JACQUES ROLLET [1]

L'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE ET EN GRANDE-BRETAGNE : COMPARAISON DE DEUX RÉFÉRENTIELS

L'ensemble des mutations regroupées aujourd'hui sous le terme de mondialisation invite les chercheurs en science politique à s'interroger sur la manière dont les différents gouvernements conçoivent leur action dans le cadre de l'État-nation dont ils ont la responsabilité. Il nous semble tout indiqué de mettre en œuvre notre investigation en menant une comparaison entre deux gouvernements ayant accédé aux responsabilités la même année : c'est en effet en 1997 que Tony Blair et Lionel Jospin sont devenus Premiers ministres de Grande-Bretagne et de France, le premier ayant été réélu en 2001, le second battu en 2002. Il ne s'agit pas d'étudier de manière détaillée les actions publiques menées de part et d'autre de la Manche pendant ces cinq années. Il est à notre avis plus important d'analyser les fondements et principes de l'action publique tels qu'ils ont été et sont énoncés par ces deux leaders se réclamant de la social-démocratie. Dans la problématique française d'analyse des politiques publiques, il s'agit en d'autres termes de mettre au jour le référentiel justifiant l'action à mener, dans les deux cas. Notre étude comporte donc trois parties : la présentation des concepts permettant la comparaison, la mise au jour du référentiel de Tony Blair, enfin celle du référentiel de Lionel Jospin.

1. Maître de conférences en science politique, Département de sociologie, membre du GRIS (Groupe de recherches Innovations et Société), Université de Rouen.

L'analyse des politiques publiques en France

Depuis une quinzaine d'années, l'analyse des politiques publiques en France est dominée par la problématique qui insiste sur l'importance de la dimension cognitive chez les acteurs d'une politique nationale ou locale. L'ouvrage collectif intitulé *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*[2] a bien retracé l'histoire de cette notion depuis sa genèse présentée dans l'ouvrage *L'État en action* de Bruno Jobert et Pierre Muller[3]. Le même Pierre Muller a, trois ans plus tard, publié dans la collection « Que sais-je ? », *Les Politiques publiques*, ouvrage dans lequel on trouve présenté l'ensemble des éléments gravitant autour du référentiel. Ce terme désigne la représentation de la réalité sociale et politique sur laquelle l'acteur veut intervenir. Il comporte donc un élément cognitif mais également un élément opératoire. C'est ce lien entre représentation et action qui permet de distinguer le référentiel de l'idéologie. Dans *La Construction du sens...*, Pierre Muller distingue quatre composantes du référentiel : les valeurs, les normes, les algorithmes, les images. Les valeurs sont les représentations les plus fondamentales (la liberté, l'égalité, la justice et leur articulation entre elles, par exemple). Les normes énoncent l'écart entre le réel souhaité et son état présent (exemple : il faut traiter le problème de l'exclusion sociale). Les algorithmes expriment une théorie de l'action en termes de relations causales du type : si... alors (si on institue un revenu minimum d'insertion, on fait disparaître l'exclusion). Enfin les images sont porteuses des valeurs (la SNCF, une entreprise au service de ses clients).

Il est évident que cette notion clé qu'est le référentiel est particulièrement bien accordée à l'étude des courants politiques qui prétendent agir fortement sur la société dans laquelle ils se trouvent. C'est le cas des partis sociaux-démocrates au sens commun du terme, partis qui prétendent articuler dans leurs actions le politique, l'économique et le social. Le Parti socialiste en France et le Parti travailliste, *New Labour*, en Grande-Bretagne. Avant de mettre en œuvre la comparaison entre ces deux forces politiques au pouvoir dans les années 1997-2002, il est important de savoir que, dans les démocraties contemporaines où le marché concurrentiel joue un rôle déterminant, le référentiel qui tend à s'imposer concernant le pouvoir politique en tant que gouvernement peut être caractérisé par deux notions formulées en anglais : *accountability* et *problem solving*[4]. Le premier terme désigne le fait d'être tenu pour responsable, de devoir rendre des comptes ; le second désigne le fait qu'on attend désormais d'un gouvernement des résultats tangibles. Il doit, autrement dit, être efficace. Ces deux attentes : contrôle démocratique par le citoyen, efficacité, obligent les partis sociaux-démocrates à ne plus se

2. Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, L'Harmattan, 1995.
3. PUF, 1987.
4. Voir à ce sujet: Jean Leca, « La gouvernance de la France sous la Ve République », *in* François d'Arcy et Luc Rouban (dir.), *De la Ve République à l'Europe*, Presses de Sciences po, 1996.

contenter d'un discours justifiant l'interventionnisme de l'État-providence, dans la mesure où celui-ci est ressenti par un nombre croissant de citoyens-contribuables comme coûteux et inefficace dans les domaines de la gestion de l'exclusion et du chômage, dans le domaine de la délinquance qui s'étend désormais aux mineurs. C'est sur ces points cruciaux que le Parti socialiste diffère du *New Labour* et Lionel Jospin de Tony Blair.

Le référentiel de Tony Blair

Tony Blair est Premier ministre du Royaume-Uni (Grande-Bretagne et Irlande du Nord) depuis mai 1997. Rappelons les résultats électoraux qui l'ont conduit et reconduit à ce poste : le 1er mai 1997, le *New Labour* obtient 43,20 % des voix aux élections législatives et 419 sièges sur 659 (en 1992, ce parti n'avait obtenu que 271 sièges sur 651). Le 7 juin 2001, le *New Labour* réussit pratiquement la même performance en obtenant 42,20 % des voix et 413 sièges sur 659. Cette réélection aiguise la curiosité d'autant plus qu'elle contraste avec la défaite de Lionel Jospin dès le premier tour de l'élection présidentielle française de mai 2002.

L'étude des éléments constituant le référentiel blairiste devrait nous permettre d'y voir plus clair. Chacun sait que son programme et son idéologie ont été popularisés par un de ses proches, le sociologue Anthony Giddens, sous le terme de « troisième voie » pour désigner le dépassement du libéralisme d'un côté, de la social-démocratie de l'autre[5]. Nous aurons l'occasion d'y revenir à propos des images dans le référentiel. Cette notion, française d'origine, s'applique particulièrement bien à la démarche de Tony Blair dans la mesure où il tient, en tant qu'acteur, un discours qui vérifie le langage du chercheur : « La politique est d'abord et avant tout une question d'idées[6]. » Il ajoute, à ce propos, que les idées ont besoin d'être clairement affichées pour devenir populaires. Cela implique que ces idées soient assumées sans ambiguïté et sans états d'âme. C'est le cas du référentiel blairiste qui se veut offensif. Nous le présentons en appliquant la distinction proposée par Pierre Muller, entre les quatre composantes : valeurs, normes, algorithmes et images.

Les valeurs mises en avant par Blair sont situées sur un arrière-fond relevant de ce que Giddens ou Beck appellent « la modernité réflexive[7] ». Il affirme en effet que ce sont les individus qui doivent réussir et que, pour ce faire, il faut une société forte. Le primat de l'individu illustre le pôle modernité, mais l'idée de société forte indique que cette modernité a pris en quelque sorte une distance par rapport à elle-même : les individus ont besoin de familles solides et d'un État intelligent soutenant les institutions publiques. Le terme de « modernité réflexive » prôné par l'un des guides intellectuels de Blair dénote une lucidité sur les limites du libéra-

5. Anthony Giddens, Tony Blair, *La Troisième Voie : le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, 2002.

6. *Ibid.*, p. 225.

7. Ulirch Beck, Anthony Giddens, Scott Lash, *Reflexive Modernization*, Cambridge (UK), Polity Press, 1994.

lisme économique. Quatre valeurs se détachent : l'égalité de tous et pour tous, affirmation par laquelle le Premier ministre se distingue des conservateurs (voir sa réforme de la Chambre des Lords), l'égalité des chances, notion qui préserve le dynamisme de chacun à la différence de l'égalité abstraite de la gauche classique, la responsabilité individuelle, présentée sous la forme : pas de droits sans responsabilité [8], ou : pas d'allocations sans responsabilité des parents [9], enfin la communauté qui doit émaner de la vitalité de la société civile à laquelle l'État ne doit en aucun cas se substituer. Voici ce qu'écrit Tony Blair : « Le mot "communauté" a différentes acceptions plus ou moins heureuses, mais pour moi il exprime la mutualité des intérêts et des obligations transcendant l'intérêt personnel. » La préoccupation centrale est d'avoir une véritable communauté politique tout en écartant le communautarisme et le jacobinisme. Cela suppose un accord sur des valeurs communes, c'est-à-dire de dépasser la sous-estimation par la gauche classique de la responsabilité individuelle par exemple en matière de délinquance et la sous-estimation par la droite des conditions de vie sociale. Ces valeurs n'impliquent pour Tony Blair aucun dogmatisme quant aux moyens. L'erreur de la gauche a été selon lui d'élever les moyens au même rang que les valeurs. Il revendique pour définir sa politique un terme habituellement péjoratif : « Notre approche peut être qualifiée de "révisionnisme permanent", c'est-à-dire une recherche continuelle des meilleurs moyens pour atteindre nos objectifs [10]. »

Ces valeurs prônées par Tony Blair induisent des normes qui reposent essentiellement sur la volonté de dépasser l'attitude idéologique en politique. Il s'en explique clairement dans l'interview qu'il a donnée au magazine *Le Point* du 31 janvier 1998 : « Il est grand temps en effet de rénover la politique. Le XXe siècle a tourné autour d'une grande bataille idéologique entre "capitalisme" et "socialisme". Cette lutte n'est plus pertinente. Et l'époque où les gouvernements arrivaient au pouvoir avec des programmes qui ne tenaient pas compte des réalités est révolue. » Cette volonté de transcender les idéologies est une norme fondée sur la conviction-constat que les gouvernements doivent faire face, dans le monde développé, aux mêmes enjeux : « C'est une façon de reconnaître la similitude des problèmes auxquels sont confrontés tous les pays développés aujourd'hui. Comment être compétitif dans une économie de plus en plus internationalisée ? Comment assurer notre sécurité dans un monde marqué par une profonde insécurité économique et sociale ? De nouveaux problèmes comme le crime, l'environnement, la place des femmes n'appellent-ils pas un autre type de politique [11] ? » Devant cette similitude des problèmes, Blair se situe au-delà de la social-démocratie classique et de la droite et ce de manière normative : « Je suis convaincu, pour ma part, qu'il existe une troisième voie. L'État ne peut-il pas conserver un rôle majeur

8. *La Troisième Voie*, *op. cit.*, p. 78.
9. *La Nouvelle Grande-Bretagne*, L'Aube, 1996, p. 231.
10. *La Troisième Voie*, *op. cit.*, p. 233.
11. *Ibid.*

mais d'un type différent ? N'est-il pas préférable qu'il exerce une fonction d'organisation et de soutien plutôt que de tout financer et de s'occuper de tout ? » L'antinomie ou l'alternative entre État et marché, posée par la social-démocratie et le libéralisme, n'est pas juste. Il s'agit d'éviter que l'aide de l'État n'apparaisse comme de la complaisance et de ne pas confondre grand État et État fort, selon les expressions employées par Anthony Giddens.

L'énoncé très affirmatif des normes chez Blair et Giddens engendre des algorithmes repérables qu'on trouve en grand nombre dans *La Troisième Voie* ainsi que dans l'interview du *Point*. On peut relever quatre impératifs majeurs pour l'action : il s'agit d'abord de ramener les chômeurs dans le monde du travail d'où le programme Welfare to Work, qui indique bien que le travail est explicitement présenté comme la voie de l'intégration sociale. Il s'agit ensuite de responsabiliser les Britanniques : pas de droits sans responsabilités. Ces deux impératifs constituent le refus de tout assistanat et se distinguent du discours de la victimisation des « exclus ». L'éducation devient un souci prioritaire puisque le chômage est lié à l'absence de qualification. Enfin la décentralisation et l'autonomie accordée à l'Écosse constituent le relais institutionnel de cette orientation qui vise à responsabiliser. Il y a dans ce référentiel une entrée en force du réalisme politique dans la mesure où la réaction des contribuables est souvent invoquée pour justifier l'affirmation selon laquelle l'État n'a pas à assurer l'assistance d'individus qui ne s'impliqueraient pas eux-mêmes dans le changement de leur condition.

Les images qui constituent la quatrième dimension du référentiel sont connues en ce qui concerne Tony Blair : « la troisième voie » est une formule qui inscrit clairement la prise de distance à l'égard de la social-démocratie classique. Elle est accompagnée de la dénomination du *New Labour*. Tout est fait pour indiquer la volonté de changement, présenté comme un progrès, comme un dépassement. Le titre de l'ouvrage précédent d'Anthony Giddens est significatif : *Beyond Left and Right, the Future Radical Politics* (Au-delà de la gauche et de la droite, la future politique radicale) [12]. Il s'agit bien d'un révisionnisme assumé qui tranche avec ce que nous allons découvrir à présent : le référentiel de Lionel Jospin, en tant que chef du gouvernement français de 1997 à 2002.

Le référentiel de Lionel Jospin

Le référentiel de Lionel Jospin, tel qu'il l'énonce en tant que Premier ministre, de 1997 à 2002, est plus difficile à décrypter que celui de Tony Blair, car ce dernier veut exprimer et inscrire dans les faits un renouvellement doctrinal de son parti, alors que manifestement le Premier ministre français tente de s'adapter aux réalités économiques et sociales d'une société dont il se sent responsable, sans rien changer de ses convictions socialistes. Cette complexité se manifeste de plusieurs manières : les valeurs et les normes sont mêlées, la République est mise en avant et le socialisme peu évoqué sauf devant les

12. Stanford (É.-U.), Stanford UP, 1994.

militants du parti, l'articulation entre la fin et les moyens n'est pas clairement perceptible.

Les valeurs et les normes sont presque toujours présentées ensemble, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où la globalisation qui les rassemble se fait sous l'égide du « pacte républicain ». C'est dans la déclaration de politique générale du 19 juin 1997 que le nouveau Premier ministre en appelle à ce pacte. Trois valeurs sont nommées comme telles dans ce discours : la solidarité, l'égalité, la sécurité [13]. La solidarité est présentée comme devant s'exercer au bénéfice de tous et entre les générations. L'égalité est celle de l'accès à la santé, au savoir, à la justice. Quant à la sécurité, elle est « un droit fondamental de la personne humaine ». Dans tout le reste du discours, les valeurs sont au fond les normes édictées par la République française.

Le socialisme, qui n'est jamais évoqué dans ce discours, s'efface donc devant la République. Tous les thèmes de la IIIe République sont alors déclinés, ce qui ne manque pas de poser question pour un référentiel énoncé en 1997. Il est significatif que le Premier ministre revienne au socle culturel : « Il convient de faire retour à l'esprit républicain. Avant même de s'inscrire dans des institutions, la République, c'est un état d'esprit. Cet état d'esprit, il nous faut le conforter, partout, et d'abord chez les femmes et les hommes qui servent la République. Plus que jamais, alors que la vie publique pâtit de l'individualisme et du règne de l'argent, il est indispensable de rétablir les règles de l'éthique républicaine. » Nous sommes ici au cœur de l'identification entre valeurs et normes. La République se voit assigner une fonction religieuse : remettre l'individu dans le groupe, lutter contre le règne de l'argent, selon une formule qui n'est pas sans évoquer le règne de Mammon dénoncé dans les Évangiles...

Les termes de nation, d'État, de citoyen sont ensuite déclinés et articulés selon la logique datant de la Révolution française : « De la base au sommet de l'État, du fonctionnaire au ministre, une seule façon d'être et d'agir, une seule façon de décider, doit prévaloir : celle du service de la nation. Nous sommes des citoyens responsables de l'État au service des citoyens ; nous leur devons compte, nous leur rendrons compte. C'est ainsi que l'État peut être véritablement l'expression de la nation. La nation est non seulement la réalité vivante à laquelle nous sommes tous attachés, mais surtout le lieu où bat le cœur de la démocratie, l'ensemble où se nouent les solidarités les plus profondes. Elle reste le cadre naturel des réformes essentielles dont notre pays a besoin. » Le cadre de l'action publique n'est pas l'Europe, mais la France, selon ces affirmations. Le Premier ministre assigne à l'Europe une tâche qui doit rester dans la droite ligne de ce qu'il déclare : « Elle ne saurait se substituer à la nation, mais la prolonger, l'amplifier. » Le modèle républicain ne saurait être complet sans la mise en valeur de l'école du même nom. Lionel Jospin complète l'idéal type d'une manière parfaite : « Dans la nation, faire retour à la République, c'est d'abord se confier à l'école. L'école est le berceau de la République. Outre sa mission

13. *Le Monde*, 21 juin 2002.

d'instruction, elle doit assurer l'apprentissage du civisme. Dès l'enfance, il faut faire naître et vivre durablement un profond sentiment d'attachement aux valeurs républicaines, au premier rang desquelles la laïcité, le respect de la chose publique, l'adhésion à une citoyenneté active et responsable, ensemble indissociable de droits et de devoirs. » Ce développement aurait pu être fait en 1882 par Jules Ferry. Les valeurs prônées par Lionel Jospin sont celles de la IIIe République. Il est décisif par conséquent de découvrir les raisons pour lesquelles un Premier ministre socialiste peut occulter son idéologie. Est-ce pure tactique ou embarras plus profond ?

La réponse nous est en partie fournie dans le discours prononcé par le Premier ministre le 30 août 1998 à La Rochelle devant les participants de l'université d'été du Parti socialiste. Les destinataires n'étant plus les mêmes, les thèmes changent ; Lionel Jospin s'explique sur les fondements idéologiques de son action gouvernementale. Il dit clairement : « Notre socialisme est réformiste », mais ajoute : « Nos convictions doivent être compatibles avec l'intérêt général. » Deux remarques s'imposent : cette fois, il n'y a plus d'ambiguïté, la révolution ne fait plus partie de l'identité et des objectifs des socialistes français. On sait qu'il a fallu attendre le congrès de Rennes en 1990 pour que le Parti socialiste renonce, dans sa déclaration de principes, à son identité révolutionnaire. Mais on ne peut manquer de s'interroger sur le sens qu'il faut donner à la seconde affirmation. Lionel Jospin veut-il dire que le socialisme pourrait être incompatible avec l'intérêt général ? La suite nous conduit à des interrogations tout aussi fortes d'autant plus que l'auteur du discours réunit deux réalités qui ne sont pas supposées évoluer en même temps. Ayant déclaré que les différentes familles de la Gauche plurielle se changeaient elles-mêmes dans l'action, il synthétise son propos : « [...] il s'agit pour nous, dans un même mouvement, de redéfinir notre identité et de transformer la société ». Jusqu'alors les idéologies qui avaient pour contenu la transformation de la société constituaient l'identité de leurs émetteurs et ne s'élaboraient pas dans l'action de transformation. C'est d'autant plus surprenant que Lionel Jospin nous laisse, immédiatement après, entendre le contraire. On pourrait penser qu'il se situe dans la ligne d'Édouard Bernstein, celle du révisionnisme. Or il n'en est rien. Lionel Jospin insiste sur la primauté de la fin par rapport aux moyens, mais d'une manière telle qu'elle renvoie à des difficultés considérables que nous allons envisager ensuite. Citons-le d'abord : « Je ne partage pas l'opinion émise jadis par Bernstein "La fin n'est rien, le mouvement est tout" […]. Pour moi, le socialisme démocratique, c'est l'invention constante d'une juste articulation entre les fins et les moyens. Ce sont nos valeurs qui fondent notre identité politique, plus que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Si les fins que poursuit notre engagement doivent rester pérennes, les moyens, eux, peuvent être reconsidérés, adaptés, voir changés, si les circonstances le requièrent, si c'est la condition pour qu'ils restent efficaces et continuent à faire vivre nos valeurs. Pour ma part, je reste ferme quant aux fins, mais je sais être souple quant aux moyens. » Toute la question est de savoir, et c'est celle que posait précisément Bernstein, si on peut séparer ainsi fins et moyens, si le

changement de moyens ne change pas la fin elle-même. Le Premier ministre ne veut pas aborder cette question : il ne voit pas de problème dans l'ouverture du capital ou la privatisation d'entreprises publiques parce que « la fin est plus décisive que le moyen ». La différence entre cette attitude et celle de Tony Blair est flagrante. Ce dernier parle résolument de troisième voie là où Lionel Jospin réaffirme un socialisme réformiste dont les fins n'auraient pas changé (par rapport, implicitement, à celles du socialisme révolutionnaire).

Le paradoxe est posé par Lionel Jospin lui-même quand il déclare : « Je suis pour un volontarisme réaliste. » Ces deux termes ne sont généralement pas associés. Il s'ensuit un certain nombre de normes plus particulières dont le primat donné au service public : « Pour nous, le service public représente une valeur. Il relève d'une vision de la société à laquelle nous tenons absolument. Il est au cœur du lien social. Il est un des garants de l'égalité entre les citoyens. Le service public n'est ni archaïque ni dépassé. » On trouve là le mixte entre socialisme et républicanisme avec ce primat de l'action de l'État qui explique la réticence du Premier ministre devant la volonté d'autonomie des partenaires sociaux. C'est ainsi que dans ses entretiens avec Alain Duhamel, il fait part de ses réticences devant l'action de la CFDT et du Medef : « L'arrivée d'une nouvelle direction à la tête du patronat, le choix par la CFDT d'un dialogue particulier – que je ne discute pas mais qui n'a pas été sans conséquences – avec le Medef et la complexité des relations entre les différents syndicats français, tout cela n'a pas aidé à renouer les fils d'un dialogue social devenu, disons, aléatoire [14]. » L'attitude qui a été la sienne concernant le Pare (plan d'aide de retour à l'emploi) illustre une culture dans laquelle le changement social doit se faire par la loi et non par le contrat entre partenaires : « Le Pare devait découler d'un accord passé entre les organisations syndicales et le patronat. Dans un premier temps, nous n'avons pas agréé la convention issue d'un accord entre celui-ci et trois syndicats [15]. » Le gouvernement Jospin a fini par agréer le Pare, mais n'a pas apprécié l'initiative et l'autonomie des partenaires sociaux. Le changement d'attitude est toujours consécutif, de sa part, à des réactions défensives, ce que fait remarquer Alain Duhamel : « Dernier point : les privatisations. Vous n'aimez pas beaucoup le mot, mais il n'en est pas moins vrai que les privatisations, partielles ou pas, se sont poursuivies sous votre gouvernement. » Lionel Jospin : « Je reconnais qu'il y a eu là un infléchissement, dans la pratique, de ce qu'étaient mes affirmations initiales [16]. » Ce qui correspond aux algorithmes d'une politique publique est, chez Jospin, soit conforme à la logique républicaine, soit une remise en cause de la logique socialiste. Un tel tiraillement n'est pas propice à la création d'images popularisant l'action publique. C'est pourquoi ce sont des décisions gouvernementales qui en tiennent lieu : les 35 heures, les emplois-jeunes, la couverture maladie universelle, mesures à

14. *Le Temps de répondre*, Stock, 2002.
15. *Ibid*., p. 129.
16. *Ibid*., p. 133.

portée symbolique auxquelles il faut ajouter évidemment « la Gauche plurielle », formule qui n'est pas de nature à clarifier le référentiel gouvernemental.

La présentation des référentiels gouvernementaux de Tony Blair et Lionel Jospin constitue selon nous le soubassement nécessaire à toute analyse comparative qui voudrait étudier la manière de se situer, dans les processus de mondialisation, de ces nations que sont la Grande-Bretagne et la France. Nous avons volontairement privilégié, dans l'analyse des politiques publiques, l'étude de la dimension cognitive, qui s'attache à la mise en évidence du ou des référentiels au nom desquels est menée l'action. Cette étude est indispensable à une science de l'action publique si on ne se contente pas d'un empirisme plat, si en d'autres termes on veut saisir au nom de quelle interprétation du monde et de la société les acteurs politiques déclarent vraie et indispensable leur orientation.