ainsi que sur la pérennité du bien-être dans le temps.

De son côté, le Cepremap a publié en 2020 un rapport sur « le Bien-être en France » - qui s'inspire du livre « The Origins of Happiness », publié en février en 2018 (Presses de l'Université de Princeton), avec l'ambition de promouvoir les changements de politiques publiques basés sur ce qui compte vraiment pour les gens -, dont un chapitre s'intitule « Tableau de bord du bien-être en France ».

Je propose quatre exemples de l'utilité des « chiffres »⁶⁴

et je les choisis bien sûr à dessein.

- D'abord, on peut citer le travail des économistes de Natixis quand ils cherchent à comparer l'efficacité de l'État dans plusieurs pays. Quatre critères sont mis en avant, qui découlent de quatre questions supposées synthétiser le problème de l'efficacité de l'État : les différentes fonctions étatiques que

⁶³ Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, professeurs d'économie à l'Université de Lille, ont fait paraître dès le début 2005 aux éditions La Découverte un livre intitulé « Les nouveaux indicateurs de richesse ». Et en 2015 le gouvernement a publié un rapport portant le même titre, en s'appuyant sur les travaux du CESE et de France Stratégie. On peut citer aussi les apports de Dominique Méda (« Qu'est-ce que la richesse », Flammarion, 2000) et d'Alain Caillé « Les indicateurs de richesse alternatifs, une fausse bonne idée ? », Revue du MAUSS, octobre 2010, cité plus haut.

⁶⁴ En relation avec la mythologie des chiffres, Sébastien Soriano aurait pu évoquer celle, voisine, des scores, des normes et des labels. Des exemples de labellisation moins connus que d'autres concernent le système d'éducation et de formation.

financent les dépenses publiques sont-elles remplies avec la qualité attendue ? l'allocation des ressources publiques entre les différents types de dépenses est-elle efficace (y-a-t-il donc égalisation de l'efficacité marginale de ces ressources entre leurs différentes utilisations) ? Quelle est la productivité des différents services de l'État (mesurée par la quantité de ressources publiques gérée par chaque salarié du secteur public) ? La politique d'incitation de l'État est-elle efficace en fonction des critères retenus par les responsables politiques ? Après analyse, ils résument leurs résultats dans le tableau suivant :

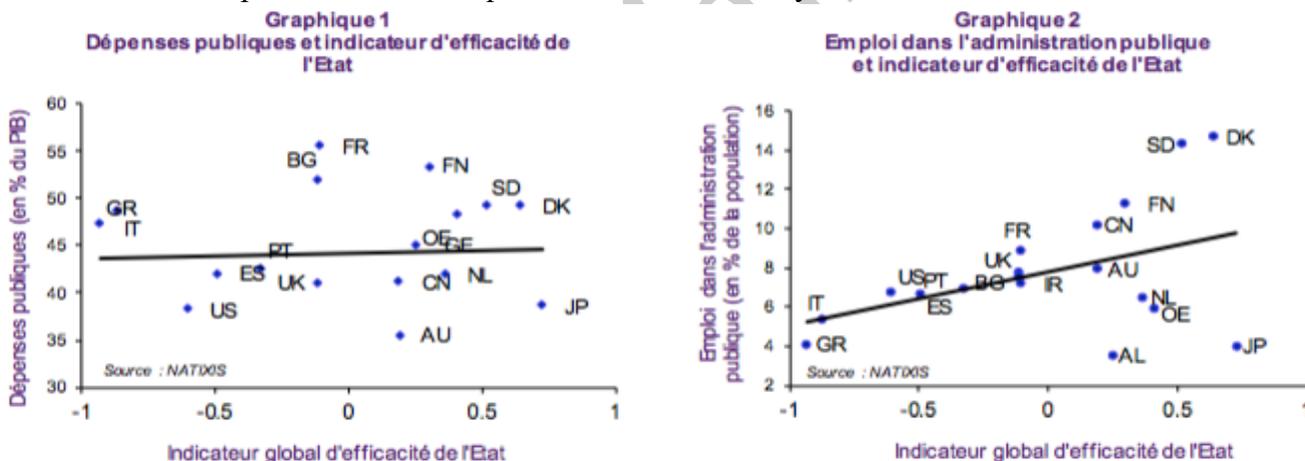
	Efficacité de la dépense d'éducation et de santé	Allocation efficace de l'argent public	Productivité de l'État forte	Poids faible des cotisations sociales des entreprises
Allemagne	X	X	X	X
France		X		
Espagne				X
Italie				X

Sources : Natixis

Le commentaire du tableau s'impose : l'efficacité de l'État français laisse vraiment à désirer. Cette analyse chiffrée fournit un argument supplémentaire pour lire avec attention le livre de Sébastien Soriano.

Addenda :

. Dans le Flash Economie 124 du 18 février 2021, le service de recherche économique de Natixis a proposé une actualisation de son analyse sur l'efficacité comparée de l'État français (par rapport à celle de 18 pays de l'OCDE) à partir d'un indicateur global composé à partir de 14 indicateurs élémentaires. L'article se termine par deux schémas qui en illustrent bien la synthèse :



Sur les deux graphiques, les pays sont au-dessous (au-dessus) de la droite quand ils sont les plus (les moins) efficaces, le premier quand on considère le poids relatif des dépenses publiques et le second quand on considère le nombre de salariés du secteur public. Dans les deux cas, la France est mal placée...

« Si la France avait les dépenses publiques correspondant à l'efficacité de l'État, en partant de la relation entre ces deux variables en moyenne pour les pays de l'OCDE, ses dépenses publiques seraient 12 points de PIB plus basses ».

. Fin mars 2021, avec les mêmes 14 critères élémentaires, les économistes de Natixis complètent leur analyse pour conforter leur conclusion :

« Ceci permet d'identifier :

- .les pays où l'efficacité de l'État s'est améliorée : États-Unis, Espagne, Irlande, Portugal, Australie
- .les pays où l'efficacité de l'État est restée stable : Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Suède, Finlande, Danemark, Belgique, Autriche, Japon ;
- .les pays où l'efficacité de l'État s'est dégradée : France, Italie, Pays-Bas, Grèce.

Nous comparons ensuite l'évolution de l'efficacité de l'État et l'évolution du poids des dépenses publiques. Nous voyons qu'il n'y a pas de relation : accroître les dépenses publiques n'accroît pas l'efficacité de l'État.

Nous comparons enfin le niveau de l'efficacité de l'État et le taux de mortalité due à la Covid ; nous voyons que les pays où l'efficacité de l'État est faible sont ceux où la mortalité est élevée ».

. L'équipe d'économistes de Natixis a fait paraître à la fin du mois d'avril 2023 un Flash Economie (n°238) pour tenter de donner une réponse à la question : « Services publics en France : est-ce une question d'argent, de moyens ? ».

En étudiant les services publics d'éducation, de santé et de l'emploi, la réponse est franchement négative. En effet, les dépenses consacrées à ces dépenses sont presque systématiquement supérieures en France aux autres pays européens et pourtant les performances sont toujours inférieures.

La conclusion est que l'explication se trouve non dans le montant des dépenses mais dans l'organisation des services. « Probablement, la mauvaise qualité de l'éducation en France est liée à une insuffisante formation des enseignants, à des techniques d'éducation inadaptées (trop magistrales, ne développant pas suffisamment l'esprit d'initiative), à l'insuffisance du nombre d'enseignants de formation scientifique, mais pas à l'insuffisance globale des moyens. On peut avancer comme piste explicative la faible attractivité du métier d'enseignant due à un salaire moyen des enseignants plus faible que dans les autres pays européens. (...) Dans le domaine de la santé, la France, par rapport aux autres pays européens, souffre d'un problème d'organisation : relations insuffisantes entre la médecine de ville et l'hôpital ; faible attractivité des carrières hospitalières ; faible productivité de l'hôpital ; insuffisance des dépenses de prévention, de dépistage (la prévention en matière de santé est très insuffisante en France, ne concernant que 25 % des Français contre 30 % à 90 % dans les autres pays européens, malgré un budget similaire consacré à la prévention, de 0,6 % du PIB). (...) On connaît les difficultés de l'organisation des politiques du marché du travail en France : dépenses de formation insuffisantes pour les chômeurs et les salariés âgés (ceci se corrige progressivement avec le Plan d'investissement dans les compétences, PIC, qui vise 2 millions de personnes formées sur 5 ans, mais les problèmes d'accompagnement et d'accès à la formation subsistent : en 2022, 670 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une formation sur 2,2 millions de chômeurs au sens du Bureau international du travail), insuffisance de l'évaluation des politiques du marché du travail ».

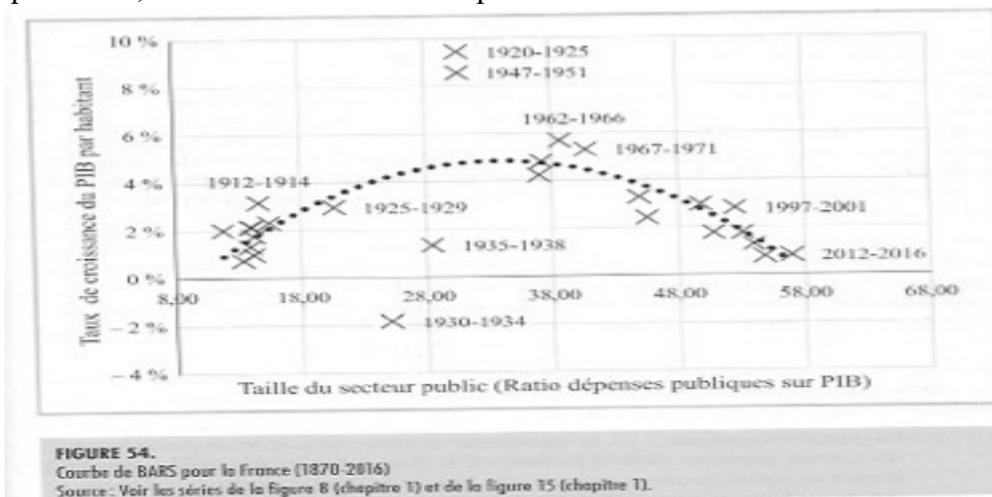
Dans la conclusion qu'elle donne à son ouvrage « Où va notre argent » (Éditions de l'Observatoire, avril 2023), Agnès Verdier-Molinier dresse le même constat : « Sous couvert de servir les Français, le système a dérapé et est devenu incontrôlable. Malgré plus d'argent et de ressources (hormis sur le régalién), les services publics se dégradent et deviennent de moins en moins efficaces. Plus on paye, et moins ça marche. Plus on dépense et plus on nous explique que c'est la pénurie dans nos services publics ». Suivent 20 propositions de réformes adoptées par nos voisins, dont la dernière est « autoriser des classements officiels sur la qualité des services publics », comme cela fonctionne bien en Suisse ...

. Sur ce sujet, le bel ouvrage du Professeur François Facchini (« Les dépenses publiques en France », De Boeck, février 2021) est clair : « Le statut quo français se comprend comme une conséquence d'un régime de connaissance et de groupes d'intérêts favorables à la dépense publique. Les décideurs publics ne disposent pas de la connaissance nécessaire pour évaluer négativement la dépense publique et développent, à cette occasion, un biais idéologique pro-dépense. Ils ont aussi tendance à croire qu'il n'est pas dans leur intérêt de réformer le secteur public et de modifier le périmètre d'intervention de l'État.

Si on a confiance dans l'économétrie des dépenses publiques, la dépense publique en France est excessive. Il serait objectivement d'intérêt général de redessiner les liens qu'entretiennent les administrations publiques et la société civile. Il n'y a pas dans ces conditions de bonnes raisons du statut quo français. Il ne sert pas l'intérêt général, mais probablement les intérêts privés des groupes les mieux organisés de la société (Frey, 1990). Ces groupes ont beaucoup à perdre et disposent d'un bon accès à l'information et aux ressources politiques. Ils peuvent se mobiliser de manière plus efficace qu'un large groupe au sein duquel les gains (ou les pertes) sont répartis de manière plus diffuse. Le statut quo français devient, dans ce cadre, la conséquence de biais idéologiques et d'intérêts bien organisés qui bloquent une réforme pourtant d'intérêt général ». On peut facilement trouver dans cet argumentaire un lien à établir

avec le propos de P. François et C. Lemerrier quand ils montrent que c'est l'État qui construit le capitalisme - et non l'inverse - et qu'il le fait toujours au profit d'un groupe social déterminé (voir plus loin page 68).

Dans son livre, François Facchini nous fournit un autre exemple de l'utilité de l'analyse statistique pour mieux apprécier la situation économique et sociale et pour éclairer les décisions politiques. C'est l'évolution pour la France de la courbe de BARS (du nom des 4 économistes R. Barro, D. Armeij, R. Rahn et G. Scully) qui montre la relation - non linéaire - entre la croissance de l'État appréciée par le ratio dépenses publiques / PIB, et la croissance économique. La voici :



C'est à la fin des années 1940 que le secteur public français avait une taille optimale (ratio de 30%) et on note que depuis on s'en est progressivement et significativement écarté. « La dépense publique au-delà d'un certain niveau semble plutôt desservir l'objectif d'amélioration du bien-être matériel qui fonde la mise en œuvre des conditions d'une liberté réelle ».

• Le deuxième exemple est celui que donne le baromètre que calcule annuellement l'Institut Delouvrier pour mesurer la satisfaction que retirent des services publics les Français et les usagers. C'est ainsi que la livraison de novembre 2022 indique que :

« Depuis 2016, l'opinion des Français à l'égard de l'action de l'État dans ses différents domaines affichait une constante amélioration jusqu'à atteindre l'an dernier le plus haut niveau jamais enregistré dans notre baromètre (avec une moyenne de 52% de bonnes opinions).

On observe cette année un net retournement de tendance : l'opinion moyenne des Français à l'égard des différents services publics enregistre une forte baisse. Elle perd en effet 6 points et retombe ainsi à 46% de bonnes opinions, en-dessous du niveau de 2019.

Cette baisse n'épargne aucun domaine d'action mais est particulièrement marquée dans deux domaines : l'éducation nationale et la santé, des services publics dont les difficultés – de recrutement mais aussi de manque de moyens – ont été largement médiatisées ces derniers mois.

- Avec 39% des Français qui ont une bonne opinion de l'action de l'État dans ce domaine, l'éducation nationale enregistre en effet une baisse de 12 points en seulement un an (après avoir déjà reculé de 4 points l'an dernier).
- S'agissant de la santé publique, les jugements se dégradent également : avec une baisse de 11 points, ce sont désormais seulement 48% des Français qui ont une bonne opinion de l'action de l'État dans ce domaine, un niveau similaire à celui enregistré avant la crise sanitaire.

Deux autres domaines – en queue de classement – enregistrent également des reculs notables :

- La justice, avec seulement 33% des Français (-5 pts) qui ont une opinion positive de l'action de l'État dans ce domaine ;
- Et l'environnement (39%, -6 pts), après un été marqué par des épisodes de canicule inédits. Même s'ils enregistrent également des baisses, deux domaines d'action parviennent toujours à tirer leur épingle du jeu et restent en tête :
- La police et la gendarmerie : 64% des Français (-4 pts) ont une bonne opinion de l'action de l'Etat dans ce domaine ;

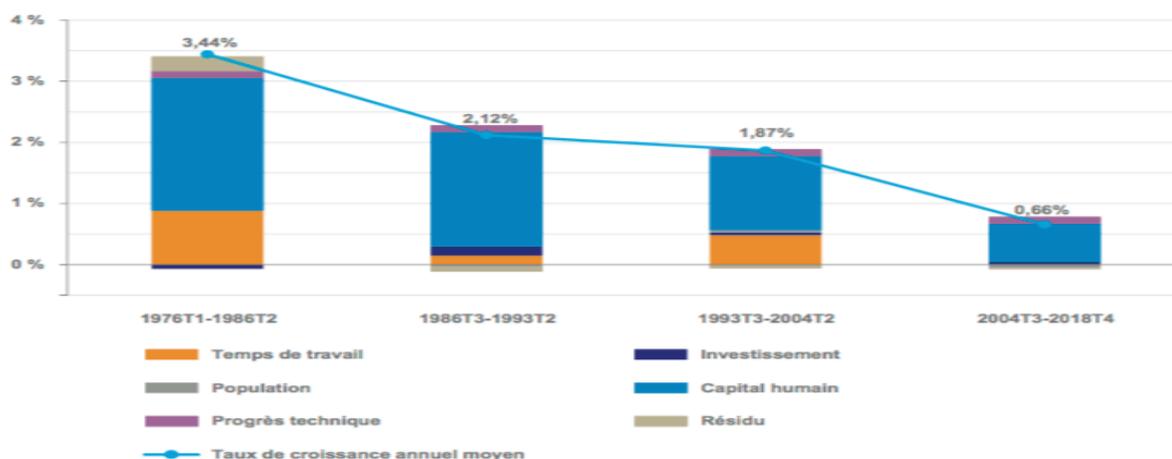
- Et la sécurité sociale : 63% d'opinions positives, en recul également de 4 points cette année. À la faveur du recul de la santé publique, la fiscalité s'invite cette année en 3^{ème} position avec 49% d'opinions positives.

Dans ce contexte, l'opinion sur l'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre le chômage (qui s'était fortement améliorée ces dernières années) n'enregistre qu'une faible baisse : 41% des Français en ont une opinion positive (-2 pts). Ils n'étaient que 11% en 2014.

À cet égard, il convient de préciser que, malgré ces baisses notables, l'opinion moyenne des Français à l'égard de l'action de l'État reste à un meilleur niveau que celui enregistré entre 2012 et 2018 ».

• Le troisième exemple concerne un thème auquel j'attache personnellement une importance capitale, celui du niveau de compétences des Français, dans la mesure où il apparaît clairement que l'évolution de la productivité du travail est à relier directement à celles de la quantité et de la qualité du capital humain (le problème est même européen : la compétitivité de l'économie européenne est davantage liée à la qualité des compétences de la population active qu'au coût du travail). En effet, les auteurs d'une note très récente de France Stratégie, en se fondant sur le modèle robuste de Solow augmenté, considèrent qu'il y a 4 déterminants de l'évolution de la productivité du travail : la propension à investir dans le capital technique, la croissance de la population en âge de travailler, le capital humain - évalué essentiellement par l'augmentation du niveau d'études moyen de la population - et le progrès technique. « L'analyse empirique démontre que, dans le cas de la France, la quasi-totalité de l'évolution de la productivité horaire du travail agrégée⁶⁵ sur les 40 dernières années peut être expliquée par les déterminants retenus ». Suivent alors le schéma et le commentaire suivants :

Graphique 3 – Contribution des déterminants structurels à la croissance de la productivité du travail



Note : le taux de croissance présenté ici correspond au taux de croissance annuel moyen de la productivité horaire du travail entre chaque sous-période.

Sources : données Insee et Goujon *et al.* (2016), calcul France Stratégie

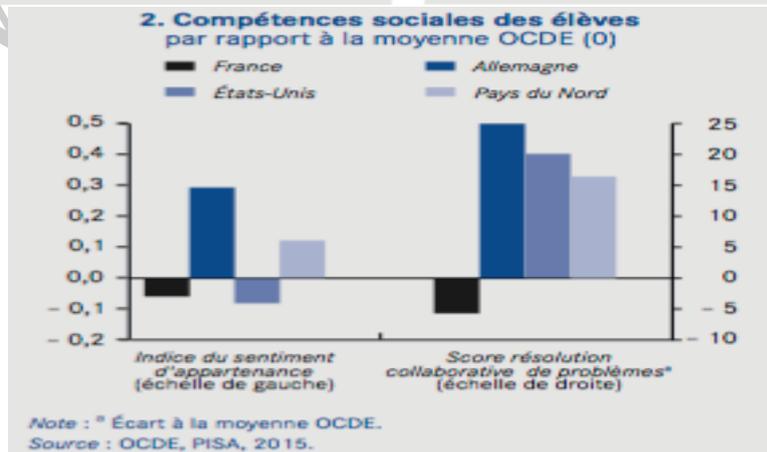
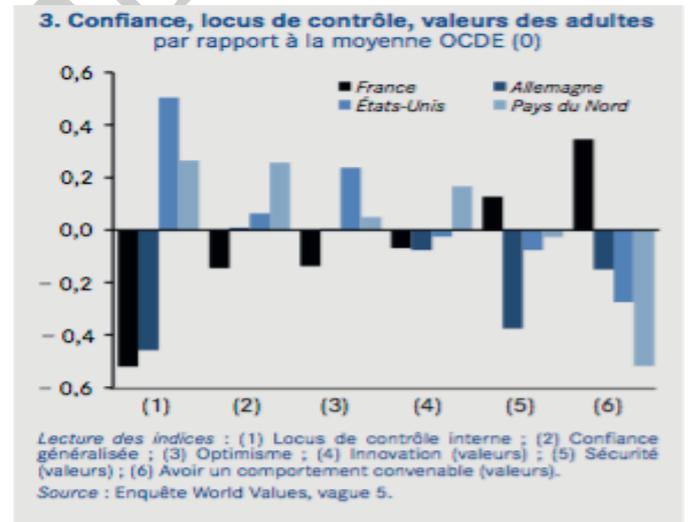
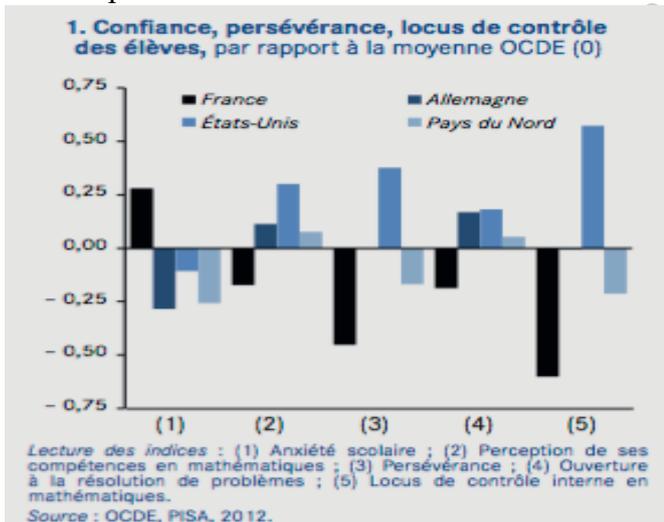
« Cette décomposition met en évidence la forte contribution du capital humain aux gains de productivité ainsi que son rôle majeur dans leur ralentissement. Le capital humain désigne l'ensemble des capacités et des compétences qu'un individu peut mobiliser dans le processus de production. Il est maintenant bien établi qu'un fort niveau de compétences, en adéquation avec les besoins de l'appareil productif, conditionne les performances des travailleurs et des managers, réduit le coût d'adoption des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques de production, et favorise l'innovation ». On peut ajouter d'une part que la désindustrialisation et le déficit extérieur de la France sont essentiellement dus à l'insuffisance des compétences et, corrélativement, à celle de l'innovation, et non à la concurrence des pays à bas coûts salariaux, et d'autre part que du niveau des compétences dépend directement le taux d'emploi et que lorsque ce taux d'emploi est élevé, les inégalités de revenus sont plus faibles, que la pression fiscale est moins forte, que le revenu par tête est plus grand et que la population sous le seuil de pauvreté est moins nombreuse ; or, la France, avec un taux d'emploi moyen de 62,4% sur la période 2002-2019, est l'un des pays de l'OCDE les plus mal placés). Il est regrettable que les gouvernements successifs n'aient pas

⁶⁵ « Agrégée » en ce sens que les données concernent tous les secteurs, y compris les administrations publiques.

connu de tels chiffres : ils auraient alors peut-être mené des politiques en matière d'éducation et de formation qui auraient sans doute permis à notre pays d'éviter un déclassement qui ne peut que s'aggraver à terme.

L'analyse prend même un tour encore plus dramatique quand on prend conscience que des compétences insuffisantes sont au cœur de deux cercles vicieux. En effet, parce que ces compétences insuffisantes sont associées à la fois à un taux d'emploi faible et à un poids faible de l'industrie dans l'économie, ces deux faiblesses se conjuguent pour accroître considérablement les inégalités de revenus primaires. Par conséquent, la situation nécessite la mise en place de politiques de redistribution de grande taille. Or, ces politiques demandent un financement qui va se traduire par une augmentation des prélèvements obligatoires, en particulier des taxes et cotisations qui frappent les entreprises. D'où un double cercle vicieux puisque le taux d'emploi et le poids de l'industrie dans l'économie vont à nouveau faiblir ; et ainsi de suite.

Dans une note du Conseil d'analyse économique d'octobre 2018 consacrée à « Confiance, coopération et autonomie, pour une école du XXIème siècle », on lit : « Le Parlement européen et le Conseil européen ont défini huit compétences clés servant de cadre de référence pour les professionnels de l'éducation et de la formation. La compétence centrale est dénommée "apprendre à apprendre" ; cette capacité d'apprentissage est décrite comme reposant sur l'aptitude à l'autodiscipline, l'autonomie, la capacité de l'individu à surmonter les obstacles, une attitude positive orientée vers la résolution de problèmes, ainsi que la capacité à travailler en équipe – aptitudes que nous regroupons dans cette *Note* sous le terme de compétences socio-comportementales. Or la France se caractérise par un retard important dans ce domaine, ce qui a des conséquences sur l'apprentissage lui-même, la réussite scolaire et ensuite l'emploi ». La même note du CAE propose les schémas suivants pour montrer comment se situent les Français par rapport à d'autres pour les compétences socio-comportementales : le constat nous est très défavorable. Or, ces compétences renforcent les performances académiques ainsi que les chances de réussite professionnelle.



Il n'est donc pas étonnant de constater que les résultats français aux enquêtes internationales PISA et TIMMS sont décevants et même qu'ils se détériorent : aujourd'hui, l'étude PISA classe les élèves français au 23^{ème} rang sur les 79 pays participants pour la compréhension de l'écrit, les mathématiques et les sciences et insiste sur l'incapacité de notre système éducatif à réduire l'impact du milieu socio-économique sur les résultats scolaires ; l'étude TIMMS met notre pays en avant dernière position mondiale pour le niveau des élèves de CM1 en mathématiques et sciences et également dans les derniers pour les élèves de 4^{ème}. Grâce à ces statistiques, on prend conscience de la situation désastreuse dans laquelle se trouve notre jeunesse et de l'avenir que cela nous prépare : « il semble que le déclin ait commencé il y a vingt-cinq ans. On aurait dû s'en rendre compte » comme le dit Jacques Attali, qui ajoute : « nous vivons la conspiration du silence de la médiocrité. Et il n'y a pas de pire poison que la médiocrité » ; réflexion qui pourrait s'appliquer à d'autres services publics... Sébastien Soriano écrit que « le chiffre agit comme un écran dérivatif, qui occulte la réalité dans sa complexité, sa diversité et sa richesse ; et par la logique des indicateurs de performance fait diverger progressivement la représentation officielle de la réalité pratique ». Les exemples donnés plus haut montrent qu'il faut au moins nuancer cette affirmation parce que le problème est ailleurs : dans beaucoup trop de domaines de la vie politique et de la fonction publique, on ignore ou on cache ou on déforme la réalité que les statistiques révèlent et on met sous le tapis les problèmes qu'elles posent ; et ce comportement coupable se trouve à tous les niveaux⁶⁶.

• Quatrième exemple, dans une étude de R. Faquet et V. Malardé, de la Direction générale du Trésor - qui est le cœur du ministère de l'économie où s'élaborent les prévisions macroéconomiques pour éclairer les décisions gouvernementales -, on a des informations précieuses sur les ressorts de la transformation numérique, ses conséquences sur l'économie en général et les entreprises en particulier, ainsi que sur le degré de numérisation des entreprises françaises, comparé sur le plan international. « La crise sanitaire a montré que le numérique peut contribuer à une plus grande résilience de l'économie, en permettant des modes d'organisation flexibles et la vente à distance. Une politique publique de numérisation du tissu productif devrait cibler prioritairement les entreprises les plus contraintes financièrement et disposant d'un accès limité à l'information sur les bénéfices des technologies numériques. Elle doit s'accompagner d'un soutien aux infrastructures (Très Haut Débit, 5G) et d'un ensemble cohérent de politiques visant à faciliter le développement du numérique (soutien à la recherche, formation, cybersécurité, etc.). C'est pourquoi la numérisation de l'économie est un axe important des mesures prioritaires du plan de relance. (...) L'industrie française apparaît globalement dans la moyenne européenne en termes de numérisation des processus de production et présente un taux de robotisation cohérent avec sa structure sectorielle et sa population active. Si les entreprises françaises connaissent un retard, notamment par rapport aux entreprises allemandes, en matière de logiciels de relation client et de radio-identification (avec un taux d'adoption deux fois plus bas en France qu'en Allemagne), leur degré de numérisation est supérieur à (ou proche de) leurs concurrentes aussi bien sur des outils numériques matures (logiciels de gestion, traitement automatisé des factures) que sur les technologies émergentes (informatique en nuage, données de masse). Ce constat reste vrai sur le champ marchand total ou restreint aux PME ».

On apprend dans cette étude que la numérisation est neutre sur l'emploi total mais qu'elle détruit des emplois industriels, et accentue la polarisation du marché du travail ; ce qui peut fragiliser le tissu productif général. On constate aussi que depuis 2005 la contribution de la numérisation de l'économie aux gains de productivité s'est nettement essoufflée ; mais il faut avoir conscience que l'utilisation de nouvelles technologies peut se traduire par des gains de productivité avec plusieurs années de retard selon le temps qu'il faut pour mettre en place de nouvelles organisations de la production et encore davantage pour faire émerger les qualifications nécessaires ; d'où l'importance du système de formation pour nourrir à la fois le dynamisme et la compétitivité de l'économie. En cela, cet exemple rejoint le précédent.

Au total, les « chiffres » alertent sur le fait que non seulement les performances de notre économie en général mais aussi la qualité de nos services publics en particulier, et donc l'efficacité de l'État, s'expliquent par

⁶⁶ Un État en réseau serait-il assez vertueux pour empêcher un tel comportement ?

un système d'enseignement insuffisant⁶⁷.

La formation des enseignants est bien sûr une source d'amélioration notable parce que des progrès significatifs peuvent provenir d'une réorientation des méthodes pédagogiques (« les enquêtes internationales montrent que les méthodes pédagogiques en France sont singulières, laissant peu de place à la personnalisation du travail et au travail coopératif, au profit d'un enseignement vertical privilégiant le travail individuel associé à un système d'évaluation anxiogène qui perpétue les écarts de performances »). Mais la structure du système éducatif dans son ensemble est également en cause, en particulier avec son dualisme encore trop net Grandes écoles / Universités et avec le formatage excessif des élites de la haute fonction publique, d'où la formation d'une pensée unique trop souvent marquée par une modération malade et un conformisme abrutissant, des schémas de réflexion standardisés et le développement d'un « politiquement correct » aux effets délétères. Dans les autres pays européens, la technocratie n'est pas formatée par une seule école ; certes, elle est formée très souvent dans les mêmes universités mais pas dans les mêmes formations. Le système français est d'ailleurs très critiqué ailleurs : c'est ainsi que les Allemands considèrent que lorsqu'ils sont face à la technocratie française, ils ne sont pas en général face à des personnes qui connaissent de manière approfondie les sujets traités mais face à des personnes formées à parler de questions divers et variées de manière superficielle. Pour étayer ce point de vue, il est intéressant - bien qu'il soit un peu ancien - de se rapporter à l'ouvrage de Claire Oger (Presses de Sciences-Po ; Septembre 2008), « Le façonnage des élites de la République ; culture générale et haute fonction publique ». De même que la massification du second degré ne s'est pas du tout accompagnée de la démocratisation des collèges et des lycées, les grandes écoles formant les hauts-fonctionnaires n'ont pas du tout démocratisé leur recrutement (voir l'étude publiée en janvier 2021 par l'Institut des Politiques Publiques, « Quelle démocratisation des grandes écoles depuis le milieu des années 2000 ? », rapport IPP n°30 et note IPP n°61), d'où des mécanismes de reproduction des élites, ce qui a des effets négatifs sur le fonctionnement de l'État.

Notes finales :

- 1) Le système d'éducation et de formation comme facteur décisif de la qualité des services publics trouve en quelque sorte son prolongement dans l'« État apprenant » que Sébastien Soriano appelle de ses vœux. Personnellement, je renvoie sur ce thème à l'article de Malek Shah Bin Mohd Yusiff paru en 2005 dans la Revue Internationale des Sciences administratives : « Le service public : une organisation apprenante ».
- 2) On peut en définitive relier les 3 observations faites précédemment - l'État n'est pas une entreprise, l'application à l'État des méthodes du NPM et le mythe du chiffre - : en tant qu'organisation, l'État peut légitimement trouver utile d'utiliser des techniques qui font leurs preuves dans d'autres contextes, et les méthodes d'analyse statistique des données en font naturellement partie (« les chiffres sont consubstantiels à l'action étatique, comme en témoignait déjà le « nilomètre » de l'Égypte antique » (Catherine Fallon).

Mais

le problème crucial,

c'est que l'État noie constamment ses agents sous une avalanche de demandes d'informations chiffrées et de tableaux statistiques dans tous les sens et que les agents ressentent ce travail supplémentaire - très lourd et fastidieux - comme une contrainte insoutenable parce qu'ils ne voient jamais les conséquences qu'en retirent les services chargés de les exploiter ni, a fortiori, les décisions qui en découlent. Le sort réservé à ces masses de statistiques est le même que nombre de rapports de la Cour des Comptes et de bien d'autres organismes similaires, publics

⁶⁷ Un État en réseau souffrirait lui aussi forcément de cette insuffisance.

ou non. C'est d'autant plus un scandale que toutes ces informations et ces rapports sont très riches d'enseignements et renferment des analyses précieuses pour la prise de décision et l'action publiques, mais la Haute fonction publique et surtout les responsables politiques n'en font jamais rien ou si peu. Cette situation ne peut entraîner que frustration, épuisement, sentiment d'écœurement, colère et démotivation chez les agents de l'administration⁶⁸.

Dans son livre, Sébastien Soriano cite un numéro de 2005 de la revue « Sociologie du travail » pour un article de Philippe Bezes : « le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française ». Il est également intéressant de lire dans la même revue le dossier du numéro de juillet-septembre 2011 sous la direction du même auteur, consacré à « NPM et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? ». Son résumé est ainsi rédigé : « La multiplication de réformes, au sein des administrations, mobilisant des principes et des instruments inspirés de la doctrine du New Public Management (NPM), a provoqué protestations et mobilisations collectives de la part de nombreux groupes professionnels dans de nombreux secteurs (santé, éducation, justice, travail social, recherche...). Ces phénomènes font surgir des interrogations sur le devenir des groupes professionnels inscrits dans les services publics en particulier sur la remise en cause de leur autonomie par les réformes NPM. L'opposition entre NPM et professions, pour heuristique qu'elle soit, n'épuise pas l'analyse. Faut-il penser ces changements en termes de déclin des professions, de rétrécissement des autonomies professionnelles, de mutations des modèles professionnels, de recomposition du professionnalisme, etc. ? Ces questions se situent au carrefour d'une actualité vive — en France et en Europe — et de réflexions sociologiques

⁶⁸ En juin 2021, l'enseignante-chercheuse Sandrine Garcia a écrit un bel article, « Quand les enseignants claquent la porte », où non seulement elle montre en quoi une application inadaptée du NPM est nocive mais aussi à quel point la combinaison de plusieurs objectifs, chacun ayant sans doute sa raison d'être spécifique, comme l'austérité budgétaire, l'inclusion scolaire et la différenciation pédagogique, crée des conditions d'un véritable cauchemar pour les enseignants. Des analyses similaires peuvent être trouvées dans un autre service « tutélaire », le système de santé.

Le malaise des agents publics se ressent aussi, et très fortement, dans les administrations correspondant aux fonctions régaliennes de l'État (Défense, Justice, Intérieur, Renseignement). Cela n'est pas très étonnant quand on constate - encore des chiffres... ! - que ces fonctions représentent 2,8% du PIB au milieu des années 2010 contre 6,5% au milieu des années 1960 alors que les dépenses sociales sont passées de 15% à 34%. Les dépenses régaliennes ont été d'autant plus cruellement sacrifiées sur l'autel des normes budgétaires qu'il fallait augmenter les dépenses susceptibles d'acheter la paix sociale. C'est la preuve, s'il en est besoin, qu'un tel « mauvais gouvernement » fait passer le long terme bien après le court-terme et que les intérêts particuliers, souvent de petites minorités, sont privilégiés au détriment de l'intérêt général. Le traitement du pôle Justice depuis des décennies illustre ce mauvais gouvernement : ce pôle ne représente au milieu des années 2010 que 12% des dépenses régaliennes et 0,63% des dépenses publiques. Selon la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), la France ne consacre que 64 euros par habitant aux dépenses de justice contre 92 au R.-U., 114 en Allemagne et 122 aux Pays-Bas. Malgré l'augmentation du nombre de juges professionnels ces dernières années, la France en a 10 pour 100 000 habitants contre 24 en Allemagne. Les fonctions tutélaires (santé, formation) sont également mal-traitées. Quand on sait par exemple que les crédits publics consacrés à la santé sont en France deux fois inférieurs à ceux de l'Allemagne et qu'ils ont diminué de 28% entre 2011 et 2018, on n'est plus surpris que la recherche française ait décroché. Tout cela n'est-il pas proprement scandaleux ?

Lors d'un entretien qu'elle a accordé début décembre 2020, Cécile Dufлот revient sur son expérience de ministre et fait de pertinentes réflexions sur les relations entre le monde politique et celui des agents de l'administration. En parlant de son expérience, elle dit notamment : « Je trouve une administration qui a été extrêmement malmenée. En particulier l'administration déconcentrée, qui n'avait pas vraiment de pilote et à qui on demandait de faire des choses sans lui en donner les moyens. Ça, je crois que c'est la pire chose. Je pense qu'il y a une maltraitance de l'administration d'État et des agents publics qui, à certains égards, ne serait pas tolérée dans le privé. Ça n'existerait pas de faire ça à ce point-là, de filer des objectifs sans les moyens. (...) J'ai l'impression qu'au sein de l'État, les gens ont baissé les bras. On a moins de monde, on a moins de budget, on n'a pas donné de cap, et les gens ont baissé les bras ».

Pour alimenter la thèse du malaise des agents publics, certains ne se privent pas de se référer à la grande enquête menée en 2021 à l'initiative du « Collectif Nos services publics » qui montre que « 80% des répondants sont touchés par un sentiment d'absurdité ». Mais, et les concepteurs le notent clairement, « le panel des répondants ne peut être considéré comme "représentatif" de celui des agents de la fonction publique, ne serait-ce que du fait du mode d'administration du sondage, volontaire en ligne. Pour cette raison, les résultats et les chiffres mis en avant ne peuvent être extrapolés à l'ensemble du secteur public ». Il faut en particulier remarquer que les agents du système scolaire et universitaire représentent à eux seuls 41% des répondants ! Or, il est évident que ces fonctionnaires constituent à maints égards une population très particulière parmi les agents publics.

continues. Elles sont développées et traitées ici à partir de terrains empiriques, d'échelles d'analyse et d'expériences de recherche variées. Les contributions à ce dossier explorent ainsi les déclinaisons des tensions entre NPM et professions ».

3) Dans le même ordre d'idées et à propos des longues pages que Sébastien Soriano consacre à la profession hospitalière ainsi qu'à d'autres métiers comme ceux de la police, je ferais trois réflexions qui me sont inspirées par la lecture du volume 31/4 de 2014 de « Politiques et management public » :

- D'abord, C. Bonnier, I. Flachère et O. Saulpic ont étudié le fonctionnement d'un hôpital et émettent l'avis suivant dans leur conclusion : « Loin des comportements de résistance, de détournement ou de récupération de la part des personnels soignants documentés dans la littérature, médecins et cadres supérieurs de pôles se sont ici emparés des outils et indicateurs de mesure de la performance, cherchent à les comprendre, voire à les améliorer, leur consacrent du temps et de l'attention mais semblent ne rien en attendre en retour : ni pour l'amélioration de la gestion de leur activité, ni en termes de récompense, gratitude ou bénéfices directs ou indirects qu'ils pourraient obtenir de la part de la direction en échange de cette utilisation ».

- Ensuite, quand on pense en particulier au cas de la police, on peut se demander si Sébastien Soriano n'aurait pas dû s'attaquer à la « politique du chiffre » plutôt qu'à la « culture du chiffre ». En effet, un autre article traite des effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France et on lit dans le résumé : « La nécessité de rendre des comptes et de faire remonter l'information à tous les échelons de la hiérarchie, du commissariat au ministère, a contribué à un renforcement de la pyramide hiérarchique tout en réduisant la marge d'autonomie des agents. Ceux-ci ressentent une forme de frustration face à des demandes de plus en plus pressantes d'information et de résultats émanant de la hiérarchie. En découlent un certain nombre de stratégies d'évitement, d'adaptation, voire de tricherie, afin de fournir de bons chiffres en réponse aux objectifs assignés par le niveau supérieur, souvent suspecté de se soucier uniquement des statistiques au détriment de l'efficacité du "vrai" travail policier. Les effets centralisateurs sont ainsi contrebalancés par des pratiques centrifuges ».

- Enfin, l'économiste Robert Salais écrit dans son propre article : « La quantification, que mobilise la gouvernance par les nombres, elle-même portée par les technologies du Nouveau Management Public, fonctionne à l'envers. La quantification n'est plus le préalable à la décision, mais elle lui est soumise : son objet devient de produire les chiffres attendus par le décideur. Cela ne va pas de soi et sème le trouble. En témoignent les études sur ces réformes "managériales" et sur ce que les acteurs ressentent dans leur mise en œuvre. Ceux-ci commencent à comprendre qu'ils sont mobilisés de haut en bas de la filière d'action afin de trouver à leur niveau les moyens pour augmenter la performance telle qu'elle s'inscrit in fine dans le tableau de bord du décideur central. Certains s'y engagent, beaucoup comprennent qu'il faut exhiber, quoi qu'il en soit et quelle qu'en soit la manière, les chiffres attendus, quelques-uns se révoltent. Ce genre de phénomène se produit autant dans la sphère publique qu'au sein des entreprises privées du management desquelles provient l'usage du "tableau de bord" (*scoreboard*) qui, en un nombre limité de chiffres, prétend suffire à piloter l'entreprise. Bien des témoignages (en premier lieu ceux des consultants en organisation mettant en œuvre ces méthodes) soulignent les tensions que provoque la redescende des décisions qui découlent de l'utilisation de ces technologies, au sein d'usines qui sont elles-mêmes enracinées dans des dynamiques et tissus sociaux et historiques nationaux qui leur sont propres. Ces tensions s'observent actuellement au sein de l'appareil public, mais cela n'a-t-il pas encore conduit à une critique permettant d'explicitier clairement ces mécanismes ou de proposer des méthodes et instruments alternatifs ».

Notons que la réflexion de l'économiste Salais sur la relation entre « chiffre » et démocratie rejoint celle du psychanalyste Serge Dziomba citée plus haut.

Addendum :

Fin mars 2021, l'Institut Montaigne fait paraître un entretien avec Alain Lambert, ancien ministre du budget et la réforme budgétaire et aujourd'hui président du Comité national d'évaluation des normes, et qui a joué un rôle central dans la conception de la LOLF, il y a donc 20 ans. Parmi ses intéressantes réflexions, il en est une qui va tout-à-fait dans le sens de la remarque que je viens de faire et qui montre bien que Sébastien Soriano fait à la LOLF - et plus largement au NPM - un mauvais procès : « (...) Finalement, les agents publics s'épuisent à renseigner d'innombrables informations statistiques, souvent peu en rapport avec leur activité réelle, et qui ne sont examinées par personne. D'une nouvelle constitution financière qui visait la réforme de l'État par la performance, en s'appuyant sur les résultats et non sur les moyens, il est résulté une batterie gigantesque d'indicateurs totalement indifférents au Parlement qui persiste à vouloir infléchir le budget initial alors que c'est la fonction de l'Exécutif. Les principes fondateurs, - qui visaient un changement de logique, une confiance *a priori*, une culture de résultats plus que de moyens, un élan managérial, des pratiques innovantes, de nouvelles responsabilités avec des marges de manœuvre élargies, - ont été dévitalisés par un appareillage bureaucratique bloquant. (...) ». En 2013, dans La Tribune, Alain Lambert considérait que « la LOLF n'est aujourd'hui qu'une Rolls sur un chemin de terre » pour résumer la situation car, pour lui, « La LOLF a échoué à dépasser les rigidités institutionnelles et à casser les logiques d'organigramme, d'où la génération de programmes souvent artificiels, faiblement cohérents et ne constituant pas des outils pédagogiques d'explication de la dépense. Les systèmes d'information budgétaire et financière n'ont pas suivi avec une information particulièrement lacunaire au niveau de l'exécution budgétaire ». De son côté, Didier Migaud a assimilé le budget 2006 entièrement régi par la LOLF à une « tricherie organisée ». Dans un entretien donné en 2019 pour la revue « Gestion et Finances Publiques », Didier Migaud évoque 4 motifs de déception pour lui : la première déception, « la plus substantielle », concerne la culture de la gestion par la performance puisque, selon lui, la greffe n'a pas pris ; son second motif de déception concerne le faible degré de responsabilisation des gestionnaires publics ; le troisième motif est que le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement est resté très limité et, enfin, le quatrième motif de déception concerne la comptabilité générale mise en place qui n'est pas assez utilisée. Bref, la pratique de la LOLF s'est écartée dès le début de son esprit⁶⁹. Notons qu'Alain Lambert et Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes pendant 10 ans, sont souvent considérés comme les « pères » de la LOLF. Cela dit, dans l'entretien accordé à L'Institut Montaigne, Alain Lambert fait un diagnostic et des propositions que ne renierait sans doute pas Sébastien Soriano.

Toujours concernant la LOLF, corrigeons une erreur qui n'est pas négligeable : « LOLF » ne signifie pas « loi d'orientation des lois de finances » (p. 44) mais « loi organique relative aux lois de finances », ce qui a une signification juridique très précise. Et il est assez condescendant de la considérer comme une « sorte de totem suprême autour duquel les grands sorciers de l'État effectuent leurs danses cérémoniales que sont la préparation et l'exécution des lois de finances et des programmes budgétaires ». Il aurait été plus judicieux que Sébastien Soriano discute de la qualité des modélisations utilisées par le ministère pour élaborer les lois de finances en respectant cette « LOLF » puisque c'est par là que se forment les « chiffres » à la base des décisions politiques. Il aurait eu alors l'occasion à la fois de mieux apprécier la confection des modèles de nature comptable pour les prévisions à court terme et des modèles d'inspiration macroéconométriques pour les prévisions à plus long terme, en particulier le modèle Opale, et de comprendre la difficulté de pratiquer de telles prévisions, pourtant si nécessaires, en période de crise aiguë comme en ce moment. De manière encore plus déterminante, il aurait été très instructif de se pencher sur les insuffisances de la comptabilité publique et sur les problèmes d'organisation et de qualité des systèmes d'information de la DGFiP (direction générale des finances publiques). Rappelons que la comptabilité publique - qui alimente la comptabilité nationale - a deux dimensions, celle d'une comptabilité budgétaire - qui est une comptabilité « de caisse » se subdivisant elle-même en une comptabilité de « crédits de paiements » et une comptabilité des « autorités d'engagement » - et celle d'une comptabilité générale. Or, pour mieux évaluer l'efficience des services publics, il serait nécessaire

⁶⁹ Il est intéressant de noter que l'esprit de la LOLF se fonde beaucoup sur « l'analyse économique du droit » : « Les principes de l'analyse économique du droit impliquent une démarche de type "utilitariste" sous forme d'un calcul économique et vise à quantifier les répercussions économiques de la règle de droit à travers le prisme de l'efficacité » (Jean-François Calmette).

de « brancher » sur une comptabilité générale plus complète une comptabilité analytique fiable, comptabilité analytique qui fait d'autant plus grandement défaut qu'il n'y a qu'elle qui puisse fonder un véritable contrôle de gestion. On comprend donc que la comptabilité publique a des progrès à faire en s'inspirant de la comptabilité privée... Enfin, il faut savoir que depuis quelques années les députés L. Saint-Martin et E. Woerth ont lancé un projet de modernisation de la LOLF pour à la fois cadrer davantage l'évolution de la dépense publique en distinguant notamment ce qui relève du fonctionnement et de l'investissement et organiser un débat annuel sur la soutenabilité de la dette publique. Par ailleurs, il est certain que l'esprit de la LOLF est de combiner au mieux efficacité, efficience et budgétisation, mais que cela ne suffit évidemment pas : encore faut-il que ces dimensions de la performance ne soient pas limitées à ces critères quantitatifs mais qu'elles intègrent aussi des facteurs qualitatifs.

Ajoutons pour finir sur ce point que la LOLF constitue une étape importante dans la gestion budgétaire publique : la RGPP (révision générale des politiques publiques ; 2007) et la MAP (Modernisation de l'action publique ; 2012) qui ont suivi sont des démarches qui en découlent. Aujourd'hui, plusieurs impératifs semblent faire partie du nouveau vocabulaire du manager public : proximité (participation sur le plan local et relation avec les publics de l'action publique) et territorialisation, transversalité et réseaux d'acteurs publics (avec hybridation pour les cas mi-publics / mi-privés ? Si oui, remplacement de « management public » par « management non marchand), responsabilité / responsabilisation, participation et concertation, innovation, ...

• **Le mythe du contrôle.**

D'abord, Sébastien Soriano évoque à titre d'illustration

l'inspection des enseignants

dans l'Éducation nationale, univers que je connais mieux que d'autres. Mais depuis de nombreuses années, l'inspection développe beaucoup ses missions de conseil et d'accompagnement qui priment maintenant sur celles d'évaluation et a fortiori de sanction. Et, paradoxalement, je me rappelle d'une réflexion que m'a faite une étudiante de la classe préparatoire « ENS-Cachan » où j'enseignais sur les cours qu'elle suivait par ailleurs en Université : « les enseignants universitaires auraient bien besoin d'être inspectés comme ils le sont dans les lycées » ... L'évolution des carrières des « enseignants-chercheurs » résulte du nombre de publications dans les revues scientifiques et bien trop peu, au contraire, du niveau de satisfaction des étudiants. Cela dit, il est vrai que l'Éducation nationale est un exemple de l'application du NPM : on évalue à 30% seulement le temps que passent les inspecteurs pour leur mission d'évaluation, de conseil et de contrôle des enseignants, le reste du temps étant occupé à l'accumulation de notes et de rapports dont on n'est pas sûr qu'ils soient véritablement utilisés. Autre manifestation évidente de la gestion managériale du système éducatif : les élèves sont transformés en clients et consommateurs, les professeurs en prestataires de services et les recteurs en super-managers.

Ensuite, Sébastien Soriano vante les mérites de

l'empowerment⁷⁰.

Sur ce thème, on ne peut pas faire l'économie de la lecture d'un numéro qui date de début 2006, de la revue « Géographie, Économie, Société » éditée par Lavoisier. Dans son éditorial qui présente l'ensemble des contributions, Bernard Jouve pose les termes de la controverse que l'on trouve dans la littérature scientifique sur ce sujet : « Elle oppose, d'une part, les tenants d'une lecture optimiste de l'empowerment,

⁷⁰ Sébastien Soriano propose judicieusement de le traduire par « encapacitation » parce qu'il montre bien l'articulation entre la dimension de pouvoir, qui est à la racine du mot, et celle de processus d'apprentissage pour y accéder. Par ailleurs, la notion renvoie facilement à celle de « capabilité » chère à Amartya Sen. Et on peut y ajouter celle de reconnaissance, au centre de l'analyse d'Axel Honneth, ce qui explique que capabilité et reconnaissance jouent un rôle important dans « Les nouveaux pouvoirs d'agir » tels que les analyse Vanessa Wisnia-Weill (Seuil ; La République des idées ; février 2020). Dans cet ouvrage, l'auteur s'intéresse à la capacité d'agir de façon générale et à celle des moins favorisés en particulier ; et cela dans les différentes sphères de l'individu, notamment celle du politique pour réfléchir sur la citoyenneté du futur : la participation des moins favorisés est une question essentielle pour que l'État en réseau soit pleinement démocratique.

vecteur de démocratisation et de rupture des rapports de domination entre la société civile et l'État, d'autre part, les sceptiques qui insistent davantage sur l'effet somme toute limité de ces dynamiques sociales et politiques sur la remise en question de ces rapports et, enfin, les critiques pour qui l'empowerment répond à une instrumentalisation par l'État de mouvements sociaux réformateurs afin de légitimer le virage néolibéral ». Parmi les contributions, celle de Julien Scolaro porte sur le cas français. Certes, ses réflexions remontent à quelques années, et sa conclusion pousse au scepticisme : « À la lumière de l'expérience du BASE Sud Audois, la politique des pays semble difficilement s'apparenter à une réelle "politique d'empowerment", permettant aux acteurs de la "société civile" de contribuer effectivement au développement économique local. Si elle témoigne d'une réelle territorialisation de l'action publique (Duran et Thoenig : 1996), elle établit également "une gouvernance institutionnelle" qui, consacrant les acteurs forts de la "société locale" (notables locaux, acteurs de la sphère politico-administrative, organismes à forte légitimité institutionnelle), écarte ou tient à distance les acteurs périphériques (Eme, 2005). En dépit de la mise à disposition d'espaces de débat public, les limites qui bornent l'implication de nouveaux entrants potentiels, notamment associatifs, dans l'arène des politiques publiques demeurent ainsi plurielles. Elles tiennent aux logiques de clôture, de filtrage et d'asymétrie (De Maillard, 2000) qui constituent des aspects incontournables de l'action publique en France »⁷¹.

Enfin, on peut établir un lien entre cette remarque et la remarque n°2 faite plus haut, en montrant l'importance d'un renouveau de la politique de l'aménagement du territoire

Sébastien Soriano montre bien la nécessité de « redonner ses lettres de noblesse à l'aménagement du territoire », qui apparaît aussi de manière éclairante dans la contribution que Martin Vanier a faite lors du colloque qu'il a codirigé au Centre culturel international de Cerisy en septembre 2019 sur « Un autre vocabulaire pour repenser l'aménagement du territoire », et que l'on trouve dans les actes « Repenser l'aménagement du territoire » (chapitre 3 de la 3ème partie ; Berger-Levrault, juin 2020). Citons notamment les passages suivants : « Plus tardivement que l'équilibre [des territoires], la proximité et l'autonomie sont entrées dans la rhétorique aménagiste avec le tournant de la décentralisation, qui est aussi le moment des premiers doutes de l'aménagement du territoire en France, sur fond d'une crise économique qui s'installe durablement. Comme l'équilibre, elles émergent à des usages bien plus larges que ceux relevant de la seule politique publique d'aménagement. La reconnaissance progressive de l'importance de l'individualité dans la société stimule à partir des années 1970-1980 un ensemble de courants de pensée plus ou moins critiques, qui vont de l'individualisme méthodologique à la sociologie de l'expérience, en passant par l'anthropologie du projet. (...)

Résumons l'intense débat sociétal de la proximité, pris en tenaille entre trois grandes analyses : la première dénonce le repli néolibéral des services publics en général et des services publics locaux en particulier, et voit donc dans la proximité une revendication de résistance ; la deuxième prend acte de la société mobile et est plus encline à saisir les nouvelles échelles de la proximité ; et la troisième s'appuie sur la révolution numérique du "à distance" pour passer du sujet "proximité" au sujet "accessibilité". Le débat est vif, car il touche au quotidien de chacun, aux droits sociaux, au devenir des offres territoriales, à l'imaginaire de l'abandon, voire du mépris. (...)

Les Français vivent-ils "de plus en plus loin de tout", comme le laisse penser l'appel permanent à rétablir la proximité ? S'agit-il d'une réalité objective, dont les diagnostics chiffrés ne sauraient pas rendre compte ? D'un sentiment d'éloignement, nourri par des cas emblématiques, en particulier concernant l'éloignement hospitalier, mais qui ne résume pas l'ensemble des offres de proximité ? Ou de quelque chose d'autre qui ne relève plus de la proximité ou de la distance physiques, mais d'autres enjeux

⁷¹ De nombreux auteurs partagent le scepticisme de Julien Scolaro, en particulier Thierry Trémine dont l'analyse va encore plus loin : « *Empowerment* est devenu un de ces mots magiques qui renvoie l'individu au management de lui-même. Alors qu'au départ, l'*empowerment* était une démarche collective qui signifiait la prise en main de son destin par une communauté ou un groupe social, il va vite devenir une antienne néolibérale illustrée par le fameux "il suffit de traverser la rue", s'adressant non plus à un groupe mais à un individu supposé fainéant et assez infantile pour que le DRH l'incite à aller voir de l'autre côté du pavé s'il y est. L'*empowerment* serait alors une solution facile à "l'empourrissement" des politiques publiques. Il faut d'ailleurs se rappeler qu'en tant qu'appropriation collective il répondait à deux préalables : l'absence de politique publique – en dehors de l'oubli ou de la violence – et la constitution offensive de communautés politiques » (« L'empowerment, au risque de l'hypocrisie », in *Information psychiatrique*, 2018).

d'accès, en particulier du fait de la dématérialisation des services publics et marchands ? Question de taille pour un aménagement du territoire, constamment renvoyé, au nom de la proximité, à l'impératif de maintenir la présence fine des services en tous points de l'hexagone. Mais est-ce bien encore la bonne réponse ?

Faisons ici l'hypothèse que la demande multiforme de proximité en masque une autre, plus fondamentale : la demande d'attention. Entendons par là la demande des personnes que leur cas singulier, leurs problèmes spécifiques, leur situation particulière soit entendus, considérés comme tels, l'objet de réponses et d'un service personnalisés, et non plus traités globalement à travers les droits d'une catégorie, d'un public cible, ou d'une zone géographique donnée. La demande de services d'une société d'individus ne se retrouve plus dans les cadres hérités d'une offre formatée, qui, bien que publique et gratuite, est jugée trop anonyme, aveugle aux personnes et à leurs attentes propres, indifférenciée, trop uniforme. (...) Une politique publique de l'attention ne consisterait pas à la capter, mais à répondre à la demande de modes plus personnalisés de services. L'espace de cette réponse, donc de cette politique, s'organise-t-il encore en territoires, avec leur finitude, leur emboîtement, leur souveraineté, ou ne faudrait-il pas l'activer par les réseaux et les lieux, y compris des lieux mobiles, capables d'amener l'attention aux personnes au plus près d'elles ? (...)

L'aspiration à l'autonomie porte en elle une autre transformation encore. Elle a rencontré un puissant regain d'intérêt avec l'appel aux transitions, et aux responsabilités locales pour les mettre réellement en œuvre. Le "tournant local" se vérifie partout, pas seulement en France. (...)

Les visions plus ou moins autarciques de l'autonomie fascinent la société contemporaine des interdépendances, et s'appuient sur des références mythifiées aux contextes d'autosuffisance d'antan : le village, tel qui ne fonctionne plus depuis environ deux siècles ; la communauté rurale isolée, dont les membres faisaient en réalité tout pour s'extraire dès qu'ils en avaient la possibilité, etc.

Mais au-delà de cette vision romantique et nostalgique de l'autonomie, l'aspiration contemporaine à l'autonomie est avant tout à l'engagement, à la résolution concrète des problèmes collectifs, à la contribution personnelle aux transitions, réfutant l'idée qu'elles seraient entre les mains des pouvoirs publics en général, États, cadres internationaux, ou même élus locaux, dont une partie croissante des sociétés locales se défie. Ce désir d'autonomie est alors moins celui de la soustraction, du retrait du monde, que celui de la capacitation, la conquête de capacités d'action individuelle et collective. Or, le principal obstacle à cette conquête n'est pas dans la technicité des solutions à entreprendre, que les acteurs qui s'autonomisent maîtrisent de plus en plus. Il est dans la difficulté de coordonner les actes des uns et des autres, à toutes les échelles d'autonomie, condition d'une efficacité globale à laquelle chacun veut désormais contribuer. C'est là qu'une politique d'aménagement du territoire retrouve toutes ses raisons d'être, à l'opposé de la promesse d'autonomie-retrait du "développement local". Une politique d'aménagement du territoire répondant au désir d'autonomie-capacitation d'un nombre croissant d'acteurs, les uns très territorialisés, les autres plutôt organisés en réseau, ferait de la scalabilité, c'est-à-dire de l'aptitude à articuler les échelles, un des mots-clés de son vocabulaire et de ses objectifs. »

Sébastien Soriano écrit à propos de l'État-réseau : « il ne s'agit pas d'une dissolution, ni d'une dilution de l'État. La puissance publique doit rester une référence structurante et un repère solide qui permet à chacun de trouver sa place ». Il serait alors souhaitable qu'il étudie davantage quelle articulation des échelles est souhaitable pour que chacun trouve effectivement sa place ; autrement dit, le principe d'un État en réseau impose que soient mises en avant la notion de scalabilité comme celle de subsidiarité abordée plusieurs fois plus haut. Dominique Méda partage le souci de Sébastien Soriano mais ne va guère plus loin que lui pour la mise en œuvre concrète de cette articulation des échelles quand elle souhaite un « troisième âge des politiques publiques, où l'État jouera le rôle d'un chef d'orchestre capable d'organiser la coopération de tous les acteurs et l'articulation des politiques aux différentes échelles. Nous avons besoin, en un mot, d'un nouveau Commissariat général du plan, soucieux d'aménagement du territoire et capable de mettre en place une prospective multidimensionnelle, de nouveaux instruments, dont une comptabilité carbone et de nouveaux indicateurs de richesse » (Notons que d'autres auteurs insistent eux aussi sur la nécessité de développer les relais territoriaux et la mobilisation des acteurs économiques et sociaux, comme par exemple Nicolas Baverez dans son dernier ouvrage, « (Re)constructions »).

On peut regretter aussi que Sébastien Soriano n'établisse pas de lien entre la politique d'aménagement du territoire et la planification économique puisque la première est la déclinaison spatiale de la seconde. Il

reconnaît « le déclin de la planification centralisée » mais semble d'autant moins le regretter qu'il rattache la planification à « l'État tayloriste ». Les dégâts de la désindustrialisation et les scandales de la gestion de la crise sanitaire montrent pourtant que l'on a oublié que le plan est une « ardente obligation ». Le numéro de janvier 2021 de la revue « L'économie politique » a carrément pour titre : « La planification, une idée d'avenir ». Ce numéro contient un précieux article de Michel Aglietta et Étienne Espagne dans lequel je relève deux passages : « Le néolibéralisme a créé un capitalisme de rente par la concentration du capital : rente financière, favorisée par l'endettement à bas coûts et l'ouverture totale des comptes de capitaux ; rente digitale par capture des plates-formes Internet et appropriation gratuite des données individuelles ; rente d'agglomération spatiale dans les métropoles qui désarticulent les territoires proches comme lointains ; rente d'influence sur la puissance publique qui se nourrit de l'évasion fiscale. (...) La rente d'influence est le produit d'une "ploutocratisation" des démocraties. L'État néolibéral s'est progressivement mis au service des trois autres rentes, financière, d'agglomération et digitale. De manière concomitante, l'État néolibéral s'est dégagé des formes originales de coordination, entre partenaires, permettant de faire émerger un intérêt général que la planification contribuait activement à construire ».

La même critique du néolibéralisme se trouve à propos de la politique d'aménagement du territoire elle-même dans un article récent de Rafael Karoubi (« Le temps des ruptures, avril 2021) : « La libéralisation de l'aménagement du territoire, via la décentralisation, a ouvert la porte à l'omniprésence du capital privé sur les décisions des collectivités territoriales, affaiblissant la démocratie locale. Depuis les années 1980, la France subit une lame de fond néolibérale caractérisée par l'accroissement de la prédation du capital, notamment des grands groupes du CAC 40, sur la société en général et la décision politique en particulier. Cette vague a su s'engouffrer dans les failles que portaient les lois de décentralisation. L'aspect le plus négatif en est indéniablement l'accélération du rythme de l'artificialisation des sols. (...) Les causes de cette dérive sont bien connues. Tout d'abord, le transfert des capacités d'aménagement de l'État en direction des collectivités territoriales, communes et leurs maires en premier lieu, notamment par la compétence en droit des sols, a entraîné la signature de milliers de permis de construire sans qu'une régulation exigeante ne se présente. Dès lors ont émergé les ZAC, symboles de la Vème République, "d'une France hideuse" bétonnée, remplaçant inexorablement le petit commerce des centres villes en déshérence ; entraînant, en conséquence, une dépendance accrue par rapport à l'automobile, dont les Gilets Jaunes démontrent l'incompatibilité avec l'accomplissement d'exigences sociales et environnementales ». Toute réforme de l'aménagement du territoire et de la décentralisation doit absolument éviter de répéter ce type d'erreur.

On peut aussi évoquer l'organisation politique que propose le physicien Pablo Jensen dans son livre, à la fois déroutant et captivant, « Deep Earnings ; le néolibéralisme au cœur des réseaux de neurones » (C&F éditions, avril 2021), que résume ainsi David Larousserie : « Un soupçon de "planification" pour disposer de règles. Une pincée de "marché" pour se sortir de situations complexes. Un brin de "communs" pour des organisations aux objectifs débattus collectivement. Et beaucoup d'intelligence pour imbriquer et relier ces trois "outils" ensemble ». Belle recette qui, en définitive, ressemble fort à celle que prône Sébastien Soriano !

Conclusion et complément pour cette remarque.

Les quatre sources du malaise de l'État

Le malaise de l'État auquel Sébastien Soriano compte remédier a sa racine, premièrement, dans l'évolution même de la société (l'enfant-roi a grandi et est devenu un individu-tyran comme le montre Éric Sadin) ; deuxièmement, dans le triomphe du libéralisme économique depuis pratiquement un demi-siècle, qui met l'État en demeure d'épouser ses dogmes en termes de performances et de gestion managériale ; troisièmement, dans une organisation des pouvoirs publics trop centralisée et verticale, ce qui nécessite de donner la priorité à la subsidiarité et de faire une réforme profonde de l'aménagement du

territoire et du partage des compétences entre les différentes institutions politiques, parce qu'il faut absolument éviter les concurrences territoriales⁷² ; et quatrième, dans une course à l'adaptation⁷³.

Complément sur la relation entre État et capitalisme

Dans la deuxième section du chapitre 4, consacrée à la mondialisation, deuxième transformation appelée à « structurer nos sociétés occidentales à l'horizon des prochaines décennies, et poser autant de défis, de contraintes et d'opportunités », Sébastien Soriano se demande « Que signifie pour l'État cette prééminence de la finance mondialisée ? ». J'aurais bien aimé qu'il profite de cette question pour l'élargir à celle de la relation entre le système économique (le capitalisme) et le système politique (l'État), surtout qu'il évoque à plusieurs reprises Karl Polanyi et son principal ouvrage, « La grande transformation ». Personnellement, je retiendrais pour l'actuel propos deux thèses contenues dans ce livre : d'abord, que l'État est amené spontanément à intervenir pour réagir aux déficiences et insuffisances du marché et, ensuite, que la société de marché est « désencastrée » des relations sociales. Or, sur chacune de ces deux thèses il y aurait beaucoup à dire.

Pour résumer mon point de vue, j'en appellerais à deux analyses hétérodoxes et complémentaires du rôle de l'État dans le système capitaliste, dont le point commun est non seulement de marier Marxisme et « Braudélisme » mais aussi de considérer qu'au bout du compte l'économie est forcément « encadrée » dans le système social tout entier, pour apporter la contradiction à la double thèse orthodoxe qui considère d'une part que les interventions étatiques se justifient par la nécessité de corriger un marché qui ne peut pas être autorégulateur et d'autre part que c'est la société qui est encadrée dans l'économie et non l'inverse.

• La thèse orthodoxe :

⁷² Dans le rapport de « terra nova », cité plus haut, on lit : « La cohésion territoriale et la transition écologique doivent être placées au cœur de l'action publique. Dans cette perspective, l'État doit conserver un rôle central pour garantir la mise en œuvre de ces priorités stratégiques. Mais les ciblage territoriaux et la contractualisation ne sont plus adaptés aux défis actuels. C'est pourquoi il faut imaginer à la place des systèmes de coopérations territoriales, soutenus et encouragés par l'État, dont l'élaboration doit venir des acteurs locaux eux-mêmes ! On clarifiera ainsi les responsabilités de chacun, en préservant le rôle de l'État comme garant de la solidarité verticale et en imposant aux acteurs locaux une "obligation de coopérer", en contrepartie de leurs nouvelles prérogatives. L'action de l'État sera ainsi recentrée sur les programmes sectoriels au service de la solidarité et de la régulation ». La thèse de Sébastien Soriano est bien plus proche de cette réflexion que du projet de loi « 4D » du gouvernement Castex (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration, Décomplexification) qui est souvent critiqué pour son manque d'ambition. Il en est de même du projet de loi appelé à remplacer le « 4D » par le « 3 DS » (S pour insister sur la simplification). On doit en particulier regretter l'absence d'un appel à une subsidiarité réelle. Il est d'ailleurs difficile de comprendre pourquoi ce terme de subsidiarité n'apparaît qu'une fois dans le livre de Sébastien Soriano, et c'est au détour d'une phrase à propos du cas italien, alors que la subsidiarité devrait être un élément essentiel de sa démonstration.

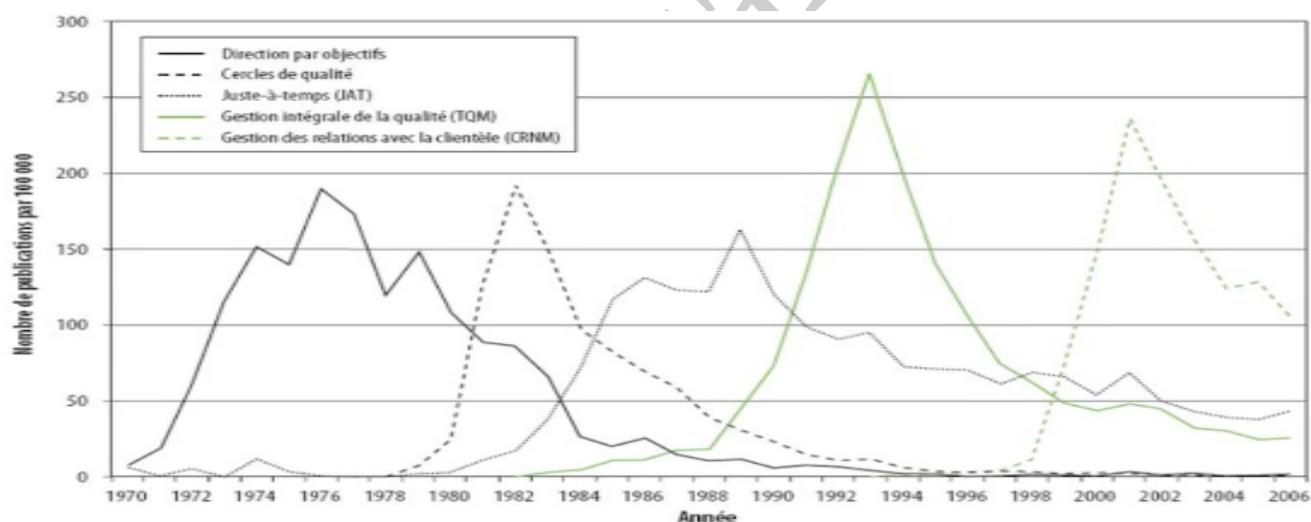
⁷³ C'est le capitalisme néolibéral qui est à l'origine de cette injonction permanente à s'adapter au rythme des mutations de notre monde complexe (voir le livre « Il faut s'adapter ; sur un nouvel impératif politique » de Barbara Stiegler, Gallimard ; janvier 2019, et à l'appui de sa thèse, rappelons le titre d'un rapport de l'OCDE de 2005 : « Moderniser l'État » où il n'est question que « d'adaptation à l'évolution de la société » ; dans ce rapport, il n'est pas question de l'État mais de gouvernance : le rôle de l'État est alors réduit à la gestion. Déjà en 1993, l'ouvrage de G. Barouch et H. Chavas se posait la question « Où va la modernisation de l'administration d'État en France ? »). On est alors en droit de se demander si vouloir promouvoir un État réseau n'est pas une réponse à cette injonction, parmi d'autres.

Par ailleurs, si on joint cette note à la précédente, l'enseignant en économie et gestion que j'ai été se rappelle forcément de l'importance que l'injonction paradoxale « sois autonome » a prise, que ce soit en pédagogie - c'est ce que dit le maître à ses élèves - ou en management - c'est ce que dit aussi le manager à ses collaborateurs ; les injonctions paradoxales sont fréquentes dans le management participatif où il s'agit de responsabiliser les collaborateurs et d'autonomiser les équipes. Cette injonction paradoxale est bien analysée par Bateson avec son « double bind ». Voir les livres de Béatrice Appay : « La dictature du succès ; le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation » (L'Harmattan, septembre 2005) et de Richard Sennett : « Le Travail sans qualités », paru chez Albin Michel en mars 2000, où on lit dans sa présentation : « En mettant en évidence l'opposition entre deux mondes du travail : un monde disparu - celui des organisations rigides et hiérarchiques où il importait avant tout de s'épanouir dans son travail - et le monde nouveau de la restructuration des entreprises, du risque, de la flexibilité, du travail en réseau, [l'auteur] montre qu'aujourd'hui le court terme et l'insécurité sont la norme. Plus de projet de vie active, plus de modèle à offrir à ses enfants dans une entreprise où l'employé perd son ancrage et le sens de sa propre identité ».

À la suite du beau travail de Luc Boltanski et Ève Chiapello publié en 1999 sur « le nouvel esprit du capitalisme », on peut admettre la capacité formidable du capitalisme à s'adapter aux circonstances, sa force de régénération, ce qui lui permet de se transformer constamment pour désarmer les critiques qui lui sont faites sur le moment : la question, politique, qui se pose alors est de savoir si l'État doit nécessairement lui emboîter le pas. D'ailleurs, si on y réfléchit bien, l'État s'est de fait constamment adapté. Pas seulement pour répondre aux évolutions du capitalisme mais surtout pour pallier au mieux les dysfonctionnements qui se manifestent au sein de la société et qui s'aggravent au fil du temps. Ces dysfonctionnements suscitent des réactions et des expérimentations ici et là pour y remédier, très localisées et avec en général très peu de mutualisation. De nombreux domaines du service public en sont d'excellentes illustrations : la justice, l'école, la santé, ... Ces expérimentations sont au départ par définition marginales - pas du tout au sens quantitatif du terme -, mais il faut bien reconnaître que « c'est la marge qui tient la page » : c'est en effet pendant un certain temps ces expérimentations qui donnent au système l'oxygène dont il a besoin, puis, quand la situation devient *critique*, l'État intègre dans ses systèmes officiels les apports essentiels des expériences qui s'avèrent les plus intéressantes : ces expériences sont donc institutionnalisées par l'État sous la pression des circonstances⁷⁴. C'est très souvent de cette façon que l'État réduit concrètement les dysfonctionnements de la machine publique ainsi que le fossé entre la société et lui quand ce fossé se creuse dangereusement ; en attendant la crise suivante.

Le raisonnement vaut aussi dans la sphère des entreprises privées. L'histoire du management est une succession de modes : chaque mode nouvelle se définit en réaction aux excès de la mode dominante précédente. Déjà au milieu des années 1980, Christophe Midler a publié un article intitulé « La logique de la mode managériale » et d'autres auteurs reviendront sur ce thème, comme Eric Abrahamson et Alfred Kieser. Ces analyses montrent non seulement que les modes managériales ont un fort impact sur le fonctionnement des organisations mais aussi qu'elles ont un « cycle de vie » qui peut être très court, comme ce fut le cas du « management par la qualité totale ».

Hélène Giroux a établi sur ce thème un graphique très explicite :



Passer en revue selon leur époque de parution les « grands » livres de management en donne une éclatante illustration. Concernant la période actuelle où dominant à la fois l'individualisme, revendiqué par les employés (que l'on préfère maintenant appeler tous les « collaborateurs »), et la nécessité de soutenir leur motivation pour préserver la rentabilité de l'entreprise, des livres mettent l'accent sur l'autonomie et même l'autogouvernance, comme celui de Gilles Verrier et Nicolas Bourgeois, « Faut-il libérer l'entreprise ; confiance, responsabilité et autonomie au travail » paru aux éditions Dunod en janvier 2016, avec une belle préface de J.-D. Sénard, ou celui de Frédéric Laloux, « Reinventing organizations » paru en février 2014 (et traduit aux éditions Diateino).

⁷⁴ Le système éducatif donne de nombreux exemples en la matière. Mais les pédagogies alternatives - pensons par exemple à celles inspirées par Célestin Freinet - mettent beaucoup de temps à être valorisées dans le système officiel, ce qui prouve que celui-ci est dominé par une bureaucratie et une hiérarchie excessives. Par ailleurs, rappelons que le mot « crise » s'écrit judicieusement en chinois au moyen de deux seuls caractères, l'un signifiant « danger » et l'autre signifiant « opportunité ».

On peut alors soutenir la thèse qu'il y a, avec un retard plus ou moins important selon le cas, une transcription systématique dans la sphère publique des méthodes de gestion et de gouvernance adoptées successivement dans le monde des entreprises.

• La thèse hétérodoxe

Je la trouve exposée de trois manières différentes mais complémentaires, d'une part au travers des apports de l'école de la régulation, ensuite avec une théorie sociologique nouvelle et enfin dans le livre que l'économiste indien Raghuram Rajan a fait paraître en février 2019.

1) *Pour l'école de la régulation*, qui se développe à partir des années 1970, la question était initialement de comprendre pourquoi la période des Trente glorieuses s'est mal terminée. Cette théorie aboutit à considérer que le capitalisme prend des formes différentes selon les pays (voir par exemple la classification en 5 capitalismes de Bruno Amable - Seuil 2005). Certes, la mondialisation a réduit la marge d'autonomie des États-nations qui sont au centre de l'analyse régulationniste, mais celle-ci garde à peu près intact son pouvoir explicatif : en effet, l'organisation sociale dépend de la configuration institutionnelle générale, de la complémentarité entre les « formes institutionnelles » et de la hiérarchie entre elles, tout cela pouvant être différent dans l'espace et le temps, c'est-à-dire selon le pays et selon l'époque considérés. Il y a cinq « formes institutionnelles », la forme de la concurrence, la forme de la monnaie, la forme du rapport salarial, la forme d'insertion dans l'économie mondiale et la forme de l'État. Selon ses propres caractéristiques, l'État est appelé à intervenir dans les autres formes institutionnelles pour en assurer la meilleure complémentarité en fonction des circonstances et des rapports sociaux du moment.

2) *La thèse sociologique nouvelle* à laquelle je veux faire ici allusion est très bien présentée dans le tout récent ouvrage du sociologue Pierre François et de l'historienne Claire Lemerrier, tous deux directeurs de recherche au CNRS, « Sociologie historique du capitalisme » paru en janvier 2021 aux éditions de La Découverte. Tout le dernier chapitre, le 8^{ème}, est consacré à « État et capitalisme ».

L'ouvrage contient deux idées centrales. La première est que le capitalisme est passé, et cela à l'échelle mondiale, par trois « âges » : « l'âge du commerce », du dernier tiers du 17^{ème} siècle aux dernières décennies du 19^{ème} siècle, « l'âge de l'usine » des années 1880 aux années 1980, et « l'âge de la finance » par la suite. La seconde idée centrale est que le capitalisme a besoin d'un État, d'une autorité publique, du droit et d'une administration, que c'est l'État qui construit le capitalisme et le fait évoluer, que l'État intervient différemment selon « l'âge » du capitalisme, que l'État n'est jamais plus ou moins fort mais qu'il utilise son pouvoir pour favoriser des groupes sociaux différents selon les époques. Il en est de même d'ailleurs pour les services publics dont la définition actuelle date de l'âge de l'usine puisqu'à l'âge du commerce le contrôle de l'État sur eux était beaucoup moins important et que les services publics servaient alors en priorité les négociants. Aujourd'hui, à l'âge de la finance, la gestion des services publics ressemblerait davantage à ce qui se passait à l'âge du commerce, non plus au service des commerçants mais à celui des entreprises. D'ailleurs, certains estiment que le retour de l'État auquel on assiste à l'occasion de la crise du coronavirus n'est pas celui de l'État keynésien : alors que la politique inspirée de Keynes était une politique d'investissements publics lourds pouvant se traduire non seulement par des subventions mais aussi par des nationalisations, celle d'aujourd'hui ne remet pas en cause le retrait relatif de l'État et est essentiellement une politique d'incitation en direction des entreprises et du marché pour les encourager à privilégier certains objectifs comme par exemple la transition écologique, mais sans intervenir dans leurs stratégies.

À propos de l'organisation en réseau, je note au passage l'intérêt que présente le chapitre 4 du livre, consacré à « Entreprises intégrées, entreprises distribuées ».

3) Le livre de Raghuram G. Rajan a pour titre « The Third Pillar ». Son sous-titre est plus important : « How Markets and the State Leave the Community Behind », c'est-à-dire : « comment le marché et l'État se sont ligüés pour exclure les communautés », au sens de réseaux d'entraide et de coopération au sein de la société civile. C'est pourquoi il parle de « *capitalisme de connivence* » (« crony capitalism ») à propos du capitalisme néolibéral anglo-saxon. Contre cela, il propose une solution avec 3 « R » : revivifier les communautés, restaurer la souveraineté des États et réformer les marchés en faveur de l'intérêt collectif.

La thèse de Rajan sera reprise et même développée par l'économiste français Jean-Joseph Boillot dans son livre « Utopies made in Monde ; le sage et l'économiste », paru chez Odile Jacob en avril 2021.

Concernant le 1^{er} « R », revivifier les communautés, J.-J. Boillot fait une analyse intéressante pour nous ici : « Certes, les communautés présentent des pathologies comme l'histoire l'a montré puisque l'État et le marché sont précisément nés de ces pathologies ou en réponse à celles-ci : l'enfermement dans le village, dans le quartier, la soumission au chef ou au clan dominant, la stagnation des idées et des techniques, et bien d'autres traits qui expliquent en général la fuite des jeunes vers les "lumières de la ville" (...) L'utopie communautaire ne semble donc pas la solution. Ni la "relocalisation" à tout prix d'ailleurs, bien qu'à la mode depuis la crise économique de 2008, et plus encore avec la pandémie de Covid-19. En revanche, remettre les sociétés civiles, leurs communautés ou réseaux au centre du jeu, au même titre que le marché ou l'État, apparaît comme une partie incontournable de la solution à la crise de la civilisation industrielle. Comme toute solution sage, elle réside dans un bon équilibre entre les trois pôles du triangle MCE de Rajan ».

On croirait lire Sébastien Soriano avec sa trilogie Marché-Commun-État. On a cette même impression quand on analyse le tableau suivant que J.-J. Boillot construit à partir d'un article de l'économiste slovaque Vladimir J. Benacek (« Three Dimensions of Modern Social Governance : Markets, Hierarchies and Kinships », 2005).

Tableau 23.1. Caractéristiques des trois piliers d'une gouvernance équilibrée.

Agents	Pilier I Entreprises	Pilier II État	Pilier III Individus & Communautés
Canaux d'interaction	Marchés	Hiérarchies	Liens sociaux
Objectifs sociaux	Création de richesses, profits	Redistribution de richesses, rentes	Externalités de justice, d'équité, de solidarité, altruisme
Objectif des agents	Profits, argent, richesse	Rentes de pouvoir de discrétion	Félicité, vie sûre, agréable et durable
Instruments de pouvoir	Argent, capital, contrats	Institutions administratives coercitives	Capital humain et social, réseau de la société civile
Médias d'ajustement social	Prix des biens et des facteurs	Réglementation, décrets, code juridique	Culture, code moral, droit naturel, cohésion sociale
Médias de gouvernance	Concurrence, politique économique	Démocratie politique, constitution	Consensus, éthique, méta-culture

Le début du résumé que Vladimir J. Benacek propose lui-même de son travail est éclairant : « Le document est basé sur l'analyse des systèmes économiques et sociaux au cours des 80 dernières années qui ont abouti à la fois à des processus de transition et de mondialisation. Le document est théorique avec un matériel illustratif sur les nouvelles caractéristiques de la gouvernance sociale, y compris la comparaison des économies en transition avec les pays avancés de l'UE.

L'auteur conteste la vision dualiste de la gouvernance sociale, politique et économique, où les marchés et les hiérarchies (c'est-à-dire l'État et les gouvernements en tant qu'agents) dominent les champs théoriques. C'est aussi un problème de nouvelles frontières de l'économie. Une méthode de classification pour analyser les "manières fondamentales" d'organiser et de gouverner les sociétés humaines est développée et les véritables éléments constitutifs d'une politique à trois volets se trouvent dans les objectifs des individus et de leurs micro-organisations (parentés). Le problème est de savoir comment les individus sont inclus dans les macro-systèmes de marchés et de hiérarchies.

Aucun instrument de gouvernance sociopolitique ne peut se dissocier des schémas de comportement où la justice, la solidarité, l'altruisme, la réciprocité, le consensus, la cohésion, les réseaux locaux, le capital humain ou l'éthique jouent des rôles importants. La disparition du communisme, les difficultés de la transition et les différences de performance du capitalisme peuvent s'expliquer par l'implication particulière du troisième pilier social (le réseau du micro-monde humain) dans le fonctionnement des hiérarchies étatiques et des marchés économiques ».

Les trois piliers de Rajan et la trilogie de Soriano rejoignent donc les trois volets de Benacek présentés il y a déjà plus de 15 ans...

www.christian-biales.com

REMARQUE 6, sur la « démocratie profonde » :

Dès le tout début de son ouvrage, Sébastien Soriano affirme que les Gilets jaunes ont été des « sonneurs d'alerte de la désillusion publique »⁷⁵. On pourrait dire que toute sa réflexion et sa proposition d'un État en réseau, peut-être couplé à un municipalisme (ou ordo-communalisme), ont pour ambition d'avancer des solutions pour que, certes l'État garde son rôle irremplaçable de régulateur des situations de marché qui l'exigent mais qu'en même temps la souveraineté, numérique en particulier, soit entre les mains des individus, autrement dit que le pouvoir soit distribué aux extrémités du réseau. On ne peut qu'être d'accord avec le constat que le fossé entre l'État et les citoyens s'est creusé et

les perspectives qu'ouvre le livre de Sébastien Soriano donnent à ce livre un caractère politique au sens noble du terme

puisque'il veut favoriser l'avènement d'une « démocratie profonde »⁷⁶.

Il est évident que, parmi les démocraties libérales, la France est l'un des pays qui souffrent le plus d'un défaut de démocratie citoyenne.

Le rapport 2020 de V-Diem

le montre clairement, en particulier dans sa table 4, dont voici un extrait :

⁷⁵ Le mouvement des Gilets jaunes a fait l'objet de nombreuses études, et par des spécialistes de disciplines différentes, ce qui en donne des éclairages très complémentaires. Je citerais volontiers ici le récent ouvrage de la philosophe et psychanalyste Cynthia Fleury, « Ci-gît l'amer. Guérir du ressentiment » (Gallimard, début octobre 2020). Voici les dernières lignes de sa présentation : « La question du bon gouvernement peut s'effacer devant celle-ci : que faire, à quelque niveau que ce soit, institutionnel ou non, pour que cette entité démocratique sache endiguer la pulsion ressentimentiste, la seule à pouvoir menacer sa durabilité ? Nous voilà, individus et État de droit, devant un même défi : diagnostiquer le ressentiment, sa force sombre, et résister à la tentation d'en faire le moteur des histoires individuelles et collectives ». Pour moi, le mouvement des gilets jaunes est le produit d'un ressentiment généralisé : un État mis en réseau serait-il capable de nous en guérir ?

Avant même que le mouvement des Gilets jaunes ne donne l'ampleur que l'on sait aux phénomènes de désillusion et de ressentiment, plusieurs études sont parues pour nous alerter. Je citerais en exemple le livre de Nicolas Renahy, « Les gars du coin ; enquête [de 10 ans] sur une jeunesse rurale » (La Découverte, 2010) qui présente l'avantage de se démarquer de beaucoup d'autres en plongeant dans la campagne paupérisée, en s'écartant donc des quartiers et des périphéries, et en insistant sur l'importance du « capital d'autochtonie ».

⁷⁶ D'abord, pour surtout ne pas confondre avec « l'État profond », qui est pratiquement son opposé, il aurait été utile de bien préciser le sens à donner à la « démocratie profonde », et sans nécessairement recourir au modèle de l'iceberg freudien... Cela dit, le pouvoir des technocraties est tel que l'État profond existe bien, non seulement au niveau national mais également au niveau européen (voir le numéro 2 de la revue « Front populaire » consacré à ce thème à l'automne 2020). On doit remarquer que la crise du Covid a remis en cause deux aspects de cet État profond quand les responsables politiques ont repris le pouvoir sur la haute administration en matière de santé d'une part et de budget d'autre part (le « quoi qu'il en coûte » a complètement renversé la logique des hauts fonctionnaires de Bercy).

Ensuite, en prônant la « démocratie profonde » - Sébastien Soriano aurait pu parler aussi de sociocratie, d'holocratie et même de stigmergie, c'est-à-dire, convient-il de le noter, des concepts et des méthodes très à la mode actuellement en management -, en évoquant aussi l'opposition entre le modèle de la cathédrale et celui du bazar et en donnant surtout beaucoup d'importance au communalisme et au municipalisme, l'auteur adopte un point de vue très enrichissant et novateur mais aussi provocateur, voire révolutionnaire ; cela me fait penser personnellement à Proudhon avec sa théorie de l'anarchie positive... J'ai d'ailleurs déjà fait référence à Proudhon. J'en profite pour faire une autre citation de lui que je trouve intéressante pour mon propos : « ce qui fait la centralisation d'une société d'hommes libres (...) c'est le contrat. L'unité sociale (...) est le produit de la libre adhésion des citoyens (...). Il faut, pour qu'une nation se manifeste dans son unité, que cette unité soit centralisée (...) dans toutes ses fonctions et facultés, il faut que la centralisation s'effectue de bas en haut, de la circonférence au centre, et que toutes les fonctions soient indépendantes et se gouvernent chacune par elle-même. Vous avez une centralisation d'autant plus forte que vous en multipliez les foyers ».

TABLE 4: COUNTRY SCORES FOR THE LIBERAL DEMOCRACY INDEX (LDI) AND ALL COMPONENTS INDICES

+ indicates that the country's score has improved over the past 10 years at a statistically significant level
- indicates that the country's score has decreased over the past 10 years at a statistically significant level
SD+/- reports the standard deviation to indicate the level of uncertainty

COUNTRY	LIBERAL DEMOCRACY INDEX (LDI)			ELECTORAL DEMOCRACY INDEX (EDI)			LIBERAL COMPONENT INDEX (LCI)			EGALITARIAN COMPONENT INDEX (ECI)			PARTICIPATORY COMPONENT INDEX (PCI)			DELIBERATIVE COMPONENT INDEX (DCI)		
	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-	RANK	SCORE	SD+/-
Denmark	1	0,858	0,039	1	0,9	0,033	1	0,967	0,019	2	0,94	0,029	10	0,711	0,011	5	0,959	0,646
Estonia	2	0,84	0,048	2	0,892	0,04	7	0,95	0,027	11	0,913	0,044	24	0,65	0,035	33	0,879	0,649
Sweden	3	0,829	0,048	8	0,874	0,046	5	0,959	0,02	13	0,91	0,062	31	0,642	0,032	19	0,923	0,626
Switzerland	4	0,827	0,043	11	0,873	0,043	2	0,964	0,014	6	0,926	0,042	1	0,875	0,023	3	0,974	0,645
Norway	5	0,825	0,056	9	0,874	0,047	6	0,95	0,021	1	0,948	0,032	29	0,644	0,024	1	0,984	0,657
Belgium	6	0,822	0,046	4	0,882	0,043	8	0,947	0,024	7	0,924	0,034	35	0,634	0,03	24	0,896	0,624
Portugal	7	0,817	0,046	12	0,87	0,043	16	0,922	0,031	27	0,859	0,04	50	0,603	0,047	11	0,945	0,65
Costa Rica	8	0,816	0,047	3	0,889	0,041	18	0,919	0,033	15	0,899	0,054	25	0,65	0,039	9	0,95	0,62
Spain	9	0,815	0,038	7	0,876	0,032	12	0,933	0,024	18	0,89	0,034	26	0,649	0,018	26	0,891	0,636
New Zealand	10	0,815	0,05	10	0,873	0,044	13	0,933	0,022	26	0,864	0,076	7	0,722	0,037	64	0,782	0,622
Finland	11	0,813	0,048	13	0,87	0,04	11	0,935	0,03	10	0,917	0,043	23	0,651	0,02	17	0,926	0,64
Ireland	12	0,799	0,043	15	0,864	0,04	14	0,925	0,025	21	0,877	0,052	30	0,643	0,046	14	0,934	0,633
United Kingdom	13	0,79	0,058	18	0,859	0,054	19	0,916	0,028	38	0,82	0,06	16	0,671	0,028	38	0,854	0,647
Australia	14	0,789	0,056	23	0,838	0,054	3	0,963	0,025	33	0,831	0,063	17	0,666	0,035	23	0,904	0,637
Luxembourg	15	0,787	0,071	6	0,879	0,046	37	0,879	0,058	3	0,938	0,04	130	0,402	0,052	4	0,97	0,631
Netherlands	16	0,784	0,039	25	0,83	0,036	4	0,962	0,017	30	0,847	0,057	42	0,621	0,035	6	0,958	0,628
France	17	0,783	0,046	5	0,879	0,038	29	0,893	0,04	24	0,87	0,056	47	0,615	0,04	34	0,878	0,639
South Korea	18	0,78	0,059	21	0,842	0,055	10	0,941	0,028	31	0,84	0,058	46	0,615	0,033	13	0,935	0,619
Uruguay	19	0,78	0,053	19	0,858	0,041	20	0,913	0,032	12	0,911	0,048	2	0,801	0,04	12	0,94	0,648
Germany	20	0,779	0,054	24	0,834	0,047	9	0,947	0,018	5	0,935	0,044	21	0,652	0,029	7	0,952	0,64
Canada	21	0,776	0,046	14	0,866	0,035	30	0,889	0,045	14	0,906	0,047	22	0,651	0,017	16	0,927	0,626
Italy	22	0,772	0,053	17	0,86	0,05	25	0,908	0,03	4	0,938	0,029	3	0,757	0,037	28	0,889	0,625
Iceland	23	0,765	0,036	20	0,85	0,032	26	0,902	0,032	23	0,871	0,036	13	0,683	0,029	2	0,974	0,652
Chile	25	0,762	0,056	43	0,773	0,045	21	0,912	0,025	85	0,649	0,069	49	0,609	0,03	25	0,893	0,623
Greece	24	0,762	0,048	16	0,86	0,047	35	0,88	0,036	32	0,838	0,045	34	0,635	0,038	22	0,908	0,615
Japan	26	0,736	0,043	27	0,82	0,043	27	0,898	0,026	8	0,92	0,041	96	0,532	0,049	27	0,889	0,619
Lithuania	27	0,732	0,051	36	0,803	0,052	15	0,924	0,019	25	0,865	0,052	5	0,748	0,035	50	0,818	0,64
Cape Verde	28	0,726	0,049	37	0,8	0,049	17	0,92	0,03	39	0,817	0,067	87	0,551	0,052	56	0,811	0,626
Barbados	29	0,726	0,058	26	0,822	0,057	31	0,889	0,038	34	0,831	0,068	145	0,315	0,033	51	0,817	0,619
Austria	30	0,721	0,051	34	0,809	0,051	23	0,911	0,031	22	0,876	0,062	14	0,681	0,033	40	0,847	0,628
Slovakia	31	0,717	0,063	29	0,813	0,065	28	0,896	0,048	45	0,794	0,06	6	0,731	0,049	52	0,815	0,635
Mauritius	32	0,714	0,05	28	0,818	0,05	38	0,879	0,045	19	0,877	0,05	90	0,545	0,068	20	0,915	0,641
Slovenia	33	0,714	0,06	39	0,797	0,05	22	0,912	0,036	35	0,829	0,064	8	0,722	0,036	35	0,875	0,631
Latvia	34	0,712	0,045	31	0,811	0,049	32	0,887	0,05	28	0,851	0,043	32	0,641	0,045	39	0,849	0,622
Cyprus	35	0,71	0,046	22	0,84	0,051	52	0,825	0,042	9	0,918	0,047	67	0,576	0,043	47	0,836	0,652
USA	36	0,7	0,048	38	0,798	0,055	34	0,883	0,039	74	0,674	0,081	20	0,657	0,009	97	0,668	0,645

La France, qui est pour l'indice global au 17^{ème} rang, est 47^{ème} pour le « participatory component index », qui met l'accent sur la participation effective des citoyens aux différents processus politiques, électoraux et non électoraux aux mécanismes de démocratie directe et locale, et 34^{ème} pour le « deliberative component index » qui mesure l'intensité des principes délibératifs, c'est-à-dire des processus de délibération à propos du bien commun qui motivent les décisions politiques, délibération entre des citoyens informés et compétents, respectueux les uns des autres et ouverts au dialogue et à la persuasion.

Mon ressenti personnel

est que le fossé s'est creusé aussi, beaucoup, sous l'effet délétère de la qualité souvent médiocre de notre personnel politique, du formatage excessif de nos hauts-fonctionnaires, en particulier ceux issus de l'ENA⁷⁷ qui constitue un « sérail monoculturel » comme le dit Sébastien Soriano lui-même, d'un manque cruel de « girondinisme » dans le fonctionnement de nos institutions et d'une dégradation de la vie démocratique depuis la double réforme de 2000 concernant l'alignement du mandat du Président de la

⁷⁷ Pour plus d'informations et des exemples concrets, lire le livre de Chloé Morin, « Les inamovibles de la République » (L'Aube, octobre 2020). Il est dommage que, par obligation de réserve, Sébastien Soriano n'ait pas étudié plus en détail les effets déplorable qu'ont aujourd'hui sur le fonctionnement de l'État le « spoil system » à la française consistant à mettre sur les postes de direction d'administration des Hauts fonctionnaires à peine sortis des grandes écoles et sans expérience du terrain, ainsi que le jeu des réseaux d'influence.

Il est intéressant aussi de se reporter au livre sur la sociologie de l'État de Julie Gervais, « L'impératif managérial ; désirs privés et devoirs publics d'un grand-corps d'État » (Presses Universitaires du Septentrion, septembre 2019). On lit à la fin de sa présentation : « cette enquête souligne la multiplicité des dynamiques qui travaillent un grand corps, tantôt le renforçant tantôt l'affaiblissant, au gré des évolutions plus macrosociales qui affectent les faiseurs de corps. S'attarder sur ces logiques c'est restituer les conditions sociales de la managérialisation de l'action publique et ce qu'elles nous disent des transformations du rapport à l'État. Ce livre offre ainsi des clés de lecture indispensables pour comprendre les agencements par lesquels les grands corps d'État ont construit leur pouvoir à la charnière des secteurs public et privé ».

Notons à propos de l'ENA que le problème le plus important à traiter n'est pas tant la « démocratisation » du recrutement que celui du conformisme de la formation ; et de manière plus générale, c'est aussi celui d'une élite dirigeante monolithique avec sa logique de caste, de « l'entre-soi » que critique Isabelle Saporta dans son livre paru en août 2020 chez Fayard, dont le titre - « Rendez-nous la France » - fait écho à celui de Sébastien Soriano.

République sur celui des députés (5 ans) et la synchronisation des deux élections⁷⁸, ce qui aggrave considérablement la crise de la démocratie représentative (mise en cause des députés « godillots » et qui souffrent eux-mêmes d'impuissance vis-à-vis du pouvoir exécutif, sentiment renforcé par un recours aux ordonnances devenu régulier et par une nouvelle jurisprudence du Conseil Constitutionnel concernant celles-ci). C'est comme cela que je m'explique que des observateurs étrangers puissent traiter la France d'« Absurdistan ». La lecture de livres comme ceux de Christian Morel consacrés aux « Décisions absurdes » (chez Gallimard) me conforte dans ce point de vue⁷⁹. Dans le deuxième tome, cet auteur développe deux idées intéressantes, celle de la « hiérarchie restreinte impliquée » et celle de « l'interaction généralisée ». « La “hiérarchie restreinte impliquée” désigne le transfert marqué du pouvoir de décision vers des acteurs sans position hiérarchique, mais détenteurs d'un savoir et en prise directe avec les opérations. À certaines phases du fonctionnement de l'organisation, leurs connaissances et leurs liens avec le terrain justifient qu'ils héritent temporairement du pouvoir de décision sur des choix importants. Richard Sennett, un sociologue et historien américain, soutient à ce sujet la thèse iconoclaste que les cadres supérieurs ont souvent moins de compétences que leurs subalternes. (...) Une dimension de

⁷⁸ Pour approfondir l'analyse des facteurs explicatifs de ce fossé entre l'État et les citoyens, constat qui ne date pas d'aujourd'hui, il faut absolument se reporter aux ouvrages de Julien Benda (« La trahison des clercs », Grasset, 1927) et de Christopher Lasch (« La révolte des élites et la trahison de la démocratie », Flammarion, 1995-1996). Notons que Christopher Lasch est cité par une autre auteur, bien trop tôt disparue, qui a beaucoup apporté à l'étude de ce thème du « séparatisme élitare », Coralie Delaume. En avril 2018, elle écrit notamment : « le dépérissement du cadre national permet aux “élites” de vivre de plus en plus dans une sorte d'alter-monde en suspension, cependant que les autres sont rivés à un ici-bas qui commence à se changer en friche, et finira par se muer en jungle. Car ce sont eux, bien sûr, qui tiennent les plumes et parlent dans les micros ». Surtout en cette période où il y a faillite de l'école dans sa mission de démocratisation, où l'idéal méritocratique est abandonné et où l'ascenseur social ne fonctionne plus, ce dernier point me semble essentiel : la maîtrise du langage et de la manipulation que permettent la rhétorique (voir ci-dessus la note 13) et la dialectique - sans parler du manque de probité ni de l'aveuglement idéologique - peuvent fausser complètement le fonctionnement de la démocratie ; un État en réseau ne résoudra pas ce problème, tout au contraire, parce qu'il démultipliera aux niveaux régional et local ce séparatisme élitare qui triomphe dans le microcosme parisien (rappelons à cette occasion qu'un jeune Français - 16 à 25 ans - sur 10 est en difficulté de lecture !). Très récemment, l'économiste Frédéric Farah a fait paraître début septembre 2020 le livre « Fake State » avec pour sous-titre : « L'impuissance organisée de l'État en France » où il évoque évidemment le mouvement des Gilets jaunes et la gestion de la crise sanitaire. Également publié tout début septembre 2020, l'ouvrage de Pierre Vermeren (« On a cassé la République ; 150 ans d'histoire de la nation », Tallandier) est à recommander aussi, surtout qu'il apporte un recul historique précieux. Deux ans auparavant, en septembre 2008, le géographe Pierre Ginot publiait chez L'Harmattan « Transitions néolibérales » (il est également éclairant de lire son article publié la même année sur les circuits courts où il montre comment « le néolibéralisme met la main sur un modèle conçu à l'origine conçu à l'origine pour s'attaquer au capitalisme et “ubériser” les petits producteurs »). Un an auparavant, en septembre 2019, Romaric Godin faisait paraître aux éditions La Découverte « La guerre sociale en France ». L'extrait suivant de la présentation de ce livre en montre tout l'intérêt : « Depuis des décennies, la pensée néolibérale mène une guerre larvée contre le modèle social français de l'après-guerre. La résistance d'une population refusant des politiques en faveur du capital a abouti à un modèle mixte, intégrant des éléments néolibéraux plus modérés qu'ailleurs, et au maintien de plus en plus précaire d'un compromis social. À partir de la crise de 2008, l'offensive néolibérale s'est radicalisée, dans un rejet complet de tout équilibre. Emmanuel Macron apparaît alors comme l'homme de la revanche d'un capitalisme français qui jadis a combattu et vaincu le travail, avec l'appui de l'État, mais qui a dû accepter la médiation publique pour “civiliser” la lutte de classes. Arrivé au pouvoir sans disposer d'une adhésion majoritaire à un programme qui renverse cet équilibre historique, le Président fait face à des oppositions hétéroclites mais qui toutes rejettent son projet néolibéral, largement à contretemps des enjeux de l'époque. Le pouvoir n'a ainsi d'autre solution que de durcir la démocratie par un excès d'autorité. Selon une méthode classique du néolibéralisme : de l'épuisement de la société doit provenir son obéissance ». Dans le même ordre d'idées, Bruno Amable doit faire paraître chez le même éditeur en octobre 2021 « La résistible ascension du néolibéralisme ; modernisation capitaliste et crise politique en France entre 1980 et 2020 » ; voir plus loin la note 101.

Tous ces livres participent très utilement au débat sur les crises de notre système politique et de notre régulation sociale, et, ce faisant, ils relativisent le point de vue de Sébastien Soriano pour qui c'est la révolution numérique qui est une cause essentielle de ces crises. Surtout que cette « révolution numérique » découle en réalité de deux révolutions technologiques qui datent maintenant de plusieurs décennies, la révolution informatique et la révolution des télécommunications, ce que l'on a appelé les « NTIC ».

⁷⁹ Et quand je déguste le livre autobiographique de Régis Debray, « D'un siècle l'autre » (op. cit.), j'ai une explication supplémentaire contenue dans son 4^{ème} chapitre, dès son exergue : « Où se découvre que le service de l'État donne à un philosophe une salutaire leçon de modestie, étant donné que, prise en étau entre le Chiffre et l'Image, l'inspecteur des finances et la bête de scène, la puissance publique n'a plus aujourd'hui d'espace ni de temps pour l'ombre d'une pensée ». De son côté, Barbara Stiegler dénonce vigoureusement l'irrationalité et l'incohérence de beaucoup de décisions prises pour gérer la crise sanitaire, au point de nuire dangereusement à la démocratie (Tracts Gallimard, janvier 2021).

la “hiérarchie restreinte impliquée“ est la *collégialité*. La migration du pouvoir vers le bas ne se fait pas en direction d’un individu isolé et en excluant le chef : c’est toute la pyramide, y compris sa pointe, qui devient collégiale ». À propos de l’interaction généralisée, C. Morel cite un compte-rendu établi par Benoît Journé d’une rencontre qu’il a organisée avec Jacques Girin le 21 octobre 1997 sur « la conduite d’une centrale nucléaire au quotidien ; les vertus du facteur humain ». Je reprends cette citation en la complétant un peu : « conduire une tranche nucléaire consiste à se livrer à un exercice de gestion de la complexité technique et organisationnelle de la centrale. Vu sous l’angle cognitif, le travail principal des équipes consiste à construire le sens de la situation en mobilisant et en combinant les ressources hétérogènes qui composent la salle de commande. Les membres de l’équipe apparaissent comme les gestionnaires d’un réseau de ressources dont ils font eux-mêmes partie. Dans ce cadre, les compétences essentielles des membres de l’équipe résident dans leur capacité à créer et à alimenter des débats. En effet, la dynamique de la confrontation des points de vue apparaît comme le processus principal par lequel des connexions sont effectuées entre les différentes ressources cognitives, permettant ainsi l’élaboration progressive d’un diagnostic et des solutions qui lui sont associées ». Et il est utile d’entendre la réponse que B. Journé fait, suite à quelques interventions : « Cela renvoie à la survalorisation du savoir et des compétences techniques par rapport au savoir et aux compétences organisationnelles (entretien d’un réseau de ressources et de relations personnelles) que l’on constate au sein des équipes ».⁸⁰

En définitive, vaut-il mieux réinventer l’État en gardant cette image de la pyramide ou en lui préférant celle du réseau ? L’image de la pyramide, avec une hiérarchie restreinte impliquée et collégiale et avec une interaction généralisée, est sans doute plus commode, mais l’image du réseau est infiniment plus ambitieuse.

Par ailleurs, si l’intérêt d’un État en réseau est de distribuer la démocratie jusqu’à ses extrémités, il est utile d’introduire deux notions :

la notion d’« autonomie locale »

et, même de disposer d’un « indice d’autonomie locale », comme le propose le suisse Nicolas Keuffer dans un article (Revue internationale de politique comparée, 2016). Un passage de cet article me semble intéressant à citer pour notre réflexion : « un objet récurrent dans les champs d’études consacrés au gouvernement local, au fédéralisme, à la décentralisation et aux phénomènes urbains est la nature des relations entre les gouvernements centraux et locaux et, plus spécifiquement, la mesure dans laquelle ces derniers disposent d’autonomie pour décider de leur système politique, des politiques publiques locales et des biens et services qu’ils offrent. Selon Goldsmith (1995), il est important de se préoccuper de l’autonomie locale, car elle représente la condition nécessaire de la capacité des représentants locaux à répondre aux exigences, besoins et problèmes des citoyens. Dans cette perspective, plus l’autonomie dont ils jouissent est élevée, plus leur responsabilité, leur réactivité et leur obligation de rendre des comptes devraient l’être également. Exprimant la conception libérale millénaire classique du gouvernement local, elle peut également accroître la diversité et l’innovation politique. En outre, de par son possible impact sur l’intérêt pour la politique, le développement du leadership et l’éducation démocratique des citoyens à

⁸⁰ Dans le même état d’esprit que les ouvrages de Christian Morel, il faut insister sur des thématiques qui peuvent s’avérer déterminantes pour le bon fonctionnement organisationnel, surtout dans le cas de structures réticulaires : la distribution du pouvoir (et ses corrélats comme la concurrence des pouvoirs, la compétition des égos, la course au leadership, à la notoriété et aux situations de rente, la valse des ambitions, la pêche aux clientèles captives, les effets de domination de la hiérarchie et/ou des statuts - dont certains sont sans doute trop exagérément protecteurs vis les abus qu’ils autorisent -, les joutes idéologiques, le poids des clans et des réseaux divers, avec souvent une bonne dose de consanguinité entre eux, l’importance de l’entre-soi et un emploi trop fréquent de la cooptation, la rétention d’informations, les relations conflictuelles entre individus et entre groupes, etc.), la répartition des responsabilités et le traitement des erreurs et des fautes, les « pommes pourries » (les individus au comportement négatif), les effets qui peuvent être désastreux des différents biais cognitifs, de toutes les asymétries d’informations, des relations interpersonnelles dominées par des effets de corporatismes et/ou de réseaux, la cohésion et la convivialité, la cohérence et la rationalité (plutôt procédurale que substantielle ?), la responsabilité majeure des dysfonctionnements du système éducatif et de l’arrêt de l’ascenseur social dans l’accroissement des inégalités entre les individus lors des phases de délibération et face à la prise de décision, ...

l'échelon local, l'autonomie locale peut aussi agir comme un contre-pouvoir vis-à-vis des niveaux gouvernementaux supérieurs. Bien entendu, ces "valeurs de gouvernance" devraient être compensées par les arguments tels que l'intérêt national légitime et l'équité dans les choix publics locaux. Enfin, elle peut permettre la distribution efficiente des services publics, ce qui contribue à légitimer le gouvernement local ».

Je laisse au lecteur de ces lignes le soin de se reporter à l'article pour découvrir la méthodologie employée pour construire et calculer l'IAL (indice d'autonomie locale) ainsi que les résultats obtenus, et donc aussi le classement des 39 pays européens étudiés.

Pour faire transition avec la remarque suivante, il faut souligner que la démocratie peut s'approfondir grâce à l'utilisation des outils numériques et plus spécialement à celle des plates-formes. Dès 2014, une consultation a été faite pour déboucher en octobre 2016 sur la promulgation de la « loi pour une République numérique » dans le but de favoriser la circulation des données et du savoir grâce à l'ouverture des données publiques et d'intérêt général, ainsi que la création d'un service public de la donnée. Notons qu'un second volet de cette loi traite de la protection des citoyens et des consommateurs sur Internet, et que, par un règlement de novembre 2015 sur l'accès à un Internet ouvert, est inscrit dans le droit français le principe de la neutralité de l'Internet. En septembre 2016 est paru aux éditions La Découverte l'ouvrage - déjà cité - d'Élisa Lewis et Romain Slitine : « Le coup d'État citoyen ; ces initiatives qui réinventent la démocratie », tous deux membres de l'association « Démocratie ouverte » formée après l'impulsion donnée par Barack Obama et Dilma Rousseff pour un « Partenariat pour un gouvernement ouvert ». Citons à titre d'exemple la plate-forme collaborative « Parlement & Citoyens » qui permet de participer à l'élaboration des lois pour renforcer non seulement la légitimité des lois produites mais aussi l'efficacité des politiques publiques ainsi que la confiance des citoyens envers les acteurs politiques. Ce type de proposition n'est pas nouveau : déjà en 2008, l'ouvrage de Loïc Blondiaux ("Le nouvel esprit de la démocratie ; actualité de la démocratie participative », Seuil) montrait les avantages - mais aussi les limites - de plusieurs dispositifs de démocratie participative. Indiquons enfin qu'en mars 2021, la ministre de la transformation et de la fonction publiques, A. De Montchalin, a présenté « l'agenda des 400 jours pour accélérer la transformation numérique de l'État », avec trois publics cibles : les usagers du service public, les agents publics et les « acteurs de la démocratie » (associations, collectivités locales, initiatives citoyennes, ...).

La seconde notion utile à introduire est

la notion de démocratie communale

Déjà en 2001, dans la revue « Mouvements » (n°13), Christophe Bonneuil et Yves Sintomer ont introduit cette notion à propos de Paris pour en faire « un laboratoire démocratique ». Et en comptant sur deux points d'appui : les mobilisations associatives et les conseils de quartier.

Plus récemment, Anne-Lise Humain-Lamoure (aux éditions du Bord de l'eau, mars 2010) a écrit un bel ouvrage : « Faire une démocratie de quartier », ainsi présenté :

« La loi de démocratie de proximité, adoptée en février 2002, encourage fortement ou impose, selon les cas, la création de quartiers de démocratie locale, subdivisions institutionnalisées du territoire communal. Le quartier, au-delà d'un espace de vie, devient donc un nouveau territoire politique à produire.

Pour la première fois depuis la Révolution française, il s'agit non pas d'agréger des territoires préexistants, comme les départements pour créer les régions, mais de découper un des territoires de la République, et en l'occurrence, le plus petit, la commune. Cette loi offre donc l'opportunité, historiquement rare, d'analyser un découpage politique en construction, à toutes ses étapes, du débat sur la loi au découpage lui-même, puis à son appropriation politique et sociale. La genèse, la production et l'usage de ces nouveaux quartiers, territoires de démocratie locale, soulèvent de nombreux enjeux territoriaux et socio-politiques, notamment dans le contexte hétérogène et complexe de l'agglomération parisienne.

En effet, le consensus social qui semble s'établir autour de la notion de quartier pour les habitants, est moins univoque qu'il n'y paraît et le statut politique de ce nouveau type de quartier reste incertain pour les acteurs municipaux.

La territorialisation de ces quartiers devient l'enjeu de clivages socio-politiques qui se traduisent nettement dans l'espace. Les choix et les procédures de territorialisation sont divers et dépendent très largement, mais différemment selon les lieux, de la morphologie socio-spatiale et des appartenances politiques municipales.

Les dynamiques d'appropriation progressive de ces quartiers – affiliations politiques et appartenances, voire identifications territoriales – de la part des différents acteurs, accentuent des effets de démocratie locale différentielle déjà lisibles dans la territorialisation des quartiers. Enfin, la création de ces quartiers modifie les rapports entre les acteurs dans la gestion urbaine, en créant des interfaces nouvelles entre échelons et entre territoires d'action publique.

Si les élus restent encore très jaloux de leur territoire municipal, base selon eux de la légitimité démocratique, les conseils de quartier pourraient être une première brèche dans une vision républicaine vieille de deux siècles et ainsi favoriser l'émergence de dynamiques territoriales où la commune ne serait plus intouchable. Cependant, ces quartiers de démocratie locale, encore très jeunes, pourraient représenter à l'avenir un "contrat territorial" reposant sur la recherche d'un "bien commun" – le quartier – en lieu et place d'un "contrat social" fondé sur la notion d'intérêt général, au risque d'une nouvelle forme de ségrégation territoriale ».

Un ouvrage est peut-être l'un des premiers à avoir défendu aussi clairement la démocratie participative et critiqué de manière aussi radicale la démocratie représentative : cet ouvrage est paru en 1984 (avec une seconde édition en 2004) aux Presses de l'Université de Californie : « Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age », du politologue Benjamin R. Barber. Dans un excellent article (« Minorités ethniques et nationales : les débats sur le pluralisme culturel ») (dans « L'année sociologique, vol 52, 2002), Denise Helly considère que ce livre expose qu'une adhésion à l'État et à la société et un sens du bien commun ne sauraient être fomentés uniquement par la démocratie représentative. Ils ne peuvent apparaître que dans un contexte relationnel, un face-à-face concret et des débats politiques proches et fréquents et ces débats, sans les intermédiaires que sont les parlements, sont le seul mode pour créer une empathie entre citoyens et un esprit mutuel. Leur meilleur terroir se trouve dans les assemblées élues, locales, de petites communautés responsables des décisions concernant leur vie commune. Cet exercice local de la souveraineté populaire permet la perception de l'État comme incarnation de la vie commune et doit être complété par des programmes publics d'éducation civique ».

Le point de vue de B.R. Barber est louable mais les arguments de Joseph Heath évoqués plus haut sont également forts, de même que ceux de Séverine Cattiaux, de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne, quand elle écrit en 2018 : « La décentralisation mène sa vie, mais la démocratie locale est malade. Ses pères fondateurs ne l'avaient pas prévu, mais ils ont créé dans les collectivités des petits potentats locaux. De fait, il y a peu de contrôle sur les élus locaux. Ni l'opposition municipale, ni les préfets, ni les CRC ne semblent à même de faire régner l'ordre républicain lorsqu'il est malmené par des élus locaux qui se croient trop souvent tout permis, puisqu'ils ont l'onction du suffrage universel. Alors que faire ? Plusieurs pistes doivent être explorées, du renforcement des moyens de l'opposition politique à une plus grande séparation des pouvoirs dans le fonctionnement des collectivités territoriales ».

REMARQUE 7, sur l'État-plateforme :

Sébastien Soriano consacre un peu plus de deux pages sur ce thème de l'État-plateforme (chapitre 5). Cela nous semble relativement peu dans la mesure où cette notion s'impose dans le contexte actuel du capitalisme de plateforme et que l'auteur considère lui-même qu'il s'agit d'un « cas d'application particulièrement représentatif de la doctrine d'État en réseau, dans chacune de ses composantes ». D'ailleurs, dans son portail de la modernisation de l'action publique, le gouvernement français consacre une page spécifique à l'État plateforme pour « mobiliser des écosystèmes variés », et les buts recherchés sont précisés de la manière suivante : « L'État plateforme s'applique à toutes les politiques publiques dans tous les domaines (santé, social, fiscal, titres d'identité, enfance, etc.). Il s'adresse par ailleurs à la fonction publique étendue (administration centrale, territoriale et hospitalière), aux entreprises semi-publiques et à certains acteurs privés, amenés soit à ouvrir des API (des justificatifs de domicile par exemple), soit à en exploiter (une banque pour vous éviter de fournir des justificatifs, un média pour vous proposer des entreprises qui recrutent ...). (...) Pour orchestrer ces échanges, l'État plateforme reprend les principes d'architecture qui ont fait leurs preuves sur le web et s'inspire des chantiers de transformations numériques menées par d'autres administrations dans le monde ». Sébastien Soriano aurait pu en particulier détailler l'esprit, les objectifs et les modalités du programme de transformation « Action publique 2022 » dont il ne parle qu'en quelques lignes seulement et qui semble pourtant être un bon début de la mise en réseau des services publics⁸¹. Il aurait pu également évoquer la loi du 10 août 2018 pour un « État au service d'une société de confiance », dite loi ESSOC, dont le but principal est de développer la confiance dans les relations entre l'administration et les usagers, particuliers comme entreprises ; surtout que la confiance est un ingrédient indispensable pour l'organisation en réseau et, comme il l'écrit lui-même, les exemples qu'il donne en appui de sa thèse, « soulignent une mentalité différente de celle qui commande usuellement la bureaucratie : la priorité à l'action, une humilité assumée, l'humain au cœur des réponses, la coopération, la confiance, le partage de l'information, le décloisonnement des chapelles... Et surtout : le terrain, le terrain, le terrain ».

La mutation de l'État en État-plateforme peut être analysée de deux manières opposées.

D'un côté, on peut estimer que c'est une manifestation de plus de l'obsession qu'a la sphère publique de s'adapter constamment aux évolutions de la sphère économique, de ce que Barbara Stiegler considère être « un nouvel impératif politique » (voir plus haut la note 66).

Mais on peut tout aussi bien soutenir, et c'est sans doute la position de Sébastien Soriano, que l'État-plateforme est la meilleure réaction que les pouvoirs publics ont à adopter face aux plateformes numériques qui dominent le capitalisme d'aujourd'hui⁸².

Sébastien Soriano pourrait alors reprendre à son compte les dernières lignes de Nick Srnicek, qui enseigne la géopolitique à l'University College de Londres et déjà cité plus haut, dans son livre sur le capitalisme de plateforme (publié en France par Lux éditeur fin 2018) : « L'État possède manifestement un pouvoir suffisant pour contrôler les plateformes. Les lois antitrust peuvent briser des monopoles, les règlements municipaux peuvent ralentir ou même bannir l'exploitation qui a cours dans les plateformes allégées, les institutions gouvernementales peuvent imposer des balises pour protéger la vie privée et certaines mesures contre l'évasion fiscale peuvent rediriger l'argent vers le Trésor public. Toutes ces mesures sont sans doute nécessaires, mais force est d'admettre qu'elles demeurent relativement minimales et manquent d'imagination. Elles négligent également d'agir sur les conditions structurelles

⁸¹ Dans le cadre de cette action est développé depuis janvier 2021 un baromètre actualisé chaque trimestre rassemblant des « indicateurs chiffrés et territorialisés sur les résultats et objectifs de l'action publique dans 10 grands domaines qui intéressent le quotidien des citoyens ». Pour constituer un « outil de pilotage », ce baromètre réunit donc des chiffres (!) et ce sont eux qui permettent de révéler les inégalités territoriales.

⁸² Selon le vocabulaire habituel, les GAFAM sont les exemples emblématiques de plateformes numériques (elles sont même souvent qualifiées de « systémiques »). Selon mon ancien étudiant Thibault Schrepel, Professeur invité à Sciences-Po et à l'Université de Paris-Sorbonne, les géants de l'internet ne sont pas tous des plateformes mais plutôt des « agrégateurs », différence qui peut avoir de fortes implications en droit de la concurrence.

qui ont favorisé l'essor des plateformes. Après la longue récession qui a frappé le secteur industriel, les plateformes sont apparues comme une nouvelle manière de détourner des revenus vers un secteur relativement dynamique, fondé sur l'extraction de données. Au lieu de se contenter de réguler le fonctionnement des plateformes commerciales, ces efforts pourraient être consacrés à la construction de plateformes publiques, dont la propriété et le contrôle seraient entre les mains de la population (et dissociés - ce point est crucial - de l'appareil de surveillance de l'État). Cela impliquerait de rediriger les ressources substantielles de l'État vers l'acquisition des technologies nécessaires au maintien de ces plateformes publiques. D'une façon plus radicale, on pourrait concevoir des plateformes postcapitalistes qui mettraient leurs données au service d'une meilleure redistribution des ressources, d'une plus grande participation à la vie démocratique et de la promotion de l'innovation technologique. Aujourd'hui, peut-être devrions-nous collectiviser les plateformes ».

Au vu de ces deux analyses opposées de la notion d'État-plateforme, on peut se demander si la seconde ne rejoint pas paradoxalement la première. En effet, la naissance puis la croissance et aujourd'hui la domination des plateformes dans le capitalisme actuel s'expliquent en définitive par l'adaptation de l'économie à sa désindustrialisation progressive grâce à une sorte de « keynésianisme financier » qui a dirigé une part toujours plus importante des ressources financières disponibles vers l'économie numérique. C'est ce que montre bien Robert Brenner, professeur à l'Université de Californie de Los Angeles, dans l'analyse qu'il propose des causes de long terme des crises qui se sont succédées depuis la fin des années 1970 (« What is Good for Goldman Sachs is Good for America. The Origins of the Present Crises » ; avril 2009).

Pour revenir au cas français, Sébastien Soriano aurait pu, pour étayer encore davantage sa thèse, évoquer tout ce qui se rattache au gouvernement « plateforme ». En s'inspirant par exemple de l'exposé que fait l'enseignante-chercheuse en sciences de gestion Sarah Serval dans « The Conversation » du 12/7/2020 (son article s'intitule : « État-plateforme : quand fonctionnaires et usagers deviennent entrepreneurs des services publics ») : « (...) l'usage des plates-formes numériques permet aux organisations publiques de se saisir du potentiel de créativité et de collaboration qu'elles offrent en connectant le monde. Le gouvernement 2.0 émerge depuis quelques années et permet aux acteurs publics de produire un meilleur travail ; les bureaucrates sortent de leurs silos administratifs, et puisent dans les idées et les énergies d'une foule prête à s'engager pour l'intérêt général. Dès 2014, la France a intégré le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) qui a pour ambition d'agir "pour la transparence de l'action publique, pour sa co-construction avec la société civile et pour l'innovation démocratique". En 2015, la direction interministérielle du numérique (Dinum) lance la mission « Incubateur de services numériques », portée par le réseau beta.gouv.fr. L'objectif vise à développer des « startups d'État » à travers une nouvelle politique d'innovation qui a pour objectif de créer des produits numériques centrés sur les usagers. Au sein de cette direction, il existe aussi le département "Etalab" qui a pour objectif principal de coordonner « la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée ». C'est ainsi que Etalab gère la plate-forme data.gouv.fr qui met à disposition de la société civile l'ensemble des informations publiques. Etalab est également au service de l'exploitation de ces données et vise à promouvoir les data sciences et l'intelligence artificielle (programme Lab IA). (...) La suite de l'article est intéressante à plus d'un titre, notamment sur les transformations du rôle des agents publics. La notion de « gouvernement ouvert » devient de plus en plus importante depuis maintenant plusieurs années, dans le cadre d'un puissant mouvement mondial. L'objectif est de développer une « action publique plus ouverte, plus transparente, plus collaborative, (...) de promouvoir la construction de la transparence et de la confiance démocratique, grâce au partage de données, à l'ouverture des processus de décision et à la construction d'une culture de la redevabilité, de nouveaux pouvoirs d'agir pour les citoyens, habilités à une décision éclairée et à une citoyenneté active par le numérique et le partage des ressources nécessaires et la transformation des pratiques des administrations dans l'ère de la révolution numérique : collaboration et co-construction, agilité et mobilisation de communautés de contributeurs, civic techs, État-plateforme, etc. » (Le blog d'Etalab). Mais comme le note fort justement Thomas Honnet (revue Imodev, volume 4, 2017), « discuter de "gouvernement ouvert" suppose qu'il faut avoir les moyens de ses fins, la maîtrise de son destin et de sa souveraineté numérique. Sans ces éléments essentiels de la souveraineté, les principes des gouvernements ouverts risquent d'être mal appliqués, voire dangereux vis-à-vis de la souveraineté numérique des États ».

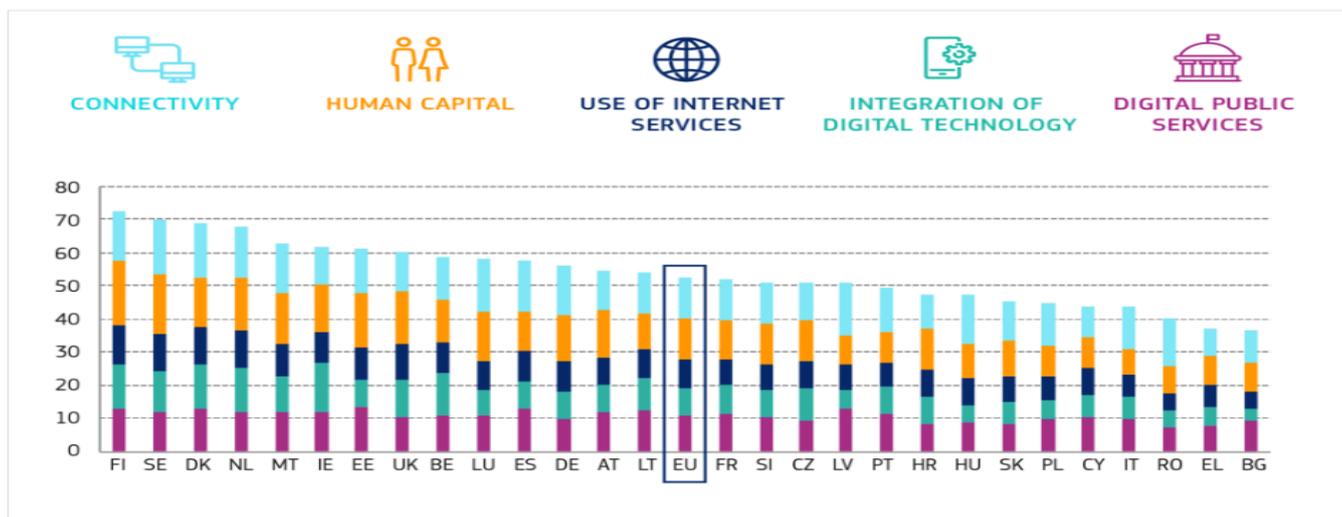
Rejoignant les préoccupations de Sébastien Soriano, mais avec une réflexion bien différente, le sociologue Sébastien Shulz étudie « la trajectoire de la Base Adresse Nationale entre contribution citoyenne, autogouvernement et État-plateforme » dans un article publié dans le numéro du 1^{er} trimestre 2021 de la revue « Réseaux » et pose en conclusion la question : « Est-ce que, finalement, quelque chose a été déplacé dans la frontière État/société ? La forme du commun numérique a-t-elle infusé dans l'administration en distribuant le pouvoir de décider la production et l'usage d'une information officielle ? Parmi les différentes options d'interaction entre État et société que pouvait préfigurer l'adoption de la forme du commun numérique par l'État, le *citizen sourcing* et le *do-it-yourself government* semblent avoir été abandonnés au profit d'un type d'*État-plateforme*. Ainsi, seul le critère de l'accès à la ressource, qui n'était pas possible avant la BAN, semble avoir "infusé" grâce aux actions d'acteurs multipositionnés comme C. Quest et H. Verdier. Mais le choix de la licence ouverte au moment de l'arrivée d'un nouveau personnel politique témoigne du fait que la ressource n'est pas protégée contre les risques de réappropriation exclusive. Le but n'est pas comme avec les licences ODBL ou Gratuit de repartage de se prémunir des GAFAs, mais de les renforcer, au risque de ne donner du pouvoir informationnel qu'à ceux qui en ont déjà (Badouard, 2015 ; Goëta et Mabi, 2014 ; Gurstein, 2011). À ceci près que l'État reste souverain en gardant le monopole de la production de la BAN. L'abandon de la forme du commun numérique dans la structure socio-technique de la BAN témoigne ainsi du fait que l'État met en œuvre une forme particulière d'exercice du pouvoir informationnel en empêchant techniquement la contribution citoyenne et en favorisant juridiquement sa réutilisation par des acteurs économiques. Le numérique, loin de conduire obligatoirement à un désengagement néolibéral de l'État ou à sa démocratisation, ouvert grâce à lui à la force de la "multitude", est un espace où peut au contraire s'affirmer un "État informationnel". Cet État, nous dit Braman, exerce une forme particulière de pouvoir à travers la maîtrise de la production et la diffusion d'informations importantes et largement utilisées dans la société (Braman, 2009). L'étude de la BAN en tant que dispositif qui permet, contraint ou favorise certains acteurs et certaines pratiques, nous a permis de mettre à jour les caractéristiques d'une direction de la transformation numérique de l'État et de sa relation à la société, qui prend ici la forme d'un État-plateforme souverain et pro-marché ».

À la fin de son 7^{ème} chapitre, dans la section « Et en pratique, comment s'y prend-on ? » pour construire un État en réseau, Sébastien Soriano me semble particulièrement optimiste quand il met beaucoup d'espoir dans

la « start-up d'État »⁸³

pour développer l'État-plateforme. En effet, quand on consulte le DESI (Digital Economy and Society Index), l'indice de l'économie et de la société numériques qui résume les indicateurs pertinents sur les performances numériques de l'Europe et suit l'évolution de la compétitivité numérique des États membres, on constate que la France - 2^{ème} puissance de l'UE - est en mauvaise position : elle est globalement 15^{ème} sur 28 avec un score inférieur à la moyenne.

⁸³ Le gouvernement français actuel mise beaucoup sur l'idée de « start-up nation » pour réduire les lourdeurs administratives. Dans son entretien avec la ministre Amélie de Montchalin (Challenges, 18/2/2021), Isabelle Saporta, dont on a cité plus haut le livre récent, est très sceptique sur l'efficacité des mesures proposées pour réformer la fonction publique. Dans son livre paru aux Éditions Libre & Solidaire au 1^{er} trimestre 2019 (et mis à jour en juin 2020), « La République en miettes ; l'échec de la start-up Nation », le professeur de droit Paul Cassia dresse un réquisitoire implacable et argumenté comme rarement contre le « macronisme ». On lit par exemple : « Non seulement le président de la République est adepte de la contrariété permanente entre le verbe et les actes, du découplage constant entre la posture et la réalisation, mais plus précisément encore il est orfèvre dans l'art de combiner, sur chaque sujet politique, un discours qui se revendique de *modernité* avec une action *archaïque*. Son progressisme de façade précède un ultraconservatisme dans les décisions. Il appelle au modèle de la *start-up* pour gouverner la France avec, en pratique, une politique économique, fiscale, sociale et institutionnelle datant de l'époque du Minitel. Moderne dans le discours ; rétrograde dans les faits : tel est le (non –) sens du macronisme, le déplorable et explosif récit qu'il compose depuis mai 2017 ».



« Au cours de l'année écoulée, tous les pays de l'UE ont amélioré leurs performances numériques. La Finlande, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas ont obtenu les notes les plus élevées au DESI 2020 et figurent parmi les leaders mondiaux de la numérisation. Ces pays sont suivis par Malte, l'Irlande et l'Estonie. Toutefois, d'autres pays ont encore beaucoup de chemin à parcourir, et l'UE dans son ensemble a besoin d'être améliorée pour être compétitive sur la scène mondiale ».

Le document de la Commission européenne fournit des détails également sur les critères qui composent l'indice synthétique : la France est 21^{ème} pour l'utilisation des services d'Internet, 12^{ème} pour la qualité et l'utilisation des services publics numériques, 17^{ème} pour les compétences des utilisateurs d'Internet et 11^{ème} pour l'intégration des technologies numériques par les entreprises. Tous ces résultats montrent que nous avons énormément de progrès à faire pour nous hisser dans les premières places de l'UE, celle-ci étant elle-même en retard par rapport à d'autres puissances mondiales. Cela hypothèque considérablement le projet de l'État en réseau.

L'émergence du capitalisme de plateforme est le résultat d'une nouvelle adaptation du néolibéralisme,

et la nouvelle forme de néolibéralisme accentue les dérives de la précédente en concentrant encore davantage les profits et les rentes entre les mains de quelques entreprises tentaculaires - certains parlent de béhémots -, en renforçant la financiarisation et la déconnexion entre sphère financière et sphère réelle, en favorisant encore davantage le capital au détriment du travail, en creusant considérablement les inégalités, en mettant à mal l'État protecteur et en affaiblissant les ressorts de la démocratie : bâtir un État-plateforme est-ce alors la meilleure riposte à proposer ? Car ce qu'il faut, c'est « sortir du néolibéralisme (...) il ne s'agit donc pas seulement de changer de modèle, mais de bifurquer radicalement, de changer de *voie*. Il nous faut (...) organiser le basculement (...) à un paradigme du *prendre soin* »⁸⁴.

Mais n'est-il pas trop tard pour réaliser cette bifurcation radicale ? Et est-elle même souhaitable pour nos pays européens au moment où l'Europe est en train de perdre la bataille géostratégico-technologique qui met uniquement en présence aujourd'hui les États-Unis et la Chine ?

Cela n'est pas sûr si on suit Robert Boyer, grand spécialiste de l'analyse des formes du capitalisme, quand il écrit dans son dernier ouvrage,

« Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie »,

Éditions La Découverte, octobre 2020) : « Cette analyse [sur les changements qui vont affecter les ressorts de l'internationalisation et donc aussi des régimes socioéconomiques] n'est pas sans conséquence sur les dynamiques du capitalisme transnational de plateforme (États-Unis), du capitalisme à forte impulsion étatique (dont la Chine est l'exemple le plus probant) et du capitalisme démocratique au service des citoyens [situation des pays européens].

⁸⁴ « Une autre voie est possible » d'Éric Heyer, Pascal Lokiec et Dominique Méda, Flammarion, septembre 2018.
Christian BIALÈS

Le premier est aux avant-postes de l'innovation technologique à l'initiative d'entrepreneurs privés dont la rentabilité élevée leur permet d'investir dans les secteurs d'avenir, ce dont la puissance publique n'a plus nécessairement les moyens ou l'expertise, par exemple avec la naissance d'une exploration spatiale privée. La puissance même de ce capitalisme rencontre au moins deux obstacles quant à sa résilience à long terme. D'une part, l'économie américaine fait converger toutes les inégalités (...). D'autre part, le capitalisme de plateforme est si invasif qu'il menace la souveraineté de la plupart des nations (...).

Le capitalisme étatique chinois est celui qui s'est révélé capable de résister aux pressions américaines et de poursuivre une stratégie de remontée technologique visant à lui assurer, à terme, une complète indépendance de son système de production et d'innovation. (...) Qu'il ne soit pas démocratique paraît réhibitoire aux yeux des Européens, mais pas nécessairement à ceux des dirigeants latino-américains ou africains adeptes d'un certain autoritarisme.

L'idéal européen d'une économie soumise au contrôle des citoyens est quant à lui loin de sortir grandi de l'épisode du coronavirus. Dans son ensemble, le Vieux Continent n'a pas su créer un nombre suffisant d'entreprises de l'économie de l'information, ce qui pèse sur son dynamisme et entérine une dépendance technologique, certes partielle mais préoccupante. Contrairement à ce que visait le traité de Lisbonne, l'Union européenne n'est pas devenue le pôle de l'économie mondiale le plus dynamique tout en incarnant un idéal de justice sociale. Certes, les inégalités n'ont pas connu les augmentations observées dans le monde anglo-saxon, mais les transferts sociaux nécessaires ont été difficiles compte tenu de la faiblesse de la base industrielle, tout particulièrement de l'Europe du Sud. Par ailleurs, le contrôle démocratique continue à s'exercer au sein des États-membres mais assez peu à Bruxelles, Strasbourg ou Francfort. On ne peut s'empêcher d'avancer une hypothèse peu rassurante : face aux stratégies américaine et chinoise clairement exprimées, la faiblesse de l'Europe comme puissance mondiale transparait tout au long des deux dernières décennies et elle se manifeste à nouveau lors de l'éruption du coronavirus. En conséquence, au sein des vingt-six membres de l'Union européenne, certains pays se tournent vers les États-Unis, d'autres plus faibles vers la Chine. Ce qui ne favorise guère la recherche d'une issue fédéraliste aux difficultés récurrentes de la construction européenne ».

Et dans son dernier chapitre, consacré aux « sorties de crise », le régulationniste Robert Boyer écrit : « Une vision du futur est nécessaire et elle suppose un degré de généralité qui dépasse habituellement la capacité de coordination des agents. Au sortir de la seconde guerre mondiale, en France tout au moins, une planification indicative a eu cette fonction : socialiser les perspectives des entreprises, des salariés et des administrations publiques sous l'égide de l'État, autour d'un sentier de développement central, quitte à le compléter par des dispositifs de réponse aux aléas, tant domestiques qu'internationaux.

Le contexte a certes beaucoup changé, mais cette stratégie peut se transposer à l'accompagnement, si ce n'est au pilotage, de la sortie de la crise du coronavirus. Après une large concertation, l'État annonce ses priorités : accélération de l'économie numérique pour les secteurs des petites et moyennes entreprises, poursuite de l'objectif d'une économie décarbonée à l'horizon 2035, préparation du système de santé au vieillissement et au retour des pandémies. Ces annonces réduisent le champ des possibles et facilite une prise de risques des agents privés. Ce qui contribue à faire émerger de nouvelles activités destinées à fournir un emploi à tous ceux qui auront perdu le leur du fait de la fermeture des entreprises devenues non rentables ou sans débouchés à cause de la pandémie. L'annonce que le système productif ne ressemblera pas à celui du passé ouvre en effet le champ des possibles, depuis le capitalisme de l'information et du contrôle jusqu'au mode de développement anthropogénétique. Alors pourraient se concrétiser par l'investissement les promesses si souvent répétées d'une "économie verte". La contrepartie devrait être un effort de requalification et de formation en direction de ses nouveaux métiers, composante essentielle d'un rapport salarial bâti sur la formation et le renouvellement des compétences et non plus sur la défense d'emplois peu qualifiés grâce à l'exonération des cotisations sociales. Mais toutes ces perspectives ont une condition préalable : le retour de la confiance ».⁸⁵

Je profite de ce développement de Robert Boyer pour insister sur

⁸⁵ Robert Boyer insiste donc lui aussi sur le rôle décisif que le système d'éducation et de formation a à jouer dans le redressement de notre situation. Il met également à juste titre l'accent sur la nécessité de refonder la confiance, ce qui, comme pour l'amélioration de notre système d'éducation et de formation, va demander beaucoup de temps et de travail ; surtout dans une société et avec une école qui sont profondément en souffrance.

les apports d'une école de pensée économique d'autant plus précieuse, paradoxalement, qu'elle est hétérodoxe : l'école de la régulation, à laquelle on peut d'ailleurs associer l'école des conventions.

Pour notre sujet, il me semble important d'évoquer ici plusieurs travaux de ce courant de pensée.

• D'abord, un article écrit en 2015 par Philippe Batifoulier et Jean-Paul Domin dans la Revue de la Régulation (n°17) sur l'« Économie politique de la santé. Un exemple exemplaire ». On y lit notamment : « (...) L'hôpital est exemplaire de cette inconséquence de la théorie économique standard quand elle cherche à assimiler les acteurs du soin (patients et soignants) à des sujets économiques où l'ensemble des dimensions de la rationalité humaine est réduit à un calcul d'intérêt. Cette stratégie sert à déclasser le soin de santé au rang de bien marchand comme n'importe quel bien privé, pour promouvoir la concurrence considérée comme un principe universel. Cette politique hospitalière s'est d'abord focalisée sur la mise en place de techniques de management (centres de responsabilité, départementalisation, management par projet, etc.). Depuis la fin des années 1990, les réformes se sont intensifiées autour de méthodes de contractualisation et de *benchmarking*. Désormais les établissements sont incités à diminuer leurs coûts. La logique de la concurrence par comparaison (*yardstick competition*) suppose que chaque établissement reçoive un prix fixe par groupe homogène de malades (GHM). Mais, la tarification à l'activité accentue la marchandisation des soins et accélère la sélection des malades les plus rentables. Cette recherche de la rentabilité au nom de l'efficacité heurte le symbole républicain attaché à l'hôpital. (...) »

Le déclin du régime fordiste conduit dorénavant à faire du secteur de la santé l'un des pivots du nouveau régime d'accumulation. Le capitalisme, en quête de nouveaux marchés, cherche à s'étendre vers des secteurs qui ne s'inscrivent pas spontanément dans sa logique. Dans ces conditions, la santé peut être au nouveau capitalisme ce que l'automobile était à l'ancien. Robert Boyer (2002) a proposé de qualifier ce nouveau régime de modèle anthropogénétique, parce qu'il vise à reproduire l'Homme par le travail humain. Une fraction croissante de la production et de la consommation porte désormais sur la santé, mais aussi sur l'éducation ou les loisirs. Le développement de ce modèle impose un accroissement de la dépense de santé au sens large, qui appelle des financements aussi bien publics que privés. (...) ».

• Ensuite, deux idées capitales sont abordées dans la citation précédente :

- 1) Selon la théorie régulationniste, la santé et l'éducation, que nous qualifions de « biens tutélaires » et que Sébastien Soriano cite dès son premier chapitre comme étant les deux meilleurs exemples de ce qui explique la « désillusion publique », ne peuvent pas être correctement analysées par « la théorie standard » mais par le modèle « anthropogénétique » dont R. Boyer parle plus haut. C'est d'ailleurs ce que cet auteur développe dans le même numéro 17. Dans son bel article, Robert Boyer fait d'ailleurs une citation particulièrement instructive de Friedrich List, connu essentiellement pour sa théorie du protectionnisme éducateur : « Ceux qui élèvent des porcs et ceux qui fabriquent des cornemuses sont productifs mais les instituteurs de la jeunesse et de l'âge mûr, les virtuoses, les médecins, les juges et les administrateurs, le sont à un plus haut degré. Ceux-là produisent des valeurs échangeables, et ceux-ci les forces productives : l'instituteur prépare la génération future à la production, le médecin conserve les forces productives de son malade, le juge produit de la sûreté légale et l'administrateur l'ordre public ». (« Système national d'économie politique » ; livre deuxième : la théorie. 1841) !
- 2) L'évolution des systèmes de santé et d'éducation sont dictées par celle du capitalisme lui-même. Philippe Batifoulier, cité plus haut, consacre tout un article dans le même numéro 17 de la Revue de la régulation, et en donne le résumé suivant : « La privatisation de la santé en Europe se traduit par le retrait de l'assurance santé publique, l'essor de l'assurance privée, le durcissement des mécanismes de partage des coûts avec les patients et l'accroissement des dépenses directes des ménages. Cet article analyse le processus de légitimation de cette privatisation qui s'appuie sur une représentation de la couverture maladie réduite à un problème d'incitation financière. Elle s'érige en convention sous l'effet de la convergence de la théorie économique *mainstream* et des intérêts du capitalisme sanitaire. Elle s'appuie sur la forte influence politique de la théorie orthodoxe de l'aléa moral en santé selon lequel faire payer le patient et réduire sa couverture n'a pas d'effet sur son état de santé. On montre que cette conception, qui nourrit le développement du marché, est faussement scientifique et dangereuse : elle accroît les inégalités tout en activant de nouvelles dépenses publiques et encourage la sécession sociale ».

C'est ce « capitalisme sanitaire » qui explique que l'hôpital est géré « comme une entreprise », avec l'application de la « logique de rentabilité », attribuée au NPM et qui conduit tout à la fois aux dysfonctionnements de l'hôpital public et au malaise des soignants. Se rajoute paradoxalement à cette emprise des critères du marché une gouvernance de plus en plus étatisée dont la « loi Bachelot » de 2009 est une parfaite illustration puisqu'elle rétablit une nette chaîne hiérarchique entre le ministère, les ARS et les directeurs d'établissement. Comme le démontre l'économiste Frédéric Bizard, « au lieu de rapprocher le pouvoir du terrain pour pouvoir innover et répondre véritablement aux besoins de la population, les ARS ont permis à l'État de reprendre le pouvoir ». Cette gouvernance se traduit en particulier par une « suradministration », une « surbureaucratiation » de l'hôpital public, ce qui se traduit par un déséquilibre au niveau de la structure des coûts (voir les statistiques de la DREES).⁸⁶

• Enfin, il y a un lien direct à établir entre la théorie économique dominante - orthodoxe -, le système économique d'ensemble, le capitalisme - financiarisé et mondialisé, et les politiques économiques et sociales concrètement mises en œuvre. C'est à l'étude de ce lien que Robert Boyer a consacré en 2017 un article dans la Revue de la régulation (n°22), intitulé « Orthodoxie, hétérodoxies et capitalismes contemporains », dont voici le résumé :

« Cet article analyse l'histoire des relations entre théories, idéologies et politiques économiques depuis l'entre-deux-guerres. Il examine comment ces trois composantes peuvent définir une orthodoxie partagée entre les champs économique et politique. On considère deux de ces configurations : l'interventionnisme keynésien et le laisser-faire revendiqué par le néolibéralisme. L'articulation au politique est cruciale, car aucune politique économique ne dérive mécaniquement d'une théorie ; elle est toujours l'expression d'un compromis sociopolitique qui varie dans le temps et l'espace. La résilience du néolibéralisme s'explique par l'abandon d'une théorie à vocation générale, qui s'est révélée erronée, au profit de techniques de gouvernement issues de l'économie appliquée. Les diverses hétérodoxies (keynésienne, schumpétérienne, marxiste, institutionnaliste, écologiste) luttent séparément pour conquérir l'hégémonie, alors qu'elles devraient chercher à définir les bases communes d'une alternative. Le passé n'éclaire pas complètement le futur car la crise ouverte en 2008, à la fois répétition du passé et novation, marque les limites de la rénovation de la discipline par sa mathématisation et appelle une rupture épistémologique, en réponse aux transformations des capitalismes contemporains ».

Pour détailler ce résumé sur un aspect du raisonnement de Robert Boyer qui me semble important, j'ajoute la citation suivante :

« (...) Est-on à la veille du basculement de la plupart des gouvernements en faveur d'une nouvelle orthodoxie ? L'analyse des trois facteurs que sont la cohérence, la pertinence et la simplicité livre un diagnostic mitigé.

Étant donné la diversité des approches alternatives à celle de la pensée unique, cette *cohérence n'est pas impossible* mais elle suppose un considérable travail théorique. D'une part, le fondamentalisme du marché a montré ses limites et relégitimé un minimum d'interventions de l'État, réhabilitant ainsi, pour partie, une approche keynésienne. D'autre part, le basculement du système de production et d'innovation remet au premier plan l'actualisation de la théorie néo-schumpétérienne qui introduit le temps long des

⁸⁶ Dans « Blouses blanches, colère noire » (Max Milo, 2021), le médecin Bernard Kron analyse la ruine de notre système de santé qui est passé du 1^{er} rang des pays de l'OCDE en 1970 à la 24^{ème} place aujourd'hui. Il n'oublie bien sûr pas le rôle joué par la T2A, la fameuse tarification à l'activité et il rappelle page 28 que le plan Hôpital lancé en 2007 a été lancé par le haut fonctionnaire Jean Castex..., mais il envisage aussi d'autres causes également très importantes qui remontent à bien plus loin (« l'hôpital est étouffé par les agences de contrôle mais il l'est aussi par sa propre administration (...) L'hôpital, une usine à gaz administrative ») ; et le chapitre 4 a pour titre : « comment l'État a asphyxié les médecins libéraux ». Et il n'hésite pas à écrire (p. 138) qu'« à chaque réforme, ce fut pire » et donc de se poser la question de savoir s'il « ne faut pas revenir en arrière pour sauver tout le système ». Je rappelle aussi l'explication donnée plus haut par W. Ouchi : son fonctionnement clanique. Notons que début mai 2022 Martin Hirsch, directeur général des Hôpitaux de Paris (HHP), défendra malgré tout ce mode de financement dans le tableau général des réformes qu'il propose : l'avis de cet expert reconnu de la question du système de santé va donc à l'encontre de ce qui semble être aujourd'hui la doxa.

Il en est de même dans l'important rapport de la Cour des Comptes (6^{ème} chambre, 3^{ème} section) publié en juillet 2023 : le 1^{er} chapitre a pour titre : « la tarification à l'activité a tenu une large partie de ses promesses initiales », et reconnaît dans la 2^{ème} section de ce chapitre que « la T2A a contribué à l'efficacité du système de santé », et dans la 3^{ème} que la T2A a été « un vecteur des dépenses d'assurance maladie ». Ce rapport amène donc à fortement nuancer la critique assez radicale de la T2A que fait Sébastien Soriano dans son livre dans les pages 46 à 48.

mutations technologiques et organisationnelles et suggère des politiques publiques originales d'encouragement de l'innovation à travers l'éducation, la formation professionnelle, l'organisation des systèmes de recherche. Des travaux pionniers ont montré que principe de la demande effective et traitement de l'innovation pouvaient être combinés et déboucher sur des politiques économiques nouvelles (Dosi *et al.*, 2008). Les recherches institutionnalistes soulignent l'importance d'un réalignement des organisations privées et des institutions publiques comme condition nécessaire à l'émergence d'un nouveau régime socioéconomique. En dépit d'efforts renouvelés, cette troisième approche n'a pas encore trouvé la possibilité d'une intégration dans un paradigme synthétique (Boyer, 2017). Mais le défi le plus important est sans doute la construction d'une écologie politique (Lipietz, 1999) qui réinsère les relations nature-économie au sein d'un nouveau paradigme. Ce peut être le terrain d'une collaboration entre approches écologiques et institutionnalistes (Elie *et al.*, 2012).

Le grand atout des approches qui viennent d'être mobilisées est de livrer une *intelligibilité* supérieure à celle de l'orthodoxie confrontée à un changement d'époque car elles prennent l'historicité des sociétés et des théories censées représenter leurs transformations et pas seulement leur reproduction à l'identique. L'inachèvement d'un cadre théorique englobant débouche sur une construction pragmatique sur laquelle peuvent se retrouver les chercheurs travaillant de longue date à une alternative (Les éconoclastes, 2003 ; Les économistes atterrés, 2015 ; Guénolé, 2016) et ceux qui ont dénoncé le caractère fallacieux des politiques fondées sur une théorisation inadéquate des économies de marché (Stiglitz, 2008, 2016 ; Krugman, 2009, 2014). Il en résulte un retournement des relations entre pensée unique et vérité scientifique, vision qui postule que l'hétérodoxie serait ascientifique, si ce n'est obscurantiste. À la lumière du *critère de pertinence*, la pensée unique a déjà perdu sa crédibilité. Le temps est venu d'une *nouvelle alliance* entre les chercheurs qui s'intéressent au changement et non pas à la reproduction de sociétés immobiles. (...)».

J'ai déjà dit l'intérêt que je porte aux analyses hétérodoxes. Il en est une autre qui mérite d'être convoquée dans notre discussion : c'est celle d'Evgeny Morozov avec sa thèse du « solutionnisme technologique ». Selon cette thèse, la crise du coronavirus pourrait faire passer le capitalisme de surveillance que nous connaissons déjà à un niveau supérieur. Selon ce spécialiste des conséquences économiques et sociales du progrès technique et du numérique, que ce soit les « solutionnistes progressistes » qui aient raison en pensant que ce sont les bonnes informations sur le virus, présentées aux bonnes personnes, via une application, qui pourrait amener les gens à se comporter dans l'intérêt de l'ensemble de la population, ou au contraire les « solutionnistes punitifs », décidés à utiliser les infrastructures de surveillance numériques pour régenter nos activités quotidiennes en punissant toute transgression, le plus grand risque pour nos systèmes démocratiques et libertés publiques est que l'« exemple » réussi de l'utilisation de la technologie pour surveiller et contenir la pandémie « consacre la boîte à outils du solutionnisme comme option par défaut pour résoudre tous les autres problèmes existentiels, des inégalités aux changements climatiques ». Dans un article du 5 avril 2020 (Les blogs du Monde diplomatique), il écrit : « Si le dogme du “néolibéralisme” est souvent considéré comme la source de tous les maux, il n'explique pas tout. Depuis près d'une décennie, je désigne un autre coupable, qui lui est toutefois apparenté intellectuellement : le “solutionnisme”. Cette idéologie prétendument post-idéologie recommande un ensemble de mesures ad hoc, dites “pragmatiques”, pour maintenir en marche le capitalisme mondialisé tout en résolvant les innombrables problèmes et contradictions qu'il génère. Avec, étonnamment, de juteux profits à la clé. Les effets les plus pernicioseux du solutionnisme ne résident pas dans nos start-ups mais dans nos gouvernements. L'État solutionniste, une version humanisée, mais aussi plus sophistiquée de l'État de surveillance qui l'a précédé, dispose d'un double mandat. Il doit s'assurer que les acteurs de l'innovation (développeurs, hackers et entrepreneurs), aussi difficiles à maîtriser soient-ils, n'emploient pas leurs compétences et les ressources existantes pour expérimenter d'autres formes d'organisation sociale. Ce n'est pas une coïncidence si pour bénéficier pleinement de l'intelligence artificielle et du cloud, il faut monter une start-up dotée de fonds confortables. C'est au contraire le fruit d'efforts politiques délibérés. Conséquence : les projets plus subversifs qui pourraient produire des institutions de coordination sociale non commerciale meurent. Tués dans l'œuf. Cela explique qu'en plus de vingt ans on n'ait pas vu d'autres entités dans la lignée de Wikipedia. À l'heure où le monde est entièrement numérisé par des multinationales avides de données, l'État compte bien obtenir sa part du butin. Outre la surveillance généralisée, la numérisation menée par les entreprises a permis aux

gouvernements de procéder à bon nombre d'interventions solutionnistes de leur cru au bénéfice des marchés. (...) La question au cœur du nouveau débat politique ne devrait pas être "quelle force, de la social-démocratie ou du néolibéralisme, est la plus à même de maîtriser les forces de la concurrence de marché ?", mais bien plutôt "quelle force saura tirer profit des immenses opportunités qu'apportent les technologies numériques en termes de nouvelles formes de coordination et de solidarité sociales ?" ».

www.christian-biales.fr

REMARQUE 8, pour revenir au début... :

Comme il se doit, Sébastien Soriano expose dans l'introduction de son livre pourquoi il a senti la nécessité de l'écrire : « il y a comme quelque chose de pourri au royaume du service public. À la racine de ce décalage, le diagnostic peut s'énoncer simplement :

la société a changé mais pas l'État ».

Je serais a priori d'accord avec ce constat et plutôt favorable à la solution proposée, celle de l'État en réseau, puisque je souhaite qu'il y ait davantage de « girondinisme » dans le fonctionnement de nos institutions et que je rêve d'une Europe fédérale, pourquoi pas en réseau comme l'a évoqué Manuel Castells (voir plus haut). Mais beaucoup estiment a contrario que l'État a bel et bien changé avec la société. D'abord, comme le montre le rapport de la Fondation Jean Jaurès de 2016, la réforme de l'État est « un processus permanent » (voir aussi le travail de Suzanne Maury d'août 2018)⁸⁷. On y cite bien évidemment la LOLF de 2001 et le RGPP de 2007 qu'évoque Sébastien Soriano en en faisant des illustrations du NPM. Je rajouterais personnellement le PPBS (Planning-programming-budgeting-system) qui date des années 1960, qui nous venait lui aussi des États-Unis, et qui s'est traduit en France par le lancement en 1968 de la RCB (Rationalisation des Choix budgétaires). Tout cela prouve à la fois la nécessité de mettre de la cohérence dans les procédures budgétaires et les progrès successifs faits en la matière⁸⁸. Ensuite, certains sont persuadés que c'est parce que l'État a précisément changé qu'il connaît un si grand malaise aujourd'hui⁸⁹. Il en est ainsi de deux auteurs - parmi les meilleurs connaisseurs du

⁸⁷ Déjà en juin 1993 Pierre Strobel écrivait dans « Recherches et Prévisions », en introduction de son article sur « L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? » : « L'État et les services publics doivent en permanence justifier et légitimer leur action. Cette exigence est la source des tentatives répétées de réforme administrative et de modernisation du service public. Dans la dernière période, la modernisation a largement été conduite au nom de l'usager. Plusieurs recherches, menées récemment sur les services publics, permettent de préciser la portée, les limites de cette "modernisation par l'usager" et les questions nouvelles qu'elle pose ». Et on lit dans les dernières lignes : « seule l'intervention de l'usager-citoyen est en mesure de produire des systèmes d'évaluation de la valeur d'usage des services publics et de l'efficacité des politiques publiques, qui soient à la hauteur de leur objet ultime, la construction ou le maintien du lien social. On boucle ici sur le nécessaire contrôle démocratique du citoyen sur l'action du service public et surtout sur la construction du bien public : la réévaluation de l'usager, sur laquelle s'appuie l'actuelle phase de modernisation du service public ne peut que s'accompagner de celle du citoyen : "le pouvoir du citoyen est la base et la source du pouvoir du co-producteur. Il n'a pas à être fondé : il en est le fondement" (Godboutin RATP/DRI/Plan urbain [1991]) ». Un panorama exhaustif des transformations administratives faites en France depuis une bonne cinquantaine d'années est dressé par P. Gibert et J.-C. Thoenig dans « Modernisation de l'État ; une promesse trahie ? » (Classiques Garnier, 2019).

⁸⁸ La recherche de cette cohérence date d'ailleurs de bien avant : en août 1946 est créé le Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics. Ce Comité existe toujours mais est rattaché maintenant à la Cour des Comptes.

⁸⁹ La France se démarque des autres pays par le fait que c'est l'État qui y a fait la Nation. Le malaise actuel de l'État trahit un réel affaiblissement et c'est pourquoi la Patrie est en danger. L'État s'affaiblit, notamment, parce qu'il se « désidéologise » et même se « déspiritualise ». Alors, il ne faut pas éluder cette question : la mise en réseau de l'État n'aggraverait-elle pas cette désidéologisation et cette déspiritualisation ? Sur le thème de la spécificité de la France quant à la formation de l'État et de la Nation, il n'est pas inutile de relire « l'Histoire de la Civilisation en France » que François Guizot a fait paraître en 1840...

À propos d'idéologie, le sociologue Patrick Vassort juge nécessaire de substituer à la notion althusserienne d'appareils idéologiques d'État la notion d'appareils stratégiques capitalistes à cause des mutations qu'entraînent la globalisation et la financiarisation, le productivisme et la spectacularisation du monde, et des transmutations des institutions qui en découlent. « Le débat sur la disparition des idéologies est devenu central dans ce que l'on nomme désormais les nouveaux modes de "gouvernance". Ces derniers seraient le résultat de situations objectives et quasi naturelles liées à des interrelations devenues elles-mêmes objectives. Le désir de productivité et de croissance économique, qui seraient la réponse au mal-être et à toutes les formes de pauvreté, devraient trouver une réponse dans l'accélération technoscientifique dont les conséquences bienfaitrices seraient techniques, sociales, culturelles, politiques, économiques. Cette accélération participe, et parfois nécessite, la modification des institutions dominantes de formation idéologique. C'est ainsi que les appareils nommés classiquement idéologiques ont, sans doute, subi des transformations sociales et politiques, la vitesse et l'accélération devenant les outils centraux de la formation des individus dans toutes les formes de compétitions mondialisées qui apparaissent rarement pour des stigmates de l'idéologie » (¿ Interrogations ? n°11. Décembre 2010).

fonctionnement de l'État, dont la sensibilité gaullienne sied parfaitement au sujet traité, et dont les derniers ouvrages ont été tous deux publiés en octobre 2020 - qui nous parlent de l'État en regrettant qu'il y ait eu un tel dévoiement de notre État jacobin⁹⁰.

- Dans son ouvrage déjà cité

« D'un siècle l'autre »,

Régis Debray s'interroge directement : « Un État ? Quand on a perdu toute prise sur la valse des capitaux et qu'on assiste en spectateur au dépeçage de ses industries de base, quand on s'est amputé, rétréci et démantelé, peut-on encore garder le mot ? Dévoués à l'intérêt de tous plutôt qu'au leur propre, nombre de diplomates, généraux, préfets, directeurs d'administration, agents de renseignement, nos grands commis de l'ombre méritaient le respect. La haute fonction publique, garante d'une singularité historique en

À propos de spiritualité, se référer au tout récent livre-poème du philosophe Abdennour Bidar, « Révolution spirituelle » ! » dans lequel est lancé un « vibrant appel pour une révolution spirituelle (...) pour nous sortir des impasses où l'exploitation du monde nous a perdus : impasse climatique, impasse économique, impasse matérialiste... ».

⁹⁰ Les exemples ne manquent pas pour illustrer l'impéritie des responsables publics et politiques ainsi que l'incurie de nombreux agents de l'administration, à tous les niveaux, dont la gestion de la catastrophe de la vallée de la Roya et de la crise sanitaire (voir l'excellent livre d'A. Bauer et R. Dachez, « Comment vivre avec le coronavirus ? Un manuel pour comprendre et résister », paru aux éditions du Cerf en octobre 2020) sont les derniers en date. Un État mis en réseau ne risque-t-il pas d'aggraver le délitement de l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes ? Dans la Revue française de science politique, le politologue Sébastien Roché montrait déjà en 2004 (volume 54) que l'on allait « vers la démonopolisation des fonctions régaliennes » avec, en illustration, « la contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure ». Et il souligne que « ceci ne signifie pas un retrait des pouvoirs publics, mais une modification de la structuration institutionnelle de ce domaine d'action. Mais notre société voit évoluer profondément à la fois le caractère public et centralisé du domaine de la sécurité, le partage de la charge d'assurer la sécurité entre des organisations plus nombreuses (et donc une gamme des réponses légitimes qui s'étend) et, enfin, les relations qu'entretiennent ces acteurs contraints de s'entendre dans les cadres locaux de négociation. (...) Les rapports entre le pouvoir central et la périphérie se sont transformés ces dernières années. De manière symptomatique, certains politologues ne parlent plus de périphérie, mais du "territoire" qui ne s'oppose plus au centre ». Seize ans ont passé depuis cette étude (et de nombreuses autres traitent de ce thème bien avant) : force est alors de constater que cette reconfiguration de la gouvernance publique et cette multiplication de dispositifs locaux (« police de proximité », « sécurité quotidienne », « justice de proximité », « gouvernement des villes », ...) n'ont en rien résolu les problèmes posés et que la production des biens collectifs et tutélaires est loin de s'être améliorée. On peut même prétendre que certaines réformes rajoutent des problèmes et créent des dysfonctionnements : il en est ainsi de la loi NOTRe d'août 2015 qui fragmente à l'envi l'action publique territoriale et dont la mise en œuvre s'avère quasiment impossible tellement elle est ingérable.

Plus fondamentalement encore, la période actuelle exacerbe la demande de ces biens et donc de la demande d'État. Et les solutions « locales » et de « proximité » ne peuvent pas suffire parce que la satisfaction de cette demande exige aussi, et peut-être surtout, des changements « macrosociaux », des investissements publics massifs et le retour à une certaine culture planificatrice. Il faut tout cela pour réaliser la « bifurcation » nécessaire et qui va bien au-delà d'une simple adaptation ou transition. Cela dit, la question du financement de la production étatique reste pendante : l'action des banques centrales fait penser à tort que le problème de la dette publique est résolu. « Il faudra bien payer un jour » avertissent de nombreux économistes. Or, les réformes libérales (marchandisation des biens collectifs, privatisation partielle de leur gestion, glissement de la notion des biens « collectifs » vers celle de biens « communs », ...) ne suffisent pas et le consensus fiscal est de plus en plus fragile.

Si je voulais résumer en deux formules simples ma pensée - et mes craintes -, je dirais : d'abord, « sans stratégie consensuelle pour les finances publiques, crise fatale de l'État assurée ! », et ensuite, « les retards du jour sont souvent les catastrophes du lendemain » (pour reprendre la conclusion de « Quelles sciences pour le monde à venir ? » ; Conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot, Odile Jacob, Octobre 2020). « Face à la vague écologique, numérique, démocratique » et aux crises sanitaires, financières, économiques et sociales, il est là l'enjeu essentiel, l'enjeu existentiel de l'État pour les temps qui viennent ; et il ne faut pas attendre. Et que l'on ne s'y trompe pas : il ne s'agit pas du tout d'abonder dans l'économisme libéral dépolitisé dont parlait déjà Marcel Gauchet en 2005 ; tout au contraire, tellement on est d'accord avec lui pour dire que la dépolitisation du débat public est le pire danger de la démocratie. Or, c'est bien dans le vote budgétaire des assemblées représentatives (nationales et territoriales) que s'exprime d'abord la volonté populaire sur la conduite des affaires publiques (notons que des études sont menées aussi sur la réconciliation possible entre la démocratie directe et les finances publiques, comme dans le numéro de septembre 2015 de la Revue française des finances publiques). « Les finances publiques apparaissent au cœur des processus de construction et de transformation des États. Révélateur privilégié de conflits et de compromis sociaux et objet de nombreuses régulations politiques, elles constituent un terrain essentiel où se produisent, à travers les prélèvements et les dépenses, l'affirmation de choix politiques, la constitution et la reconnaissance de groupes sociaux et des processus de redistribution dans la société. Enfin, elles sont un lieu où se formalisent des obligations entre les citoyens et l'État et où se nouent des enjeux de consentement et de légitimation des gouvernants » (« Gouverner (par) les finances publiques », sous la direction de Ph. Bezes et A. Siné, Presses de Sciences Po, août 2011).

Occident, a été rattrapée par l'argent-maître - le pantouflage est devenu osmose et fusion. Quand l'État choisit de renoncer à lui-même pour, dit-il, se moderniser, apparaît à sa place une prolifération d'instruments de défausse, Comités Théodule, Hauts conseils, Commissions, Observatoires, Forums, Conventions et autres "autorités administratives indépendantes", incessants fournisseurs de rapports neuf fois sur dix jetés au panier. Malraux, avant de mourir, interrogé sur "la caractéristique de notre temps", répondit : "l'absence de décision", où l'on se met d'accord à la fin pour un demi-soldat dans un demi-char. Encore n'avait-il pas vu cette machinerie labyrinthique, "l'Union européenne", vouée aux demi-mesures, un pas en avant, un pas en arrière, par le vote à la majorité qualifiée voire à l'unanimité. Un membre de plus, une définition en moins. Mais l'essentiel, dira-t-on, est de bien tenir la caisse. Le *sapiens* platonicien était trois en un, un sage, un lion est un pourceau - une tête, un cœur et un ventre cousu dans le même sac de peau. *Homo Europeus* a simplifié cet imbroglio : chez lui, le ventre seul a la parole »⁹¹.

• Henri Guaino questionne lui aussi la situation actuelle de l'État en France dans son tout récent ouvrage,

« De Gaulle, le nom de tout ce qui nous manque »,

paru aux éditions du Rocher. Toute la troisième partie traite du thème de la « déconstruction ». Et dans cette partie, le 3^{ème} chapitre a précisément pour titre : « La déconstruction de l'État ». Dans un passage, il reprend les critiques qu'adresse Sébastien Soriano au New Public Management⁹² mais l'analyse qui suit s'avère bien différente : « Les libertaires [post soixante-huitards] devenus libéraux-libertaires décrétèrent que l'État et la Nation devaient être regardés comme des entreprises, en attendant que leurs successeurs et disciples inventent que la Nation devait être vue comme une start-up. C'était décider d'en finir avec la mystique républicaine du service public et du sens de l'État qui avait remplacé la mystique de l'État royal.

Ce fut l'avènement d'un État purement technocratique et bureaucratique qui ne pouvait plus remplir la grande mission que l'Histoire a confiée à l'État en France. Cette mystique est heureusement restée dans le cœur de beaucoup de fonctionnaires, d'enseignants, de magistrats, de policiers et de militaires, mais l'effort pour la garder vivante est devenu de plus en plus héroïque. (...) Dans l'entreprise France, l'État ne fut plus, dès lors, quand un centre de coûts. Il fut, petit à petit, admis que la dépense publique, ne rapportant rien qui soit directement mesurable en bon argent sonnante et trébuchant, était une charge qui n'avait vocation qu'à être réduite par tous les moyens. C'était substituer intellectuellement et moralement le rationnement à l'exigence de la bonne utilisation de l'argent public. Cette substitution allait produire dans l'État, dans la société et dans l'économie, d'incalculables dégâts. Le bon gestionnaire public fut dès lors celui qui ressemblerait le plus à ce personnage brutal que, dans les entreprises, les anglo-saxons appellent le "cost killer". (...) Sur fond de l'idéologie libérale de l'État minimum et de remplacement du grand serviteur de l'État par le manager public, l'État-providence du programme du Conseil national de la Résistance a dû secourir un nombre toujours plus grand de victimes de la défaillance des politiques publiques, jusqu'à la thrombose. Autre ironie de l'Histoire : l'idéologie de l'État minimum a produit une masse sans précédent de réglementations et de bureaucratie en essayant de mettre toute la société en pilotage automatique. On dit que l'État centralisé n'a plus les moyens financiers de jouer le rôle que l'Histoire lui avait forgé quand la Nation était encore dans l'enfance, que ses finances sont si délabrées qu'il n'a même plus de marge de manœuvre pour affronter les grandes crises. À qui la faute, sinon à l'idéologie gestionnaire de l'État-entreprise qui a conduit à un gaspillage, lui aussi sans précédent, des ressources de la Nation ? Sinon à tous ceux qui, de tous les bords politiques ont œuvré à la démolition de l'État au cours des dernières décennies ? Sinon à tous ceux qui, durant si longtemps, ont ignoré que l'État

⁹¹ Dans le même ouvrage, Régis Debray écrit : « Ce qui nous rassemble ne doit jamais nous ressembler. Mieux vaut même que cela nous dépasse de tout son haut. (...) Un entre-soi sans rien qui dépasse, cela se disloque au premier coup de chien. (...) Une fédération composite privée de fédérateur devient un puzzle en sursis. Plus de sacré en amont, plus de *nous* en aval ». La question est alors de savoir quelle peut être la forme de transcendance nécessaire à un État mis en réseau pour lui donner la force politique lui permettant d'être viable ? (« Qu'est-ce que *le* politique ? (...) L'art de faire d'une population un peuple »).

⁹² À la page 65 de son livre, Sébastien Soriano écrit : « allons à la déconstruction. Pour prendre une allégorie écologique, on pourrait dire que règne aujourd'hui dans le service public une logique d'agriculture intensive, et que tout l'enjeu est sa conversion à la permaculture ». Or, et pour continuer la métaphore, comme le dit l'association « Terre à Terre », « en matière d'écologie, point de solutions parfaites. Que des compromis. (...) Il s'agit de ne pas se perdre dans des fausses pistes et de garder les pieds sur terre : car non, la permaculture n'est pas généralisable ».

avec son budget jouait, à l'échelle de la Nation un rôle d'intermédiaire financier - comme les banques qui utilisent l'épargne des uns pour financer les autres - et qui le redécouvrent seulement quand la crise est là comme en 2008, et en 2020 ? ». Dans le paragraphe suivant, H. Guaino s'attaque lui aussi aux « Autorités administratives indépendantes », mais plus longuement que Régis Debray : « La prolifération des autorités administratives totalement indépendantes donne la mesure de l'abaissement de l'État et d'un pouvoir politique qui ne répond plus à la crise de confiance qu'il affecte qu'en institutionnalisant son irresponsabilité. C'est ce que l'on appelle pudiquement le passage de l'État interventionniste à l'État régulateur, et que l'on devrait plutôt appeler le démantèlement de l'État. Ce n'est au fond qu'un nouvel habillage du vieux "laissez-faire" libéral qui ne reconnaissait aucune autre légitimité à l'État que celle d'être un simple gendarme. La politique et la démocratie se dissolvent dans la fuite devant la responsabilité politique ».

Remarques terminales :

- 1) Sur le « démantèlement » de l'État, on peut à nouveau, comme je l'ai déjà fait plus haut dans une note, se référer aux pertinentes réflexions du collectif « Nos services publics ». Pour rester dans la logique d'Henri Guaino, on peut aussi se poser la question de savoir si l'intérêt de la thèse du livre de Sébastien Soriano n'est pas exacerbé par la perte d'autorité de l'État (l'autorité de l'État est en ruine, en miettes, dit H. Guaino) ainsi que par la mise en cause des institutions de la République (ce sont elles qui peuvent canaliser la violence et empêcher le chaos, dit-il), perte d'autorité et mise en cause des institutions particulièrement sensibles aujourd'hui. En quoi l'organisation de l'État en réseau peut-elle être alors favorable à la réaffirmation de l'autorité de l'État et à la consolidation du socle des institutions ?

- 2) Sur l'interventionnisme étatique qui est spécialement fort aujourd'hui, l'économiste doit se poser trois questions : n'y a-t-il pas une remise en cause profonde du capitalisme néolibéral, quelles sont les écoles de pensée en présence sur le sujet et quelles sont les options de gouvernance possibles ?

Sur la première question, je peux reproduire les réflexions faites à propos de la présentation du livre sur « La finance autoritaire » : comme le disent ses auteurs, « Le néolibéralisme n'offre pas de rempart solide face aux conflits provoqués par les acteurs de la seconde financiarisation, et il n'est de toute façon pas de retour en arrière possible. Ni le régime néolibéral ni son prédécesseur fordiste ne répondent aux défis posés par l'émergence de puissances libertariennes-autoritaires à l'heure du changement climatique, des inégalités sociales extrêmes et de la montée des conflits entre États du Nord. Il n'y a donc aucune bonne raison de regretter le déclin du régime d'accumulation néolibéral. Mais il est temps de connaître le nouveau visage des adversaires. Sur les continents européen et américain, ils viennent de muter et menacent désormais le minimum d'harmonie sociale, de paix et de ressources environnementales nécessaires à des sociétés libres. Mais des fronts de résistance s'ouvrent, des mouvements sociaux se développent, de nouvelles organisations se créent. Des rapports de force à venir dépend l'état futur du monde et de nos existences ». Et comme je le mentionne, on retrouve là le pessimisme dont fait preuve lui aussi Yuval Noah Harari dans le chapitre 11 de son ouvrage « 21 leçons pour le 21^{ème} siècle ». Dans la même présentation, je cite le livre de Louis Maurin, « Encore plus ! Enquête sur ces privilégiés qui n'en ont jamais assez » et je prolonge la réflexion en me référant au livre « La dernière chance du capitalisme » de Patrick Artus et Marie-Paule Virard qui estiment que le capitalisme libéral est en sursis : « perçu comme injuste et inégalitaire, il nourrit colère et rancœurs, faisant le lit des populismes. Circonstance aggravante, il se révèle inefficace en créant de moins en moins de croissance ». Il faut alors réformer le système capitaliste actuel de toute urgence : « Si l'on veut que le capitalisme se réforme vraiment, que le partage des revenus entre salaires et profits soit plus équitable, que les inégalités diminuent, que les bas salaires augmentent, que la pauvreté recule, que les délocalisations soient limitées, le levier d'endettement réduit, que la transition

écologique avance, que la cohésion sociale s'améliore, il est indispensable que les entreprises et leurs actionnaires acceptent une diminution du ROE ».

Sur la deuxième question, il suffit de rappeler l'opposition commode entre les néolibéraux et les keynésiens, les premiers pensant que l'État, en dehors de ses missions régaliennes, est moins efficace que le marché, en particulier pour assurer l'affectation des ressources, les seconds estimant l'interventionnisme étatique indispensable pour corriger les défaillances du marché, notamment en internalisant les externalités et en comblant les lacunes du secteur privé, et pour réguler l'activité macroéconomique.

Sur la troisième question, deux styles de gouvernance se concurrencent, même s'ils peuvent gagner à cultiver des liens de complémentarité : le style « top-down » pour mettre en œuvre les choix stratégiques au bénéfice de la collectivité, et le style « bottom-up » qui amène l'État à susciter et à accompagner les initiatives privées, ce qui nous conduit possiblement à une organisation en réseau.

www.christian-biales.fr

REMARQUE 9 : POST-SCRIPTUM

• *Post-scriptum sur l'État en réseau dans le monde d'après le Covid-19 :*

Cette remarque ne porte pas sur son livre mais sur un tweet que Sébastien Soriano a écrit fin janvier ainsi que sur l'entretien qu'il a donné au journal Le Monde (29 janvier 2021).

Dans son tweet, il écrit « la pandémie a montré les limites d'un État dominé par la culture de l'indicateur, l'expertise omnisciente, la centralisation. Pourtant il y a d'autres visions publiques ! Et si on s'en inspirait ? » Dans son entretien, il veut montrer que la gestion de la crise sanitaire - il est vrai catastrophique - par les autorités françaises est la preuve que l'État dysfonctionne et que, pour y remédier, il faut un « État en réseau » ! La gestion de la crise du Covid apporterait en quelque sorte une preuve de la validité de la thèse qu'il développe dans son ouvrage.

Mais la force de sa conviction est telle qu'elle fausse un peu à la fois son diagnostic et le remède qu'il propose.

Il résume sa critique de la gestion de crise en trois points et s'attache à montrer en quoi sa proposition d'un État en réseau améliorerait la situation, point par point.

• Le premier point porte sur « l'État omniscient » et sur la concentration excessive du pouvoir : l'État en réseau serait alors un « État qui entraîne et construit avec les autres, comme on l'a fait avec les expérimentations "territoires zéro chômeur" ». Omnipotent sans doute mais omniscient, non !⁹³ D'abord, si le pouvoir est trop concentré (« Si maladie du présidentielisme il y a, c'est dans le sens de cette atrophie » écrit Pierre Rosanvallon), Sébastien Soriano est-il pour le passage à une VIème République⁹⁴ ? Ensuite, l'État n'est pas omniscient, c'est tout le contraire : face à la Covid, les « grands » professeurs de médecine ne sont pas d'accord entre eux, pas plus que les membres de l'exécutif, et la gestion de la crise se fait par d'incessants « stop and go », par de nombreux « zigzags » pour reprendre le mot que Paul Cassia utilise souvent dans son livre (« La République en miettes ») pour caractériser l'incohérence du pouvoir macronien. Enfin, Sébastien Soriano cite en exemple l'expérimentation « Territoire Zéro chômeur »⁹⁵. Or, un avis du Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE)⁹⁶ de 2020 regrette que ce projet « pilote » ne permette pas de couvrir tous les publics ni tous les territoires et, lors d'un reportage de PublicSénat du 9/12/2020, qui avait pour titre : « Les "territoires zéro chômeur", panacée ou fausse bonne idée ? », on entend : « en 2019, un rapport commandité par le Ministère du travail a pointé une grande instabilité de l'organisation du travail à Prémery, et constate "une situation dégradée, face à des salariés plus difficiles à encadrer que dans des entreprises classiques". "Offrir des emplois demande une organisation, un cadre. On ne pilote pas une entreprise de 80 salariés comme une entreprise de 5" explique Marie-Laure Brunet, directrice de l'EBE 58. La formation doit donc également être au cœur du projet. Or justement, l'enjeu de la formation pose une autre question : quelles perspectives peut-on proposer aux personnes embauchées par les EBE ? "Tout le monde n'a pas la même vision des choses : Est-ce qu'on veut que ces personnes restent à vie dans des EBE, ou est-ce que c'est une période de transition vers une entreprise classique ? " s'interroge la sénatrice LR de l'Isère Frédérique Puissat » (L'EBE58, Entreprise à But d'Emploi, s'inscrit dans l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée). À propos du prolongement et de l'extension territoriale de l'expérimentation

⁹³ Lire le paragraphe que consacre François Facchini (op. cit.) au « rôle central de la haute fonction publique dans le modèle d'expertise français », dont le contenu rejoint des réflexions faites plus haut.

⁹⁴ Dans son livre, Sébastien Soriano évoque la question mais se refuse de l'aborder davantage.

⁹⁵ Il aurait pu alors citer l'ouvrage paru début février 2020, « Des idées pour faire tomber les murs » (éditions du Faubourg), écrit par « un collectif de jeunes citoyens et d'acteurs engagés qui répondent à la panne du politique » : « les utopies concrètes décrites dans ces pages montrent combien le pays est plein de ressources pour imaginer et pour agir ». L'objectif de « faire tomber les murs » est de manière plus générale l'objectif que s'est donné le mouvement « Le festival des idées » formé suite à l'appel lancé à l'automne 2018 par Christian Paul et Guillaume Duval, avec le soutien de plusieurs médias.

⁹⁶ Lors d'interventions récentes, des responsables du CNLE s'insurgent contre la fermeture de nombreux services publics à l'occasion de la crise sanitaire puis une forte réduction des horaires dans beaucoup de territoires et considèrent plus généralement que « sous prétexte de simplifier les démarches, le numérique les rend opaques, plus longues et compliquées », et les déshumanisent.

« Territoires zéro chômeur de longue durée », l'article de Stéphane de Langenhagen paru sur le site « Solidarum.org » en mai 2021 montre lui aussi les difficultés auxquelles les responsables d'EBE sont confrontés 4 ans après leur démarrage, notamment parce que le public concerné a changé avec l'arrivée de personnes plus fragilisées et moins impliquées : risque du retour en force des logiques de rentabilité et d'entreprises classiques avec une organisation pyramidale, problèmes de financement, absence d'accompagnement psychologique, désengagement très dommageable des Comités locaux pour l'emploi et frilosité excessive de beaucoup d'autres acteurs locaux, y compris des collectivités locales qui, souvent, rationnent leur soutien politique et financier, ... Dans ces conditions, quel avenir peut avoir cette « passionnante innovation sociale ? »

- Le second point vise la régulation et le pilotage budgétaires, en critiquant en particulier les ARS. Non ! La gestion de la crise a même démontré avec le « quoi qu'il en coûte » que le pouvoir exécutif a délaissé - au moins pour un temps et avec la bénédiction des autorités bruxelloises - sa vision très orthodoxe de la gestion budgétaire. Je vois d'ailleurs dans le complet changement d'attitude de l'Allemagne sur cette question un tournant considérable très favorable à une relance de la construction européenne.

Le dernier numéro de 2020 de la Revue française d'administration publique est entièrement consacré à « Gérer localement la crise du Covid-19 ». Un des articles reprend l'entretien accordé par Pierre Pribile et intitulé : « Sans les ARS, la coordination des différents acteurs du système de santé aurait été infernale », et un autre article traite des compétences des collectivités territoriales en santé publiques, résumé ainsi : « Les compétences des collectivités territoriales en matière de santé publique apparaissent marquées par une certaine ambiguïté. Alors que la politique de santé publique relève en principe de l'État, celles-ci disposent dans ce domaine de quelques compétences marginales, dont elles ont su tirer profit à l'occasion de la crise du coronavirus. Il semble nécessaire de sortir de cette ambiguïté. Sur la forme, il convient de prendre la peine d'une réflexion globale sur la gestion locale de la santé publique. Sur le fond, des pistes de réforme sont envisageables, comme l'association des collectivités territoriales à l'élaboration des stratégies locales relative à la santé publique, aussi bien en période normale qu'en période de crise.

Je profite de cette référence aux collectivités territoriales pour faire ici une réflexion qui aurait pu avoir tout aussi bien sa place dès ma première remarque, sur la notion de réseau. En effet, à plusieurs reprises dans son livre, Sébastien Soriano met en avant le concept de résilience, non seulement à propos des écosystèmes à développer ou des territoires et encore des économies locales mais aussi de l'État en réseau dans sa globalité (voir la place qu'il lui réserve dans le tableau synthétique de la page 158). Voilà bien un autre exemple de concept a priori positif, très à la mode. C'est ce qui permet par exemple à la philosophe Cynthia Fleury d'espérer que l'on va sortir grandis de la crise de la Covid puisque « nous pouvons vraiment apprendre quelque chose de cette crise, refonder nos modèles de résilience collective ». Mais d'autres bons auteurs cherchent à donner un coup d'arrêt à ce concept qu'ils trouvent désormais trop envahissant. On a par exemple Julian Reid et Brad Evans avec leur ouvrage « Resilient life, The art of living dangerously » (Wiley, mars 2014) pour qui l'accent mis sur la résilience est symptomatique du désengagement de l'État à l'ère néolibérale ; Eva Illouz qui, en 2016, met en garde contre les « usages idéologiques » de l'idéal de la résilience, qui « prive de légitimité les sentiments négatifs, pourtant inévitables et même nécessaires » quand la situation est objectivement injuste et révoltante ; Laurence Devillairs qui, en 2020 lance un « coup de gueule » carrément « contre la résilience », expression que reprendra un an plus tard Thierry Ribault pour lui donner le titre d'un livre consacré en particulier - mais pas que - à Fukushima (éditions L'Échappée), pour montrer que le concept de résilience sert à étouffer toute réflexion sur les causes réelles des catastrophes. Il montre aussi que la résilience peut être un « puissant outil de résistance au changement : elle fait du malheur une ressource au service de la perpétuation de ce qui existe déjà et transforme l'humain en machine à encaisser les coups pour mieux repartir au combat ». De son côté, Gaël Giraud considère que les gouvernants utilisent le concept de résilience sous la forme d'une injonction paradoxale perverse : « soyez résilients ! », et « Faire confiance en souffrant » est le titre du chapitre de l'un des chapitres d'un livre récent pour évoquer le comportement des élites vis-à-vis des citoyens les plus modestes et celui des responsables vis-à-vis des victimes du néolibéralisme.

• Le troisième point porte sur la dimension organisationnelle de la crise sanitaire. Cela est indiscutable et beaucoup de nos remarques précédentes montrent que les aspects cruciaux des dysfonctionnements de notre État sont là. Mais proposer comme solution de « donner du pouvoir aux acteurs de terrain » au travers de « l'État en réseau » est sans doute insuffisante⁹⁷. Ma note 28 évoque les remarques critiques contenues dans le rapport de Terra-Nova (sur la décentralisation, paru en janvier 2021) notamment sur les programmes « Action cœur de ville » et « Maisons France services ». On pourrait aussi réfléchir sur les ratés des concertations locales, des conventions citoyennes, du budget participatif de Paris, etc...⁹⁸

À propos des acteurs de terrain, l'application des méthodes du NPM joue sans aucun doute un rôle dans le malaise de nombreux fonctionnaires de terrain mais les raisons de ce malaise sont essentiellement ailleurs, en particulier dans les choix budgétaires et les priorités adoptées dans les politiques publiques par les gouvernements successifs depuis longtemps, qui ont abouti à sacrifier gravement la production des biens collectifs et tutélaires⁹⁹. Sébastien Soriano le reconnaît quand il résume les revendications des Gilets jaunes : « je n'en ai pas pour mon argent ». C'est bien ce que j'explique, *chiffres* à l'appui, dans mon document consacré à ce mouvement. Sébastien Soriano a également raison quand il regrette le court-termisme du monde politique ; cela explique en grande partie que l'austérité budgétaire s'attaque toujours en premier aux investissements publics. Et cela est vrai à tous les niveaux, au niveau national comme au niveau local. Alors, comment l'État en réseau améliorerait-il la situation ?

• Avant-dernier point que je souhaite aborder dans ce post-scriptum : Sébastien Soriano aurait pu aussi montrer en quoi la crise sanitaire met à mal la « démocratie profonde », thème qu'il aborde pourtant dans son livre. Ce thème est aussi au cœur du tout dernier ouvrage de Barbara Stiegler, plusieurs fois citée ici, et qui a pour titre provocateur « Le populisme, au secours de la démocratie ? » (Gallimard, février 2021). Je retiens deux idées en liaison avec mes remarques faites ici dans ce que dit Barbara Stiegler au cours de l'entretien qu'elle a accordé au journal Le Monde au sujet de son livre. La première va dans le sens du propos de Sébastien Soriano, mais pas la seconde : « La crise éprouve notre capacité à décider en commun, à être et à faire ensemble. Or, en France, c'est cela qui dysfonctionne. Plus qu'une crise économique, sanitaire ou sociale, c'est à une crise démocratique à laquelle nous sommes confrontés. (...) Depuis quelques années, nous assistons à une désolidarisation et à une tribulisation - le repli de chacun sur sa tribu, dans sa bulle - de notre société. Nous doutons de plus en plus de notre capacité à avancer ensemble ».

• Dernier point : la crise du Covid-19 pose la question de l'État d'une autre façon, bien différente. Laissons de côté le débat politique qui nous amènerait à constater que la crise sanitaire a aggravé la tendance propre de la 5^{ème} République au « parlementarisme négatif » pour reprendre l'expression du professeur Armel Le Divillec, et à s'interroger sur la vraie nature du pouvoir macronien (est-il « un populisme élitiste et libéral » comme le pense le professeur Paul Cassia ?).

D'un point de vue économique, comme le dit Olivier Passet, « la crise constitue un extraordinaire révélateur des forces et des failles de l'État. La crise sanitaire marque en apparence un retour de l'État, disons une re-légitimation de l'État interventionniste. Sans son action, l'économie se serait effondrée. Rien n'a été prémédité. Ce revirement ne tient qu'au pragmatisme et à une fuite en avant dans l'action pour sauver ce qui peut être sauvé. Mais au fond, personne ne connaît l'issue d'un processus improvisé

⁹⁷ Voir page 17 ma deuxième remarque « impertinente » et la note 8.

⁹⁸ Faute de place, je ne peux que mentionner tout le courant de pensée qui critique les dérives possibles du « localisme ». Pour en savoir davantage, on peut citer le livre d'Aurélien Bernier (« L'illusion localiste ; l'arnaque de la décentralisation dans un monde globalisé », éditions Utopia, janvier 2020). Une forme particulière de localisme fait l'objet de très nombreuses critiques en France : le localisme universitaire. En Angleterre, le « localisme conservateur » a eu autant d'effets pervers que le « localisme travailliste » auquel il était censé répondre (voir l'article de V. Auda-André dans « Textes et contextes », 2010). Par ailleurs, quand on lit les récents rapports du ministère de l'agriculture et du Sénat sur l'agriculture durable et locale ainsi que sur les « circuits courts », on apprend que ces solutions ne sont pas forcément les meilleures pour l'environnement. Par contre, il faut noter que la philosophie « convivialiste » - qui a la prétention de proposer un « monde post-néolibéral » - donne beaucoup d'importance aux richesses que peut recéler le localisme. D'ailleurs, du convivialisme est né le « monde de la Considération » qui accorde beaucoup d'importance à l'échelle du local avec un renouveau des pouvoirs communaux et des comités d'usagers (lire l'article de Michel Adam dans la Revue du MAUSS n°57).

⁹⁹ Voir page 80 et note 66.

dans l'urgence. L'urgence a replacé l'État au cœur du jeu, dynamitant les dogmes. Et face à un choc qui menaçait de décimer les entreprises, de faire exploser le chômage et de plonger massivement la population dans la pauvreté, l'État a relevé le défi de la stabilisation économique. Du point de vue financier, la démonstration d'efficacité est indéniable. La vitesse de réaction n'a pas de précédent. (...) Mais au-delà de l'urgence, c'est maintenant qu'entre en jeu l'État investisseur. La dette est bien là et avec elle surgissent les discours lénifiants sur cette fameuse croissance de demain qui nous permettra de l'éponger. C'est l'objet du plan de relance de 100 milliards sur deux ans adopté en décembre. Nous sommes là sur l'autre mythologie de l'État, qui à travers l'orientation de l'investissement, renforce le socle de la croissance potentielle et de la compétitivité. C'est ce que nous promet le bel empaquetage du plan de relance, où tous les mots clés de la transition écologique et digitale sont placés en avanture. Mais, précisément, sur ce terrain il est permis de douter. La transfiguration d'une économie ne se joue pas en deux ans. (...) Mais la vraie grande défaillance, c'est celle de l'État producteur, qui a révélé ses carences en termes d'anticipation, de commandite, de logistique, de coordination des acteurs, de réquisition. Masques, vaccins, prise en charge des malades, capacité à maintenir l'activité économique lors du premier confinement... à tous ces niveaux l'État a répondu aux abonnés absents. (...) La crise met sous pression les fonctions historiques qu'elles soient régaliennes, sociales ou productives. L'hyper sensibilité de la solvabilité des États aux conditions de financement, le risque disproportionné induit par une petite variation des taux d'intérêt, fait que ces derniers passent sous tutelle financière comme ils ne l'ont jamais été et qu'ils sont soumis plus que jamais, comme les entreprises aux bonnes règles de gouvernance qu'édictent les gestionnaires d'actifs. Une tutelle qui dramatise l'impôt, notamment sur le capital et dédramatise la dette. Ce que produit la crise, c'est un État obèse... mais plus faible que jamais et de moins en moins en mesure de répondre aux préférences issues du jeu démocratique. (...) L'État n'a plus la main sur les infrastructures collectives essentielles. Il a été moins le garant de la continuité du système productif et du lien social que les géants de la net economy ou de l'industrie pharmaceutique. La vision du capitalisme de demain est portée in fine par ces acteurs et les gestionnaires d'actif qui les gouvernent. Et lorsque l'État fait mine de reprendre la main comme agent productif, il ne fait qu'accélérer les dessins d'acteurs privés plus puissants que lui. (...) Et ce sont en définitive les contours de la réforme de l'État qui prend forme. Une réforme obnubilée depuis des années par une chasse au gaspi stérile et qui est passée à côté de l'essentiel : sa réorganisation, quoi qu'il en coûte ».

Par ailleurs, la crise sanitaire a des effets très ambivalents sur la question européenne - que n'intègre pas suffisamment Sébastien Soriano. D'un côté, avec le Brexit, elle offre une belle opportunité pour faire progresser la construction politique de l'Europe, ou tout au moins de la zone euro, comme elle l'a prouvé avec le plan européen de relance et son financement au moyen d'une dette européenne commune, ce qui constitue un véritable changement de paradigme. Mais d'un autre côté, l'aggravation de l'hétérogénéité de l'ensemble européen, la lenteur pour mettre précisément en place le plan de relance (sans parler de la réaction négative de la cour de Karlsruhe) et les ratés de la stratégie vaccinale européenne sont de sérieux échecs de la gouvernance intergouvernementale. Certains économistes sont très pessimistes : Marc Touati d'un côté (dans Capital) et Olivier Passet de l'autre (sur Xerfi Canal) écrivent sur les risques mortels que courent la zone euro et l'UE, le premier en se posant la question « l'explosion de la zone euro est de plus en plus probable, qui veut sa peau ? », et le second en constatant « l'impuissance suicidaire de l'Europe face à la crise de la Covid ». Ce pessimisme pourrait d'ailleurs se noircir encore davantage en constatant que l'évolution géostratégique est très défavorable à l'Europe, car, qu'il s'agisse de la Russie, de la Chine ou même des États-Unis, ces superpuissances semblent se liguer objectivement pour affaiblir l'Europe et annihiler tout effort des pays européens pour s'unir politiquement ; ce qui a toujours été aussi à la base du comportement britannique... L'Europe va-t-elle donc s'effacer complètement du jeu international ?

• **Post-scriptum sur « Les impasses de l'État stratège »**

Tel est le titre de l'article que Sébastien Soriano a écrit dans le numéro d'avril 2021 sur « esprit-presse.fr ».

On y retrouve bien sûr les thèmes qui sont chers à l'auteur et qu'il a développés dans l'ouvrage présenté ici. En ajoutant à sa démonstration un terme emprunté au vocabulaire foucauldien, celui de « gouvernementalité »¹⁰⁰, il revient dans cet article sur sa critique de l'État stratège. Ce post-scriptum ne

¹⁰⁰ La notion de gouvernementalité chez Foucault - c'est-à-dire la façon néolibérale de gouverner - présente en effet un intérêt précis (voir Patrick Juignet : « Néolibéralisme - De l'idéologie néolibérale à la pratique du gouvernement ». (Philosophie, science et société, 2020)) : « Il s'agit d'abord de façonner le milieu social par la mise en place du marché et de la compétition. Les individus se comportent selon leurs intérêts dans ce milieu et la normativité se crée d'elle-même, pas besoin de l'imposer ! Il y a une économie importante de moyen (coercitif, idéologique, normatif), il suffit de laisser faire. C'est le jeu de la réalité, plus que l'influence idéologique, qui agit sur les conduites des individus ». Quand on comprend cela, le pouvoir est vu comme un ensemble de techniques de domination exercées sur les autres ; alors quid de la liberté et de l'autonomie individuelle ? Et si l'on prône une « nouvelle gouvernementalité, une gouvernementalité post-libérale », et s'il est prévu de faire « primer le pourquoi sur le comment » en se basant sur « de nouvelles formes d'organisation souvent spontanées et auto-instituées », il est difficile d'éviter le débat politique : pour que le projet post-libéral puisse prendre forme, encore faut-il dessiner plus précisément les modalités concrètes qui peuvent permettre de marier liberté individuelle et prospérité collective.

Enfin, ne serait-il pas possible de détourner le propos de Foucault en parlant de « gouvernementalité managériale » comme le fait Thibault Le Texier (Revue de philosophie économique, 2011) ? « À la fin du xx^e siècle, dans les pays industrialisés, l'institution qui est en mesure d'enrôler les individus, d'en prendre soin, d'en tirer de l'information, de les éduquer, de les surveiller, de les punir, de les protéger, de les évaluer, de les récompenser, d'en façonner les représentations, d'en obtenir du consentement ou encore d'en influencer les désirs, c'est au moins autant l'entreprise privée que l'État. Les grandes forces subjectivantes sont aujourd'hui davantage le management et le marketing que l'administration publique, le droit et la police. Et la normalisation des comportements passe moins par des voies religieuses, juridiques ou médicales que par les phénomènes de production, de consommation et de gestion. Le réseau de corps intermédiaires et de techniques de gouvernement que l'État monarchique avait soit forgé, soit extirpé d'autres mains, est en cours de privatisation dans les démocraties industrielles depuis un siècle au profit des entreprises. Celles-ci se sont également annexé les marchés. (...) La grande force organisatrice qui reconfigure aujourd'hui les entendements courants du pouvoir, c'est sans doute moins le marché que l'entreprise, selon des principes non pas d'intérêt, de profit, de propriété, d'investissement ou de capital mais d'efficacité, d'organisation, de contrôle et de savoir. Selon ce prisme, le marché n'est souvent qu'un mode parmi d'autres de coordination des entreprises. Contrairement à ce qu'avancait Foucault, laisser les marchés libres et les laisser sortir de la sphère proprement marchande n'est pas renoncer à toute pratique de gouvernement ; c'est favoriser une logique de gouvernement de type managérial. (...) Toute nouvelle gouvernementalité semble en effet nécessairement composer avec les héritages culturels et les conditions historiques au sein desquels elle trouve à mûrir. (...) Cinq siècles d'activité de l'État ont forgé, souvent dans la douleur et le sang, une sensibilité des citoyens occidentaux aux possibles excès du pouvoir régalien – et c'est une sensibilité précieuse, car la démocratie n'est jamais acquise une fois pour toutes. Notamment grâce au travail de Marx, nous sommes également devenus plus attentifs aux pouvoirs que l'entreprise exerce sur ses membres les moins protégés, ainsi que sur les ressorts intrinsèques de la rationalité capitaliste. Il est aujourd'hui temps, sans doute, de nous sensibiliser aux pouvoirs particuliers que les entreprises privées exercent sur la société dans son ensemble, ne serait-ce que par la simple diffusion dans tout le corps social de la rationalité que leurs managers n'ont cessé depuis un siècle et demi de théoriser, d'étendre et de raffiner ».

Revenons pour terminer cette note sur la notion de gouvernementalité post-libérale évoquée plus haut : comme je l'ai dit, elle provoque un débat politique et il faut d'autant moins l'éluder que ce débat dépasse largement la question du mode d'organisation et de fonctionnement de l'État. Pour moi, cette gouvernementalité post-libérale peut concrètement s'envisager dans une social-démocratie renouvelée. Je renvoie sur ce point à l'annexe de mon document sur « la crise des "gilets jaunes" ». On y trouvera d'ailleurs tout à la fin la référence à un article de Lucas Chancel et de Dominique Méda qui pensent possible la constitution d'un socle rassemblant la gauche écologique et sociale et qui notent, à l'occasion : « Depuis près d'un an, la Rencontre des justes, regroupant des jeunes militants et militantes associatifs, des entrepreneurs sociaux, des acteurs du monde social, a mis en œuvre une méthode pour fédérer des populations qui se parlaient trop peu. De ces rencontres ont émergé de nombreuses propositions sur l'écologie, la réforme des institutions, les questions économiques et sociales, toutes issues de ces mouvements associatifs qui, depuis nos banlieues, centres-villes ou villages, témoignent de la force du désir d'engagement dans notre pays. Depuis près d'un an, la Rencontre des justes, regroupant des jeunes militants et militantes associatifs, des entrepreneurs sociaux, des acteurs du monde social, a mis en œuvre une méthode pour fédérer des populations qui se parlaient trop peu. De ces rencontres ont émergé de nombreuses propositions sur l'écologie, la réforme des institutions, les questions économiques et sociales, toutes issues de ces mouvements associatifs qui, depuis nos banlieues, centres-villes ou villages, témoignent de la force du désir d'engagement dans notre pays ». Ne souffle-t-il pas là l'esprit du réseau ?

va pas répéter les remarques que j'ai faites plus haut à ce sujet. Il va me permettre de porter la critique sur un autre aspect, qui m'apparaît aujourd'hui d'autant plus fondamental que le ministère de l'économie et des finances vient de nous apprendre en ce début avril 2021 qu'il se donne pour objectif de réduire les dépenses publiques tout au long des prochaines années pour que le déficit public retrouve la norme de 3% du PIB en 2027. Pour ce faire, le montant des dépenses publiques par rapport au PIB doit passer de 61,3% qu'il est en 2020 à 53,1% en 2027 ; d'où la sempiternelle question de savoir quels sont les postes budgétaires qui seront affectés par cette forte réduction. En tous les cas, la « maîtrise » des dépenses publiques va revenir en force dans les objectifs gouvernementaux, c'est-à-dire ce que Sébastien Soriano considère précisément comme la manifestation éclatante de l'État stratège et du NPM...

La question des finances publiques - expression totalement absente du livre de Sébastien Soriano - est en réalité ce qui détermine la qualité du fonctionnement de l'État et la manière dont les citoyens vivent concrètement son action.

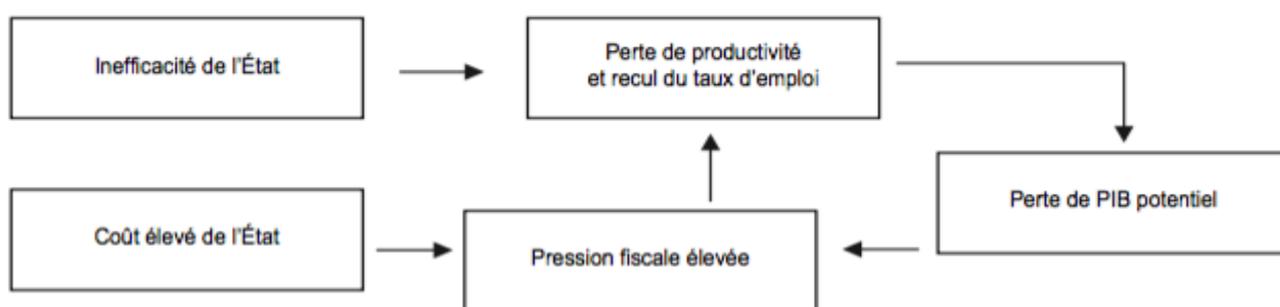
Il n'est pas question de transformer ce post-scriptum en traité de finances publiques. Je renvoie aux excellents ouvrages que des universitaires de haute volée ont consacrés à cette thématique et, le cas échéant, aux articles que j'ai écrits dans le Dictionnaire encyclopédique de l'État publié en décembre 2014 chez Berger-Levrault.

Contrairement à ce que pense Sébastien Soriano, « la question des moyens » est centrale. Il est en effet étonnant de ne pas en être totalement convaincu quand on sait que la France est le pays qui a le montant de dépenses publiques le plus important et que, pourtant, d'une part sa croissance est loin d'être la plus forte, et d'autre part ses services publics sont très loin d'être à la hauteur de ce que les citoyens sont en droit d'attendre (toutes les études sur l'efficacité de l'État montrent clairement que la France est particulièrement mal positionnée ; voir sur ce sujet mon document sur le mouvement des gilets jaunes ainsi que mon historique de l'euro).

Je renvoie à la présentation que je fais du livre que François Facchini consacre aux dépenses publiques ainsi qu'au complément statistique que j'y ajoute.

Je renvoie aussi à l'éclairant article qu'ont fait paraître mi-avril 2021 les économistes de Natixis (Flash Economie n°285) sur la situation de l'État français : « que se passe-t-il quand l'État est à la fois cher et inefficace ? ». La réponse est donnée en conclusion : « il étouffe l'économie » :

L'étouffement de l'économie française



Je fais alors l'hypothèse suivante : c'est précisément parce qu'il en est ainsi que, comme le dit Sébastien Soriano, « fleurissent de petits miracles publics qui procèdent d'une culture profondément différente de l'action publique traditionnelle, et qui donnent des résultats » ; autrement dit, ces « petits miracles » sont des « rustines » inventées sur le terrain¹⁰¹

¹⁰¹ Le mot « rustine » n'est pas exagéré. Deux références récentes le démontrent.

La première est un article paru dans le numéro 696 de la revue « Challenges », sous le titre : « Les corsaires du Web au secours du service public ». Voici le début de cet article : « Covidliste, Vite ma dose ou BriserLaChaine : ces initiatives citoyennes basées sur des algorithmes fascinent les internautes qui pestent contre l'inefficacité des méthodes bureaucratiques pour lutter contre le coronavirus. "Nous avons les compétences et les outils qui permettent aux start-up de trouver des solutions innovantes, grossir vite et gagner des millions d'euros", rappelle Paul Duan, fondateur de l'entreprise sociale Bayes Impact à l'origine de BriserLaChaine ». Comme quoi, le marché et la recherche individuelle du profit se nourrissent à bon compte des déficiences du service public étatique. Cela dit, précisons que Bayes Impact est une association loi 1901, donc à but non lucratif, dont la raison d'être est de contribuer au développement de « services publics citoyens » : « Alors que les services publics sont de plus en plus concurrencés par la disruption privée, nous sommes convaincus qu'une alliance entre les entrepreneurs citoyens qui se reconnaissent dans les valeurs du service public et les États permettrait de faire émerger une nouvelle génération de services publics créés par et pour les citoyens. (...) Selon ce pacte, les citoyens, ayant identifié un problème sociétal et une vision pour y apporter une réponse innovante, s'engagent à agir dans le respect des grands principes du service public, et avec une gouvernance transparente qui organise la mesure de l'impact du projet, et garantissent son ouverture et accessibilité à tous. En échange, l'État s'engage à mettre à disposition les données utiles au projet d'innovation sociale, à faciliter la collaboration avec l'administration, notamment dans la phase d'expérimentation, et à distribuer les services publics citoyens à travers ses infrastructures et les services publics traditionnels pour en maximiser l'impact ».

Il faut souligner que l'État français n'a pas attendu la constitution de ce type d'association pour associer davantage les citoyens, comme le prouve l'étude et benchmark publiée par le ministère de la transformation et de la fonction publiques en avril 2019, « Les citoyens acteurs du service public ; quelles initiatives pour les associer davantage ». Il y est dit qu'il s'agit d'un « mouvement international qui essaime en France » et que de plus « l'idée d'une contribution active des citoyens aux missions de service public n'est pas une invention récente. Le modèle opérationnel auquel elles renvoient, à savoir une implication croissante de la société civile dans les missions de service public est même ancrée depuis longtemps dans notre quotidien à l'aune des exemples évoqués ci-dessus [crèches parentales, végétalisation de l'espace public, accueil familial pour personnes âgées et handicapées, budgets participatifs, dispositifs de vigilance du voisinage, ...]. Grâce au numérique et au développement des outils collaboratifs (plateformes en lignes, réseaux sociaux, API...) ce type d'approches est aujourd'hui amené à prendre un tour nouveau, et, cette tendance rencontre également des attentes de plus en fortes de la part des citoyens de prendre part à la conception et à la mise en œuvre des services publics ».

Cette troisième voie, entre État et marché, renvoie bien sûr à la trilogie « État-Commun-marché » de Sébastien Soriano et, comme pour l'État en réseau que celui-ci propose, cette troisième voie s'appuie essentiellement sur l'économie numérique, ce qui en spécifie à la fois les contours, les difficultés et les limites. On en a confirmation quand on lit le livre de Gilles Babinet paru en novembre 2020 chez Dunod, « Refondre les politiques publiques avec le numérique » : dès l'introduction, l'auteur admet que la transformation digitale des fonctions publiques bute sur de nombreux obstacles, notamment de nature culturelle. Tout le livre est un manuel scolaire - au bon sens du terme - dont l'objectif est de « prendre par la main celles et ceux qui souhaitent s'initier aux grands principes de la révolution digitale ». Certes, cette initiation est particulièrement utile, mais encore faut-il que le contexte y soit favorable. Or, on parle tout-à-la-fois de fracture numérique et d'illectronisme : les outils numériques constituent un handicap pour près de 17% de la population française ; une personne sur six n'utilise pas Internet et plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base ; une personne sur quatre ne sait pas s'informer et une sur cinq est incapable de communiquer via Internet ; selon un rapport de janvier 2019 du Défenseur des droits, la dématérialisation des démarches administratives aggrave les inégalités d'accès aux services publics : 36% des personnes interrogées par le CREDOC en 2018 éprouvent une inquiétude à l'idée d'accomplir la plupart de leurs démarches administratives en ligne en mettant en exergue leur sentiment d'incompétence informatique (il faut lire dans Le Monde du 16/11/2021 l'article de Vanessa Schneider, intitulé « Les naufragés de la start-up nation », qui montre à quel point « les gens sont prisonniers de l'informatique » et comment « les relations, parfois kafkaïennes, avec les services publics peuvent fragiliser les plus vulnérables »). Dans les circonstances actuelles, de même que généraliser la e-administration n'est pas réaliste, miser sur des « services publics citoyens » fondés sur la digitalisation ne peut pas servir la démocratie, tout au contraire. Il faut donc mettre beaucoup d'espoir dans l'éducation aux nouvelles technologies ainsi que dans des initiatives telles que la formation et le déploiement de plusieurs milliers conseillers numériques sous la coupe de France Services. Leur formation est d'autant plus nécessaire que la filière du numérique manque cruellement de personnes compétentes ; et la crise sanitaire a aggravé la pénurie de main d'œuvre qualifiée. Cela dit, lutter contre l'illectronisme est bien entendu souhaitable mais l'action prioritaire à entreprendre est en réalité de lutter contre l'illettrisme quand on sait que 10% des jeunes entre 16 et 25 ans sont en difficulté de lecture ; l'efficacité de la lutte contre l'illectronisme est conditionnée par l'efficacité de la lutte contre l'illettrisme. La « démocratie profonde » en dépend.

La seconde référence est l'article publié mi-mai 2021 par la Fondation Jean Jaurès sous les plumes de M. Gautier, D. Jacquin et P. Leuret, avec pour titre : « Solidarités : refonder la relation entre l'État et les organisations de la société civile », avec en première phrase introductive : « la pensée néolibérale dominante depuis la période Reagan-Thatcher a déstructuré l'État-providence, conduisant ainsi nombre d'organisations de la société civile à devoir relayer l'État et à maintenir un niveau

pour pallier les insuffisances évidentes de l'action publique.

Devoir multiplier les « rustines » locales n'est pas étonnant quand on lit le rapport produit en décembre 2017 par la Cour des comptes sur « Les services déconcentrés de l'État ; clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance » : la Cour se désole que ses remarques faites dans son rapport de juillet 2013 n'aient pas été sérieusement prises en considération. Toute la 3^{ème} partie du rapport de 2017 évoque les nombreuses critiques que l'on peut toujours faire au fonctionnement actuel des services déconcentrés de l'État et j'en évoquerai une qui me semble importante parce qu'elle s'est surajoutée : « En matière d'investissement et de dépenses d'intervention, le principe de déconcentration a été contourné ces dernières années par le développement des procédures d'appel à projets et d'appels à manifestation d'intérêt. En particulier, les actions engagées au titre des programmes d'investissements d'avenir ont largement ignoré les services déconcentrés ». Et dans la conclusion on lit notamment : « L'exercice des compétences de l'État est demeuré trop confus, et ne tire pas toutes les conséquences de la décentralisation de plus en plus d'attributions aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les enjeux soulevés par la diffusion dans les services déconcentrés de la transition numérique des administrations, davantage conçue dans une logique « métiers » que dans une logique transversale, sont insuffisamment maîtrisés. Enfin, la gestion des ressources humaines de l'État demeure très fortement rigide, centralisée et cloisonnée ».

Enfin, on peut estimer que la nécessité de ces « rustines » trouve aussi sa raison d'être dans deux évolutions :

- D'abord, paradoxalement, nous sommes dans une période où, malgré un néolibéralisme ambiant encore dominant, la crise multiplie les « appels au secours » à un État dont les réponses sont forcément inadaptées et insuffisantes : il n'est pas raisonnable de tout demander à l'État ; en particulier qu'il supporte les risques économiques à la fois cycliques et structurels. La dépendance actuelle vis-à-vis de l'État est la manifestation de la faiblesse structurelle du capitalisme actuel ; en tous les cas, celui-ci n'a actuellement plus rien de « néolibéral ».
- Ensuite, il y a une défaillance de la décentralisation (la note 28 rappelle que les régions françaises disposent d'un budget global de 1% du PIB contre 13% pour les Länder allemands ; de plus, les études sur la fusion des régions en France comme celle de la Cour des Comptes aboutissent à un bilan globalement négatif)¹⁰². À partir de là, de deux choses l'une : ou une réforme radicale de la décentralisation est possible et peut rendre inutiles les rustines, ou elle s'avère impossible, par exemple pour des raisons politico-institutionnel-culturello-historiques, et l'existence de ces rustines reste indispensable : un État en réseau comme le propose Sébastien Soriano est alors une solution alternative (ou un pis-aller ?)¹⁰³.

En attendant, la réduction des dépenses publiques prévue pour les années qui viennent risque de nécessiter la mise en place de nombreuses autres rustines... mais qui tiendront combien de temps ?

En effet, les économistes nous promettent un avenir difficile sur le front des finances publiques et donc sur la qualité des services publics. Qu'il s'agisse du pronostic de Nouriel Roubini qui annonce un retour de la stagflation du type des années 1970 ou des études macroéconomiques sur l'évolution des finances publiques françaises pour les prochaines années qui, parce que notre déficit public est en grande majorité de nature structurelle, montrent que, ceteris paribus, le taux d'endettement public - qui a déjà doublé en

minimal de solidarité ». Les auteurs analysent les problèmes de toutes sortes que cette situation soulève et en arrivent à la conclusion suivante : « Nous avons besoin ici d'imaginer un réaménagement de l'architecture institutionnelle de façon à ouvrir un *espace autonome* aux OSC [Organisations de la Société Civile] et à leur donner un *statut* qui leur corresponde : espace qui serait tout à la fois distinct de celui de la puissance publique et articulé, coordonné à celui-ci, et permettrait de mettre en œuvre des services d'utilité publique qui seraient accordés à l'action de la puissance publique tout en étant conçus, élaborés et pris en charge par les acteurs de la société civile – qui participeraient, par conséquent, à l'élaboration des politiques publiques ». Le réaménagement proposé correspond assez bien à une mise en réseau de l'État par la multiplication de « rustines » locales institutionnalisées pour pallier les déficiences de l'action étatique.

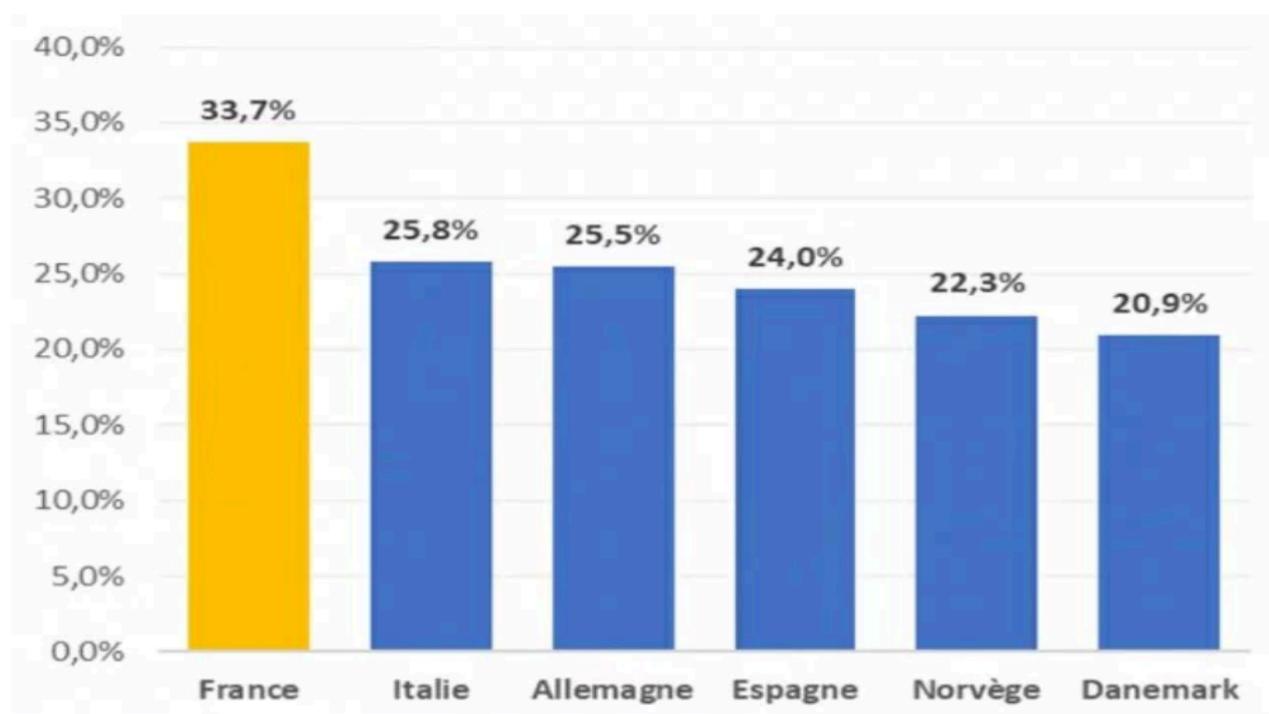
¹⁰² Dans le cadre institutionnel français, les élections locales sont désertées non seulement parce qu'elles sont vampirisées par l'élection présidentielle, traduction du peu d'intérêt que l'État porte aux territoires, mais aussi par l'incapacité des élus locaux à fonder leur action sur davantage de démocratie participative.

¹⁰³ Pour Sébastien Soriano, qui, après avoir été président de l'ARCEP, est devenu directeur général de l'IGN, voici une belle citation d'Oscar Wilde : « aucune carte du monde n'est digne d'un regard si le pays de l'utopie n'y figure pas ».

20 ans pour frôler aujourd'hui 120% du PIB - peut croître au rythme de 3 points de PIB par an, ce qui conduit inévitablement à une grave crise de la dette publique (sans parler de celle qui concerne la dette privée), on doit admettre que la politique qui va s'imposer est soit celle d'une augmentation significative des prélèvements obligatoires - mais c'est a priori peu envisageable étant donné le niveau actuel déjà très élevé du taux de prélèvements obligatoires - soit, solution plus vraisemblable, d'une réduction drastique des dépenses publiques, en particulier sociales (éducation, santé, retraite), donc une aggravation du sort réservé à nos services publics, déjà très affectés¹⁰⁴.

Notons que la question de la réduction des dépenses publiques n'est pas qu'une question d'ordre quantitatif mais aussi d'ordre qualitatif ; sinon, cette réduction pourrait être synonyme d'abaissement de la qualité de ces services publics. Si on prend à titre d'exemple, et il est symptomatique, le système de santé, voici un schéma qui, pour le moins, mérite réflexion et réaction :

Taux de personnel autres que médical ou paramédical



Source : OCDE (Autre personnel employé en hôpitaux)

¹⁰⁴ Encore plus généralement, comme toute crise, la crise du Covid peut impacter négativement toute l'économie en réduisant sa croissance potentielle - ce qui est très défavorable pour les services publics - et en dégradant sa structure productive. Et la digitalisation forcée de l'économie peut paradoxalement modifier négativement la structure des emplois alors qu'il faut absolument élever le taux d'emploi pour améliorer le niveau général des compétences.

• **Post-cryptum sur la note que Sébastien Soriano a co-écrite pour Terra Nova avec Vincent Feltesse, et parue le 31 mai 2022, et sur son intervention télévisée le 1^{er} juin à l'émission « C ce soir », sur la Cinq.**

Il est à parier que Sébastien Soriano a participé très largement à l'écriture de la note demandée par Terra Nova dans la mesure où l'on y retrouve tous les thèmes développés dans son livre, jusqu'aux exemples choisis pour illustrer le propos. C'est ainsi que reviennent bien sûr la solution de l'État en réseau mais aussi la critique du NPM et de « l'État stratège »¹⁰⁵ et l'idée d'une évolution cyclique, en ce sens que l'on vivrait actuellement la fin d'un cycle de gouvernance publique qui s'est ouvert dans les années 1990. Le

¹⁰⁵ Il faut cependant souligner la contradiction entre cette critique et le fait de reconnaître la nécessité de la planification. Ce terme n'apparaît que 2 fois dans le livre de plus de 200 pages, et de manière incidente, alors qu'il apparaît 6 ou 7 fois plus dans la note de moins de 50 pages... Il est vrai que la mode actuelle est à « la planification écologique », bien que J.-L. Mélenchon en ait parlé depuis déjà 13 ans, et que selon l'économiste Christian Gollier, on en fait en réalité depuis déjà 20 ans. Selon lui, la question est que cette planification n'est pas forcément la meilleure solution ; et il estime que la fixation rigoureuse du prix du carbone, donc via le marché, et que le système d'incitation notamment fiscale peuvent être bien plus efficaces. Des effets de mode expliquent sans doute aussi l'introduction de concepts par ailleurs difficiles à saisir comme ceux proposés dans la « note Terra Nova » de « transition » (a-t-on connu dans l'histoire une période qui ne soit pas une période de transition ?) et d'une « France soutenable » (?), ou celui de « porosité » entre élites du privé et élites du public sous prétexte qu'elles sortiraient des mêmes grandes écoles, proposé lors de l'émission « C ce soir ». Il faut d'ailleurs se poser à ce sujet trois questions : d'abord, pourquoi les dirigeants des grands groupes du CAC40 - comme en effet de nombreux hauts-fonctionnaires - viennent des grands corps d'ingénieurs alors que l'enseignement supérieur des sciences de gestion et de management se fait ailleurs ? Ensuite, quelles sont les conséquences perverses de cet état de fait pour l'économie et pour la société française ? Enfin, le leadership des grands corps d'ingénieurs au sein des élites dirigeantes n'est-il pas, avec le culte du diplôme et les dérivés de « l'esprit de corps » si répandus en France, un élément explicatif de la domination de la « culture du chiffre » que Sébastien Soriano critique véhémentement ? Pour alimenter la réflexion sur ces questions, il faut lire l'article de Jean-Yves Robin et Benoît Raveleau dans la revue internationale « Savoirs » de 2017 (n°44) : « Fabriquer des managers, des patrons ou des dirigeants... ». Par ailleurs, des expressions intéressantes émaillent la « note Terra Nova », comme « la fabrique de réformes » qui devrait se substituer à la réforme proprement dite. Mais la proposition ne va pas assez loin : d'une part, nos services publics, spécialement les régaliens, ont davantage besoin d'une profonde « refondation » plutôt que d'une fabrique de réformes et d'autre part, il faut aller jusqu'à refonder la social-démocratie en rompant avec le système actuel encore trop marqué de ce néolibéralisme qui est la cause essentielle de tous les dysfonctionnements. Hélas, le politique et le capitalisme ont une telle capacité d'adaptation que même le mot « refondation » risque d'en rester lui aussi au stade du mot-valise à la mode...

Dernière réflexion et non des moindres : en supposant que Sébastien Soriano ait quelque raison de faire du NPM le moteur principal de « l'État stratège », et cela malgré les critiques qui lui étaient adressées depuis longtemps des deux côtés de l'Atlantique, on peut considérer que **le NPM s'est en réalité imposé comme un pis-aller dans une situation financière française difficile face à laquelle les dirigeants ont choisi de généraliser à nos services publics la stratégie du « low cost » et du milieu de gamme adoptée pour notre économie industrielle fragile**. Car, il n'est pas besoin d'être « décliniste » pour admettre que la France s'est déclassée progressivement et sûrement (voir le tout récent livre de l'historien Pierre Vermeren, « La France qui déclasse », éditions Tallandier). Les décisions politiques prises depuis plusieurs décennies ont conduit à une crise de l'État-providence qui s'aggrave et à une accumulation continue de deux déficits jumeaux, budgétaire et commercial et d'un double endettement, public/privé et extérieur. Pour continuer à offrir à la population un système de protection sociale très généreux alors que la capacité à produire du revenu s'affaiblit à cause de la désindustrialisation (à laquelle sont liées la tertiarisation et la « dépaysonisation »), d'où une forte contrainte macroéconomique, à la fois commerciale et financière, on s'est condamné à traiter les services publics comme on le fait depuis des lustres pour notre positionnement économique international en menant une politique de « low cost » et de milieu de gamme. Quand la « note Terra Nova » demande « comment dépasser le seul prisme budgétaire dans le pilotage des administrations ? » (ce qui revient une fois de plus à la critique de la LOLF et de l'État stratège), elle est dans le déni : la situation financière de la France ne cesse de se dégrader et le risque est grand que cela s'amplifie. Sur ce thème, il est intéressant de se reporter au « Flash Economie » de Natixis du 17/8/2022 qui affirme que dans les pays de l'OCDE « il s'agit vraiment d'un arbitrage équité-efficacité » et qui classe la France parmi les pays qui privilégie l'équité au détriment de l'efficacité.

Pour tout dire, le NPM est non seulement un pis-aller subi - donc non choisi - mais c'est devenu aussi un bouc-émissaire. La preuve vient d'en être à nouveau donné quand on lit l'article de Pierre Merle, « L'école du futur » et les fausses solutions du New Public Management », qui, paradoxalement, prête au NPM des aspects qui favoriseraient un État en réseau, mais qui, surtout, incite à lire l'intéressant ouvrage anglais qu'il cite au détour d'une phrase, celui publié en 2016 par un collectif : « Public New Management and the Reform of Education » (en voir la note de lecture dans la Revue internationale de Sèvres d'avril 2017).

souci de prendre de la hauteur historique est louable, mais je répète¹⁰⁶ que la remise en cause du NPM ne date pas d'aujourd'hui. De nombreux articles datant du tout début des années 2000 et même des années 1990 discutent des modalités de la gouvernance publique. Il en est un, que je n'ai pas encore cité ici¹⁰⁷ et qui me semble fondamental. C'est celui de Tony Bovaird, professeur en stratégie et en gestion du secteur public à la Bristol Business School (University of the West of England), paru en 2005¹⁰⁸ dans la Revue internationale des Sciences administratives. Son titre est en lui-même très éclairant : « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? ».

Dès l'introduction de cet article, on lit :

« Pendant les années 1980 et le début des années 1990, le “nouveau management public“ (NMP) s'est taillé une place de choix dans la littérature sur l'administration publique, non seulement aux US et au RU, mais aussi dans beaucoup d'autres régions du monde. Depuis cette époque cependant, les limites du NMP ont été exposées, tandis que l'on s'est davantage intéressé aux éléments suivants :

- *Différents types d'intérêts* – et plus seulement l'“intérêt pour les utilisateurs“, mais aussi celui pour des groupes concernés plus larges, l'intérêt social (y compris les améliorations en matière d'inclusion sociale et de cohésion sociale), l'intérêt environnemental et l'intérêt politique (y compris les améliorations du processus démocratique).
- *Différents types de processus d'élaboration des politiques* – et plus simplement le “cycle de décision rationnelle“, mais aussi les différentes rationalités qui influencent le processus politique et les réseaux stratégiques.
- *Différents types d'organisations et d'intervenants* – et plus seulement les organismes du secteur public, mais aussi les sociétés privées, les médias et les associations de la société civile.

Dans chacun de ces cas, les modèles limités du NMP ne permettent pas d'expliquer de façon satisfaisante les processus plus complexes et dynamiques de la prise de décision contemporaine ».

Cela dit, il est intéressant de mettre en regard l'analyse que développe ensuite Tony Bovaird et celle de Sébastien Soriano. Alors que « la note Terra Nova » étudie comment on doit « organiser le réarmement opérationnel de l'État », Tony Bovaird rappelle l'idée lancée par James Rosenau dès 1992 de « gouvernance sans État » tout en lui préférant malgré tout celle de « co-gouvernance », et il utilise alors la typologie de Jan Kooiman (2003) : « la gouvernance communicative (reposant sur une notion de “citoyens raisonnables“, conformément à la notion d'Habermas de “rationalité communicative“), les partenariats public-privé (dans lesquels des parties publiques et privées collaborent pour atteindre des résultats positifs pour les deux parties), la co-gestion, les réseaux (où une forme d'interaction relativement ouverte peut être organisée pour représenter toute une série d'intérêts) ». Cette idée fondamentale de co-gouvernance se prolonge dans celle de co-production¹⁰⁹ : « L'une des raisons à l'origine de l'intérêt croissant à l'égard des systèmes adaptatifs complexes concerne l'interprétation radicalement nouvelle qui a été donnée du rôle de l'“élaboration des politiques“ et de la “prestation de service“ dans le domaine public. Ces processus ne sont plus considérés comme de simples processus “descendants“. L'élaboration des politiques est aujourd'hui considérée comme l'issue négociée de nombreux systèmes stratégiques interdépendants, auxquels les “planificateurs des politiques“ et les “grands décideurs“ ne sont plus seuls à participer. En effet, le concept de “stratégie émergente“ (Mintzberg, 1994) semble désormais bien mieux convenir au contexte typique du secteur public que la “planification stratégique“.

¹⁰⁶ Voir plus spécialement ma 5^{ème} remarque.

¹⁰⁷ Il est d'ailleurs dommage que sa référence ne figure pas dans la bibliographie du livre.

¹⁰⁸ Ce n'est pas un hasard si, la même année, il y a donc déjà 17 ans, paraît en France aux Presses de Sciences-Po un livre sous la direction de Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, qui s'intitule : « Gouverner par les instruments ». Cet ouvrage propose une réflexion appliquée à plusieurs pays. C'était d'ailleurs le cas aussi d'un ouvrage écrit en septembre 2000 par le professeur Denis Saint-Martin, de l'Université de Montréal : « Building the New Managerialist State : Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective » (OUP Oxford). Dans ce livre, l'auteur approfondit la réflexion initiée dans un article paru l'année précédente, consacré à « l'émergence d'une “consultocratie“ » en France et en Grande-Bretagne. Au titre des références, il faut citer un article connu sur le sujet, celui de Christopher Hood, paru dans la revue « public administration » de mars 1991 : « A Public Management for all Seasons ? »

¹⁰⁹ À plusieurs reprises, la note « Terra Nova » reprend cette « philosophie du co- »

Dans le même ordre d'idées, la gestion et la prestation des services ne sont plus réservées au personnel professionnel et managérial dans les organismes publics, étant donné que certains de ces processus sont aujourd'hui généralement confiés à des entreprises privées ou à des ONG, mais aussi parce que le rôle de l'utilisateur (et du réseau social plus large des utilisateurs) a évolué. L'on s'est rendu compte que les utilisateurs (de même que leur famille, leurs amis, les voisins, etc.) jouent souvent un rôle beaucoup plus important dans la détermination des résultats des services publics que les professionnels de ces services avec lesquels les utilisateurs sont liés (Percy et al, 1981 ; Percy, 1984 ; Ostrom et al, 1983). L'importance de la coproduction a deux implications majeures pour l'administration publique. D'abord, elle rend obsolète l'hypothèse de base du NMP selon laquelle la prestation de service peut être séparée de la conception du service – lorsque les utilisateurs du service (et les autres membres de la communauté) jouent des rôles clés dans la conception et la prestation des services, une telle séparation crée une fracture artificielle dans la prise de décision (Moore, 1995). Ensuite, et c'est encore plus important, les utilisateurs de services et les professionnels doivent être considérés comme développant une relation mutuelle et interdépendante dans laquelle les deux parties prennent des risques – l'utilisateur du service doit faire confiance aux conseils et au soutien du professionnel, mais le professionnel aussi doit être disposé à permettre à l'utilisateur de service de prendre une série de décisions majeures et d'adopter des comportements clés au lieu de dicter ces décisions et de surveiller ces comportements (Barnes, 1999). Par exemple, l'éducation a été redéfinie pour donner aux étudiants un rôle plus déterminant dans leurs propres processus d'apprentissage ; les patients ont été autorisés à prendre des décisions capitales concernant les styles de vie qu'ils souhaitent adopter et les traitements médicaux qui y sont adaptés ; et les aides à domicile ont été mieux préparées à aider les personnes dont elles s'occupent de façon à améliorer la qualité de vie tant de l'aide que de l'utilisateur du service. Cette évolution des rôles des utilisateurs et des collectivités a nécessité une modification des croyances et des comportements des professionnels des services ». Plus loin vient une autre réflexion importante parce qu'elle concerne la question du compromis à trouver entre gouvernance et efficacité : « La doctrine sous-jacente du NMP porte surtout sur les fondements d'un service public efficace et efficient, indépendamment des principes de gouvernance qui s'appliquent. Elle transcende dès lors le choix des modes de gouvernance de marché, hiérarchiques ou en réseau (tout en penchant vers l'adoption de mécanismes de marché ou de quasi-marché). Par ailleurs, il est possible que, dans des contextes spécifiques, l'application généralisée des principes de gouvernance réduise nettement l'efficacité des opérations – par exemple, un engagement total des parties intéressées peut entraîner des coûts élevés et, quelquefois, un retard considérable dans la prise de décision et la mise en œuvre. Il est possible que cela ne s'avère avantageux pour aucune partie intéressée (Perri 6 et al, 2002). Un autre domaine de débat clé concerne les conséquences de la politique à intervenants multiples et des réseaux de prestation de services sur la responsabilité démocratique – que ce soit dans le cadre d'un travail en partenariat (Kernaghan, 1993 ; Stoker, 2004) ou d'une gouvernance à niveaux multiples (Peters et Pierre, 2004), où la fragmentation de la responsabilité peut permettre à certains intervenants d'exercer un pouvoir en l'absence de freins et de contrepoids appropriés ».

Tony Bovaird étudie alors les différentes formes que peut prendre ce compromis, en distinguant en particulier les pays « de type *Rechtstaat* » et les pays à fonctionnement plus pragmatique.

La conclusion de l'article, consacrée aux « priorités à venir » se termine par les lignes suivantes : « il existe un domaine de recherche qui n'est pas suffisamment développé, à savoir les différents mécanismes qui font apparaître les rôles relatifs de l'État et des autres intervenants dans des réseaux interdépendants et la façon dont l'équilibre des pouvoirs est déterminé entre eux dans la société en réseau. Cette "cartographie de l'influence" est nécessaire pour pouvoir répondre à la question clé en matière de gouvernance publique : l'État restera-t-il l'acteur clé dans la gouvernance publique à l'avenir, ou est-il réaliste de penser que nous pourrions passer par une "gouvernance dans l'ombre de l'État" (Jessop, 2004) pour arriver à des systèmes de politiques et de prestation de services auto-organisés – une "gouvernance sans État" ? ».

Cela intéressait-il le directeur général de l'IGN de contribuer à une telle cartographie pour compléter son analyse d'un État en réseau ?

Terminons ce commentaire par deux remarques :

- 1) La « note *Terra Nova* » met l'accent sur une notion, celle de « fongibilité asymétrique », alors qu'elle n'apparaît pas dans le livre, bien que les deux auteurs en font un facteur important de la

fragilisation des services publics. En réalité, la critique qu'ils lui adressent rejoint celle qu'ils font aussi à la LOLF¹¹⁰ et au NPM. Dans leur « mise en perspective » de la LOLF (en 2006), Alain Lambert et Didier Migaud considèrent que « au sein de chaque programme, le gestionnaire est libre de l'utilisation de ses crédits : c'est la fongibilité. Elle est dite "asymétrique", car le gestionnaire ne peut toutefois pas augmenter ses crédits de personnel par des économies dégagées sur d'autres postes. Liberté et responsabilité des gestionnaires sont les piliers de la nouvelle gestion publique ». Cette disposition accorde ainsi aux gestionnaires publics de nouvelles libertés de gestion pour leur permettre une utilisation des dépenses plus proche du terrain, ce qui semble a priori conforme à ce que l'on peut imaginer dans un État en réseau. Pourtant, S. Soriano et V. Feltesse estiment que cette « fongibilité asymétrique » a des conséquences négatives parce qu'elle serait une cause d'externalisation de certains métiers, de « sous-traitance subie » et de recours à des prestations de conseils extérieurs. Il est vrai que toute stratégie d'impartition exige beaucoup de clairvoyance mais le principe d'asymétrie de la fongibilité des crédits publics s'est imposé à cause essentiellement du coût très élevé des services publics et en particulier du poids très lourd de leurs masses salariales (15% des dépenses publiques), surtout quand on met en balance leur qualité et leurs gains de productivité¹¹¹. Il faut en effet savoir que la France, qui se caractérise par des déficits publics permanents et par une dette publique qui grossit constamment, fait partie des pays européens qui ont pour 1000 habitants le nombre de fonctionnaires le plus élevé, et bien supérieur aux moyenne et médiane européennes.

- 2) À l'inverse, la « note Terra Nova » n'aborde que deux fois - et de manière seulement allusive - un thème très développé dans le livre, celui de la bureaucratie. Pourtant, Sébastien Soriano a grandement raison dans son livre de dénoncer les dysfonctionnements de la « bureaucratisation néolibérale », en citant notamment Béatrice Hibou. Sur ce sujet important, on peut lire aussi Régis Martineau qui considère qu'il faudrait plutôt revenir aux principes de base de la bureaucratie au sens de Max Weber, non pas en visant moins de bureaucratie mais bien plutôt une « meilleure bureaucratie » (voir ses articles dans la Revue française de gestion et Le Monde du 8 avril 2022). Dans le même ordre d'idées, les auteurs de la « note Terra Nova » n'abordent pas non plus un thème pourtant présent dans le livre de Sébastien Soriano, celui du capitalisme, dont la dimension « néolibérale » et/ou financière expliquerait largement le NPM. Mais on peut estimer qu'en Europe tout spécialement et en France encore plus qu'ailleurs, il n'est plus possible de qualifier de « néolibéral » le système capitaliste tel qu'il fonctionne maintenant. Comme très souvent en période de crise et de transition, on est entré à nouveau dans un type de capitalisme dont la France a le secret, qui combine économie mixte et rationalisation des choix budgétaires (RCB). Il est utile de lire sur ce point plusieurs articles de nature historique parus sous l'égide de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, notamment ceux de Florence Descamps. Dans un tel contexte d'économie mixte – et de guerre – il faut d'une part se rappeler l'apport d'Henri Fayol et d'autre part demander aux responsables publics de concilier deux soucis qu'ils devraient avoir : celui de la rigueur budgétaire avec un retour aux principes de base de la RCB, surtout si l'orthodoxie revient en force dans les instances européennes, et celui de donner un coup d'arrêt à la stratégie du low cost et du milieu de gamme pour gérer les services publics. Sur tout cela, relire mes notes 47 et 102.

¹¹⁰ Rappelons que dès le début de l'application de la LOLF, la pratique s'est sensiblement écartée de l'esprit de la réforme. La critique de cette réforme concerne sans doute à juste titre la pratique mais semble beaucoup moins justifiée par rapport à l'esprit. Relire plus haut l'addendum qui termine le paragraphe consacré au « mythe du chiffre ».

¹¹¹ Les études macroéconomiques faites au niveau de l'OCDE montrent qu'à un haut niveau de dépenses publiques sont associés des gains de productivité faibles, non seulement dans le secteur public mais également dans le secteur marchand, et par conséquent pour l'ensemble de l'économie.

• **Post-scriptum sur l'article de Sébastien Soriano paru dans « Le Un Hebdo » n°416 du 7 septembre 2022.**

Cet article - sous forme d'un entretien avec Julien Bisson et Éric Fottorino - reprend assez largement des thèmes abordés dans le livre - qui reste la base de la réflexion de Sébastien Soriano - mais aussi ceux de la Note pour Terra Nova, comme le dispositif de la « fongibilité asymétrique ».

Nous ne reprendrons donc pas ici les commentaires et remarques faites déjà plus haut.

Au début de l'entretien, Sébastien Soriano a raison de dater en quelque sorte le début de la série de réformes de l'État en France de la victoire du néolibéralisme qui s'est traduite par l'arrivée au pouvoir de R. Reagan aux États-Unis et de M. Thatcher au Royaume-Uni, avant de s'étendre au reste des pays occidentaux certes, mais sous la forme particulière de l'ordolibéralisme pour l'Europe continentale. Indiscutablement, le sort de nos institutions étatiques a été bouleversé par cette « révolution libérale ».

Sur la référence à l'école des choix publics sur le plan académique, je renvoie à ma note 51 ci-dessus.

Sur le NPM, je renvoie à ma note 48 pour expliquer historiquement l'utilisation dans le public de techniques de gestion utilisées dans le privé.

Sur la porosité des élites entre privé et public, je renvoie à ma note 104 qui rejoint en partie la thèse bourdieusienne.

Ce qu'ensuite Sébastien Soriano décrit pour expliquer le passage à un État stratège peut apparaître paradoxal dans une économie française libéralisée et convertie au capitalisme financier dès les années 1980, spécialement quand Pierre Bérégovoy était ministre de l'économie et des finances. Et, curieusement, les hauts fonctionnaires prennent les postes de pilotage au moment où les actionnaires prennent le dessus sur les managers. En réalité, tout cela résulte de la mutation du capitalisme avec le passage du capitalisme managérial, essentiellement industriel et national, au capitalisme actionnarial, essentiellement financier et mondialisé.

La référence que Sébastien Soriano fait à plusieurs reprises dans son entretien à l'ordolibéralisme est très importante et totalement fondée. Cette doctrine est à la base du fonctionnement de l'Union européenne et de la zone euro. Je rappellerais cependant que le texte fondateur de l'allemand W. Eucken date des années 1930, dans le sillage de la crise de 1929.

Dans la suite de l'entretien, Sébastien Soriano est amené à parler longuement d'un thème qui lui est cher, celui du NPM. Je consacre dans les pages précédentes de nombreux développements à ce sujet et ne reprendrais donc pas ici toutes mes remarques. Je pourrais cependant les résumer comme je le fais dans la note 104 en disant qu'il ne faut pas faire du NPM un « bouc-émissaire » car c'est en réalité un pis-aller. De plus, les reproches qui sont adressés à la LOLF devraient concerner non pas tellement sa philosophie mais bien plutôt son application (voir plus haut les réflexions faites par Alain Lambert et Didier Migaud dans l'addendum à mon développement consacré au mythe du chiffre)¹¹².

En montrant la nécessité de « recréer un désir de service public » au sens de recréer de « l'attractivité des métiers publics », la dernière colonne de l'article apporte les éléments les plus intéressants et novateurs. Sébastien Soriano a grandement raison quand il dit « on doit redonner de la fierté, du désir public, renouer avec une certaine radicalité du service public et, en même temps, changer son contenu. Il y a un momentum, une opportunité favorable à créer » : pour cela, il reprend l'idée lancée dans la note à Terra Nova d'états généraux du service public, il propose que les transitions à réaliser le soient par un État prenant soin de nouer des « alliances », de mettre l'accent sur le « sens » du service public (mot fourre-tout à la mode qu'il s'agit d'explicitier), d'augmenter les rémunérations des fonctionnaires et d'améliorer leurs conditions de travail (ce qui signifie notamment accroître les effectifs et les équipements), et de « réfléchir à de nouveaux modes d'intervention entre fonctionnaires, académiques, associations, entreprises », et tout cela en relevant « un défi auquel on n'a pas suffisamment pensé, celui du passage à l'échelle ». Il est d'ailleurs curieux que Sébastien Soriano ne reprenne pas ici son thème favori de l'État en réseau...

Notons enfin que dans le dernier paragraphe Sébastien Soriano ne peut pas s'empêcher de citer à nouveau Pierre Bourdieu en reprenant sa fameuse opposition entre la main gauche et la main droite de l'État (il est

¹¹² Il est assez fréquent de constater une mise en cause de l'application par les concepteurs : c'est le cas pour la LOLF et c'est aussi le cas de l'ordolibéralisme !

vrai que Bourdieu a apporté beaucoup dans l'analyse de l'action étatique et que les arguments de Sébastien Soriano lui doivent beaucoup puisque le sociologue traite lui-même de la « démolition de l'idée de service public » et du sapement de la « valeur de dévouement collectif obscur à l'intérêt collectif ». Seulement, Sébastien Soriano traduit cette opposition en considérant que la main droite est celle des hauts fonctionnaires et la main gauche celle des fonctionnaires de terrain. On peut certes avoir cette lecture (« Sur l'État » est paru après « La noblesse d'État » où Bourdieu distingue « la grande porte » et « la petite porte » ; et il évoque bien « la révolte de la petite noblesse d'État contre la grande noblesse d'État »), mais il y en a une autre, celle que reprend par exemple Ahmed El Eked quand il écrit : « Bourdieu a mis en évidence les contradictions existantes au sein de l'État entre une "main gauche" qui intervient pour remédier aux défaillances sociétales et atténuer les conséquences des tensions sociales, et une "main droite" qui néglige la priorité accordée à l'action sociale parce qu'elle est obsédée par les équilibres financiers. Ces contradictions découlent d'une équation politique constituée de deux pôles de l'État : la main gauche qui défend les questions relatives au renforcement de la démocratie, au développement des institutions, à l'amélioration du service public et à la consolidation de la justice sociale, et la main droite qui s'accroche à la condition économique, à la préservation de la stabilité et à l'instauration de la sécurité publique. C'est l'équation sur laquelle Bourdieu a travaillé dans ses conférences au Collège de France entre 1989 et 1992, pour développer sa propre conception de l'État comme institution relativement indépendante qui prend la forme d'une "main droite" (État régalien) et la forme d'une "main gauche" (État providence) ». À partir de cette lecture, la question centrale pour moi est celle, en relation avec le problème lancinant de la maîtrise des finances publiques¹¹³, de la redéfinition de l'équilibre entre État régalien et État providence dans la mesure où la situation actuelle aboutit, contrairement au point de vue bourdieusien, à trop sacrifier le premier au profit du second. La réponse à cette question du « curseur » est du ressort du politique (voir l'annexe à mon document sur la « Crise des gilets jaunes », consacrée à « l'effondrement de la social-démocratie ; un renouveau est-il possible ? »)¹¹⁴.

¹¹³ Le mythe du chiffre a laissé la place au mythe du « quoi qu'il en coûte ».

¹¹⁴ Il faut rapidement tirer les conclusions des résultats électoraux récents tout spécialement en France et en Suède.

POUR CONCLURE,

allons encore plus loin en posant quatre questions, dans l'ordre croissant d'importance, qui surplombent les précédentes en ce sens qu'elles concernent les vrais défis posés à l'État.

- 1) Pour rendre son projet réalisable, Sébastien Soriano a raison de vouloir « redonner ses lettres de noblesse à l'aménagement du territoire », mais la question ne s'arrête pas au sort de la « France périphérique ». On sait que « la géographie du chômage fait apparaître une forte concentration du phénomène, qui est très stable dans le temps parce que les zones où le taux de chômage est élevé présentent des difficultés structurelles depuis plusieurs décennies » (Rapport de l'observatoire des territoires 2016), que « l'analyse économique montre, d'un côté, que les ménages sont fortement attachés à leur lieu de résidence et peu au fait des opportunités économiques existant ailleurs ; que de l'autre, les entreprises peinent à recruter lorsqu'elles investissent dans les zones délaissées, que certes de nombreuses initiatives sont prises par les acteurs publics locaux et nationaux pour tenter de rapprocher travailleurs et emplois, mais, qu'il s'agisse de rendre les territoires plus attractifs ou d'aider à la mobilité résidentielle des ménages, force est de constater que ces politiques ont un bilan globalement négatif (voir le livre de T. Delemotte, F. Kramarz et B. Schmutz, « L'emploi et le territoire », Presses de Sciences-Po, mai 2021). Même l'économiste Laurent Davezies, qui démontre que l'État n'a jamais vraiment abandonné les territoires comme le prouvent les transferts massifs dont ceux-ci bénéficient, considère que « s'il y a eu "abandon", c'est le fait de leurs entreprises, puis de leur population et particulièrement des jeunes ». Pour lui, la notion d'égalité territoriale est très différente de celle d'égalité sociale entre les territoires. « Une même dotation par habitant ne garantit en rien une véritable égalité fonctionnelle et territoriale » car le problème crucial est celui de la densité, et ce problème est quasiment sans solution. Avec une telle fracture spatiale et donc une si grande inégalité territoriale, un État en réseau n'aurait-il pas alors pour effet pervers de porter atteinte à l'égalité démocratique ? Chez Allary-éditions, David Djaïz a fait paraître en octobre 2019 « **Slow Démocratie** » qui pourrait être un ouvrage tout à la fois complémentaire et concurrent de celui de Sébastien Soriano. Tous les deux sont d'ailleurs motivés par le mouvement des gilets jaunes, par le souci d'analyser les ressorts de la crise actuelle et par le désir de proposer des pistes d'action. Tous les deux sont convaincus de la nécessité de développer la participation à l'action locale (avec les conseils de citoyens-usagers chez David Djaïz) et de revivifier les bassins de vie locaux. Mais les deux approches sont malgré tout bien différentes : David Djaïz met délibérément l'accent sur la responsabilité qu'a l'État dans la régulation d'un « New Deal » territorial et sur l'urgence d'une nouvelle répartition des compétences (tout son chapitre 3 de la 3^{ème} partie, le plus important, est consacré à « Nation démocratique et New Deal territorial »). C'est aussi David Djaïz qui fait le constat que l'on a en France « d'un côté une communauté politique affaiblie, fragilisée, incertaine de ses valeurs et de son projet. De l'autre, l'appel de la tribu, de ses fraternités d'armes, d'un projet fort et clair, quoique profondément sanguinaire et régressif (l'islamisme) ». Alors que Sébastien Soriano met l'accent sur l'État et s'intéresse en priorité aux services publics, David Djaïz met au cœur de son propos la Nation et s'intéresse surtout aux défis que soulève la mondialisation et à la manière dont les citoyens peuvent reprendre le contrôle de leur destin. Une belle critique du livre de David Djaïz est parue dans « Le Grand Continent ». On y lit notamment : « Ce sont les contours d'un "Green New Deal territorial" que D. Djaïz dessine à la fin de son ouvrage, en forme de "nouveau récit territorial" versus l'actuel "récit métropolitain" par trop hégémonique selon Olivier Bouga-Olga¹¹⁵. Il s'agit d'une matrice politique d'ensemble, non du

¹¹⁵ Voir la « conférence POPSU » d'O. Bouga-Olga : « Pour un nouveau récit territorial », PUCA, avril 2019. Lui aussi pense que « la bonne réponse consiste, aux échelles nationale et régionales, à donner à voir ce qui s'invente localement pour régler tel ou tel problème ». Mais il ajoute que produire ainsi des politiques publiques « se heurte cependant au même problème, à Christian BIALÈS

tout ravalable au niveau – fantasmé ex post le plus souvent – d'un simple aménagement du territoire par en haut, pour ainsi dire en mode DATAR gaullienne du temps béni des Trente Glorieuses. Il s'agit tout autrement de nouer ensemble plusieurs exigences et défis contemporains : réarticuler entre eux les échelons complémentaires de la démocratie locale et nationale tout en attribuant à l'État un rôle moteur d'incitation et d'ancrage des anticipations en matière d'investissements d'avenir, en particulier sur les questions environnementales, mais aussi au-delà selon les synergies "nomades/sédentaires" ; identifier pour ce faire des chantiers écologiques prioritaires ; stabiliser in fine notre cohésion économique, sociale et territoriale ; revitaliser enfin, en forme de "démocratie circulaire" décélérée et éco-innovante, notre modèle républicain social mis à mal par les chocs économiques de la mondialisation ».

L'intérêt de lire « en même temps » les livres de Sébastien Soriano et de David Djaïz est de mieux comprendre la relation particulièrement forte en France entre État et Nation¹¹⁶. L'un et l'autre parlent à leur façon du « vivre ensemble ». Mais si ce « vivre ensemble » doit être un objectif pour les responsables de l'État, il est loin de suffire pour former Nation. Car « derrière le vivre ensemble, il n'y a ni espace, ni volonté ni mémoire. À la place, on trouve une diversité avec des agrégations de circonstance entre individus épars formant une communauté repliée sur des goûts et des préférences¹¹⁷. On croit que le vivre ensemble conduit à l'unité. (...) On est là dans le grand rêve libéral et sa mystification » (Bertrand Vergely).

L'avantage du livre de David Djaïz est aussi de bien poser dans son chapitre 4 la question de « l'impasse européenne » et d'envisager les solutions pour une « une Europe à l'offensive mais respectueuse des démocraties nationales ». L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 15 juillet 2021 sur le temps de travail des militaires a entraîné une levée de boucliers de la part de nombreux responsables français, dont l'ancien premier ministre français Édouard Philippe : « cette décision de la plus haute juridiction européenne est dans son principe contraire aux intérêts nationaux les plus élémentaires. Elle touche au cœur de la souveraineté et de la sécurité de la France. Elle n'est pas acceptable. (...) Je déplore que le juge européen fasse fi du principe de subsidiarité, des réserves de souveraineté et s'affranchisse d'une "lecture naturelle et raisonnable des traités", comme disait l'ancien président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud. Il n'est pas dans mes habitudes de critiquer une décision de justice. Mais enfin, on voit mal de quelle liberté garantie par les traités cette décision vient assurer l'exercice ». Cette perte de souveraineté nationale et ce mépris pour le principe de subsidiarité constituent pour l'avenir de l'Union européenne, de la zone euro et de leurs États membres une question des plus préoccupantes. Alors, pour que les intérêts vitaux de la Nation soient préservés, comment faire en sorte que l'autorité d'un État mis en réseau ne soit pas encore plus affaiblie qu'elle ne l'est aujourd'hui ?

- 2) La question beaucoup plus adaptée à la situation n'est pas celle de savoir combien de temps pourront tenir les nombreuses « rustines » qu'il faudra utiliser mais celle-ci : je suis bien d'accord avec Sébastien Soriano pour trouver dans le mouvement des gilets jaunes¹¹⁸ le signal qui marque la nécessité absolue de concevoir autrement l'action publique, mais sa proposition, toute

savoir la diversité des contextes territoriaux, ce qui fait que, bien souvent, lorsqu'on généralise la politique expérimentée, les résultats sont décevants ».

¹¹⁶ Il est très habituel de considérer qu'en France tout spécialement la naissance d'un État central est à la base de la constitution de la Nation. Ce point de vue mérite cependant d'être relativisé comme nous invite à le faire l'historien Thierry Dutour dans son beau livre « La France hors la France ; l'identité avant la nation » (éditions Vendémiaire, 2022) dans lequel il estime qu'être français c'est avant tout le sentiment de participer à la même communauté du fait de parler la même langue (ou des dialectes mutuellement intelligibles et unifiés par la pratique de l'écrit) et de partager la même culture et les mêmes conceptions de ce qu'est vivre en société, où que l'on soit. Pour Thierry Dutour, il n'est pas possible avant le 16^{ème} siècle d'assimiler France et État français parce que l'État français n'avait pas le monopole des Français ! Une leçon importante à tirer de la lecture de ce livre est qu'il faut absolument se garder des anachronismes.

¹¹⁷ Sébastien Soriano parlerait de « tribus » ...

¹¹⁸ Comme je le note dans mon document sur « la crise des gilets jaunes », il ne s'agit pas d'une « révolte inédite » pour reprendre les mots de Sébastien Soriano : C. Chambru et P. Manœuvrier-Hervieu montrent qu'entre le Moyen-âge et le 19^{ème} siècle il y a eu près de 10 000 révoltes de ce genre, dont plus d'un tiers pour des raisons fiscales...

ambitieuse et séduisante qu'elle puisse être, est-elle vraiment à la hauteur des dysfonctionnements actuels de la sphère publique ? Aux dires de nombreux spécialistes, s'accumulent depuis longtemps les preuves du délitement de l'État¹¹⁹. Or, la raison principale du délitement de l'État tient en l'émiettement de son autorité, à cause de l'autoritarisme, des abus de pouvoir, de la lâcheté (le « pas de vague ») et de la démagogie de nos responsables de tous bords et à tous les niveaux. On doit d'ailleurs parler non seulement d'affaiblissement mais aussi d'affadissement de l'État, tant il souffre depuis plusieurs décennies d'une catastrophique désidéologisation de tout son personnel politique¹²⁰. En quoi la mise en réseau de l'État peut-elle être alors une solution pour restaurer l'autorité de l'État ? Ne peut-elle pas faire au contraire courir le risque de la diluer encore davantage ?

Cette question mérite la plus grande attention car toutes les recherches « néo-institutionnalistes » montrent la relation très forte entre qualité des institutions et développement économique.

Je ne peux pas m'empêcher de revenir ici à la pensée keynésienne au travers de « la théorie des finances publiques » (1959) de Richard Musgrave, économiste américain d'origine allemande, et particulièrement réputé pour sa présentation des grandes fonctions de l'État, qualifiées souvent de « fonctions musgraviennes » : la fonction d'allocation, la fonction de répartition et la fonction de stabilisation (ou de régulation de la conjoncture). Cette classification reste en tous points pertinente puisque l'État a bel et bien toujours pour responsabilité, et même aujourd'hui plus que jamais, de corriger les externalités, de participer au financement des investissements de long terme et/ou de rentabilité intrinsèque faible mais particulièrement utiles pour la collectivité, de corriger - ex ante et pas seulement ex post - les inégalités de revenus et de patrimoines, et de compenser les effets dépressifs qu'ont les récessions sur les acteurs privés, ménages et entreprises, grâce à la dette publique qui permet relativement facilement de reporter du revenu du futur vers le présent.

Je viens de poser la question de l'autorité de l'État. Je devrais poser aussi celle, qui lui est liée, de la crise de notre République. Il faut lire ce qu'en dit Pierre Vermeren (dans son ouvrage, déjà cité plus haut, « On a cassé la République ; 150 ans d'histoire de la nation », Tallandier) : « À la fin de L'Étrange Défaite, Marc Bloch cite Montesquieu : “ Dans un État populaire, il faut un ressort, qui est la vertu “. Cette qualité est déniée à nos responsables politiques. Est-ce dû à leur désinvolture, à leur impuissance, ou au comportement de certains d'entre eux ? Est-ce dû à la crise de l'enseignement, qui a éloigné les citoyens de la rationalité apportée par la science, de la profondeur réflexive propre à la philosophie, de l'exemplarité illustrée par la littérature, ou de l'esprit de vigilance inculqué par l'histoire ? La déculturation est l'un des pires maux dont souffre la République ». Soulignons les développements que l'auteur consacre à la fois à l'intérêt des « petites patries » d'autrefois et aux aspects ambivalents de la décentralisation d'hier et de la métropolisation d'aujourd'hui. Pierre Vermeren retrouve Marcel Gauchet puisque tous les deux situent au carrefour des années 1970-1980 la « dilution » de la République pour le premier et « la

¹¹⁹ Voir par exemple le livre de l'économiste Frédéric Farah, « Fake State ; l'impuissance organisée de l'État en France », paru en 2020 chez H&O. En septembre 2020, l'auteur précise au périodique Marianne : « Le fake state est l'expression d'un État que je dirai paradoxal. En effet, l'État s'est dépourvu de nombre d'instruments de politique économique (contrôle des capitaux, détermination du taux d'intérêt, souveraineté monétaire, politique commerciale, politique industrielle, nationalisations...) et juridique puisque désormais notre droit national passe sous subordination européenne si je puis dire. De ce fait, le fake state est un État affaibli économiquement, et n'a qu'une action limitée sur le réel. (...) Mais paradoxal, car le fake state est autoritaire. Il supporte mal la contestation ou même la négociation. Le mouvement des gilets jaunes a fait l'objet d'une répression sans précédent. Par ailleurs, en termes politiques, les gouvernements essayent de réduire le temps d'examen des textes, procède par ordonnance ou utilise le 49-3. La constitution de la V^{ème} République est dévoyée, le président de la République est devenu un chef de clan. Il s'agit de lui faire allégeance avant tout. Le macronisme en est l'illustration caricaturale. En somme, le fake state est un État impuissant, qui fabrique de l'insécurité civile, sanitaire, sociale, mais qui se crispe et devient autoritaire et bavard en communiquant à l'excès ».

¹²⁰ Une autre hypothèse est défendue par Bruno Amable - auteur que j'ai déjà cité - dans un livre à paraître en octobre 2021 aux éditions La Découverte, « La résistible ascension du néolibéralisme ; modernisation capitaliste et crise politique en France entre 1980 et 2020 » : l'auteur montre que « la crise systémique actuelle se caractérise par une instabilité politique endémique en raison d'un exercice du pouvoir chroniquement minoritaire. L'absence de formule politique qui permette d'intégrer les attentes d'une majorité de la population demeure ainsi une contradiction irrésolue des forces néolibérales ». Un autre livre, celui de J.-B. Giraud et J. Bichot, « Dernière crise avant l'apocalypse » paru en septembre 2021 aux éditions Ring, insiste à juste titre sur le lien entre le niveau des compétences de nos responsables et la qualité des politiques qu'ils mènent.

mise de côté de l'idée républicaine » pour le second : ne peut-on craindre qu'un État en réseau n'aggrave ce diagnostic ?

Citons maintenant un extrait du discours important qu'a fait le Président Macron lors du congrès des maires le 19 novembre 2019 : « Trop de fractures, c'est le principal constat qui a émergé du Grand Débat national, fractures territoriales, fracture numérique, sociale, identitaire, culturelle aussi, trop de fractures, comme si la France n'était plus une. À chaque fois qu'un Républicain comme vous l'êtes, comme je le suis, entend ainsi désigner la situation de notre pays, c'est toujours un déchirement, précisément parce que la République est et ne saurait être qu'une. Parce que la République est et ne saurait être qu'indivisible. (...) Jamais je ne me résoudrai à ce que la France, la nation, se réduise à un archipel. Et donc, notre rôle à nous, à vous qui êtes en charge de la commune, donc du commun, c'est de tout mettre en œuvre pour résorber ces fractures. C'est de faire bloc pour unir, pour rassembler les Français par notre action. Unir et rassembler, cela passe d'abord et avant tout – et je veux ici le rappeler, on l'évoque souvent trop peu – par des rites républicains. Donc pour les pratiquer, vous savez l'importance dans la vie d'une commune. Les cérémonies commémoratives en sont. (...) Ces rites précisément donnent du sens dans nos communes, partout dans la République, à ce lien de sang, à cette part d'histoire qui nous a fait libre. Et j'en sais toute l'importance dans les temps que traverse notre République. Ils sont autant d'occasions de rassembler les générations, de ne pas oublier, de comprendre, de continuer, d'associer toutes et tous. (...) »¹²¹. Cette partie du discours du Président a incité l'Observatoire de la laïcité à émettre le 13 février 2020 un « avis sur l'instauration de nouveaux rites civils et républicains ». Après avoir évoqué la cérémonie du « parrainage civil et républicain », l'avis fait la proposition de « la création par voie législative d'un rite similaire à celui du mariage civil, à l'occasion de la remise du livret de famille à la suite de la première naissance d'une filiation donnée, quelle que soit la nature juridique de cette filiation (partenaire d'un PACS ou union libre, famille monoparentale) ».

Un État en réseau pourrait sûrement favoriser la diffusion et l'adoption de tels rites civils et républicains jusqu'au niveau local le plus fin, ce qui constituerait un heureux antidote contre le risque de la dislocation de l'État-Nation que sa mise en réseau peut entraîner.

- 3) Poussons même encore plus loin la réflexion en reprenant une analyse faite par les économistes Jean-Luc Gaffard, Mario Amendola et Francesco Saraceno dans « Le temps retrouvé » (Odile Jacob, mars 2020) : « Reste à savoir celles des institutions qui sont les mieux qualifiées pour assurer la maîtrise du temps long ou, ce qui revient au même, la continuité et la viabilité de l'économie de marché soumise intrinsèquement à des changements structurels récurrents. De fait, nous vivons un moment charnière au cours duquel la question se pose d'une alternative crédible non pas tant au néolibéralisme failli qu'à un capitalisme autoritaire qui semble se profiler en réaction aux désordres observés. Ce pourrait être le libéralisme social ou le socialisme libéral à la condition de ne pas réduire l'objectif de celui-ci à la réparation des abus et coûts du capitalisme néolibéral quand il s'agit de reconstruire un cadre institutionnel, concernant les entreprises, la finance, le travail et l'action publique, qui prévienne l'occurrence de ces abus et de ces coûts ». L'un des auteurs, Jean-Luc Gaffard, actualise et concrétise en quelque sorte ce propos dans un article publié en mai 2021 (OFCE, le blog) : « Deux questions fondamentales sont en haut de l'agenda. Celle de l'incitation à investir et celle conjointe de la relation salariale. Il s'agit de rechercher les conditions institutionnelles propres à garantir d'orienter les moyens financiers vers la création d'une offre correspondant à une demande finale suffisamment large et à rétablir un partage de la valeur ajoutée porteur de cette demande. À ces conditions, les choix de politiques macroéconomiques pourront être en concordance avec les anticipations formulées par les entreprises comme cela a pu l'être pendant la période dite des "trente glorieuses" au sein du

¹²¹ Certes, on évoque trop peu l'importance des rites républicains, mais le sujet n'est pourtant pas nouveau : déjà en mars 1988, l'anthropologue Claude Rivière fait paraître aux PUF « Les liturgies politiques », expression qu'il reprend dans son article paru en 2005 dans la revue *Hermès*, « Célébrations et cérémonial de la République ». Rappelons qu'il est aussi l'auteur du livre « Rites profanes » (PUF, 1995). Remettre du rite dans la vie républicaine, c'est aussi redonner à l'État son rôle de « banque centrale du capital symbolique » pour reprendre l'expression que P. Bourdieu a utilisée dans son cours « Sur l'État ».

monde occidental. Reste qu'il faudra affronter un contexte géopolitique bien différent qui ne se résume pas à la mondialisation vue comme une extension des marchés ».

Comment faire alors en sorte que la mise en réseau de l'État soit compatible avec la reconstruction du cadre institutionnel général dont parle Jean-Luc Gaffard ?

- 4) Voici la plus importante question que la situation actuelle nous pose : étant donné les caractéristiques profondes, historiques et anthropologiques de la France, la mise en réseau de l'État ne risque-t-elle pas de défaire l'équilibre fragile et vital entre État et société civile ? Pour répondre à cette question cruciale, il faut absolument lire l'excellent article du philosophe Michel Tibon-Cornillot (mort du Covid en mars 2020) paru dans le numéro 22 de l'hiver 1994 de la revue *Quaderni* sur « Le modèle français d'intégration ou le défi de l'immigration maghrébine ». Faute de place ici, je choisis l'extrait suivant pour donner une idée du raisonnement tenu : « (...) Ni réductible à une unité formelle, ni assimilable à un ensemble de peuples rassemblés par la contrainte, la réalité française est un mixte contradictoire d'unité et de diversité, de consensus et de contraintes qui doit être saisi comme un tout, un ensemble dont la compréhension comme "unité dans la diversité" peut, seule, permettre de bien saisir un phénomène comme l'immigration française. Ce "mixte contradictoire" qui unit en un ensemble social spécifique la diversité concrète des comportements et l'unité formelle de la citoyenneté, est organisé par ailleurs selon des structures qui sont aussi très caractéristiques de notre pays. Pour bien les cerner, il n'est pas mauvais de reprendre la distinction classique et très pratique entre société civile et État que Hegel fut le premier à développer : on entendra donc sous le terme de société civile l'ensemble des organisations familiales, économiques, syndicales, voire mutualistes, associatives, bref, tous ces rassemblements qui font partie de la vie quotidienne des Français, à travers lesquels ils expriment leurs enracinements dans telle et telle culture ; et sous celui d'État, l'ensemble des organisations administratives, politiques chargées de maintenir et de protéger les institutions nationales ainsi que le système en cascade des représentations républicaines et de la législation chargés de faire respecter droits et devoirs des citoyens.

La cohabitation parfois difficile entre la société civile et l'État s'est maintenue en France pendant fort longtemps en constituant un ensemble stable dans lequel chacun de ces deux versants de la société française a fort bien rempli son rôle : à l'État et ses institutions, le maintien de l'unité, la formation républicaine, la diffusion et l'application de la loi, chacun connaissant les limites de l'action de l'État et de son administration. (...) Parmi les États modernes, l'État français est l'un des plus anciens¹²² et il fonctionne depuis quelques siècles, dans ses rapports avec la société civile au sein d'un ensemble de limitations, d'échanges, de feed-back. Le mixte contradictoire "État unitaire - société civile pluriculturelle" doit être compris comme un système homéostatique, certes non symbolisé, non exprimé, mais qui est vécu dans une multitude de pratiques et de coutumes qui ont permis le maintien jusqu'en cette fin du vingtième siècle de traditions très anciennes qui font de la France le pays le plus "primitif" d'Europe¹²³. Les doctrinaires, les observateurs superficiels, en prenant au pied de la lettre le discours officiel explicite, celui de l'unité et de la centralisation, ne voient pas sa contrepartie, les repas de "communion solennelle", la fraude fiscale des vigneron du Midi et des agriculteurs bretons ainsi que la connivence ironique des Français avec leur personnel politique, aussi lamentable soit-il. L'observateur superficiel ne perçoit pas le

¹²² L'auteur écrit ailleurs dans l'article : « La France est bien l'une des premières nations à s'être formée et à avoir proposé l'un des modèles les plus puissants d'organisation politique et sociale à ses voisins ». Il cite à l'occasion le livre important d'Hervé Le Bras et Emmanuel Todd, « L'invention de la France », paru chez Pluriel en 1981. Signalons-en la nouvelle version proposée chez Gallimard en 2012.

¹²³ L'auteur écrit également ailleurs : « L'expression républicaine de l'unité de la nation française est fort souvent source d'erreurs car elle tend à confondre l'expression de l'unité nationale à travers ses modèles juridiques, administratifs, politiques, et la situation concrète des populations françaises qui relève d'une autre approche. Le peuple français cache derrière les expressions de son consensus fondateur une diversité culturelle et ethnique très importante, sans doute la plus importante d'Europe ». Rappelons et insistons à ce propos sur ce qu'a dit Fernand Braudel en 1985 : « La France, ce sont des Frances différentes qui ont été cousues ensemble (...) Il y a donc dans l'identité de la France ce besoin de concentration, de centralisation, contre lequel il est dangereux d'agir ». Réflexion à méditer ...

plus souvent cette distribution des tâches qui accorde aux représentants de l'État le discours sur l'unité et le privilège de quelques monopoles du rassemblement (armée, école, fiscalité, administration) dont le formalisme permet par ailleurs la survie dans le cadre de la vie quotidienne, dans le milieu familial, associatif, sportif, des traditions les plus anciennes. (...) ». Notre destin dépend du maintien du subtil équilibre de ce « mixte contradictoire » et de la préservation de cette délicate homéostasie au-delà des ruptures économiques, sociales, sanitaires, écologiques et politiques. La mise en réseau de notre État ne risque-t-elle donc pas de tout impacter dangereusement, surtout en ce moment¹²⁴ ?

*« La théorie, c'est quand on sait tout et que rien ne fonctionne.
La pratique, c'est quand tout fonctionne et que personne ne sait pourquoi.
Ici, nous avons réuni théorie et pratique : rien ne fonctionne... et personne ne sait pourquoi ! »
Albert Einstein.*

¹²⁴ N'oublions pas le titre de l'article de M. Tibon-Cornillot : les lignes consacrées au dysfonctionnement du modèle français d'intégration, à la crise migratoire, à la crise identitaire et à la souveraineté nationale sont très instructives, même si elles datent de près de 30 ans. On lit par exemple : « La crise identitaire que traverse la population française a des fondements bien réels ; on peut même envisager qu'après bien des siècles d'assurance concernant son avenir, la nation française si l'on veut bien entendre sous cette expression si difficile à décrire, une culture, une langue, une terre, une histoire commune, est directement menacée. Les analyses que je viens de faire montrent l'inanité des discours qui rendent les immigrés responsables de cet événement. Mais ils sont pourtant concernés car leurs possibilités d'intégration sont directement proportionnelles à la confiance et à la valeur qu'attache chacun à cette part de son identité qu'il attribue au fait d'être français ».