

Situation d'incertitude et situation de changement

Sur le texte de Fabian Muniesa et Dominique Linhart : "Epreuves d'explicitation dans la description de l'Etat : le cas de la LOLF"

Albert OGIEN

Le texte de Muniesa & Linhart pose une question : la mise en œuvre de la LOLF peut-elle être envisagée comme une "épreuve d'explicitation" [et d'ailleurs la question se pose également de savoir ce que peut bien être une épreuve qui dure de longues années et engage une multitude d'acteurs aux intérêts divergents]. Cette première question me conduit à en poser une seconde : dans la mesure où le recours à la notion d'épreuve suppose qu'on suspende tout jugement sur l'intention qui guide les acteurs, une analyse de la LOLF peut-elle délibérément ignorer le projet que cette réforme de l'organisation du budget de la France est officiellement censée réaliser ? Car il y a bien un projet, qui est porté par un groupe de modernisateurs aux mobiles parfois antagoniques mais qui est parvenu à imposer sa volonté : redéfinir de fond en comble les contours de l'action de l'Etat en recourant à la budgétarisation des décisions politiques (ce qui implique de bâtir un appareil de quantification finement articulé et directement en prise avec les choix à faire). Bref, ma première interrogation est la suivante : comment peut-on justifier de passer sous silence l'existence d'un projet, et le rôle qu'il joue dans le processus de changement social ?¹

Je considère, pour ma part, que l'analyse devrait tenir compte d'un fait premier : La LOLF est une *décision politique* (prise par le Parlement quasi-unanime) qui abat un ordre ancien (une architecture budgétaire et administrative qui confère aux ministères et à leurs administrations centrales l'essentiel de l'exercice du pouvoir) et instaure un ordre nouveau (une architecture budgétaire fondée sur la performance et le résultat impliquant une transformation radicale des hiérarchies et des formes d'exercice du pouvoir). Cette loi, votée en 2001, est entrée en vigueur après cinq années de préparatifs techniques qui ont mobilisé tous les services des administrations d'Etat et de nouvelles instances spécialement instituées et mandatées pour mener à bien cette "révolution". Elle a donc obligé toutes les parties prenantes (concepteurs, experts, gouvernants, directeurs et agents d'administrations, observateurs, etc.) à s'adapter à un environnement inconnu, à expliciter les objectifs que l'Etat devait poursuivre, à redéfinir les tâches des administrations et à acquérir de nouvelles habitudes.

Dans cette configuration, on se trouve moins en situation d'incertitude (ces situations propices à l'examen des épreuves) qu'en situation de changement (même si bien sûr toute situation de changement engendre une multitude d'incertitudes). Les situations d'incertitude portent à analyser des problèmes de catégorisation (comment nommer *localement* des choses précises dans le cours d'une activité pratique définie) ; les situations de changement obligent à analyser des problèmes portant sur l'ordre des catégorisations (comment un nouvel univers conceptuel et pratique *global* se met en place pour qualifier les choses qui vont s'y dérouler dorénavant – mise en place qui implique évidemment des problèmes de catégorisation locale). Le texte de Muniesa & Linhart me paraît fondé sur une confusion entre ces deux niveaux d'analyse : s'intéresser aux procédures de catégorisation locale ne permet pas de rendre compte des procédures en jeu dans la transformation d'un ordre de catégorisation global. En d'autres termes, il n'existe pas de saut qualitatif : la multiplication des analyses au niveau d'un service d'une administration d'Etat ne permet pas de saisir ce qui se passe au niveau de

¹ Quel que soit le nom dont ce changement est affublé : réinvention du gouvernement, réinvention de l'Etat, nouveau management public ou politiques de libéralisation et de déréglementation.

l'Etat.

C'est à ce point que naît une des difficultés soulevée par Muniesa & Linhart, qui affirment que la nature du changement que provoque l'entrée en vigueur de la LOLF est difficile à cerner puisqu'elle est définie par des personnes qui poursuivent des intentions divergentes (et en parlent donc de façons différentes). Relever la multiplicité des points de vue sur un même objet est chose courante pour l'enquêteur en sociologie. Mais pourquoi ne pas admettre, simplement, que tout s'y prête en ce cas : la LOLF est une décision collective - donc nécessairement composite et pleine d'arrière-pensées (et comme les arrières-pensées ne se livrent pas aisément et que les supposer à partir d'arguments plausibles en une démarche qui rebute le chercheur moderne...). Mais ces embarras ne devraient pas interdire de définir, en gros, ce que la LOLF implique et quelles en sont les conséquences attendues (avec des marges de variation coutumières à ce genre de texte)². Un bon sociologue sait aussi que ce qui est prévu par les concepteurs d'un projet n'arrivera certainement pas. Mais que cela n'empêche pas ceux qui conduisent cette réforme de pousser aussi loin que possible sa réalisation.

Bref, avant de s'intéresser au processus d'actualisation de la réforme (et les épreuves d'explicitation qu'il suscite et qui font partie intégrante du changement), il convient, je crois, d'appréhender la LOLF en tant que réponse apportée à une question que l'époque pose aux responsables politiques et administratifs : ***comment doit-on gouverner aujourd'hui ?*** Il me semble difficile d'examiner la LOLF en négligeant d'analyser ***le cadre conceptuel, technique et pratique*** dans lequel la loi plonge l'activité de gouvernement ou de l'envisager uniquement à partir d'un encastrement de "concernements" (comme on dit dans la théorie de l'acteur-réseau) qu'on pourrait saisir à n'importe quel endroit et à n'importe quel moment du processus.

Le chercheur doit absolument accepter l'idée qu'il est en droit d'établir une hiérarchie dans les phénomènes observés (tenir compte du fait que ce qui se passe dans le monde est soumis à des temporalités de longue comme de courte durée). Il existe, dans les situations de changement social, un ordre logique des phénomènes. Et le premier moment d'une analyse rigoureuse consiste à le décrire, même si dans le feu de l'action cette logique est malmenée et que toutes sortes de choses ne cessent d'émerger, de se croiser et de s'entrelacer sans qu'on n'en sache jamais à l'avance les effets.

En somme, pour moi la question première à laquelle l'analyse de la LOLF doit être indexée est : comment doit-on gouverner (ou : qu'est ce que le politique ?), d'où découlent toutes les autres questions que soulève sa mise en œuvre : comment faire pour gouverner dans un cadre conceptuel et pratique donné (ou : que doit faire l'Etat ?) ? J'ai le sentiment que l'analyse de Muniesa & Linhart passe un peu trop directement à la seconde, en gommant du même coup les implications de la première.

Nous voici donc devant une autre question : Comment tenir compte du projet sans en faire un principe de détermination ?

La LOLF s'inscrit dans séquence historique qui commence dans les années 1970 et est

² A ceux qui douteraient de l'existence d'un projet, on peut recommander la lecture, entre autres, d'un rapport du Conseil d'Analyse Economique : E. Arkwright, C. de Boissieu, J. -H. Lorenzi et J. Samson, *Economie politique de la LOLF*, Paris, La documentation française, 2007.

marquée par un retournement : le modèle inventé par Keynes, qui a guidé l'instauration de l'"Etat providence", cède officiellement le pas au monétarisme défendu par Milton Friedman et les néo-libéraux³. Ce retournement se traduit, plus ou moins brutalement, par la mise en œuvre de politiques de paupérisation de l'Etat et de restriction délibérée des sphères d'intervention qu'il avait acquies dans les années d'après guerre. Ces politiques ont provoqué des transformations qui continuent à bouleverser les formes de l'action publique en général, et les missions que doivent remplir les institutions chargées de garantir les droits des citoyens (santé, éducation, justice, défense, sécurité, logement, etc.) dans les sociétés occidentales en particulier⁴.

Un argument économique justifie alors ce retournement : c'est, à la faveur de la première crise pétrolière⁵, la nécessité absolue de mettre un terme à une inflation devenue incontrôlable, dont il est prétendu qu'elle est alimentée par l'augmentation sans frein de la dépense publique provoquée par la hausse continue des salaires et des droits sociaux due à la force qu'ont acquise les syndicats dans les sociétés occidentales. Bref, il s'agit de remettre en cause les acquis de la démocratie politique et sociale obtenues durant les années d'expansion de la société de consommation (en sifflant la fin de la partie). Les objectifs sont affichés : alléger la pression fiscale afin de favoriser les investissements productifs ; réformer l'administration pour la rendre plus efficace ; privatiser de secteurs d'activité dont on affirme que les pouvoirs publics n'ont pas la compétence de les gérer de façon efficace (et certains persistent à dire, contre la sanction des faits, que remplir ces objectifs est la seule manière d'atteindre l'enjeu prioritaire : créer de la croissance, donc des emplois). La validité de cet argument, présenté comme une vérité que les "lois" de l'économie forcent à admettre, est pourtant rien moins qu'évidente⁶. Une manière de s'en convaincre est de se reporter à l'avis définitif d'un expert en la matière : Milton Friedman. Dans un article publié en janvier 2003 dans le Monde, il se demandait comment ramener l'emprise que les Etats exercent sur les sociétés à de justes proportions. Et la franchise de sa réponse soulage par sa fraîcheur (quand on considère l'amphigouri rhétorique dont certains s'entourent aujourd'hui) : "Je pense qu'il n'y a qu'une façon : celle dont les parents contrôlent les dépenses excessives de leurs enfants, en diminuant leur argent de poche. Pour un gouvernement, cela signifie réduire les impôts. Les déficits qui en résulteront seront une entrave efficace - j'irai jusqu'à dire la seule entrave efficace - à la tendance naturelle de l'exécutif et du législatif à dépenser. La réaction publique rendra cette entrave efficace." Mais, s'agissant de la logique économique de cette réduction volontariste, Friedman est plus direct que les idéologues qu'il a inspiré : "Je ne sais si les réductions d'impôts stimuleront ou non l'économie à court terme... Quelle que soit l'issue, une baisse massive des impôts constituera un pas décisif vers un gouvernement modeste, et je crois que c'est ce que veulent la majorité des citoyens des Etats Unis." Autrement dit, réduire les budgets des Etats est d'abord un impératif politique qu'il importe de respecter sans savoir si les effets qu'on dit en escompter pour l'économie (la production, les revenus et l'emploi) seront effectivement au rendez-vous.

La LOLF - et la forme de gouvernement fondée sur la performance et le résultat qu'elle impose - est d'abord la lointaine héritière de ce parti-pris politique (même si l'héritage

3 R. Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte (Agalma), 1996.

4 Pour rappel, d'autres forces de transformation sont à l'œuvre à la même époque : la fin de la reconstruction en Europe, la décolonisation et l'aggravation de la guerre froide entre autres.

⁵ A la suite de la Guerre des Six jours de juin 1967, le prix du pétrole a augmenté de 200%.

⁶ Voir K. Galbraith, *Les mensonges de l'économie*, Paris, Grasset, 2004.

semble tardif, mais ce décalage indique simplement le rythme auquel le changement se produit dans le monde).

Il ne faut pas confondre héritage et “détermination en dernière instance”. La LOLF est l’héritière au sens où elle réalise, à sa manière, le projet de mettre l’Etat à la diète - c’est-à-dire de réduire son train de vie et de permettre aux plus fortunés de s’enrichir en limitant la redistribution de la richesse produite. Ce projet est *sans conteste* à l’origine de la LOLF et du mouvement de modernisation des services publics qu’Ezra Suleiman a très judicieusement nommé le démantèlement de l’“Etat démocratique”⁷.

Le programme de modernisation n’est pas purement et simplement une marche forcée vers une accentuation des disparités de richesse, ou vers la privatisation et la marchandisation du monde. Il croise également une préoccupation des gouvernants : celle de légitimer leur action, en réduisant le pouvoir des administrations centrales à résister au changement en imposant la transparence de ce que ces services fabriquent par l’affichage de résultats (le titre du programme de Al Gore en 1993 : *From Red Tape to Results*)⁸. Ce n’est donc pas simplement une affaire d’imposition du néo-libéralisme, mais une question de rapports de force politique (ce que Suleiman analyse en termes de politisation de la haute fonction publique). Et qu’on peut envisager comme l’instauration d’un nouveau cadre conceptuel, technique et pratique à l’intérieur duquel le pouvoir doit dorénavant s’exercer. La LOLF naît dans ce cadre, qui se résume aujourd’hui en un slogan : faire passer le travail des administrations d’Etat d’une logique de moyens à une logique de résultat. S’il fallait trouver un projet à la LOLF, ce serait celui là.

En effet, le nouveau dispositif budgétaire – dans lequel les outils de la statistique et de la prévision administratives ont été supplantés par des instruments de gestion qui servent de “leviers” de la réforme de l’Etat - permet d’évaluer l’activité de gouvernement à l’aune des objectifs chiffrés définis, techniquement mis en forme et prescrits dans la Loi de Finances et distribué sur un mode homogène dans tous les systèmes d’information administratifs qui sont pris dans le réseau informationnel qui compose la chaîne de la décision politique (de CHORUS⁹ - système central - aux systèmes satellites installés dans les ministères).

La LOLF traduit en acte une analogie, aujourd’hui claironnée à tout va : ***l’Etat doit être géré comme on gère une entreprise***. Cette analogie n’est pas purement rhétorique – ou idéologique : elle transforme peu à peu les pratiques des administrations (comme les lois sur l’Université, l’Hôpital ou l’Ecole le montrent) en conférant un statut d’évidence au renforcement du rôle des “managers” dans la fonction publique, à la nomination à la tête des institutions publiques de véritables patrons dotés de pouvoirs de décision étendus, à l’introduction de critères de rentabilité dans les services publics, à l’évaluation de la productivité de ses agents, à la réduction du “périmètre” des interventions de l’Etat et du nombre des fonctionnaires, à l’“externalisation” de certaines de ses missions traditionnelles, au recours à des formes de financement par un partenariat public-privé.

⁷ Voir E. Suleiman, *Le démantèlement de l’Etat démocratique*, Paris, Le Seuil, 2005. Voir également R. Reich, *Supercapitalisme. Le choc entre le système économique émergent et la démocratie*, Paris, Vuibert, 2008.

⁸ Voir P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2009.

⁹ Détail technique : la conception, la mise en place et la maintenance de ce système ont déjà coûté plus d’un demi million d’euros, versés à des entreprises privées et à leurs cabinets conseils - et son installation vient juste de commencer dans quelques ministères...

Dans cette façon de gouverner au résultat, l'activité de quantification sert à soumettre le politique au principe d'*efficacité* (qui est plutôt celui d'efficacité). Que dit le principe d'efficacité ? Il affirme qu'une allocation de ressources (ou une décision) peut être optimale, c'est-à-dire la meilleure possible relativement aux conditions qui définissent un état du monde et à l'information disponible sur cet état. Etre efficace requiert donc de disposer de données chiffrées permettant d'établir une relation mesurable entre un résultat (de nature politique) et un coût (apprécié en termes de dépense publique). L'idée s'est donc lentement imposée qu'un gouvernement est efficace lorsqu'il parvient à rendre la moindre dépense qu'il engage exactement ajustée au résultat qu'elle produit au meilleur coût. Et tel est le rôle de l'évaluation qui accompagne désormais, *ex ante* et *ex post*, la décision politique, en remplissant, pour le secteur non-marchand sa fonction de substitut de ce qu'est le prix pour le marché (comme l'a signalé, il y a plus de vingt ans maintenant, E. Monnier¹⁰). C'est d'ailleurs cette fonction que semble remplir le *benchmarking* dans l'époque de financiarisation (ou la budgétarisation) du politique que nous vivons aujourd'hui.

La mise en œuvre de la LOLF (au delà des accommodations, des ratés et des échecs qu'elle connaît) met en évidence un fait politique : dans le cadre conceptuel et pratique que cette "nouvelle constitution financière" impose, les institutions d'Etat sont des organisations comme les autres qui doivent s'acquitter de la mission qui leur est confiée de la façon la plus efficace possible. Et cette efficacité (qui n'est au fond que de l'efficacité) oblige à faire passer les pratiques administratives en régime de performance. Ce qui requiert trois modifications majeures : la quantification détaillée de toutes les dimensions des activités collectives encadrées par une administration ; une comptabilité d'exercice et une comptabilité analytique, appelant une "gestion prévisionnelle des emplois et des compétences" de la fonction publique ; l'institution de niveaux de pouvoir intermédiaires confiés à des "managers" responsables de politiques publiques définies par des objectifs et mesurées par des indicateurs de performance.

Les résistances qui sont opposées à ce passage forcé démontrent qu'il est hors de question aujourd'hui que la définition de la manière dont cette efficacité devrait être évaluée échappe à ceux qui dirigent. On relève ici un premier phénomène marquant : la volonté de conserver le monopole de la définition légitime de l'efficacité caractérise cette manière de gouverner dans laquelle la décision politique est soumise à la "culture du résultat".

En somme, l'histoire contemporaine des démocraties de droit social n'est pas seulement celle du désengagement de l'Etat ou de la réduction de la dépense publique (celle de la marchandisation ou de la privatisation). Elle est également - je dirai elle est surtout - celle de la construction et de l'installation de systèmes d'information qui, en soumettant le politique au principe d'efficacité, évite le langage de description de l'action publique politique de toute référence à des principes d'action collective qui définissent encore l'ordre même du politique.

Ce qui renvoie à un second phénomène marquant de cette nouvelle manière de gouverner : le chiffre a en grande partie cessé d'être un outil de compréhension et d'aide à la décision pour devenir la source même des règles qui déterminent l'orientation de l'action publique. Ce changement passe souvent inaperçu, il est pourtant déterminant : ***dans le gouvernement au résultat, c'est au moyen de la définition de variables et de l'élaboration d'algorithmes que les dirigeants reconfigurent la nature des tâches administratives et l'étendue des missions***

¹⁰ E. Monnier, *L'évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987.

de service public. C'est également de cette manière que s'impose la redéfinition du travail d'une institution ou d'un établissement comme celle des modalités d'exercice d'un métier (celui d'enseignant, de professeur, de médecin de chercheur ou de juge). Et ces transformations finissent par prendre la force de l'évidence dans la douce routine des saisies informatiques qui se réalisent de manière automatique.

C'est cela qui est en jeu dans la LOLF, et c'est cet enjeu qui n'apparaît pas dans une analyse en termes d'épreuves d'explicitation. Je sais bien que rendre compte de cet enjeu n'est pas son objet. Je voulais juste poser la question de savoir s'il était vraiment possible de l'ignorer.