

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

“ Pour une science politique de l'administration ”

**Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri**

Le mythe de la gouvernance antipolitique

Bruno JOBERT
IEP de Grenoble - CNRS

L'antipolitique n'est pas seulement un discours stratégique permettant à une faction politique de dévaloriser ses adversaires et de faciliter sa course vers le pouvoir (Mastropaolo, 2001). C'est aussi une des tendances les plus marquantes d'un des programmes d'action qui se confrontent dans les controverses sur la réforme de l'Etat.

Certes, d'autres programmes sont présents dans les répertoires où les promoteurs de réforme puisent leurs idées. En France, particulièrement la figure de l'Etat animateur (Donzelot, Estebe) ou stratège (Bauby) résume un programme où une action coordonnée par l'Etat vise à rétablir des déséquilibres lourds menaçant la cohésion sociale. De même une tradition continentale explore les conditions dans lesquelles des comportements coopératifs entre Etat et acteurs sociaux, peuvent permettre de surmonter certains dilemmes de l'action collective (Scharpf, Hall et Soskice, 2001) notamment dans des formes renouvelées de corporatisme compétitif.

L'importance du programme que nous allons explorer ici est liée à son ancrage dans une vaste mouvance intellectuelle internationale où un courant scientifique - le *public choice* - prétend conférer une objectivité rationnelle aux posologies néolibérales.

Or ce libéralisme économique a toujours eu du mal à se concilier avec la démocratie représentative. Il est bien antipolitique en ce sens que celui-ci exalte tellement les capacités autorégulatrices du marché que la nécessité même du politique apparaît douteuse (Schedler, 1999). Dans la foulée d'Hayek, il dénonce l'incapacité des dirigeants politiques à résister aux pressions conjuguées des groupes d'intérêts, des organisations patronales, des syndicats, et des professions. Pour sortir de la route vers la servitude, il s'agit donc de borner par des institutions nouvelles ces tentations de débordement. La privatisation et la déréglementation constituent bien sûr les éléments essentiels de ce programme ; nous voudrions ici explorer son autre volet : celui de la dépolitisation de l'action publique.

I. Le socialisme est mort mais le Leviathan vit encore¹

¹ (Buchanan, 1997, p.85).

C'est en ces termes que James Buchanan prix Nobel d'économie pour ses travaux sur *le Public Choice* et grand apôtre du néo-libéralisme met en garde ses fidèles. Pour les croisés de la liberté économique, le combat ne s'arrête pas avec l'effondrement du socialisme, ni même avec l'érosion de l'État-providence ; pour eux, les opinions publiques n'ont pas fait leur chemin de Damas. Elles ne se sont pas converties pleinement à la religion du marché et, du coup, elles sont disposées à accepter des interférences multiples du politique avec le marché qui risquent de les éloigner de plus en plus de l'optimum marchand. Le monde serait ainsi menacé par un collectivisme rampant fondé sur la sédimentation d'interventions partielles favorisant des intérêts particuliers. Cette menace serait d'autant plus probable que les structures institutionnelles constituent autant d'incitations au développement du Leviathan.

La collection d'essais récents de James Buchanan (1997) sur l' " après-socialisme " résume de façon très synthétique et simplifiée " l'anti politique du '*public choice*' ". Cette orientation ne prend pas ses racines dans un jugement moral vis-à-vis des politiciens mais dans une analyse du système d'incitations qui guide leur comportement. Ceux-ci sont condamnés à rechercher toujours et partout le maximum de voix. Cette tendance joue dans le sens de la multiplication des interventions chaque fois que le bénéfice de celle-ci est concentré tandis que ses coûts sont une charge diffuse. Dans une telle situation le public général aurait une faible incitation à rechercher l'information pertinente lui permettant de bien connaître les coûts qu'une telle intervention fera peser sur lui, tandis que les bénéficiaires seraient souvent relayés par les bureaucrates intéressés à développer leur emprise sur la société qui conduiront inévitablement le politique à élargir ou à remplacer l'intervention publique. La vertu des politiciens n'y est pour rien, le parlementaire convaincu par les vertus du libre échange qui se refuserait d'intervenir pour protéger une industrie concernant sa circonscription aurait peu de chance de voir réélire (Buchanan, 1997, p. 47).

" Le jeu distributif de la politique moderne démocratique force le parlementaire pris individuellement à agir de façon contraire à tout ce qui pourrait être défini de façon significative comme un intérêt public. S'il n'agit pas ainsi, il ne survivra pas dans la compétition électorale " (Buchanan, p. 30).

La même soumission à l'électeur conduirait inévitablement à deux tendances coupables des politiciens dans le domaine financier. A la veille des élections, la tentation serait grande de stimuler l'économie en baisant les taux d'intérêt et en élargissant l'offre de monnaie au risque de déstabiliser l'économie, de lancer l'inflation. Ces cycles politiques (*political business cycles*) sont amplifiés par la volonté des partis de se distinguer les uns des autres avec la tendance affirmée des partis de gauche à pratiquer des politiques expansionnistes (Mac Namara, 2002, p. 52).

Cette tendance des politiciens à nourrir le Leviathan serait renforcée par les ambitions de bureaucraties expansionnistes surtout si ceux-ci ont le double monopole de l'expertise et l'exercice des prestations. Une fois mises en place les interventions publiques tendent à construire une dépendance vis-à-vis d'elles dans la société voire d'engendrer des phénomènes d'aléa moral selon lesquels le fait d'être assuré contre un risque conduit à une occurrence plus fréquente de celui-ci. Les dinosaures bureaucratiques ont ainsi une tendance naturelle à favoriser les vieux risques tandis que les nouveaux restent sans réponse.

Les besoins des *insiders* sont toujours privilégiés sur ceux des *outsiders*. La revendication et la défense des droits acquis passent avant une quelconque vision d'un intérêt général. Les États corporatistes continentaux s'enfonceraient dans une situation de '*welfare without work*' où les salariés en place défendraient leurs droits même au prix d'une forte montée du chômage (Esping Andersen, 1996) Au fond le marché politique fonctionne à rebours du marché économique. L'entrepreneur poursuivant ses intérêts augmente la croissance globale de l'économie tandis que les politiciens poursuivant leurs intérêts vont développer des actions contraires à l'intérêt général.

Pour échapper au Leviathan il ne suffit pas d'avoir des hommes de bonne volonté à la tête des institutions publiques, il faut prévoir une réforme institutionnelle qui modifiera radicalement la place du politique dans la société.

On en exposera ici les grandes lignes avant de se demander les causes qui conduisent des gouvernements à se doter de contraintes institutionnelles qui limitent sévèrement leur liberté d'action.

II. L'Évidemment intellectuel du politique

Le programme de dépolitisation touche aussi bien aux dimensions cognitives qu'aux dimensions instrumentales de l'action publique.

Au niveau cognitif, la stratégie de dépolitisation pourrait d'abord d'analyser comme une longue campagne de conversion qui, débutée avec les *think tanks* néo-conservateurs dès la période keynésienne a acquit une forme d'hégémonie dans les forums scientifiques de l'économie et des leviers puissants dès lors que les institutions financières internationales se sont faites apôtres de la bonne gouvernance.

Internationalisation et privatisation sont deux recettes qui appliquées conjointement conduisent à un évidement intellectuel des États au profit de réseaux internationalisés d'expertise.

La rhétorique néo-managériale bien analysée (Boltanski et Chiapello, 1999s) insiste sur la nécessité pour les dirigeants de mobiliser les énergies de leurs collaborateurs autour de projets innovants. De même, les hommes politiques seraient appelés à se concentrer sur leur métier : définir une vision, des buts pour leur société, se réservant une mission de suivi et d'évaluation du travail des opérateurs publics ou privés qui auraient la charge de fournir les services et les biens nécessaires à la poursuite de ces objectifs. Dégagés des tâches de production les gouvernements et autorités publiques pourraient ainsi se consacrer à leur vrai métier de stratège et d'animateurs de la vie sociale.

Prendre au sérieux l'Etat stratège implique un recours intensif à des ressources d'expertise pour définir les objectifs, les programmes et leur évaluation. Ainsi Glennester et Legrand, (1995) ont bien montré que les réformes thatchériennes du Service National de Santé avaient conduit à un renforcement considérable des personnels de l'administration centrale. Mais, plus souvent, le monopole de l'expertise que s'arrogeait les fonctionnaires spécialisés de l'Etat interventionniste paraît faire peser le risque d'une capture du commanditaire politique soit par leur propres services d'études soit par les nouveaux opérateurs de l'action publique.

La stratégie de dépolitisation de l'expertise s'appuie donc sur un développement des centres d'expertises privés. L'essor du monde de la consultation constitue l'une des étapes d'un processus de contournement des institutions publiques classiques. Ce monde de la consultation est lui-même fortement internationalisé (Saint-Martin, 2001). La crédibilité constitue pour le consultant une ressource essentielle dans un monde concurrentiel : il s'agit de pouvoir figurer sur les '*short lists*' à partir desquelles sont lancés les appels d'offre restreints. Les différentes entreprises consultantes sont prises ainsi dans une sorte de carrousel où elles sont tour à tour requises dans la définition de l'appel d'offre, la conduite d'un programme et son évaluation. Elles doivent donc à la fois cultiver leurs différences pour rester attractives mais aussi participer à la construction d'un même langage, d'un même référentiel sans lesquels cette rotation des rôles paraîtrait difficilement praticable.

Les institutions internationales jouent un rôle inégal dans la fourniture de ces langages. En effet il ne suffit pas d'avoir un gros volume de consultations à proposer pour devenir un acteur significatif dans la production des normes qui encadrent le travail de consultation. Celle-ci dépend de deux conditions : contribuer à la mise en comparabilité des données,

développer des études de politiques permettant de définir les “ bonnes pratiques ”. De ce point de vue, la Banque Mondiale et l'OCDE ont joué un rôle leader durant les dernières décennies ; quant à l'Union Européenne, l'harmonisation des données statistiques, la mise en place de coordinations souples ne suffisent pas à masquer la dépendance de l'Union Européenne vis-à-vis de ces réservoirs d'idées.

Les implications de cette dépendance de l'U.E vis-à-vis de la galaxie des consultants ont été fort bien analysées par Cécile Robert (2001) dans son étude du programme des dimensions sociales du programme PHARE. Certes, la Commission Européenne avait réussi à se faire reconnaître par les Etats-membres un rôle éminent dans des politiques visant à aider les pays de l'Europe de l'Est à reconstruire leur société et à préparer leur intégration dans l'Union. Pour autant la mise en œuvre pratique de ces programmes laisse dubitatif sur la capacité effective de la Commission à agir - dans le domaine étudié - comme un acteur stratégique.

En effet, le personnel semble avoir été choisi dans ce service surtout pour sa connaissance des procédures et très peu pour sa compétence sur les pays de l'Est Européen. Leur rôle principal consistait à vérifier si l'action des organisations sélectionnées correspondait aux règles du jeu fixées par la Commission. De ce fait, le retour d'expériences sur les institutions européennes était très faible ; s'il s'est produit une accumulation progressive de connaissances sur les problèmes spécifiques des pays de l'Est, c'est plutôt dans la galaxie des consultants qu'il faut la rechercher.

Le cas étudié par Cécile Robert indique bien les ambiguïtés de la rhétorique de l'État-stège. Si la tâche de combiner les expertises et les programmes est confiée à de grands assembleurs privés, l'autorité politique devient alors captive d'une accumulation de savoirs qui se fait en dehors d'elle et le pouvoir hégémonique appartient alors aux institutions qui produisent les normes et les théories à partir desquelles ces grands assembleurs organisent leur action.

L'évident intellectuel de l'autorité politique est encore accentué quand certaines autorités internationales jouent de leur capacité à garantir ou à détruire la crédibilité d'un État pour imposer ses propres solutions. Ce levier est mentionné explicitement par la Banque Mondiale (1997, p. 101).

Les chroniques de Joseph Stiglitz (2002) montrent aussi comment le FMI ne se prive pas d'utiliser cet instrument. Il raconte ainsi comment durant les années 1997 “ les économistes coréens savaient que les orientations imposées à leur pays seraient désastreuses ”. Pourtant, les responsables économiques de la Corée n'ont pas dit un mot. Les dirigeants coréens m'ont déclaré, avec réticence, qu'ils avaient eu peur de manifester leur désaccord. Non seulement le FMI pouvait leur ôter ses propres financements, mais il risquait de fulminer du haut de sa chaire pour décourager les investissements privés en faisant part aux institutions financières privées de ses doutes (Stiglitz, 2002, p. 73). Parmi les ajustements exigés par le FMI, l'imposition d'une Banque Centrale ayant pour seul mandat de lutter contre l'inflation est d'autant plus paradoxale que “ la Corée n'avait jamais eu aucun problème d'inflation ” (Stiglitz, 74).s Mais, selon cet auteur, il s'agit d'une position permanente du FMI vis-à-vis des pays qui demandent son aide.

III. Le dessaisissement volontaire

Avec cet exemple, on aborde un deuxième aspect de la stratégie de dépolitisation, qui concerne les dispositifs institutionnels de conduite des politiques ; le dessaisissement volontaire du politique, le contournement de la bureaucratie constituent deux dispositifs cruciaux de cette stratégie.

Avec le thème du dessaisissement volontaire nous visons ici deux processus étroitement articulés par lesquels les gouvernements tendent à déléguer une partie de leur compétence à des institutions qui sont censées échapper à l'influence des groupes de pression et des représentants élus, à savoir l'ancrage d'une politique dans des accords intergouvernementaux et la délégation à des " institutions non majoritaires : Banque Centrale, Institutions Régulatrices Indépendantes, etc. (n° spécial *West European Politics*, janvier 2002).

A) Une internationalisation inégale

Dans l'esprit de ses promoteurs, l'inégale européanisation des domaines de politiques publiques pouvait enclencher un déséquilibre créateur. Les progrès de l'intégration marchande engendreraient des tensions qui seraient réduites par un dispositif renouvelé d'intervention au niveau européen. L'objectif était finalement de garantir pour l'Europe une version modernisée de l'économie sociale du marché. Cette européanisation inégale était vue comme une étape par ses promoteurs, elle a été interprétée comme une fin par les tenants de la dépolitisation libérale. En effet, une intégration limitée aux sphères économiques et financières facilite la mise à distance des groupes de pression et de leurs alliés gouvernementaux. Mieux, elle autorise au nom de l'Europe la mise en place de réformes impopulaires dans les secteurs financiers. La mise en place du pacte de stabilité et de la Banque Européenne vient ainsi couronner une forme de dépolitisation de la sphère financière et monétaire.

B) La délégation à des institutions non majoritaires

La mise en place des institutions régulatrices indépendantes peut avoir un rapport plus ambigu avec le programme de dépolitisation libérale.

On pourrait concevoir que la régulation ne vise pas seulement à garantir un fonctionnement efficace du marché par la concurrence mais poursuive à travers ses réglementations des objectifs politiques et sociaux (Moran, 2002) qui s'imposeraient. Le défi de cet Etat régulateur à visée sociale réside dans sa volonté de poursuivre des objectifs multiples et plus ou moins compatibles : assurer la concurrence mais aussi éviter les discriminations, protéger notamment l'environnement, encourager l'emploi etc... Faire son chemin à travers des valeurs plus ou moins contradictoires, gérer des conflits d'intérêts constitue le lot quotidien du gouvernement. Mais ce type de tâche peut-il être aisément délégué ? N'implique-t-il pas des dispositifs institutionnels spécifiques ? Deux recherches récentes sur des institutions non majoritaires semblent indiquer plutôt une tendance de leur dirigeant à asseoir leur autorité et leur indépendance par une réduction de leur mandat à un objectif univoque. C'est le diagnostic de Nicolas Jabko concernant la Banque Centrale Européennes : " A la question : de quoi la BCE est-elle responsable ?, ses dirigeants répondent de façon univoque. Selon eux, la BCE ne peut être tenue responsable que de la réalisation (ou de la non réalisation) d'un objectif unique et mesurable : la stabilité des prix (Jabko, 2001, 901). Autrement dit, la recherche de l'indépendance la conduit à marginaliser comme secondaires des objectifs aussi importants que l'emploi ou la croissance. Une attitude sévèrement critiquée par Joseph Stiglitz : " Beaucoup pensent que la Banque Centrale Européenne —indépendante— a lourdement aggravé le ralentissement économique de l'Europe en 2001 parce qu'elle a réagi en enfant buté aux inquiétudes politiques bien naturelles qu'inspirait la montée du chômage. Simplement pour montrer qu'elle était indépendante, elle a refusé de baisser le taux d'intérêt et personne n'a pu rien faire " (Sitgkitz, 2002, p. 75-76).

Un processus semblable est repéré par Stephen Wilks dans son analyse de l'évolution des institutions régulatrices de la concurrence en Allemagne, au Royaume-Uni et dans l'Union Européenne. Ici aussi la conquête de l'autonomie vis-à-vis du politique a été réalisée par un repli militant sur une valeur unique : " Les agences sont tombées des bras des hommes d'affaires dans ceux des juristes et des économistes. Une conséquence de la délégation a été de restreindre les critères employés par les agences : le vieux critère, large, équilibrant de l'intérêt public a été remplacé par une concentration beaucoup plus restreinte et étroite sur l'efficacité du marché. Les agences ont fait du symbolisme une réalité, remplacé l'hypocrisie par le militantisme et en renforçant le marché, elles ont pris le risque d'accentuer plutôt que de compenser quelques uns des résultats les plus indésirables du marché " (Wilkes, 2002, p. 170).

Si ces observations sont pertinentes, elles situent bien le mouvement de délégation à des institutions indépendants comme une facette possible de ce vaste programme de dépolitisation que nous avons abordé.

C) Le développement des agences et des ONG

La même tendance à la polarisation sur des objectifs partiels aux dépens d'une vision plus équilibrée de l'intérêt général peut être repérée au niveau des agences issues du démantèlement des bureaucraties wébériennes en unités autonomes de production.

Ces réformes s'inspirent d'une même critique de la bureaucratie que F. X. Merrien (1999) résume ainsi : " Les responsables des différents services, pour leur part, chercheraient avant tout à maximiser leurs propres intérêts. L'augmentation de leur pouvoir et l'élargissement de leurs zones d'intervention compteraient davantage que la résolution des problèmes pour lesquels les administrations ont été créées. Ce comportement des bureaucraties conduirait à l'accroissement sans cause du secteur et des budgets publics. Ce travers serait renforcé par la capacité des groupes d'intérêt - minorités, classes moyennes - de faire fonctionner l'État en leur faveur en s'octroyant des rentes de situation. Dans cette perspective, l'État est détourné de ses buts et offre des avantages aux classes moyennes (p. 98)

En conséquence la nouvelle gestion publique prétend rompre ces tendances au développement sans cause en substituant aux services hiérarchiques des agences autonomes, si possibles privatisées, devant poursuivre par contrat des objectifs précis et en rendre compte. Abandonner l'idée de statut spécial du fonctionnaire constitue la suite logique de cette stratégie d'imitation du management privé.

A côté des agences, le tiers secteur des ONG apparaît comme le deuxième biais pour contourner l'administration exécutante. Comme les agences, le monde des ONG est soumis à des modes de régulations nouveaux où la subvention non affectée a fait place au financement par projet, soumis à tous les stades de son histoire à la surveillance de consultants qui vérifient sa conformité par rapport au référentiel global du libéralisme.

Reste à savoir si la canalisation des agences et l'ONG autour d'objectifs univoques et étroitement balisés ne produit pas les mêmes effets que ceux repérés pour les agences régulatrices : une amélioration de l'efficacité par rapport à l'objectif affiché mais un impact problématique sur l'action publique en général, faute de prise en considération des effets de composition de ces actions. Ainsi augmenter le taux de rotation des lits dans les hôpitaux peut être un moyen d'économie pour ces institutions mais peut conduire à une surcharge des capacités d'accueil de personnes nécessitant un suivi étroit par la médecine de ville et les institutions médico-sociales (personnes âgées, chroniques, maladies aiguës en rémission). Ici

il apparaît clairement que la poursuite d'une rationalisation partielle peut aboutir à des résultats contraires à l'intérêt général.

IV. La réforme entre action héroïque et mobilisation sélective de la société civile

La stratégie de dépolitisation peut donc fort bien exiger, à titre momentané, une intervention forte des exécutifs qui justifie la thématique du “ retour du politique ” que j'avais évoquée en introduction du *Tournant néo-libéral en Europe* (Jobert, 1994).

Rompre le pacte de collusion qui unit les élus, les fonctionnaires et les organisations d'intérêts représentant ces classes moyennes implique donc une affirmation forte du politique. Comme le remarquaient Jack Hayward et Rudolf Klein, le gouvernement de Margaret Thatcher se présentait comme “ un gouvernement d'*outsiders* mettant en cause le pouvoir des groupes d'intérêts existants ” et particulièrement les syndicats et les fonctionnaires (Hayward, Klein, 1994, p. 101).

La rupture de la coalition interventionniste est souvent évoquée en termes héroïques par les tenants de la dépolitisation. J. Hayward et R. Klein notent par exemple que Margaret Thatcher présentait son gouvernement comme un gouvernement d'*outsider*, décidé à mettre un terme aux privilèges de l'*Establishment*. Bien entendu dans cette rhétorique l'*Establishment* comprend l'ensemble des intérêts organisés et plus particulièrement les syndicats de salariés. Parmi ceux-ci l'ennemi le plus direct est représenté par les salariés du secteur protégé et notamment les fonctionnaires.

Les stratégies formulées pour éliminer les rentes dont bénéficient ces acteurs passent par une reformulation complète des formes de dialogue et de partenariat social. La concertation sociale de type corporatiste est l'ennemie.

On sait par exemple comment le gouvernement Thatcher s'emploie à marginaliser les syndicats et se refuse à réunir durant tout son mandat aucune Commission Royale (Hayward et Klein, 1999, p. 101). Mais la stratégie néo-libérale ne se laisse pas résumer dans ce simple autoritarisme, elle vise à asseoir sa stratégie de dépolitisation par une mobilisation réglée de la société civile.

Ces appuis ne peuvent pas venir directement des intérêts organisés, segmentaires, partiels qui ont toujours tendance à se constituer des rentes en collaboration avec les élus. La société civile que les néo-libéraux appellent de leur vœux comporte deux traits particuliers : elle repose sur un engagement de soutien général de la liberté et du marché ; elle est le support d'une nouvelle forme de philanthropie gérée par les ONG.

Le développement de la société civile, c'est ainsi le développement d'un réseau toujours plus internationalisé de *think thanks* qui se sont donnés pour tâche de diffuser la bonne nouvelle de l'évangile du marché. Il s'agit d'entreprises missionnaires visant à convaincre les opinions publiques et les dirigeants qu'il ne suffisait pas d'admettre passivement l'échec du socialisme mais qu'il importait de promouvoir activement les bienfaits du marché.

Les recherches sur ces laboratoires de pensée indépendants montrent tout à la fois leur expansion partout dans le monde, soutenus qu'ils sont par les institutions financières internationales et leur appartenance majoritaire au monde néo-conservateur. Il s'agit au fond de créer autour des institutions non privatisable un réseau actif de citoyens visant à garantir leur transparence, leur absence de corruption et leur sens de la responsabilité (Banque Mondiale, 1997)

De même, une société civile est convoquée pour donner de la voix et canaliser les ressources publiques en direction des populations que le jeu de la *rent seeking society* écarte de ses bénéficiaires. La légitimité de la stratégie néo-libérale trouve un ressort populiste dans cette mobilisation philanthropique autour des exclus et facilite l'érosion programmée des privilèges sociaux des classes moyennes.

Le client constitue le troisième avatar de la société civile légitime dans le paradigme de la dépolitisation, il s'exprime plutôt de façon indirecte à travers la mise en concurrence des institutions (et des possibilités de défection qui en résultent) ou à travers des enquêtes de satisfaction. Mais on sait depuis Hirschmann que la fin du monopole peut engendrer une défection sélective des usagers qui peuvent donner de la voix et avec elle une dégradation des services.

Sous la pression de citoyens éclairés, le politique serait contraint à renoncer à distribuer des faveurs et des rentes, la politique de délégation à des institutions non majoritaires garantirait contre la politisation discriminatoire et expansionniste, sa marge d'action serait également restreinte par l'hégémonie normative exercée par certaines institutions dont l'influence serait consolidée et amplifiée par l'industrie de la consultation et les congrégations de *think tanks* néo-conservateurs.

Il reste cependant à comprendre comment des hommes politiques censés défendre toujours et partout leur intérêt personnel ont pu être conduits à adopter une telle stratégie de dessaisissement volontaire. On pourrait ainsi penser que celle-ci est une réponse d'urgence pour sortir d'une crise. Dans le cas de la diffusion de la norme de l'indépendance de la Banque Centrale en Europe, cette décision représente plutôt le couronnement de politiques actives de lutte contre l'inflation qui avaient été menées dans de nombreux pays avant même l'invention de cette nouvelle norme. Plus généralement on peut penser avec Kathleen Mac Namara (2002) que l'émergence de ces institutions relève moins d'émergences fonctionnelles que de formes d' " isomorphisme sociologique " selon lesquelles les choix institutionnels renverraient à un environnement culturel qui récompenserait certains choix (et en sanctionnerait d'autres). Dans un climat idéologique dominé par le néolibéralisme, adopter ces institutions dépolitisantes constituerait ainsi un signal fort pour les acteurs de la communauté financière internationale, notamment vis-à-vis de ses analystes qui évaluent la crédibilité d'une économie. Cet isomorphisme peut prendre un tour contraignant (comme on l'a vu dans le cas de la Corée où les experts du FMI ont imposé la mise en place d'une Banque Centrale Indépendante en contrepartie de leur soutien dans la crise financière).

Dans ce processus de diffusion, le développement d'une vaste communauté épistémique reliant les centres académiques, les institutions financières nationales et internationales, l'industrie de la consultation et les analystes du marché, constitue un phénomène bien documenté (Mac Namara, p. 61). Il va sans dire qu'il est inutile de soupçonner un aussi vaste aréopage d'experts d'agir en fonction de leurs intérêts personnels même si on peut noter avec J. Stiglitz une grande circulation des élites financières entre des positions publiques et des positions privées (Stiglitz, p. 269). On peut cependant supposer que ces mobilités, ces interactions intensives incitent à une prise en compte privilégiée des besoins du milieu où ils opèrent. Plus fondamentalement, on notera que cette stratégie de dépolitisation ne débouche pas sur une forme de neutralisation des domaines qui échappent désormais aux hommes politiques. Les décisions prises dans ces institutions non majoritaires ont un contenu politique substantiel par leur impact sur les intérêts respectifs des groupes concernés par leur action.

En se polarisant sur la seule lutte contre l'inflation par exemple, la Banque Centrale Européenne comme le FMI ont défini une politique monétaire plus sensible aux attentes des acteurs financiers qu'à d'autres impératifs - emploi, croissance - qui auraient pu être portés par d'autres acteurs sociaux. Cet exemple laisse penser que les progrès du programme de dépolitisation ne sont pas dus seulement à la rigueur de la pensée *du Public Choice*.

Non seulement il pouvait prendre appui sur des intérêts économiques puissants mais encore, il a été une occasion exceptionnelle pour une élite politique et administrative d'acquérir des positions éminentes dans la sphère économique. Non seulement les élites bureaucratiques ont pu se découvrir de nouvelles avenues de promotion tant dans ces nouvelles institutions ou agences que dans les entreprises privatisées mais les cas ne

manquent pas où des factions politiques ont su jouer de leur influence pour conquérir des ressources et des positions d'influence dans le nouveau monde économique. Il est en effet paradoxal qu'un programme qui dénonçait comme un mal incontestable l'interférence de l'État avec le marché ait été le prétexte à une formidable conversion du capital politique en capital économique.

La gouvernance dépolitisée n'est donc pas seulement le produit d'une communauté épistémique puissante, elle est portée aussi par une coalition discursive hétéroclite où les prêches du marché sont mis à profit par des factions politiques pour donner un tour irréversible à leur ascension sociale. Etrange destin d'une vision idéologique qui conteste radicalement les méfaits de la démocratie majoritaire a ouvert la voie à un enrichissement sans précédent des politiciens et de leurs collaborateurs.

* *

*

La gouvernance antipolitique est un mythe qui correspond bien à l'air du temps. Comment ne pas être séduit par un programme qui marginalise le politicien, met les dinosaures bureaucratiques aux musées et esquisse l'idée d'une action publique où l'intérêt général émergerait d'une coopération horizontale entre partenaires égaux ? (Merrien, 1998).

Il reste à savoir si cette rhétorique émancipatrice ne traduit pas une négation profonde du sens de l'action publique et un décentrement radical de ses fonctionnements.

Il est possible que dans le modèle de la bureaucratie weberienne cette fonction ait été trop largement monopolisée par les différents corps de l'appareil d'Etat. Aussi serait-il singulier et inutile de s'apitoyer sur le sort de ces bureaucrates et sur la marginalisation des élus. Mais il faut prendre la mesure de la restructuration des scènes - forums et arènes - de l'action politique dont ce modèle est le porteur.

En déplaçant le centre de l'expertise des fonctionnaires d'Etat vers l'industrie de la consultation et les institutions internationales, le modèle de la gouvernance semble conduire à un évidement de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques.

En desserrant les liens entre Etat et partenaires sociaux, le modèle de la gouvernance prétend redonner une voix à la société civile des consommateurs et aux philanthropes représentants autoproclamés des pauvres. Mais cette implication civique ne concerne pas le cœur d'un modèle caractérisé par la délégation à des institutions non majoritaires. Or, celles-ci on l'a vu sont loin de pratiquer des politiques neutres et semblent bien servir plutôt les intérêts de secteurs particuliers de l'économie.

De ce fait, la dépolitisation annoncée par ce modèle apparaît comme une restructuration des forums et arènes des politiques publiques qui aboutit inexorablement à un étiolement du débat public.

Celui-ci est dû aux nouveaux barrages mis à l'accès des partenaires sociaux à la scène politique. Or, ce choix institutionnel ne s'impose pas comme une nécessité. Les exemples ne manquent pas en Europe où les formules de pacte social, de corporatisme compétitif ont permis des restructurations profondes des États providence.

Cet étiolement s'explique aussi par la non reconnaissance du caractère complexe et contradictoire des impératifs poursuivis par le politique. Une politique de délégation assise sur des objectifs trop univoques rend difficile la nécessaire maturation de compromis viables entre ces impératifs.

La gouvernance antipolitique n'est qu'une voie parmi d'autres pour sortir de l'État tutélaire ; d'autres contributions seraient nécessaires pour explorer ces autres pistes.

Bibliographie

Banque Mondiale, *The state in a changing world*, Oxford University press, 1997, 265 p.

BAUBY (P.), *Reconstruire l'action publique : services publics, au service de qui ?* : Paris, Syros, 1998.

BOLTANSKY (Luc.), CHIAPELLO (Eve.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p.

BUCHANAN (James M.), *Post-socialism political economy*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, 285 p.

DONZELOT (J.), avec la collab. de ESTEBE (Ph.), *L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994

- ESPING ANDERSEN (G.), *Welfare States in transition*, London, Sage, 1996.
- HAYEK, 1981-1983, *Droit, Législation et Liberté*, PUF, 1997.
- HALL (P.), SOSKICE (D.) *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford : Oxford University Press, 2001
- JABKO (Nicolas), “ Expertise et politique à l’âge de l’Euro : la Banque Mondiale européenne sur le terrain de la démocratie ” in *Revue Française de Science Politique* 51, 6 décembre 2001, p 903-931
- Mac NAMARA (K.L.), “ Rational fictions : central Bank independence and the social logic of delegation in West ”, *European Politics* vol. 25, n°1, janvier 2002, p. 47-76.
- MASTROPAOLO (A.), “ Italie : quand la politique invente la société civile ” *Revue Française de Science Politique* 51/4, août 2001.
- MERRIEN (François-Xavier), “ De la gouvernance des Etats-providence contemporains ”, *Revue Internationale des Sciences Sociales* 55, mars 1998, p. 60-71.
- MERRIEN (François-Xavier), “ La nouvelle gestion publique : un concept mythique ”, *Lien social et politiques* 41, printemps 1999, p. 95 à 103.
- MORAN (M.), “ Understanding the regulatory state ”, *British Journal of Political Science*, 32, p. 391-413
- ROBERT (Cécile), “ La Fabrique de l’Action Communautaire : le programme PHARE 1989-1995 ”, Thèse de Science Politique, Grenoble, 2001
- SCHEDLER (A.), *The end of politics ? explorations into modern antipolitics*, London, Mac Millan Press, 188 p.
- STIGLITZ (J.), *La grande illusion*, Paris, Fayard, 2002, 324 p.
- WILKS (S.), BARTLE (I), “ The unanticipated consequences of creating independant competition agencies ” in *West European Politics*, janvier 2002, p. 148-172).