

R. franç. sociol., 49-2, 2008, 301-330Patrick LE GALÈS
Alan SCOTT

Une révolution bureaucratique britannique ?

Autonomie sans contrôle ou « *freer markets, more rules* »*

RÉSUMÉ

L'article a pour point de départ un puzzle : comment rendre compte des transformations des comportements routiniers de groupes, d'organisations et d'individus en Grande-Bretagne ? À partir d'une analyse précise des interdépendances entre État et marché et du rôle de l'État dans la création du marché tirée de Weber et de Polanyi, nous proposons de reprendre et d'adapter la notion de révolution bureaucratique avancée par Weber. Nous défendons la thèse selon laquelle la révolution bureaucratique britannique se traduit par le fait que l'État joue un rôle essentiel dans le changement social en créant des règles, des institutions qui orientent dans la durée le comportement des acteurs. L'exemple de la santé est ensuite mobilisé pour identifier des mécanismes précis qui exercent leur influence sur une durée d'une dizaine d'années, à savoir l'introduction de dispositifs de concurrence (sanction récompense) d'une part, d'audit et d'inspection d'autre part. Si notre interprétation est pertinente, on peut envisager que les effets de cette révolution bureaucratique s'exercent dans d'autres contextes que celui de la Grande-Bretagne.

Cet article a pour origine un étonnement d'abord, un puzzle ensuite. Travaillant sur des transformations de la société britannique depuis une vingtaine d'années, nous avons, comme d'autres, observé des transformations radicales du comportement d'individus, de groupes, d'organisations. Comment des leaders syndicaux ancrés dans la tradition travailliste en sont-ils arrivés aujourd'hui à entrer en concurrence les uns avec les autres, ce qui n'est pas nouveau, mais en proposant à leurs adhérents des services financiers ou d'assurances privées plus avantageux ? Comment certains collègues sociologues,

* Ce papier a été présenté dans différents séminaires de recherche et nous remercions les organisateurs de toutes ces sessions, notamment les conférences de l'Association française de science politique, du *Council for European Studies*, du CRECIB, de sociologie économique de Sciences Po, et des séminaires de centres notamment l'IDHE, le CEVIPOF et le CERVL. Nous avons notamment bénéficié de la lecture et des commentaires de Jens Beckert, Olivier

Borraz, Sophie Duchesne, Renaud Epstein, Erhard Friedberg, Pierre Lascoumes, Pierre Muller, Carlo Trigilia, Tomaso Vitale, Pierre-Paul Zalio, Claude Didry, Lavinia Bifulco, que nous remercions.

« *Freer markets, more rules* », nous reprenons le titre de l'ouvrage de Steven Vogel (1996) sur la régulation/réglementation des entreprises américaines.

jadis connus pour leur position très à gauche, sont-ils devenus d'audacieux entrepreneurs, responsables d'universités plaçant leur réserve financière à la bourse, négociant des achats/fusions d'autres universités ? Comment les élites universitaires, dans leur ensemble, se sont-elles transformées en redoutables machines à évaluer les performances de recherche ou à réaliser des audits de départements universitaires pouvant conduire à leur fermeture ? Comment les directeurs d'hôpitaux, piliers de l'État-providence universaliste britannique, ce cœur de la bureaucratie classique qu'était le *National Health Service*, en sont-ils arrivés à payer des ambulances pour faire le tour de la ville afin de diminuer le temps d'attente enregistré aux urgences le jour de l'inspection, et améliorer ainsi leur note d'efficacité ? Comment la robuste administration locale britannique – élus et fonctionnaires – a-t-elle succombé à ce point à ce que d'aucuns appellent le « *nouveau management public* », soit de manière un peu simpliste l'application de principe du choix rationnel et de la microéconomie classique à la gestion publique, parfois de manière plus directe de transferts de recettes de la gestion privée à la gestion publique ? Lorsque le responsable de la bibliothèque d'une grande ville ouvrière des Midlands, l'une de celles où fut inventée la gestion municipale travailliste avec notamment pour but d'amener les ouvriers et leurs enfants vers les livres, nous donne aujourd'hui comme objectif prioritaire l'utilisation de son patrimoine immobilier ou l'efficacité de sa dépense et que son collègue d'une ville moyenne comme Norwich remercie la loterie nationale pour la réfection du toit de la bibliothèque, passé notre étonnement, nous avons eu le sentiment d'un puzzle pour les sociologues.

Posé de manière simple, notre puzzle est le suivant : comment des individus, des groupes et des organisations, dont le comportement obéissait soit à des règles élaborées par des communautés professionnelles soit à des bureaucraties, se sont-ils transformés en individus ou organisations concurrentiels, adoptant le discours et les pratiques des entrepreneurs, appliquant avec rigueur les normes, les pratiques, les sanctions en vigueur dans les entreprises sur des marchés concurrentiels ? Comment une transformation aussi radicale et aussi systématique a-t-elle pu se généraliser et modifier les comportements à ce point en une vingtaine d'années ? Comment ce qui apparaît sous nos yeux comme la réalisation assez avancée de ce que Polanyi appelait la société de marché a-t-elle pu se faire ?

Beaucoup de travaux britanniques analysent telle ou telle transformation, dans des secteurs particuliers. La consultation de ces travaux, associée à nos propres recherches, nous a convaincus de la nécessité d'une réflexion plus globale pour rendre compte des transformations évoquées ci-dessus. Ces dernières, que nous avons observées au niveau micro sur des individus, ou au niveau méso des secteurs, des organisations et des territoires nous apparaissent suffisamment systématiques et comparables pour justifier la recherche de causes plus générales. Dans le cas britannique, le suspect est clair, peut-être trop d'ailleurs : les changements progressivement imposés par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979, poursuivis par ses successeurs conservateurs (gouvernement Major) puis néo-travaillistes (gouvernement Blair depuis 1997, puis Brown depuis 2007).

Résoudre ce puzzle requiert selon nous avant tout de dépasser l'opposition classique entre régulation de marché et régulation politique, entre État et marché : les relations de marché ne sont pas forcément un problème pour les relations hiérarchiques ou les relations de pouvoir, elles peuvent se renforcer l'une l'autre. Pour comprendre les transformations observées en Grande-Bretagne, il nous paraît essentiel de revenir sur cette opposition et de montrer au contraire non seulement les complémentarités entre État et marché mais, de manière plus centrale, le rôle de l'État dans l'introduction des mécanismes de marché. Ce faisant, nous souhaitons contribuer au renouvellement de la sociologie de la restructuration de l'État contemporain qui ne se caractérise pas par un dépérissement, ou une perte de centralité, ou encore par de simples réponses aux pressions marchandes de la globalisation. Nous voulons montrer, dans cet article, comment l'État renforce sa capacité de transformation de la société et de pilotage des groupes et des organisations en introduisant des mécanismes de marché au sein du secteur public et en redéfinissant les règles du jeu, les paramètres de l'action publique. Un détour théorique par les travaux classiques de Marx, Weber et Polanyi sur État et marché et leur adaptation à la situation contemporaine s'avère dès lors crucial pour pouvoir reconstituer notre puzzle.

Cet article s'inscrit donc dans un ensemble de travaux que nous menons sur la bureaucratie, la gouvernance, l'action publique, les institutions, les instruments, bref dans ce qui commence à apparaître comme une sociologie comparative renouvelée de l'État qui ne serait pas étato-centrée. On peut d'ailleurs souligner qu'une partie de la sociologie de l'État n'a pas disparu, elle s'est déplacée du côté de l'action publique, de la gouvernance, des réformes de l'État et du management public. Ces travaux ont permis de déconstruire l'État, de montrer l'action publique comme une forme d'action collective, de le voir opérer « en action » (Jobert et Muller, 1987) ou en « interaction » (Hassenteufel, 1997), de remettre en cause son primat et les catégories de l'intérêt général. Cependant, alors que pendant les années 1980, à la suite des travaux sur l'ingouvernabilité des sociétés complexes et la crise de l'État, la recherche mettait en évidence des formes de retrait, de déclin, d'érosion, de banalisation ou d'impuissance de l'État, certains gouvernements se montraient capables de faire des réformes significatives, par exemple en Grande-Bretagne, au prix de conflits violents, remettant en cause l'opposition entre État fort et État faible (Burgi, 1992 ; Gamble, 1994).

Dans le cas présent, nous souhaitons montrer, d'une part, la force de changements institutionnels et, d'autre part, les effets du mimétisme entre secteur privé et secteur public, le renforcement de logiques parallèles de domination initiées et mises en œuvre par l'État, qui expliquent pour une part les changements des individus ou groupes mentionnés précédemment. Nous voulons montrer que l'affirmation de Weber selon laquelle, d'une part, la politique précède l'extension du marché, le développement du capitalisme et, d'autre part, que l'État importe, imite l'organisation des grandes entreprises, reste fondamentalement valable. En effet, l'État n'a pas disparu, les ressources des États-nations demeurent considérables. Au-delà des questions de maintien de

l'ordre et de défense contre l'ennemi, les élites des États sont extraordinairement actives pour promouvoir le développement économique, restructurer l'État-providence ou légiférer sur des problèmes toujours plus complexes. Nos travaux s'inscrivent donc, à la suite de ce que suggérait le sociologue italien Gianfranco Poggi, dans un courant de recherche qui vise à identifier les logiques de restructurations des États européens, à mettre en évidence les dynamiques « d'un nouveau cycle de l'État-nation » (1996). Ce cycle contemporain de l'État-nation en Europe est en général caractérisé de deux manières : le desserrement de la contrainte de l'État sur les individus, les organisations, les territoires (déclin relatif de la *hard politics* de Michael Mann, 1997) ; l'adaptation, la résistance ou le soutien aux dynamiques du capitalisme de plus en plus mondialisé (Jessop, 2002). Ceci ne signifie aucunement le déclin de l'État – comme dans les thèses de l'État creux – mais indique des directions de restructuration de l'État. Plutôt que d'opposer État et marché, il nous semble utile de revenir sur les interdépendances entre État et marché, thème classique de la sociologie pour penser la formation de l'ordre social et rendre prévisible le comportement des acteurs.

Le suspect étant identifié, reste à comprendre, et c'est l'essentiel, les raisons, les mécanismes, les institutions qui ont contribué à la transformation des comportements. L'analyse des interdépendances entre État et marché est susceptible de nous éclairer. Polanyi ou Marx ont montré les limites de l'utopie du marché libre, soulignant au contraire les constructions sociales et politiques nécessaires au fonctionnement du marché. Nous faisons l'hypothèse par conséquent que les transformations radicales des comportements des acteurs et des organisations en Grande-Bretagne sont le résultat d'une révolution bureaucratique imposée par l'État, qui a profondément transformé les institutions, puis les comportements.

Cet article, plutôt conceptuel, a par conséquent pour objet l'analyse du rôle de l'État sur la transformation des comportements des acteurs économiques et sociaux, indépendamment ou presque des questions de politiques publiques. Si les transformations notées précédemment ont quelque chose à voir avec les gouvernements conservateurs, comment l'État, les gouvernements s'y sont-ils pris pour modifier à ce point les comportements, les conduites, aurait dit Foucault ?

Nous proposons de reprendre le terme « révolution bureaucratique » utilisé par Weber pour rendre compte des transformations de l'État britannique. À partir des cas de services hospitaliers, nous essayons d'identifier les mécanismes par lesquels cette révolution bureaucratique conduit à la transformation du comportement des individus et des groupes. En conclusion, nous revenons sur cette révolution bureaucratique, sur ce rôle de l'État dans la régulation de la société.

Révolution bureaucratique et interdépendances entre État et marché : plus de marché, plus d'État... plus de marché

L'impact des transformations radicales initiées par les gouvernements conservateurs a été mis en évidence dans de nombreux travaux, à partir notamment des analyses de politiques publiques d'une part, d'analyses plus constructivistes d'autre part, inspirées parfois par Pierre Bourdieu ou Michel Foucault (Rose, 1991). Notre point de départ est différent. Il vise à repartir, de manière très synthétique, des travaux classiques sur le rôle de l'État chez Marx, Polanyi et Weber afin d'expliquer les transformations de comportements évoquées précédemment. Il nous semble utile de reprendre la question de l'État dans le contexte contemporain de processus de globalisation du capitalisme. Une partie des sciences sociales reste structurée par l'opposition entre État et marché, entre sphère politique et sphère marchande. Pourtant, dans son analyse de la bureaucratie, Weber montre avec force les développements parallèles de la bureaucratie, de l'État, de règles codifiées et rationnelles et du capitalisme moderne. Selon lui, « Considéré sous l'angle d'une analyse scientifique du social l'État moderne est une entreprise, comme une usine : c'est précisément en cela que réside sa spécificité historique. La relation de domination est déterminée de façon similaire dans les deux cas. » (1) (Weber, [1918] 1988, p. 321). L'État importe, imite progressivement les formes d'organisation créées par les activités commerciales ou industrielles. Dans les deux cas, Weber souligne l'importance de la standardisation des procédures comme condition nécessaire de prévisibilité des comportements et des résultats. En d'autres termes, le développement de l'État et le développement du capitalisme ont partagé un trait commun fondamental, à savoir la logique de la domination bureaucratique et de la rationalisation. Ceci nous paraît d'une remarquable actualité : l'introduction, dans les politiques publiques, de réformes plus ou moins liées à ce qui est regroupé sous le vocable du « nouveau management public » (Ferlie *et al.*, 1996 ; Pollitt et Bouckaert, 2000) constitue une nouvelle illustration de cette importation de modèles de gestion des entreprises vers le secteur public.

La mobilisation de l'État au service du capital ?

Classiquement, les transformations de la société par l'État peuvent s'analyser à partir des travaux du courant néo-marxiste, ce qui a été largement le cas en Grande-Bretagne pendant les années Thatcher. Marx le premier a mis en évidence le fait que le marché autorégulé, le supposé libre jeu efficace des forces du marché, constitue une utopie. Dans cette perspective, l'État joue un rôle essentiel, notamment à partir de la notion d'accumulation primitive et de l'idéologie, reflet des forces dominantes. Cet argument a été repris dans

(1) Nous remercions Hélène Bailleul pour avoir revu les traductions des citations de Weber.

diverses recherches empiriques. À titre d'exemple, la recherche classique en sociologie urbaine de Logan et Molotch (1987) sur les coalitions urbaines de croissance et le fonctionnement des marchés immobiliers urbains aux États-Unis éclaire empiriquement le rôle social de l'État dans ces coalitions de croissance. L'État intervient tout d'abord comme garant de l'ordre social, notamment par l'idéologie, et par la régulation des différents intérêts sociaux – argument classique des néomarxistes – condition essentielle pour l'investissement immobilier. Il intervient ensuite dans la phase d'accumulation, mettant à disposition des promoteurs immobiliers des terrains à prix bradés ou des subventions.

Ce type d'analyse a été mobilisé pour expliquer les transformations de la société britannique. Dans cette optique, le rôle de l'État dans le projet politique de Thatcher est analysé pour recréer les conditions d'une accumulation profitable, ainsi qu'en termes d'idéologie et de maintien de l'ordre. De nombreux auteurs ont insisté sur la mobilisation de l'idéologie de la démocratie d'actionnaires, la mobilisation nationaliste pendant la guerre des Malouines, l'obsession sécuritaire du gouvernement (2). Pour ce qui concerne le maintien de l'ordre social, d'autres ont analysé le recours à la justice dans le cadre des relations professionnelles, les limitations législatives des activités des syndicats ou l'enfermement des pauvres. Le retrait de l'intervention publique et les privatisations ont permis la création de nouveaux marchés subventionnés par l'État, qui a réuni les conditions de l'investissement, parfois de la spéculation. On a bien assisté à une coopération étroite (une coalition de croissance pour reprendre les termes de Logan et Molotch, 1987) entre intérêts financiers, grands acteurs économiques et État, pour assurer le développement économique. L'État n'a pas disparu dans ce cas, il a organisé cette phase, en a déterminé le rythme, a joué à plein le rôle de régulateur, tout en subventionnant la phase d'accumulation.

Ces analyses sont-elles suffisantes pour reconstituer notre puzzle ? Pas vraiment. L'analyse de l'idéologie, des croyances, des coalitions d'intérêts, si elle peut peut-être contribuer à expliquer la mobilisation d'une partie de la population autour du projet néolibéral de Thatcher, n'explique pas les comportements routiniers, leur évolution, les micro-transformations observables de manière régulière dans la vie quotidienne. Toutes ces dimensions vont au-delà de la dimension politique de l'analyse marxiste du rôle de l'État. Ces transformations sont fondamentalement sociales.

En d'autres termes, l'accent mis, dans une perspective plus ou moins néomarxiste, sur la capacité de l'État à transformer la société britannique dans le cadre du projet néolibéral porté par les gouvernements Thatcher ne permet pas d'ordonner notre puzzle. Il nous faut analyser plus complètement la force

(2) Ces analyses ont été développées pendant les années 1980 au sein du magazine *Marxism today*, qui bénéficiait des analyses d'intellectuels qui tentaient de sortir du moule

marxiste et de prendre en compte les analyses du courant des *cultural studies* (Stuart Hall, par exemple) ou du post-fordisme.

de changement social associée à ce projet politique, les mécanismes en jeu, et le rôle de l'État.

L'État crée la société de marché, il oriente les comportements des acteurs du marché

Si Marx a bien mis en évidence les ressorts politiques et économiques du fonctionnement des marchés, c'est Polanyi qui a sans doute écrit la critique la plus féroce de l'idéologie du marché autorégulé et de ses effets dans les sociétés industrielles.

Dans son ouvrage de 1944, *La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*, Polanyi insiste bien davantage que Marx sur l'importance des paramètres sociaux et politiques des activités marchandes. Au-delà de sa célèbre analyse de l'encastrement du marché, il souligne deux éléments essentiels à la compréhension de ce qu'il appelle la société de marché dans un système capitaliste. En premier lieu, de manière plus précise que Marx, il insiste sur la capacité de l'État à créer, manipuler, sanctionner les comportements des acteurs sur le marché, c'est-à-dire à orienter les comportements en définissant les paramètres des activités marchandes. En second lieu, il met l'accent sur le fait qu'une société de marché nécessite des conditions sociales et des comportements particuliers au-delà des règles de propriété ou de l'idéologie. En d'autres termes, le marché autorégulé pour fonctionner doit être organisé au sein d'une société de marché... qui n'existe pas de manière spontanée : elle doit être construite, élaborée, notamment par l'État. Le marché autorégulé est pour Polanyi une institution (*institutional structure*) créée et planifiée par l'État. Polanyi montre bien par ailleurs comment le développement du marché autorégulateur a nécessité une croissance massive et continue de l'interventionnisme et du contrôle de l'État : « En fait, réglementations et marchés grandissaient ensemble. Le marché autorégulateur était inconnu. » (Polanyi, [1944] 1983, p. 102).

Reste alors la question centrale : qu'est-ce qu'une société de marché ? Comment est-elle créée ? Polanyi s'appuie sur l'anthropologie pour développer une critique du libéralisme économique qui a pour but de montrer que l'*homo economicus* est le produit d'une société de marché et non pas l'inverse.

Reprenant Polanyi, il nous semble possible d'insister sur le fait qu'une société de marché ne doit pas seulement être définie à partir des deux éléments marxistes, à savoir : comme une société au sein de laquelle les capacités de résistance aux mécanismes marchands ont été annihilées par des législations contraignantes, une société au sein de laquelle le projet néolibéral est devenu hégémonique au sens de Gramsci. Une société de marché doit être définie selon nous comme une société au sein de laquelle les comportements des organisations et des individus, dans leur vie quotidienne, sont orientés, contraints, alignés sur les principes de l'économie de marché. Une telle

conception peut nous permettre de progresser dans la compréhension du puzzle à condition de préciser un mécanisme (3) et un processus qui rendent possible un tel « réalinement » des comportements, des conduites, à savoir premièrement le contrôle et la destruction des relations sociales et, deuxièmement, la création d'acteurs du marché par des mécanismes assurant l'insécurité et l'imprévisibilité.

Le premier argument est bien connu, il est au cœur du livre de Polanyi, qui donne maints exemples dramatiques de cette destruction des structures sociales traditionnelles, des solidarités sociales ou des institutions sous les coups de boutoir du marché. En permettant, en encourageant les acteurs à se comporter de manière efficiente comme des acteurs rationnels égoïstes, les régulations de marché détruisent les bases normatives des institutions, de l'action collective. L'État peut contribuer à créer ces bases, à introduire et maintenir un ensemble de règles qui constituent les paramètres au sein desquels les mécanismes de marché peuvent produire leurs effets. La société de marché est d'abord construite par ces institutions qui délégitiment d'autres comportements et/ou rendent plus efficaces et légitimes les comportements des acteurs rationnels égoïstes (4).

La question des structures de récompenses (*structure of rewards*) et de sanctions des individus constitue le second point essentiel de notre raisonnement, qui contribue à la production et reproduction de l'ordre social. Il renvoie à l'analyse wébérienne de la bureaucratie.

Une nouvelle révolution bureaucratique ?

La transformation des comportements des individus et organisations britanniques requiert selon nous de revenir au pouvoir de transformation sociale que Weber attribue à la bureaucratie. Weber utilise le terme « révolution bureaucratique » qui change les individus « du dehors » en transformant les conditions auxquelles ils doivent s'adapter. Son analyse de la bureaucratie comme force révolutionnaire s'oppose à l'autre grande force révolutionnaire, à savoir le charisme (Weber, [1922] 1972, pp. 657-658). « La rationalisation bureaucratique peut aussi, comme nous l'avons vu, être une force révolutionnaire de premier ordre contre la tradition et tel a souvent été le cas. Mais c'est grâce à des moyens *techniques* qu'elle révolutionne, et ceci en principe – comme cela se produit dans toute transformation de l'économie – “de l'extérieur”. Elle révolutionne en premier lieu les faits et les structures [*Dinge*

(3) Nous utilisons ici le terme mécanisme dans le sens désormais classique de Gambetta, repris par Hedström et Swedberg : « Un mécanisme est un modèle causal qui rend compte d'un comportement individuel à partir d'une formulation de type : “Sous certaines conditions K, un agent fera x à cause du mécanisme M avec une probabilité p.” »

(Hedström et Swedberg, 1997, p. 22).

(4) Cette perspective est reprise par la sociologie néo-institutionnaliste qui refuse le tournant en termes d'individualisme méthodologique (que défendent par exemple Brinton et Nee, 1998) et analyse la manière dont les acteurs et les intérêts sont en partie construits par les institutions (Powell et Di Maggio, 1991).

und Ordnungen], puis, partant de là, les humains en modifiant leurs conditions d'adaptation au monde extérieur et éventuellement en augmentant leurs possibilités d'adaptation grâce à la mise en place de moyens et fins rationnels. La force du charisme, au contraire, repose sur la croyance en une révélation et un héros, sur une importante persuasion émotionnelle et sur la valeur d'une manifestation du religieux, de l'éthique, de l'artistique, du scientifique, du politique ou quoi que ce soit, sur l'héroïsme, que ce soit dans le domaine de l'ascèse ou la guerre, la justesse de la sagesse, la magie de la grâce ou encore tout autre forme d'héroïsme. Cette croyance révolutionne les humains "de l'intérieur" ["*von innen heraus*"] et cherche à donner forme aux faits et aux structures [*Dinge und Ordnungen*] selon son propre vouloir révolutionnaire. » (Weber, [1922] 1972, pp. 657-658).

Charisme et bureaucratie sont bien deux forces révolutionnaires de changement social, de destruction de systèmes sociaux traditionnels et de création de nouveaux systèmes, avec tout ce que cela comprend de violence et de résistance. Les deux forces diffèrent cependant profondément : le charisme apparaît dans des contextes particuliers, contingents ; il est peu contrôlable, est indifférent ou hostile à l'économie, et vise à changer les individus et leur culture « à l'intérieur ». À l'inverse, la force de transformation de la rationalisation bureaucratique est tout à fait compatible avec la modernisation de l'économie, elle rend les comportements plus prévisibles, participe à la production de l'ordre social organisé à partir du calcul, de l'efficacité, de la rationalisation. Il s'agit bien d'une force qui détruit les formes intérieures et crée de nouvelles institutions qui vont contribuer à la définition des acteurs et de leurs intérêts.

La comparaison rapide de la société de marché de Polanyi et la domination bureaucratique de Weber permet de mettre en évidence les structures de récompenses qui contribuent à la production de l'ordre social. En effet, dans les deux types d'ordre social, la stabilité est obtenue par la création de systèmes de récompenses qui garantissent un certain niveau de prévisibilité des comportements (5). Scott (1996) a suggéré de différencier ces deux types d'ordres sociaux à partir des techniques, des instruments utilisés pour assurer la prévisibilité de l'action et de ses résultats, et des intermédiaires mobilisés par exercer un contrôle. Cependant, et c'est le point qui nous intéresse ici,

(5) Polanyi défend l'idée que les sociétés de marché reposent justement sur des motivations individuelles combinant la recherche du profit et la peur du manque ou, dans ses termes plus dramatiques, « l'appât du gain et la peur de mourir de faim ». Cette idée n'est pas très éloignée de celle de Weber lorsqu'il analyse les structures de récompenses dans un système capitaliste. Pour ce qui concerne la « peur de mourir de faim », Weber, comme Polanyi, s'inspire de Marx : pour lui, c'est bien l'absence de possibilité d'accès aux moyens de production qui conduit le paysan à accepter un contrat de

travail. Weber va plus loin et établit une liste de tous ceux qui sont dans une situation similaire, incluant par exemple les soldats, les fonctionnaires ou les scientifiques ! Il souligne, par exemple, que même lorsque les soldats russes ne voulaient plus se battre pendant la Première Guerre mondiale, ils ont continué car c'était leur seul moyen de survie. Pour ce qui est de « l'appât du gain », les passages de *L'Éthique protestante* sont explicites pour montrer comment la recherche du profit est justifiée par l'éthique protestante.

non seulement les logiques, certes différentes du marché et de l'État, sont des formes compatibles d'organisation sociale, mais ce sont des formes complémentaires (6).

Les analyses classiques de Weber sur les instruments de la bureaucratie montrent les effets des mécanismes « *command and control* » sur le comportement des fonctionnaires qui obéissent à leur hiérarchie, jusqu'à un certain point (7). Pourtant, plus que Weber, Polanyi est assez sceptique quant à la capacité du droit à garantir la stabilité sociale dans une société de marché. La question de l'obéissance et de la loyauté des acteurs dans un système de domination bureaucratique, indépendamment des mécanismes de contrôle et de surveillance, est une question classique des sciences sociales.

La célèbre remarque de Bismarck qui constatait que l'obtention d'une retraite payée par l'État offrait la meilleure garantie de loyauté de ses fonctionnaires nous met sur la piste des principes d'incitations, de récompenses opérant au sein de la bureaucratie : ils donnent de la stabilité et de la prévisibilité aux fonctionnaires en échange de leur obéissance et de leur loyauté. Lorsque cette loyauté est systématiquement récompensée, les acteurs peuvent être commandés et l'on peut compter sur leur obéissance. En forçant un peu le trait, on pourrait dire que Weber laisse entendre que la stabilité et la prévisibilité sont deux mécanismes-clés pour s'assurer de la loyauté des fonctionnaires et de la prévisibilité des résultats de l'action de ceux qui sont soumis à la domination bureaucratique. Cependant, Weber est clairement conscient du fait que l'acteur, au sein de la bureaucratie, est peu adapté à un environnement caractérisé par l'innovation, l'instabilité, le leadership. La stabilité permet sans doute la prévisibilité, mais ne caractérise pas les relations de marché. Ceci ne nous permet pas de comprendre comment la stabilité peut être produite dans un ordre social instable comme le marché.

En utilisant Weber et Polanyi de la sorte, nous essayons de mobiliser l'un de leurs acquis parfois mis de côté par les sociologues, à savoir la construction politique du marché (*i.e.* pas seulement la construction sociale) (8). Cela dit, ces auteurs s'intéressent, à l'origine, à l'émergence du marché autorégulateur et non à la transformation de la gestion de l'État en tant que telle. Weber ne développe pas l'analyse de l'utopie du marché comme le fait Polanyi. Mais Weber, s'il ne développe pas l'idée de relations économiques encadrées ou désencadrées, ne considère pas non plus le marché comme une forme spontanée, mais bien comme une invention relativement récente, voire un artifice. Dans une conférence de 1906, il s'exprime en termes quasi polanyiens pour

(6) Cette idée classique de la sociologie est également au cœur des travaux des économistes néo-institutionnalistes essentiellement américains (notamment North, 1990), pour qui le développement du capitalisme est passé par l'élaboration de systèmes de règles. Dans les deux cas, à l'inverse de ce type d'analyse, ces institutions sont le résultat de conflits sociaux et de lutte de pouvoir bien analysés, par exemple,

par les économistes du courant régulationniste.

(7) Notre propos réduit volontairement l'approche wébérienne pour des raisons analytiques et heuristiques. L'analyse de Weber est bien entendu plus complexe.

(8) Pour un bon exemple de construction politique du marché, voir Lorrain (2005) sur les trois modèles de capitalisme urbain.

distinguer le vieil ordre économique du nouveau en termes de principes d'organisation et de motivations : « Le vieil ordre économique renvoie à la question suivante : comment est-il possible, sur un lopin de terre donné, de donner des ressources et du travail au plus grand nombre d'hommes ? Le capitalisme pose une question différente : à partir de ce lopin de terre, comment produire le plus de récoltes possible pour le marché avec aussi peu de main-d'œuvre que possible. » (Weber, [1906] 1948, p. 367). Il conclut d'ailleurs son paragraphe en soulignant à propos de la paysannerie « le combat mené depuis 1 000 ans contre l'invasion de l'esprit capitaliste » (*ibid.*).

Nous sommes bien conscients du fait que nous mobilisons un cadre d'analyse de manière différente de ce qu'avaient envisagé les auteurs. De même, nous reprenons de Weber l'analyse de la construction politique du marché et du point crucial, selon lui, de la stabilité, de la prévisibilité du comportement de la bureaucratie légale rationnelle, qu'il oppose au caractère imprévisible et discrétionnaire de l'administration pendant les périodes plus anciennes, ce qui rendait plus périlleuses et difficiles les anticipations des acteurs privés. La création de l'État de droit et d'une bureaucratie au comportement prévisible est donc essentielle dans son raisonnement concernant la construction politique du marché.

L'analyse que nous proposons opère par conséquent un glissement par rapport à l'analyse originale de Weber en termes de « révolution bureaucratique ». Nous reprenons les catégories de raisonnement de Weber en termes de prévisibilité pour montrer, en sens inverse, comment l'État, en promouvant le changement incessant, en déstabilisant les institutions et en créant un nouveau système de sanctions et de récompenses, rend prévisible le comportement des acteurs individuels et collectifs.

Au sein d'un système de marché, le comportement des acteurs n'appartient pas, en principe, au registre de l'obéissance à des ordres, mais de la poursuite individuelle de leur intérêt. Ceci pose un problème de stabilité sociale d'une société de marché. Comment s'assurer de la prévisibilité des actions et de leurs résultats lorsque les acteurs ne sont pas contraints par la loyauté au sein d'un environnement stable et prévisible ? Polanyi souligne à juste titre qu'une pure société de marché n'est qu'utopie car le marché pose des problèmes insurmontables de stabilité sociale qui ne peuvent être résolus que par le recours à des ressources ou des régulations non marchandes.

On peut tirer de ce point la proposition suivante : les relations de marché ne sont pas forcément un problème pour les relations hiérarchiques ou les relations de pouvoir, elles peuvent se renforcer l'une l'autre.

Cette question du contrôle, de l'orientation, de la société au-delà des instruments « *command and control* », des interventions hiérarchiques directes est au cœur des travaux contemporains sur l'État, la gouvernance, la régulation, la multiplication des instruments de concertation, de pilotage, de consultations des individus et des organisations (Salamon, 2002 ; Hood, 2007 ; Hood *et al.*, 1999 ; Politt et Bouckaert, 2000 ; Lascoumes et Le Galès, 2004, 2007). À partir du cas allemand et d'interrogations sur l'ingouvernabilité

des sociétés complexes, Mayntz (1993, 1999) a posé cette question de la coordination et du pilotage des acteurs, des groupes, des réseaux, de sous-systèmes sociaux autonomes. À la différence de ces travaux au sein du chantier de la gouvernance, notre interrogation a pour point de départ la transformation radicale des comportements des individus et des groupes, au niveau micro, dans le sens de la société de marché. Comment un État a réussi cette transformation ? Par quels mécanismes ?

En d'autres termes, afin de reconstituer notre puzzle, au lieu de privilégier les croyances, la politique, les idées, cette analyse nous conduit à privilégier les transformations institutionnelles qui résultent des injonctions de l'État et de la bureaucratie ainsi que leurs effets sur les comportements et les orientations des acteurs. Nous allons tester cette hypothèse sur deux cas brièvement synthétisés.

Concurrence, discipline, sanction, récompense

Les transformations de comportement des acteurs et des organisations observées en Grande-Bretagne s'expliquent, selon nous, par une « révolution bureaucratique », au sens de Weber, mise en œuvre par les gouvernements conservateurs à partir de 1979. L'État a créé des institutions, a introduit des régulations de marché qui ont progressivement modifié les comportements dans la vie quotidienne.

Expliquer comment les évolutions identifiées dans notre puzzle ont été possibles et acceptables est une tâche qui va bien au-delà de cet article. Deux rappels nous paraissent utiles, cependant, pour la compréhension du cas britannique : le rôle de l'État et le contexte des années 1970.

Un État moins interventionniste, centralisé, qui gouverne à distance, affaibli par la crise économique

Il est sans doute utile de rappeler que la Grande-Bretagne est un royaume multinational ou le mot « État » a longtemps fait figure de terme inadapté. Les Britanniques sont les sujets de la Couronne, et le gouvernement central n'est qu'un élément de l'État représenté par la Reine. Les conceptions du bien commun, de l'intérêt général, du domaine public sont bien différenciées de la question de l'État. Il n'existe pas de droit public en tant que tel dans un pays de *Common Law* (9). Le système politique classiquement qualifié de « modèle de Westminster » était organisé par, et autour, du Parlement sans Constitution écrite. Historiquement, le gouvernement central n'a pas joué le même rôle qu'en France ou en Scandinavie. L'intervention de l'État a

(9) Cette affirmation classique est d'ailleurs rendue caduque par l'eupéanisation du droit et l'émergence d'un droit quasi public en Grande-Bretagne.

toujours été soumise à la critique vigoureuse des élites des puissants milieux d'affaire, et de la *City* de Londres en particulier. Cela se mesure par un poids historiquement relativement faible de la dépense publique en pourcentage du PIB, sauf pendant les années 1930 et l'après-guerre, même si les évolutions de longue durée sont très parallèles et que les écarts relatifs ne s'accroissent pas dans le temps.

TABLEAU I. – *Évolution du poids de la dépense publique en pourcentage du PIB*

	1870 (environ)	1913 (environ)	1937 (environ)	1960	1994	2000
Royaume-Uni	9,4	12,7	30	32,2	42,9	39,2
France	12,6	17	29	34,6	54,9	51,4

Source : Chiffres de la Banque mondiale, actualisés dans *Economic outlooks* (OCDE).

Cela signifie, en retour, que le gouvernement central a eu un rôle moins interventionniste qu'en France, que les mécanismes de marché et les professions (ou le gouvernement de club) ont continué à jouer un rôle plus important dans le mode de gouvernance du pays (Moran, 2003). Les comparaisons en termes de traditions étatiques, de types d'État-providence (Esping-Andersen, [1990] 2007) ou de variétés de capitalisme (Shonfield, 1965 ; Crouch et Streeck, 1998) mettent en avant ce caractère plus arbitre, conservateur et régulateur de l'État britannique.

Ceci ne l'a pas empêché de développer des modes de gouvernement à distance, « *hands off* » ou « *at arms' lengths* », tout à fait efficaces, à partir d'une élite de fonctionnaires basés à Londres (Moran, 2003 ; Burgi, 1992). En revanche, les analyses des administrations publiques mettaient classiquement en cause, au-delà d'une administration centrale peu nombreuse et élitiste, la relative inefficacité et les dysfonctionnements des autorités locales, des chemins de fer ou de l'imposante organisation du *National Health Service*.

Rappelons ensuite à quel point la Grande-Bretagne des années 1970 est en crise et considérée, en interne comme en externe, comme l'homme malade de l'Europe. L'appel au Fonds monétaire international en 1975, lors d'une crise financière sans précédent, ou les grèves à répétition qui culminent lors du « *Winter of discontent* » de 1978-1979 ont fait office de révélateur brutal du déclin économique, en particulier industriel, dont souffrait le pays. La question du déclin hante les débats politiques et les controverses parmi les historiens depuis la fin du XIX^e siècle. Cette Grande-Bretagne en crise est également profondément divisée : l'Écosse est mobilisée mais le nouveau statut n'est pas adopté par référendum, l'entrée sans enthousiasme dans la Communauté européenne en 1973 a renforcé les divisions politiques au sein des partis, la gauche politique et syndicale s'est profondément radicalisée, ce qui a conduit à de nombreux conflits sociaux. Ces divisions se traduisent par une instabilité politique particulièrement forte : la victoire surprise des conservateurs traditionnels de Heath en 1970, le retour des travaillistes en 1974 (double élection), la démission surprise du Premier ministre Wilson,

remplacé par Callaghan en 1976 après une lutte âpre au sein du Parti travailliste, et, enfin, les élections de 1979 où les travaillistes apparaissent dans l'impasse.

Le projet porté par Thatcher ne suscite pas l'enthousiasme mais les autres solutions ont échoué. L'appel au retour du modèle de l'État moins interventionniste, mais efficace, au dynamisme et au travail des individus et des familles aux dépens des syndicats et de la bureaucratie du secteur public, à la restauration de la grandeur britannique, a rencontré des échos dans la population. Même minoritaires, les gouvernements conservateurs ont proposé une voie de sortie de crise aux Britanniques qui s'est appuyée sur des modèles ou des mythes anciens et éprouvés, notamment la supériorité des régulations du marché sur un secteur public qui n'était caractérisé ni par une forte légitimité, ni par ses performances. Le système électoral donne une majorité claire au parti vainqueur de l'élection avec entre 42 et 45 % des suffrages. Thatcher gagne trois élections de suite et donne ainsi aux conservateurs la possibilité de poursuivre leur projet pendant onze ans. Ces victoires électorales successives ont profondément affaibli les oppositions.

Les gouvernements britanniques, et les gouvernements Thatcher en particulier, ont utilisé les instruments classiques de l'État pour imposer la discipline du marché sur l'économie britannique, qu'il s'agisse de la réduction du pouvoir des syndicats, de la privatisation du logement social, ou de coupures de budgets publics. Ces points sont notamment bien mis en évidence dans l'ouvrage de référence de Gamble ([1988] 1994), *The free economy and the strong state*. Au-delà de cet aspect, nous essayons de mettre en évidence d'autres dynamiques qui nous paraissent aussi importantes et que nous avons rassemblées sous le terme « révolution bureaucratique ».

Deux exemples sont présentés ici afin de faire apparaître deux mécanismes qui visent à l'explication de changements de moyenne durée, sur une dizaine d'années. En pratique, les deux mécanismes mis en évidence se combinent dans la plupart des secteurs, ils sont analytiquement distincts.

Dans le cadre de cet article, la démonstration par des cas est par nature limitée. Nous avons fait le choix d'une présentation stylisée de mécanismes liés à une étude de cas pour faire ressortir les mécanismes de changement qui apparaissent ainsi sans chair, sans contradictions, sans résistances ou sans effets pervers. Ces éléments sont évidemment très importants ; mais ce n'est pas l'objet de cet article ; ils seront cependant évoqués en conclusion.

La création d'un marché interne : concurrence et nouveau système de récompenses et de sanctions pour créer des entrepreneurs et des individus rationnels, égoïstes et compétitifs

Pour les conservateurs de Thatcher, le secteur public était à l'origine de nombreux maux dont souffrait la Grande-Bretagne. Transformer et réduire le poids de ce secteur, tout en baissant les impôts, ont donc été des priorités politiques majeures.

Ainsi, la création de marchés internes ou de quasi-marchés pour la production et la fourniture de services au sein du service public a été une stratégie assez systématiquement poursuivie par les gouvernements britanniques depuis 1979 pour transformer ou, en langage néo-travainliste, « moderniser » différents secteurs (10). Le principe est assez simple : il s'agit d'organiser la fourniture de biens et de services publics à partir des principes du marché, à savoir la concurrence et l'échange fondé essentiellement sur les contrats et les prix, en séparant clairement les fournisseurs de service des acheteurs de service (*purchaser/provider split*). La recherche du profit devient le principe structurant d'organisation de la fourniture de ces biens et services et de l'organisation de la main-d'œuvre. Pour y parvenir, on remplace les imposantes bureaucraties verticales, hiérarchiques par un ensemble d'organisations, d'agences, relativement autonomes, moins importantes et moins étroitement contrôlées par les instruments « *command and control* ». Chaque agence est responsable de l'exécution de son budget, alloué chaque année. L'indépendance relative de l'agence permet notamment une gestion du personnel qui échappe tout ou partie aux contraintes de la fonction publique ou au poids des syndicats. Les salaires des responsables des agences, ou parfois des personnels, comprennent une dimension qui varie en fonction des performances, notamment financières, de l'agence.

Chaque agence achète et vend des services à d'autres agences, parfois au sein de la même organisation, du même ministère ou du même hôpital. Les objectifs des agences dépendent bien entendu de leur domaine d'intervention, mais toutes doivent respecter la doctrine fondamentale de la gestion publique formalisée par le gouvernement Thatcher sous le vocable « *value for money* », inspiré de l'audit (Saint-Martin, 2000), comprenant trois principes : 1) l'obtention des *inputs* de l'action publique au prix le plus bas possible ; 2) avoir la meilleure performance possible à partir d'un niveau donné d'*inputs* et 3) être le plus efficace possible en fonction des objectifs donnés.

Dans de nombreux cas, les agences n'ont pas le monopole d'une tâche ou d'une fonction, soit leur périmètre géographique a été élargi, soit leurs fonctions sont plus diversifiées. En d'autres termes, les agences se sont retrouvées le plus souvent en concurrence avec d'autres organisations.

(10) La notion de quasi-marché permet de caractériser les aspects de la fourniture de services publics qui ne peuvent pas être, ou qui n'ont pas été, privatisés, mais sont organisés par des principes de marché et plus précisément la concurrence entre unités de production ou de fourniture de ces services. L'exemple le plus connu est celui des « quasi-marchés internes » au sein du service de santé britannique, le *National Health Service*. Les malades ont accès à l'hôpital uniquement par l'intermédiaire du médecin généraliste. Le *National Health Service* donne désormais aux médecins généralistes un budget annuel pour « acheter » des opérations aux hôpitaux qui fournissent, selon eux, le

meilleur rapport qualité/prix. Le gouvernement espérait ainsi que les médecins allaient mettre les hôpitaux en concurrence, ce qui conduirait ces derniers à améliorer leur offre de service, la qualité et le prix des opérations. Paul du Gay (2004, p. 46) décrit les quasi-marchés comme une forme de gouvernement à distance : « Ce que nous avons là n'est ni une forme traditionnelle de bureaucratie wébérienne, ni un marché autorégulé, mais une forme de quasi-marché créée par le gouvernement. La manipulation organisationnelle se traduit non pas par des décisions quotidiennes, de routines, mais par la création de structures d'opportunités et de paramètres de contextes pour les acteurs. »

Les auteurs marxistes ont depuis longtemps montré les effets de la concurrence en termes de discipline pour les organisations et les individus (Harvey, 1989). Harvey insiste sur le mode de régulation qu'implique la concurrence, et en particulier la discipline imposée par l'extérieur, ainsi que les sanctions qui menacent ceux qui ne jouent pas ce jeu. Cette concurrence est codifiée par des agences ou par le gouvernement central, parfois les médias, qui élaborent des classements, des indicateurs de performance qui contribuent à rendre naturelle et souhaitable cette logique concurrentielle, ce qui permet de nier ou de faire disparaître de l'agenda politique ou de réduire les ressources attribuées à d'autres questions. La réussite dans la concurrence s'impose peu à peu comme principe de légitimation de l'action publique, elle est naturalisée comme une contrainte incontournable.

Le système de santé britannique avait été l'une des fiertés des Britanniques après la Seconde Guerre mondiale. Progressivement, cependant, et sans qu'il soit possible ici d'apporter des éléments de preuve indiscutables, il a été considéré comme l'un des moins performants d'Europe (qualité des soins et coûts).

Par conséquent, lorsque le principe de la gestion par agences décentralisées s'est largement répandu dans la plupart des secteurs de l'action publique en Grande-Bretagne, le *National Health Service* a subi cette transformation à partir de 1988, soit après la troisième victoire électorale des conservateurs conduits par Thatcher, la remise en cause du système de santé se heurtant à de profondes réticences. Les principes des réformes ont été exposés dans le livre blanc *Working for patients* (1989). Le gouvernement Thatcher a attendu presque dix ans avant d'introduire un marché interne au sein du *National Health Service* car il avait besoin d'une légitimité politique incontestable pour imposer cette réforme à des professions médicales très structurées et indépendantes. Dans ce cas également, la politique de santé des néo-travaillistes après 1997 a adapté et renforcé le cadre élaboré par les gouvernements conservateurs, comme l'indiquait clairement le livre blanc publié dès 1997, *The new National Health Service : modern, dependable*. Le quasi-marché interne au *National Health Service* a été réformé et régulé différemment, mais pas supprimé. La différence majeure est venue des fortes augmentations de budget pour le *National Health Service*.

L'introduction de mécanismes de marché ou quasi-marché interne au *National Health Service* s'est faite de manière progressive. La première rupture a consisté à retirer une partie des hôpitaux du contrôle des bureaucraties régionales, les *Health authorities*, en créant des *Trusts*, sortes de fondations dotées d'un budget propre et autorisées à concurrencer les hôpitaux privés. Une partie des hôpitaux sont devenus de fait des agences autonomes fournisseurs de prestations et de services pour les médecins d'une part, pour la *Health authority* d'autre part. À l'inverse, les médecins de famille, les *general practitioners* et les *Health authorities* sont devenus des acheteurs de services à l'hôpital. Au lieu de garantir le budget annuel de l'hôpital ou de ses différents services, les *Health authorities* négocient avec eux des contrats annuels renouvelables et soumis à appel d'offres concurrentiel obligatoire.

L'objectif était double : premièrement, rendre les hôpitaux plus sensibles aux demandes et objectifs de leur financeur d'une part, à savoir le gouvernement central et ses agences, de ses clients d'autre part, les *general practitioners* qui envoient les patients dans les hôpitaux et, deuxièmement, améliorer l'efficacité et l'efficience des hôpitaux. Le *National Health Service* était réputé pour la longueur interminable des fameuses files d'attente. Le nouveau système a d'abord été introduit pour certains hôpitaux, une frange particulière des médecins. Des ajustements se font faits année après année avant la généralisation du système.

Quels ont été les effets micro de cette transformation par l'État de sa bureaucratie ? Les individus, au sein de ces agences, ont d'abord dû faire face à un système bouleversé de sanctions et de récompenses. La multiplication des agences et l'introduction de mécanismes de marché ont eu un effet profondément déstabilisateur pour les individus et les organisations habitués à la hiérarchie, à des carrières relativement prévisibles. Dans le système des agences décentralisées, les individus, notamment les directeurs, sont récompensés de trois manières : ils peuvent bénéficier de promotions plus rapides et plus diversifiées au sein d'une agence, ou d'une agence à l'autre ; la progression de leur salaire échappe à la grille de la fonction publique ou aux grilles professionnelles standardisées, elle dépend de leur performance ; enfin, ils bénéficient d'une très grande autonomie dans la mise en œuvre des objectifs, ils échappent à des procédures très codifiées... dans les limites de la loi d'airain de *value for money*. Le système de sanction est aussi modifié : la sécurité de l'emploi n'est plus assurée, des agences peuvent être fermées et les individus se retrouver au chômage, la progression des salaires peut être négative, les moins qualifiés perdent des capacités de négociation.

Prenons l'exemple d'un service hospitalier de chirurgie organisé en centre de coût. Le budget est désormais au cœur de l'organisation. Un service hospitalier ne se contente pas d'attendre des patients. Il négocie avec des médecins un prix pour un nombre d'opérations de tel ou tel type chaque année. Le médecin lui-même achète ces opérations. Si un hôpital lui fournit les opérations de l'appendicite à un prix plus intéressant pour une qualité qu'il juge équivalente, il a désormais intérêt à acheter ces paquets d'opérations au prix le moins cher car son revenu va dépendre de sa capacité à négocier le meilleur prix possible, toutes choses égales par ailleurs. Le service hospitalier qui gère ses coûts engage ses chirurgiens, ses infirmières, ses personnels, en fonction d'une prévision d'activité. Il achète des services à l'hôpital ou à d'autres agences du *National Health Service* ou bien à des entreprises privées. La performance de chaque service hospitalier va être précisément mesurée grâce à une batterie d'indicateurs de qualité ou financiers. Cette qualité peut-être mesurée de différentes manières : des consultants vont proposer des indicateurs tirés de comparaisons internationales ; des associations de professionnels ou l'institut national vont discuter sur la mise en indicateurs de la notion de qualité, qui peut varier d'un domaine à un autre ; des représentants de patients peuvent contribuer. Si un service du cœur n'arrive pas à fournir un service de qualité à un coût compétitif (ici par exemple un indicateur

classique de qualité sera le taux et la durée de survie des malades ou le pourcentage de complications nécessitant une nouvelle hospitalisation), les médecins n'achètent plus d'opérations, les clients ne viennent pas et le service n'a plus qu'à fermer. À l'inverse, un service performant peut attirer et payer les meilleurs chirurgiens, s'offrir du matériel moderne, augmenter sa productivité. Enfin, les règles du jeu de ces quasi-marchés au sein du *National Health Service* vont varier chaque année en fonction de priorités politiques, d'allocations budgétaires ou d'objectifs de performances.

En pratique, la déstabilisation des services hospitaliers fut importante dans un premier temps. Les individus avaient perdu leurs repères. La pratique des indicateurs et l'apprentissage des règles du jeu ont été vécus comme un traumatisme par différents groupes ; des syndicats, des médecins se sont opposés à ces transformations au nom de l'éthique professionnelle, ce qui a provoqué des conflits et des tensions (11). Tout ceci ne s'est pas mis en place en une année. Cependant, certains directeurs de services ou d'hôpitaux ont été ravis de pouvoir échapper au système de contraintes précédent. Les plus performants, ou les plus connus, ou les plus entrepreneurs se plaignaient régulièrement des contraintes et de la bureaucratie du *National Health Service*. Les nouvelles règles du jeu leur ont donné l'occasion de réorganiser leur service, de remettre en cause certaines pratiques professionnelles, d'écarter des collègues notoirement connus comme de mauvais médecins ou chirurgiens, d'écarter des rivaux, de mettre sous pression les personnels hospitaliers à partir des recettes classiques du management. Le groupe de dirigeants de ces agences s'est retrouvé face à un dilemme bien connu : résister à la mise en œuvre de ces nouvelles règles, notamment sur une base collective, s'adapter sans broncher ou bien, cas le plus courant, accepter une partie des nouvelles règles, refuser les autres et développer des conduites d'évitement des contraintes. Au départ, le système des agences a créé un énorme chaos. Progressivement, les règles du jeu se sont précisées, des critères, des normes ont été élaborés, de nouveaux repères se sont institutionnalisés. Le changement, à savoir ici l'adoption de mécanismes de marché pour la gestion de la santé et des hôpitaux, a été progressif. Les sanctions ont joué un rôle non négligeable pour discipliner les salariés. Après trois années d'expérimentation, la fermeture soit de services hospitaliers, soit un peu plus tard d'hôpitaux a illustré concrètement les risques encourus par les individus qui ne se pliaient pas aux nouvelles règles. Si tel ou tel service refusait la nouvelle comptabilité et les règles du jeu budgétaire, il perdait son budget et risquait la fermeture. Ces règles budgétaires des agences ont donc permis un formatage des problèmes et des logiques d'action des individus au sein des services hospitaliers.

Au sein de ce système les salariés doivent se montrer performants en profitant de l'autonomie gagnée sur les procédures pour prendre des initiatives,

(11) Nous n'avons pas fait de travaux sur ces résistances et ces tensions, qui seraient à analyser de manière systématique, et qui

s'expriment à longueur de pages dans les quotidiens britanniques.

initier des réorganisations, négocier des contrats, prendre des parts de marché, développer des innovations. La stabilité de l'emploi a été remplacée comme récompense par une grande autonomie dans la capacité d'organisation des agences et de mise en œuvre des programmes.

Dans ces agences, les réorganisations ont pour effet en principe de différencier « *the quick and the dead* », celui ou celle qui s'adapte vite, qui réagit, saisit les opportunités, et celui ou celle qui attend et qui va disparaître. La vie des individus rapides dans ces agences est devenue plus intéressante, plus excitante, ils ont plus d'autonomie et de capacités stratégiques, et peuvent bénéficier de récompenses substantielles. Les individus rapides et innovants peuvent bien sûr se retrouver un jour en décalage au sein de l'agence et devront partir mais, à court terme, ces agences bénéficient à plein de leur implication maximale, de leur énergie, de leur capacité d'innovation. Conformément à la théorie économique classique, l'intérêt de l'agence résulte des performances d'individus motivés. Un jour bien sûr les individus rapides devront disparaître. C'est toute la force de ces mécanismes de marché. Au sein de ces agences en concurrence, les individus bénéficient de marges de manœuvre accrues, d'une plus grande autonomie mais, au bout du compte, ils demeurent une variable d'ajustement, et les échecs individuels et collectifs sont supportés par ces individus, aussi rapides puissent-ils être.

La force du marché dans l'orientation du comportement des individus ne repose pas sur la hiérarchie et l'obtention de l'obéissance, mais sur la capacité à donner de l'autonomie aux individus, on pourrait presque dire à les émanciper des bureaucraties précédentes... ce qui rend leur comportement plus prévisible.

La création de ces agences, en concurrence relative les unes avec les autres, notamment pour les ressources rares allouées par le gouvernement central, a pour effet de dépolitiser certains enjeux de redistribution. Au bout du compte, les effets de ces processus apparaissent comme le résultat du dynamisme et de la performance d'individus et d'organisations autonomes sur des quasi-marchés, on est loin du débat public !

En termes plus analytiques, au lieu d'échanger loyauté contre stabilité, les mécanismes de marché créent un environnement instable, déstabilisateur, qui fragilise les individus qui craignent pour leur carrière et leur emploi. Le pouvoir de la hiérarchie, du gouvernement central, des élites de l'État est maintenu par la création d'incitations et de sanctions qui visent à rendre prévisible le comportement des individus. Dans le cas du *National Health Service* et des hôpitaux, les directeurs de services, les médecins, voire les infirmières parfois, ont progressivement adapté leur comportement en profondeur afin de maximiser l'efficacité et l'efficience mesurées de leur service. La maximisation du profit et de l'intérêt des individus et de l'organisation est placée au centre des services hospitaliers. Il ne s'agit pas de la main invisible du marché mais de la main visible de l'État, qui a imposé des sanctions et des récompenses visant à faire émerger un individu rationnel, maximisateur et égoïste, y compris chez les médecins et les infirmières. La répétition et

l'évolution de ces incitations et sanctions, année après année (favorisées d'une part par quatre victoires consécutives du parti conservateur, et d'autre part par l'adoption de principes proches par les néo-travaillistes), ont eu pour effet de naturaliser ces modes de fonctionnement et de faire disparaître l'ancien système délégitimé ou les alternatives. Après l'adoption de ce cadre par les néo-travaillistes, le sentiment a prévalu qu'il n'y aurait pas de retour en arrière. Les individus, au sein de l'hôpital, notamment les responsables, sont progressivement devenus des entrepreneurs évalués à partir des critères établis par le gouvernement central, relayés par leur agence, quasiment indépendamment d'autres considérations.

Auditer, inspecter, classer, et sanctionner : une pression continue pour réorienter le comportement des individus et des organisations

La force de la révolution bureaucratique britannique est d'avoir mis en mouvement des mécanismes dont les effets se font sentir sur le moyen ou long terme avec une force renouvelée. C'est particulièrement le cas de mécanismes engendrés par l'introduction systématique d'instruments d'action publique comme l'audit ou les classements (Lascoumes et Le Galès, 2004) ou, en d'autres termes, d'une transformation des règles du jeu de l'action publique opérée par le gouvernement central mettant en place des procédures d'audit appliquées et développées par le secteur privé.

En effet, deux tendances sont apparues dans la gestion publique britannique : 1) la régulation/réglementation du secteur public est devenue une énorme entreprise, plus importante même que la régulation/réglementation du secteur privé ; 2) cette régulation/réglementation du gouvernement, du secteur public, s'est accrue massivement en termes de complexité, de précision, de spécialisation. Cette capacité de contrôle a dû être construite de toutes pièces. En effet, historiquement, les professions de santé ont été contrôlées et régulées en Grande-Bretagne à partir de la formation de régimes et de corps d'inspection professionnels au XIX^e siècle. Or, ces régimes d'inspection vérifiaient avant tout des normes professionnelles, des standards dans un cadre consensuel d'amélioration des services. Les inspecteurs eux-mêmes étaient le plus souvent d'anciens responsables de ces services (on peut penser au modèle des inspecteurs de l'Éducation nationale dans le cas français). Cette approche classique de la régulation/réglementation au sein du gouvernement (Hood *et al.*, 1999 ; Baldwin et Cave, 1999) a été bouleversée par l'introduction d'un nouvel instrument, les *league tables*, et par celle des procédures d'audit.

Pour réformer l'administration publique britannique, le gouvernement Thatcher s'est appuyé sur les idées défendues par les économistes néolibéraux et sur les modèles issus de la gestion privée. La Premier ministre tenait elle-même pour acquis que la gestion des entreprises du secteur privé devait être la référence pour réformer le secteur public de la santé, comme d'autres secteurs. L'introduction de mécanismes de pression sur les coûts était décisive pour le gouvernement, mais délicate compte tenu du soutien de l'opinion

au *National Health Service*. Dès 1979-1980, de nouveaux programmes et organisations apparaissent auprès du Premier ministre et du ministre des Finances : l'*Efficiency Unit*, le *Scrutiny Programme* qui fait partie du *Financial Management Initiative* du ministère des Finances, puis, en 1983, une innovation majeure qui passe un peu inaperçue à l'époque, la création du *National Audit Office*, l'organisation d'audit du secteur public (12). C'est à cette occasion qu'est formulée la nouvelle loi d'airain de la gestion publique britannique : *value for money*. Toute dépense, tout programme doit être jugé et engagé à l'aune du rapport coût/efficacité, sans autre critère de décision, ce qui requiert la production d'indicateurs, de mesures de performance, d'évaluation, de mise en concurrence (13).

Comment produire ces mesures, ces instruments de connaissance, ces indicateurs ? La transformation originale majeure est venue de la création du *National Audit Office* par le gouvernement Thatcher (qui sera ensuite divisé en deux et pour la partie qui nous occupe deviendra l'*Audit Commission*), qui a été développé indépendamment, et même contre les régimes d'inspections professionnelles. L'objectif était donc de produire des indicateurs de gestion en fonction de critères supposés neutres de bonne gestion indépendamment des contextes locaux, puis de comparer les organisations entre elles pour encourager la diffusion des « bonnes pratiques » et sanctionner les mauvais gestionnaires, soit un système continu de pression sur l'efficacité de la gestion et les indicateurs de performance. Ce système de mesure a été créé non pas à partir des associations professionnelles, mais à partir du modèle fourni par le prestigieux *Chartered Institute for Public Finance and Accountancy*, le cœur du système d'audit et d'inspection des comptes des entreprises en Grande-Bretagne.

Par conséquent, la mise en forme d'indicateurs de gestion et de performance et de leur contrôle suit les quatre principes de l'audit (Hood *et al.*, 1999) :

- l'indépendance des auditeurs à l'égard des organisations qui sont auditées, leur professionnalisme (le contraire du modèle des *peer review* – évaluation par les pairs) ;
- l'existence d'objectifs, de standards, de résultats mesurés, qui se veulent par nature apolitiques et non spatiaux, les mêmes critères devant s'appliquer dans différents contextes ;

(12) Les travaux analytiques de Power (1997) et les grandes enquêtes de l'équipe de Hood ont montré les dynamiques et les effets de la croissance de l'audit et de l'inspection en Grande-Bretagne. Avec la prolifération d'agences gouvernementales, de nouveaux instruments ont été élaborés pour produire de la cohérence, pour orienter leur comportement en fonction des priorités en termes de politique

publique ; prolifération d'inspecteurs, d'auditeurs, code des marchés publics, office de la concurrence, etc.

(13) Denis Saint-Martin, dans son livre *Building the new managerialist state* (2000), a montré que cette formule a eu pour origine des contacts directs entre Thatcher et les représentants du *Management Consultancies Association*.

- l'accent mis sur la standardisation des procédures et les procédés, indépendamment des situations particulières et des objectifs politiques ;
- la comparaison systématique des cas à partir de la production d'indicateurs précis et de mesures de performance.

Il s'agit donc d'un cadre précis, rigide, robuste, voire hyperrationaliste, sorte de nouvelle cage de fer (Le Galès, 2004). Le contrôle sur la gestion exercé par l'*Audit Office* a contribué à créer des standards, à produire des mesures et à vérifier les chiffres. La beauté de ce mécanisme vient de la visibilité offerte aux responsables du gouvernement central. Les performances des agences peuvent être mesurées à l'aune des principes de *value for money*. Les progrès de l'informatique dans les années 1980 ont rendu possible la généralisation de processus précis de *reporting*, d'activités visant à rendre compte des actions et à mesurer les écarts par rapport aux objectifs, mais aussi les écarts par rapport aux hôpitaux les plus performants. Les gestionnaires de la santé ont dû se plier à ce nouveau système de contraintes qui a consisté, dans un premier temps, à mesurer les coûts, à produire les indicateurs de performance demandés, à réorganiser leurs services et à transformer leur système comptable. Hood *et al.* (1999) défend l'idée que ces processus de contrôle rappellent la tradition ancienne de l'utilitarisme de Bentham et de son disciple Chadwick. Bentham s'était fait le champion de stricts régimes d'inspection (Hood *et al.*, 1999), d'où sa célèbre formule : « *The more strictly we are watched, the better we behave.* »

Indicateurs hospitaliers

En 2000, le gouvernement a revu ses indicateurs pour montrer la différence avec la gestion conservatrice. Dans le document stratégique « *NHS plan. A plan for investment, a plan for reform* », le gouvernement détaille l'ensemble des indicateurs et des objectifs de gestion comprenant notamment des indicateurs tels que : durée d'attente dans un service d'urgence, nombre de semaines passées à attendre un rendez-vous chez un spécialiste ou une opération. Des objectifs précis et détaillés ont été élaborés pour les directeurs d'hôpitaux, les services, les médecins, les infirmières avec un système de classement, pour les hôpitaux, rendu public chaque année. Le gouvernement a créé une *National Institute for Clinical Excellence (NICE)* pour mesurer les coûts et les effets des traitements en cours ou des nouveaux traitements, instrument essentiel de la rationalisation de l'offre de soin. Enfin, sur le modèle de l'*Audit Commission*, le gouvernement a créé un organisme de contrôle spécialisé, la *Commission for Health Improvement*, en charge de la production d'indicateurs, de la mesure des performances et de l'audit des hôpitaux.

La création de classements – *league tables* – est un instrument classique du nouveau management public, afin de mettre en mouvement des organisations. La concurrence, la course à la performance mesurée et un système de récompense/sanction ont souvent pour effet d'entraîner la mobilisation d'acteurs

dans le sens voulu par les promoteurs du système. Le premier classement des hôpitaux a été publié en 2001 par le ministère de la Santé, puis tous les deux ans.

Tous les hôpitaux (hôpitaux publics et fondations, 170 la première fois) ont ainsi été classés en trois catégories : pas d'étoile, une étoile, deux ou trois étoiles, à partir des critères suivants, tous traduits en termes d'indicateurs de performance.

Sur chaque critère, les hôpitaux sont notés de 1 à 5 sur 20 critères, par exemple :

- Temps d'attente aux urgences ;
- Nombre de malades qui, lorsque leur opération a été annulée, n'ont pas été réopérés 28 jours plus tard ;
- Score de propreté de l'hôpital ;
- Délai d'attente pour des rendez-vous à l'hôpital ;
- Nombre de malades qui attendent plus de deux semaines un rendez-vous avec un spécialiste du cancer lorsque leur médecin généraliste a détecté un risque et une urgence en termes d'examen ;
- Taux de décès (sur 100 000 opérations) dans les trente jours qui suivent une opération ;
- Taux de décès (sur 100 000) dans les trente jours qui suivent une opération cardiaque ;
- Nombre de réadmissions en urgence après avoir quitté l'hôpital ;
- Score d'amélioration pour l'élimination des infections contractées au sein de l'hôpital ;
- Critère d'élimination des chambres mixtes ;
- Score de satisfaction des patients ;
- Taux de malades dont le transfert vers un autre hôpital pour raison médicale a été retardé ;
- Taux de personnels manquants.

Le classement comprend plusieurs dimensions, à savoir :

- le classement de chaque hôpital du pays dans l'une des trois catégories avec d'un côté les récompenses financières pour les hôpitaux trois étoiles et des sanctions (financières et contrôles) pour ceux qui n'ont pas d'étoile ;
- tous les indicateurs de chaque hôpital sont rapportés à une moyenne nationale ;
- pour chaque critère, le classement précise si l'hôpital a atteint ses objectifs ou pas ;
- enfin, on mesure l'évolution de la différence positive ou négative par rapport à la moyenne nationale.

En 2001, trente-cinq hôpitaux ont obtenu trois étoiles, et 12 pas d'étoile. Ces derniers ont immédiatement fait face à une sanction : ils ont été placés sous le contrôle direct d'une nouvelle agence, *NHS Modernisation Agency*, chargée de réorganiser l'hôpital pour améliorer sa gestion et son efficacité. La sanction pour les individus est donc très concrète. Ce classement a permis aux médias de s'intéresser particulièrement au *St Helier NHS Trust*, identifié à l'époque comme le plus mauvais hôpital de Grande-Bretagne, ou bien de railler le mauvais classement du très prestigieux *Oxford Radcliffe Hospital Trust*. À l'inverse, les performances des hôpitaux les mieux classés sont alors mises en scène comme la référence, le « *benchmark* » à partir duquel la

gestion des autres hôpitaux doit être comparée. Les managers des hôpitaux « trois étoiles » ont obtenu l'année suivante deux récompenses concrètes : une plus grande autonomie de gestion et des ressources financières plus importantes, ainsi que la capacité de développer leurs activités. Les managers des hôpitaux « deux étoiles » ont également obtenu un peu plus de ressources, mais sans autonomie de gestion plus importante.

La publicité donnée aux indicateurs contribue puissamment à l'institutionnalisation des critères de « bonne » gestion. De prime abord, une partie des directeurs d'hôpitaux a annoncé ne pas vouloir tenir compte de ces classements essentiellement élaborés par un petit groupe de hauts fonctionnaires et de consultants. L'association des directeurs d'hôpitaux a protesté très officiellement dès la publication du classement car les critères étaient arbitraires, obscurs, les mesures de performances et les contrôles sujets à caution, les hôpitaux étant des organisations complexes. Pourtant, l'annonce des résultats des tableaux de classements provoque des réactions et l'ignorance de ces conclusions s'avère difficile. Les gagnants contribuent largement à légitimer l'instrument : les responsables d'hôpitaux se félicitent et leur équipe de direction obtient des primes de résultats. En outre, leur prestige s'accroît fortement au sein des associations professionnelles. Certains directeurs de services (directeurs généraux des services) sont engagés dans d'autres hôpitaux pour redresser des scores médiocres ou faibles dans les classements, parfois au prix de substantielles augmentations de salaires. D'autres sont appelés à des fonctions plus prestigieuses au sein du gouvernement et du *National Health Service*. Du côté des sanctions, les mauvais classements ont conduit à des pressions de plus en plus fortes et très progressivement à la fermeture de certains services, et finalement à la fermeture de certains hôpitaux. Le ministre de l'époque, Alan Milburn, encourageait officiellement le départ des directeurs qui obtenaient de mauvaises performances... s'ils n'amélioraient pas significativement leur performance pendant l'année suivante.

Ce système de sanction, lié au classement, n'a été mis en œuvre qu'un bout d'une dizaine d'années de réformes initiées par les conservateurs : la répétition systématique des classements naturalise ces instruments et légitime progressivement la fermeture d'un hôpital, toujours contestée au niveau local. De mauvais scores sur les indicateurs de qualité de soin constituent de puissants instruments de légitimation : la fermeture ne se justifie pas pour des raisons de coûts, mais toujours pour des raisons de protection des malades et d'amélioration de la performance des grands hôpitaux qui concentrent les ressources.

Le système de sanction a été mis en place très progressivement. La fermeture d'hôpitaux était inenvisageable pendant les gouvernements Thatcher. Ensuite, des fermetures de services ont pu se faire. Sous les gouvernements néo-travaillistes, après 1997, une quinzaine d'hôpitaux ont été fermés. Après une phase d'investissement, la rigueur budgétaire a été mise en avant. Les déficits massifs de nombreux hôpitaux ont conduit à de nouvelles fermetures et menaces de fermeture. Le gouvernement envisage désormais la fermeture

de soixante hôpitaux dans tout le pays, et la concentration de moyens et de technologies avancées dans quelques immenses hôpitaux phares.

La logique de l'audit et de l'inspection a conduit progressivement à davantage de standardisation, la dimension « managériale » prenant le dessus sur la dimension plus politique de la gestion (Miller, 2005), d'où une pression de plus en plus forte sur les personnels. Les priorités stratégiques, les besoins des populations locales, les choix politiques ont été laissés de côté au profit de la course à l'échalote, la compétition pour obtenir la note maximale pour les services, qui fait office de réussite politique et professionnelle. Les hôpitaux gagnants obtiennent lentement l'autonomie financière promise et mettent en scène les innovations ainsi rendues possibles sous le regard envieux des autres, le tout bien relayé par la presse professionnelle et au sein des associations professionnelles, des colloques, journées d'étude.

*
* *

Afin d'expliquer les transformations de comportements d'acteurs individuels et collectifs en Grande-Bretagne, nous avons mobilisé la notion de « révolution bureaucratique » empruntée à Weber pour rendre compte à la fois de processus de destruction de relations sociales existantes et de définition d'un nouveau cadre de sanctions et de récompenses pour les acteurs. À la suite de Weber et de Polanyi, nous avons voulu montrer que le politique est mobilisé pour permettre l'importation de mécanisme de marché, les deux sont donc complémentaires. Un État centralisé, qui concentre des ressources sur une période assez longue (ce qui rend moins crédibles les alternatives ou les chances de succès des mobilisations qui résistent), on serait tenté de dire un État fort, est essentiel pour discipliner les acteurs, les récompenser et leur faire accepter un nouvel environnement institutionnel, presque une nouvelle éthique du travail. Nous avons identifié les instruments introduits par le gouvernement central pour pénétrer des mécanismes de marché comme l'appel d'offre compétitif obligatoire ou la transformation d'un service hospitalier évalué en fonction d'indicateurs définis par le gouvernement central. Nous avons insisté également sur la dynamique de moyen terme, qui conduit progressivement à une transformation des comportements, et, de manière centrale dans notre analyse, qui les rend plus prévisibles, ce qui donne des capacités de pilotage considérables au gouvernement central s'il peut modifier les objectifs et les indicateurs. Au-delà des effets micro, il nous semble que la logique de transformation par les normes et les indicateurs, de transformation institutionnaliste, produit des effets de moyen terme cumulatifs, facteur puissant de changement social et politique. Cette révolution bureaucratique, initiée par les conservateurs de Margaret Thatcher, s'est poursuivie indépendamment ou presque des alternances politiques, l'essentiel de cette dynamique ayant été repris et poursuivi par les néo-travaillistes.

Nous n'avons pas évoqué, dans cet article, les limites de ces transformations. Remarquons tout d'abord que, pour Weber, et contrairement à certains

goureux du management, une modification ancrée dans des transformations d'organisation et d'institutions ne produit pas de modifications de « l'intérieur » des individus, de leurs valeurs ou de leurs cultures. Ceci signifie que même si nous avons mis en évidence des dynamiques de moyen terme, qui produisent des transformations assez systématiques de comportements, ces transformations ne sont évidemment pas univoques et ne déterminent pas des changements de croyances ou de valeurs des individus. Dans différents secteurs, des oppositions ont été organisées contre ces transformations. Dans d'autres cas, les individus se sont adaptés au cadre sans transformation de leurs valeurs, de leurs croyances. D'autres ont multiplié les résistances au niveau micro contre ces réformes (14). Enfin, des effets non prévus et des effets pervers des évolutions sont mis en évidence de manière systématique, ce qui incite les dirigeants néo-travailleurs à modifier à nouveau leur système d'indicateurs.

À certains égards, l'analyse que nous présentons peut-être vue comme assez banale, à savoir le triomphe de « l'esprit gestionnaire » analysé par Ogien (1995), mais un esprit gestionnaire mobilisé dans un projet politique de restructuration d'un État pour s'inscrire dans un capitalisme mondialisé. Ceci invite à un rapprochement plus systématique entre les travaux sur la sociologie du management, de ses recettes et des résistances dans les organisations publiques et privées, et sur les dynamiques de transmission et de résistance à différentes pratiques, soit au niveau précis des mécanismes comme le fait Segrestin (2004), soit à la recherche plus aléatoire d'un « nouvel esprit » des organisations publiques à la suite du travail de Boltanski et Chiapello (1999).

Pour finir, soulignons un paradoxe des travaux contemporains sur l'État et la contradiction entre le constat d'ingouvernabilité des sociétés d'une part, de concentration de moyens de coercition par l'État d'autre part. Certains auteurs, qui s'inscrivent notamment dans le domaine de l'action publique, des régulations ou de la gouvernance multiniveaux, apportent des preuves de formes d'érosion, de remise en cause, de perte de centralité. Les travaux sur les politiques publiques, puis sur l'action publique menés par des politistes et des sociologues ont permis de déconstruire la catégorie État, de se libérer de cette pesanteur pour analyser les fonctionnements concrets, les dynamiques d'institutionnalisation, de gouvernement et de gouvernance, les réformes de l'État. Ces travaux sur l'action publique conduisent à mettre l'accent sur l'illusoire unité de l'État, les enchevêtrements, les éclatements de pouvoirs, les dynamiques brouillonnes de formation de la gouvernance européenne, les interactions multiples entre groupes et organisation ou les échecs de l'État... On y voit pas ou peu de preuve de la capacité de l'État à transformer radicalement les comportements. À l'inverse, les travaux d'une partie de la sociologie critique insistent sur le triomphe du néolibéralisme et de la discipline imposée

(14) On renvoie au programme pluriannuel de recherche en cours « *Public services* » de l'*Economics and Science Research Council* sur les effets inattendus et les détournements de ces processus : <http://www.publicservices.ac.uk/category/research/>.

par l'État, une partie des arguments présentés dans cet article vont d'ailleurs dans ce sens. Pourtant, pour être complet, il faudrait détailler les formes de résistances, les impasses, les échecs de ces programmes.

Ces perspectives contradictoires sur la recomposition de l'État encouragent non pas le retour de la sociologie de l'État, mais le développement d'une sociologie de l'État plus en phase avec la « nouvelle phase de l'État » qu'avait identifiée Poggi (1996), qui prend en partie les formes d'analyse de la régulation/réglementation (Hood, Rothstein and Baldwin, 2001 ; Rouban, 1998). Hood et ses collègues suggèrent notamment que l'État agit désormais davantage par l'utilisation des règles et la détermination des standards et paramètres de l'action publique plutôt que par l'intervention directe. La Grande-Bretagne est un laboratoire de ces transformations.

Notons cependant que si notre interprétation en termes de « révolution bureaucratique » est correcte, alors les mécanismes de diffusion et d'imitation devraient pouvoir être identifiés non seulement dans le cas britannique, mais largement au-delà. Il nous semble que les transformations en cours de la gestion publique française, par exemple en matière de recherche, de santé ou de décentralisation mériteraient d'être analysées en ces termes.

Patrick LE GALÈS

CEVIPOF – CNRS-Sciences-Po
98, rue de l'Université
75007 Paris

patrick.legales@sciences-po.fr

Alan SCOTT

Department of Sociology
School of Political Science & Sociology
University of Innsbruck
Universitätsstraße 15
A 6020 Innsbruck – Austria

Alan.scott@uibk.ac.at

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baldwin R., Cave M.**, 1999. – *Understanding regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Boltanski L., Chiapello E.**, 1999. – *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Brinton M., Nee V.** (eds.), 1998. – *The new institutionalism in sociology*, Stanford, Stanford University Press.
- Burgi N.**, 1992. – « État faible, pouvoir fort : l'exemple de la Grande-Bretagne », *Revue française de science politique*, 42, 3, pp. 402-416.
- Crouch C., Streeck W.** (éds.), 1998. – *Les capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte.
- Desrosières A.**, 1993. – *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte.

- Di Maggio P., Powell W.**, 1991. – « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organization fields » dans **W. Powell, P. Di Maggio** (eds.), *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Dixon J.**, 2002. – « Health care, modernising the Leviathan », *Political quarterly*, 72, 1, pp. 30-48.
- Dunleavy P., Hood C.**, 1994. – « From old public administration to new public management », *Public money an management*, 14, 3, pp. 9-16.
- Gamble A.**, 1994. – *The free economy and the strong state*, Houndmills, Basingstoke.
- Du Gay P.**, 2004. – « Against enterprise (but not against “enterprise” for that would make no sense) », *Organization*, 11, 1, pp. 37-57.
- (ed.), 2005. – *The values of bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G.**, [1990] 2007. – *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L.**, 1996. – *The new public management in action*, Oxford, Oxford University Press.
- Faucher King F., Le Galès P.**, 2007. – *Tony Blair 1997-2007, le bilan*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Harvey D.**, 1989. – *The urban experience*, Baltimore, John Hopkins Press.
- Hassenteufel P.**, 1997. – *Les médecins face à l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hedström P., Swedberg R.** (eds.), 1997. – *Social mechanisms : an analytical approach to social theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hirst P.**, 1996. – « Democracy and civil society » dans **P. Hirst, S. Khilnani** (eds.), *Reinventing democracy*, Oxford, Blackwell.
- Hood C.**, 1995. – « Contemporary public management : a new global paradigm ? », *Public policy and administration*, 10, 2, pp. 104-117.
- Hood C., Rothstein H., Baldwin R.**, 2001. – *The government of risk : understanding risk regulation regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T.**, 1999. – *Regulation inside government : waste watchers, quality police and sleaze busters*, Oxford, Oxford University Press.
- Jepperson R.**, 1991. – « Institutions, institutional effects and institutions » dans **W. Powell, P. Di Maggio** (eds.), *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Jessop B.**, 2002. – *The future of capitalist state*, Cambridge, Polity Press.
- Jobert B., Muller P.**, 1987. – *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lascoumes P., Le Galès P.** (éds.), 2004. – *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- 2007. – *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Le Galès P.**, 2001. – « Action publique et État » dans **Amélie Pouchet** (éd.), *Sociologie du travail : 40 ans après*, Paris, Elsevier, pp. 145-164.
- 2004. – « La restructuration de l'État en Grande-Bretagne : les instruments de contrôle et de surveillance » dans **P. Lascoumes, P. Le Galès** (éds.), *L'action publique et ses instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Levy J. D.** (ed.), 2007. – *State after statism. New state activities in the age of liberalization*. Harvard, Harvard University Press.
- Logan J. R., Molotch H. L.**, 1987. – *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, The University of California Press.
- Lorrain D.**, 2005 – « Urban capitalisms : European models in competition », *International journal of urban and regional research*, 29, 2, pp. 231-267.
- Mann M.**, 1993. – *The sources of social power. Vol II : The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 1997. – « Has globalisation ended the rise and rise of the nation-state ? », *Review of international political economy*, 4, 3, pp. 472-496.

- Mayntz R.**, 1993. – « Governing failures and the problem of governability » dans **J. Kooiman** (ed.), *Modern governance*, London, Sage.
- 1999. – « La teoria della governance : sfide e prospettive », *Revista Italiana di scienza politica*, 29, 1, pp. 3-21.
- Miller D.**, 2005. – « What is best value ? Bureaucracy, virtualism and local governance » dans **P. Du Gay** (ed.), *The values of bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Moran M.**, 2003. – *The British regulatory state : high modernism and hyper innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Newman J.**, 2001. – *Modernising governance, new labour, policy and society*, London, Sage.
- North D.**, 1990. – *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Polanyi K.**, 1947. – « Our obsolete market mentality », *Commentary*, 3, pp. 109-117.
- 1983. – *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- Poggi G.**, 1990. – *The state, its nature, development and prospects*, Stanford, Stanford University Press.
- 1996. – « La nature changeante de l'État, l'État et quelques aspects de son histoire » dans **S. Cassese, V. Wright** (éds.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte.
- Ogien A.**, 1995. – *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Pollitt C., Bouckaert G.** (eds.), 2000. – *Public management reform : a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R., Summa H., Waerness M.** (eds.), 2002. – *Performance or compliance ? Performance audit and public management in five countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Powell W., Di Maggio P.** (eds.), 1991. – *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Power M.**, 2005. – *La société de l'audit, l'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte [Trad. de *The audit society : rituals of verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997].
- Reed M.**, 2005. – « Beyond the iron cage ? Bureaucracy and democracy in the knowledge economy and society » dans **P. Du Gay** (ed.), *The values of bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Rose N.**, 1991. – « Governing by numbers, figuring out democracy » dans *Accounting, organizations and democracy*, 16, 2, pp. 673-697.
- 1996. – « The death of the social : re-figuring the territory of government », *Economy and society*, 25, 3, pp. 325-356.
- Rose N., Miller P.**, 1992. – « Political power beyond the state : problematics of government », *British journal of sociology*, 43, 2, pp. 173-205.
- Rouban L.**, 1998. – « États occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, 1, pp. 131-149.
- Saint-Martin D.**, 2000. – *Building the new managerialist state*, Oxford, Oxford University Press.
- Salamon L.** (ed.), 2002. – *The tools of governance. A guide to the new governance*, New York, Oxford University Press.
- Scott R.**, 1991. – « Unpacking institutional arguments » dans **W. Powell, P. Di Maggio** (eds.), *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Scott A.**, 1996. – « Bureaucratic revolutions and free market utopias », *Economy and society*, 25, 1, pp. 89-110.
- 1997. – « Modernity's machine metaphor », *British journal of sociology*, 48, 4, pp. 561-575.
- Scott J. C.**, 1998. – *Seeing like a state*, New Haven, Yale University Press.
- Segrestin D.**, 2004. – *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin.
- Shonfield A.**, 1965. – *Modern capitalism : the changing balance of public and private power*, Oxford, Oxford University Press.
- Strathern M.**, 2000. – *Audit culture : anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London, Routledge.

- Vogel S.**, 1996. – *Freer markets, more rules : regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- Weber M.**, [1918] 1988. – «Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland» dans **J. Winkelmann** (hrsg.), *Max Weber : Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- [1922] 1972. – *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (Studienausgabe)*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- 1948. – «Capitalism and rural society in Germany» dans **H. H. Gerth, C. Wright Mills** (eds.), *From Max Weber. Essays in sociology*, London, Routledge, pp. 363-385.
- Weiss L.** (ed.), 2003. – *States in the global economy. Bringing domestic institutions back in*, Cambridge, Cambridge University Press.