Les actes de désobéissance civile comme critère

Albert Ogien

Occasional Paper 2
Paris, Institut Marcel Mauss – CEMS
2011

Les actes de désobéissance civile comme critère[1]

Albert Ogien[2]

1 Je voudrais, pour situer cette intervention dans la perspective de ce séminaire (dont le thème est le travail de terrain en sociologie), expliciter le type de recherche empirique qui est présenté dans *Pourquoi désobéir en démocratie ?* C'est le genre d'enquête que je mène depuis une quinzaine d'années déjà, que je situe dans le prolongement direct du travail de terrain et que je conçois non pas comme un dépassement de l'enquête ethnographique, mais comme un approfondissement des questions qu'elle conduit à se poser. Si on considère qu'un travail de nature ethnographique vise en général à rendre compte des choses telles qu'elles se réalisent entre individus en interaction, ma démarche tranche sur deux points : a) la conception de l'objet de l'enquête (qui m'intéresse moins pour lui-même que pour le "potentiel de créativité" qu'il recèle – autrement dit, en ce qu'il permet de documenter un phénomène général auquel on peut le rapporter) ; b) le genre de données sur lesquelles repose l'analyse, qui renvoient plus aux éléments constitutifs de l'organisation sociale d'une forme d'activité pratique qu'à des activités en train de s'accomplir (c'est-à-dire plus au cadre préalable de l'action en commun qu'aux pratiques déployées par les individus pour redécouvrir et faire usage de ce cadre dans le cours de leurs échanges)[3].

Il ne s'agit nullement pour moi de disqualifier ce second moment de l'enquête (que j'ai pratiqué de longues années durant et que je tiens pour déterminant). Mais de porter attention et d'explorer plus avant, et de façon systématique, ce qu'implique l'idée (que nous retenons tous au moment de commencer le travail ethnographique) selon laquelle les individus élaborent ensemble l'action en commun dans laquelle ils sont engagés dans le temps même où ils l'accomplissent.

Prenons l'exemple de mon travail sur les actes de désobéissance civile dans certains services publics (Université, écoles, hôpital). Il repose exclusivement sur l'analyse des détails techniques (essentiellement liés à la mise en place de dispositifs informatiques de quantification administrative) qui organisent l'activité des agents et des professionnels de

---

1 Texte présenté au séminaire du CEMS, 24.4.2011.

2 Adresse de l'auteur : CEMS-IMM, EHESS, 190 av. de France, 75013 Paris. Email : ogien@ehess.fr

3 Sur ces points, voir "Créativité de l'objet, Inventivité des données. L'imagination sociologique *dans* et *pour* l'enquête de terrain", dans B. Olszewka & M. Barthélémy (éds.), *Les données de l'enquête*, Paris, PUF, 2011. Les articles cités sont disponibles en version PDF.

service public en fixant les tâches, en structurant le traitement des données et en établissant des relations entre systèmes d'information sur un mode automatisé. La nature de ces détails se découvre dans des textes de lois, des articles de règlements, des documents d'experts ou des manuels d'instructions. Bref, ce que j'ai examiné (pour obéir à ce que l'objet que j'ai défini me dictait de faire), c'est avant tout le ***mode d'emploi*** de la réforme gestionnaire de l'Etat en cours depuis plus d'un quart de siècle (ce qu'on appelle la "modernisation") tel qu'il est formulé dans les directives que les agents et les professionnels des administrations et des établissements publics *devraient* suivre s'ils *devaient* remplir les attentes de ceux qui les dirigent (et j'espère que tout le monde admet, avec les *science studies*, qu'un mode d'emploi ne permet *jamais* à lui-seul de réaliser l'opération qu'il décrit). Je ne cherche donc pas à rendre compte des pratiques, c'est-à-dire de la mise en œuvre concrète de la réforme de l'Etat dans l'ensemble des ministères, de la manière dont les directives y sont suivies, des conséquences de ce changement sur le travail des agents et de son incidence sur ce que fait le service public. Je ne rapporte pas non plus les contestations et les conflits auxquels cette transformation donne lieu en cherchant à restituer le point de vue des agents au sujet des règles qui s'imposent à eux ou des justifications qu'ils donnent à leur refus de les appliquer. Tout cela peut faire l'objet d'autres recherches. La question se pose donc de savoir : qu'est-ce au juste que j'étudie ; et est-ce que les données que je recueille et analyse peuvent encore être considérées comme de nature ethnographique ?

Ma démarche repose sur un postulat que je déduis de mon expérience d'enquêteur de terrain : pour appréhender ce que font ensemble des individus pris dans une activité pratique, il importe - avant de les interroger sur ce qui se passe et d'observer des scènes d'interaction, et pour saisir le plus pleinement possible ce qu'ils font et disent une fois que l'observation a commencé - de s'intéresser aux contraintes ***matérielles initiales*** qui pèsent sur l'action en commun dans laquelle ils sont engagés. C'est qu'une part importante (que l'ethnographie néglige souvent) de ce qui guide les conduites individuelles pré-existe à l'engagement effectif des personnes dans l'action. Je pose que cette part est contenue dans ces contraintes - ou qu'elle est immanente à ce que j'appelle la matérialité du social. Cette matérialité, il faut aller la débusquer dans l'environnement physique, conceptuel, situationnel et institutionnel dans lequel une action en commun s'inscrit (c'est-à-dire dans cet "espace objectif de relations" qui spécifie ce qu'il est acceptable de faire dans une circonstance d'action donnée)[4]. C'est à l'intérieur de cet espace que les actes et les paroles des individus en interaction (dont on ne

4 Je reprends volontiers, et à escient, l'expression forgée par Bourdieu pour définir un champ, mais en lui donnant un contenu empirique et analytique tout à fait différent.

peut jamais prédire la nature et le mode d'expression) et les événements qui émergent deviennent mutuellement acceptables afin d'assurer la fluidité et la continuité des échanges. Mon idée est donc que la première tâche du travail ethnographique est d'identifier, de façon aussi détaillée que possible pour chaque contexte d'action observé, ce dont est constitué cet "espace objectif de relations".

Cette attention portée aux cadres préalables dans lesquels une action en commun s'engage se justifie également à mes yeux par la reconnaissance de la pertinence de deux "lois" sociologiques : 1) les pratiques des agents ne s'alignent jamais parfaitement sur les règles que les dirigeants d'une institution voudraient leur voir suivre ; autrement dit les phénomènes de l'arrangement au guichet, du jeu avec les règlementations, de l'aménagement avec la loi et de l'accommodation aux règles n'ont plus à être démontrés et il faut les tenir pour irrémédiables ; 2) il est impossible de savoir vraiment - ou d'expliquer - comment une intention (ou une décision) se traduit finalement en acte.

S'il n'est plus besoin de démontrer l'écart entre les intentions de dirigeants ou d'une institution et leur actualisation au quotidien et que les sociologues entendent faire progresser la recherche, ils doivent donc passer à autre chose. Et cet "autre chose", pour moi, c'est l'analyse de ce qui permet à une action en commun (quelle qu'elle soit) de se dérouler de façon fluide et satisfaisante - mais sans tomber dans les travers du déterminisme et du mentalisme. La solution que je retiens est la suivante : ce à quoi l'étude empirique d'une forme d'activité pratique concrète doit servir, c'est à produire des données venant documenter l'analyse de la manière dont la ***coordination de l'action*** se réalise dans la séquentialité même de sa réalisation (ou de comprendre comment les individus lient une séquence d'action en commun à une autre conjointement avec leurs partenaires dans le temps même de son accomplissement). En somme, l'horizon de la recherche n'est plus celui d'***une ethnographie d'une manière de faire mais celui d'une ethnographie des usages d'un savoir-faire en contexte*** (en acceptant une certaine conception du recouvrement radical entre raisonnement pratique et action ; et en faisant l'hypothèse que chaque forme d'activité pratique engendre un savoir-faire spécifique). Ce qui pose la question de savoir ce qu'est *analytiquement* un savoir-faire[5].

5 J'ai essayé d'expliquer cette manière de faire dans "Rules and Details. From Wittgenstein and Rawls to the Study of Practices", *Journal of Classical Sociology*, 9 (4), 2009.

2 Passons à notre travail sur la désobéissance. Nous sommes partis d'un fait : des actes de désobéissance civile sont commis par des individus qui en revendiquent le titre. Ce fait place le sociologue dans une situation où il n'a pas à substituer une définition savante à la définition ordinaire. C'est un de ce cas dans lequel il n'a pas à construire son objet pour s'écarter du sens commun puisqu'il y a une congruence totale entre l'acte commis et la manière dont il se présente. La seule intervention savante que je me suis permis de faire est de classer *conceptuellement* la désobéissance civile dans la catégorie des ***formes d'action politique***. Ce classement se justifie par le fait qu'elle qualifie est un acte qui consiste, pour un individu, à refuser d'appliquer une directive en le faisant en nom propre, de façon collective et non-violente, au nom d'un principe de bien commun supérieur à la légalité d'une autorité et en appelant la sanction, pour faire vivre dans le débat public une question d'intérêt général. Le sociologue ne devrait donc avoir aucun problème à admettre que ceux qui recourent à cette forme d'action politique savent ce qu'ils font et comment il convient de le faire (ce qui lui permet une seconde intervention conceptuelle : poser qu'ils maîtrisent un ***savoir-faire politique,*** puisque ceux qui se mettent en désobéissance savent exactement ce qu'ils font, sinon ils ne le feraient pas ce qu'il prétendent faire - ce qui est sans doute impensable vu le caractère public de leur acte). Le sociologue n'a pas non plus à se demander ce qui les motive à le faire : le refus d'obéir s'accompagne en effet toujours d'une revendication publique. Pour le sociologue, la question n'est donc pas : "pourquoi certains individus se mettent-ils en désobéissance ?", mais : "comment se construit et s'exprime la revendication qui justifie de commettre de façon légitime un acte illégal ? ". Sous cet angle, la désobéissance n'est pas un fait à expliquer (en demandant aux gens pourquoi ils font ce qu'ils font et en considérant les effets de leur action), mais une manifestation publique socialement organisée (au sens où la forme qu'elle doit prendre est donnée et connue avant qu'elle ne la prenne). Dès lors, elle devient un ***critère*** (un élément constitutif d'un phénomène) pour l'analyse d'un phénomène auquel elle renvoie. Dans le livre, la désobéissance nous sert en premier lieu de critère pour ***l'analyse de la démocratie*** (appréhender ce qu'est la démocratie à partir de la désobéissance), puis de critère pour ***l'analyse du politique*** (à partir de l'idée que la désobéissance civile est le fondement même de la démocratie, et pas la remise en cause du principe de représentation et de la règle majoritaire). Mais elle ne nous sert pas de critère pour analyser l'expérience individuelle des personnes qui désobéissent.

La définition de l'objet "désobéissance civile" s'est donc fait en deux étapes :

1. Clarifier les limites de l'usage du concept qui qualifie l'objet de l'enquête (*ce que recouvre le terme "désobéissance civile" en tant que forme d'action politique*), en définissant précisément le type d'activité pratique dans lequel cet objet s'inscrit (*les modalités de l'activité politique en régime démocratique)* ;
2. Fixer le contexte à l'intérieur duquel l'analyse de cet objet se mène (*les techniques utilisées pour conduire les affaires publiques et le passage à un modèle gestionnaire d'exercice du pouvoir*), en détaillant rigoureusement les éléments matériels et conceptuels qui façonnent les modalités d'actualisation de cet objet (*trois ou quatre politiques publiques prises dans le mouvement de réforme gestionnaire*).

Cette suite d'opérations de clarification conceptuelle vise à décomposer analytiquement l'enchâssement de strates qui composent la forme de raisonnement pratique que tout un chacun met approximativement en œuvre pour appréhender le spectre des significations d'usage qu'il est possible d'attribuer à un acte de désobéissance civile. D'abord le concept de politique ; puis la manière dont ce concept se traduit en pratiques dans un régime démocratique ; on peut ensuite envisager, parmi ces pratiques, cette forme d'action politique singulière qu'est la désobéissance civile ; et en venir enfin à considérer une actualisation concrète de cette forme d'action (un acte de désobéissance civile particulier) dans une situation (régime démocratique) et dans une circonstance donnée (elle même prise dans un contexte singulier : en entreprise ou en administration). Au terme de cette décomposition, s'est dégagé un premier groupe de catégories de jugement dont on peut à bon droit estimer qu'elles devraient être communes aux participants à la circonstance d'action étudiée (et donc figurer à l'arrière-plan de ce que les gens font et disent lorsqu'ils agissent de concert).

Cette façon d'entrer dans l'enquête oblige à procéder à un déplacement du site d'investigation : ce n'est plus l'action collective dans son déroulement, ses déterminants sociaux traditionnels, les acteurs qui la font être ce qu'elle est et ce qui en résulte concrètement dans l'ordre des relations sociales effectives qui retiennent l'attention, mais tout ce qui l'organise socialement et la rend possible, et dont on fait l'hypothèse qu'il oriente massivement l'ajustement des conduites individuelles les unes aux autres et leur assure leur cohérence d'ensemble.

3 ***D'où est venu l'intérêt pour le thème de la désobéissance civile ?*** Dans la suite de mes analyses sur *l'Esprit gestionnaire*, j'ai essayé de comprendre comment, depuis une quinzaine d'années maintenant, la « culture du résultat », la « démarche qualité », la

« logique de la performance » ou l'esprit d'entreprise s'imposaient aux professionnels de service public qui travaillent à l'école, à l'hôpital et à l'université. J'ai pensé qu'une manière commode de le faire était de partir d'un fait d'observation : l'existence et la multiplication de mouvements de rejet du modèle de direction qui introduit ces notions dans l'exercice quotidien de leur métier et qui s'expriment sous la forme d'actes de désobéissance civile.

Il faut cependant préciser les choses. Les actes de désobéissance civile qui se commettent en régime démocratique servent deux causes : celle du droit des étrangers (aide et accueil des clandestins, combat contre les expulsions, refus de la délation, opposition aux arrestations, etc.) ; et celle de la défense et du développement des pratiques de la démocratie. Dans ce second cas, les actes de désobéissance sont de deux sortes :

• soit un groupe de citoyens informés se met en illégalité en articulant sa revendication politique à une action de l'opposition parlementaire visant à modifier la loi ou à en imposer de nouvelles (Greenpeace, OGM, DAL, etc.) ;

• soit des individus décident de faire entendre une revendication collective qu'aucune organisation officielle ne prend en charge dans l'univers politique. C'est ce qui se passe dans le cas des agents et des professionnels de service public (enseignants, médecins, juges, policiers ou agents de la fonction publique) qui décident de se mettre ouvertement dans l'illégalité - en connaissance du risque de sanction encouru - en refusant de suivre des instructions dont ils pensent qu'elles font peser des menaces sur l'égal accès des citoyens à des besoins fondamentaux (santé, éducation, justice, etc.) ; ou nuisent aux libertés individuelles ; ou dégradent la qualité des prestations offertes aux usagers d'un service public.

C'est de cette seconde modalité de désobéissance que traite le livre. Que nous apprennent les revendications qui accompagnent les actes qui se commettent en son nom ?

1) Que lorsque les méthodes de gestion et de management en vigueur dans les entreprises dans un souci d'optimisation de la productivité sont mises en œuvre dans les administrations d'État, ceux qui sont sommés de s'y plier se trouvent dans la situation d'être les agents de réformes qui modifient les conditions d'accès aux droits sociaux et politiques de leurs concitoyens. Bref, qu'il existe une sorte de relation interne entre les actes qui composent leur travail quotidien et la nature intrinsèquement politique des instructions qu'ils doivent suivre pour l'accomplir. Autrement dit, la situation d'agent de service public permet de qualifier le refus de remplir une obligation professionnelle de désobéissance civile, en justifiant la non-application d'une de ces instructions par l'idée qu'elle porte une atteinte aux principes de la démocratie.

2) Que l'idée de "rentabilité" des services publics recouvre aujourd'hui un impératif bien défini : imposer aux administrations d'Etat d'en faire autant ou plus avec moins de personnel et moins de moyens. Cet impératif pourrait se suffire à lui-même. On observe cependant que la réalisation de ces gains de productivité (qui peut se justifier par l'argument de la dette publique) s'accompagne d'une autre visée : réduire l'idée que les citoyens continuent se faire de ce qu'ils sont en droit d'attendre de l'État, à savoir assurer un accès égal à tous à la santé, à l'éducation, à la justice, au logement ou à l'information ; permettre l'exercice des droits et libertés individuels ; fixer des normes et des standards - sanitaires, hygiéniques, industriels, environnementaux, professionnels, etc. - garantissant l'honnêteté et la régularité des transactions sociales et commerciales ordinaires ; intervenir, le cas échéant, dans l'organisation des activités collectives par le biais de subventions, de dégrèvements fiscaux, d'exonérations de charges, d'aides à la création, de soutien à l'activité industrielle, de nationalisations d'entreprises en faillite, etc. Bref, au nom de l'efficacité, les gouvernants mettent en œuvre des politiques de retrait et de concentration de l'Etat et de "déménagement du territoire" qui remettent pratiquement en cause des valeurs collectives politiques sur lesquelles repose un régime démocratique : l'égalité, la justice, la solidarité, le respect de la personne, l'accès aux "besoins vitaux".

Mon travail sur le cadre technique et conceptuel qui accompagne l'imposition d'une "logique du résultat et de la performance" dans les administration d'Etat (et qu'illustrent les revendications de ceux qui la contestent en commettant des actes de désobéissance) entend rendre compte de la pression qu'exercent tous les petits détails qui se nichent dans la routine de l'activité quotidienne et rappellent, en permanence et de façon insistante, aux agents et aux professionnels de service public qu'ils doivent adopter de nouvelles manières de faire, une nouvelle conception de ce en quoi leur travail consiste et un nouveau vocabulaire pour en parler. Quand on considère les revendications des désobéisseurs, on constate que c'est la formulation même des instructions qui leur sont données et la forme de raisonnement qu'elles véhiculent (ce ressassement des notions de performance, de résultat, d'excellence, d'évaluation, d'efficacité, de responsabilité, de concurrence, etc.) qui produit l'***émotion politique*** (l'écœurement face à une obligation indigne, ignoble ou inhumaine ; le dégoût devant un discours public répugnant ; l'incompréhension devant l'absurdité de lois ou de règlements qu'il faut appliquer ; l'irritation et la hargne devant le mépris affiché par une direction) qui déclenche le recours à cette forme d'action politique. Le pari que je fais lorsque je rends publics les textes ennuyeux et roboratifs de la littérature grise est d'approcher cette

émotion (en tablant sur le fait que tout un chacun est en mesure de la ressentir) en exposant le caractère répétitif et la tonalité paternaliste des textes de loi, rapports d'audits, prescriptions techniques et manuels de gestion qui diffusent la rhétorique de la réforme gestionnaire et en captant (sur un mode plus intuitif que démonstratif) un peu de l'atmosphère pesante dans laquelle cette réforme s'impose (ce qu'on entend, ce qu'on dit, ce qu'on pense, ce qu'on suppose, ce qu'on exige, ce qu'on reproche, etc.). Toutes ces choses qu'on peut ensuite relever dans les dires et les compte-rendus des personnes affectées par ce changement.

4 Il faut spécifier les conditions qui font qu'un refus est un acte de désobéissance. Tous les cas dans lesquels un agent ou un professionnel de service public (enseignant, juge, médecin, psychiatre, policier, gendarme, agent de Pole Emploi, travailleur social, etc.) n'applique pas une instruction qui lui est donnée ne sont pas des actes de ce type. Pour que le refus de se plier aux instructions devienne une désobéissance, il faut que ceux qui l'expriment revendiquent leur intention de ne pas remplir une obligation qui leur est faite. Et cette revendication, pour être légitime, ne peut se faire de n'importe quelle manière.

Il arrive que cette revendication soit sectorielle et localisée (comme lorsque des casernes de CRS refusent leur déménagement) ou qu'elle naisse de l'aversion à l'endroit d'une hiérarchie particulièrement indigne, injuste et méprisante (comme dans bien des cas de restructuration des services publics, comme celui de la justice ou de l'hôpital). Mais, le plus généralement, la désobéissance est un acte qui vient mettre au jour le caractère inacceptable des mesures décidées par les pouvoirs publics (comme dans le cas de la réforme des écoles ou celle de la formation des professeurs) ou attentatoires aux principes de la démocratie (comme dans l'obligation de délation faite aux agents de Pole Emploi ou aux travailleurs sociaux ou l'introduction du fichier Base élèves ou le fichage des malades mentaux). Dans tous les cas, il ne s'agit pas d'actes laissés dans la clandestinité des arrangements de guichet, des contournements de la loi, des infractions à la règle pour calmer une mauvaise conscience ou du sabotage.

Une des limites de cette forme d'action est qu'il n'est jamais certain que les autorités ou la hiérarchie ainsi défiée accepte d'engager des poursuites contre les réfractaires. Une des faiblesses constitutive de la désobéissance est que l'absence de réaction – le refus de sanctionner les récalcitrants - rend l'action insignifiante (ou la cantonne dans une zone de non application tolérée des directives). Une autre limite tient à ce que les instructions données n'en soient pas vraiment, comme c'est le cas avec les nouvelles formes de droit ("soft law")

qui n'édictent pas des obligations et des instructions impératives, mais fixent des objectifs et émettent des recommandations (comme dans le cas de la Méthode Ouverte de Coordination instituée par l'Union européenne) ; ou lorsqu'une réforme s'applique sur la base du volontariat et de l'incitation financière, comme dans le cas de la restructuration en cours de l'enseignement supérieur et de la recherche. Qu'observe-t-on en effet dans ce domaine ?

Petit à petit, élément après élément, et avec une obstination têtue, un nouveau cadre institutionnel se met en place qui bouleverse l'organisation ancienne en introduisant de nouveaux dispositifs (ANR et AERES pour la recherche ; Plan Campus, PRES, Idex, Labex pour l'enseignement supérieur) qui parviennent à diluer l'interrogation sur les conséquences de cette "modernisation". Que se passe-t-il dans ce cas ? Ceux qui ne participent pas aux appels d'offres qui ponctuent la course à l'excellence s'excluent d'eux-mêmes de la répartition de la manne ; ceux qui n'acceptent pas de siéger dans des instances d'évaluation laissent la place à d'autres dont on peut estimer qu'ils défendront des positions trop inféodées au pouvoir ; ceux qui ne se plient pas aux directives de l'AERES en matière d'évaluation se voient attribuer une note qui les dévalorise ou leur interdit de concourir, ensuite, aux projets et aux financements. Dans ces conditions, un acte de désobéissance est immédiatement vidé de toute signification : cela revient à se mettre sur la touche sans que personne n'en soit vraiment affecté. Elle n'a tout bonnement pas de place dans un univers où les obligations ne sont pas impératives mais sont contenues dans les dispositifs techniques dans lesquels tout un chacun est libre d'inscrire son travail ou pas.

Ce qui rend un peu de sa raison d'être à la désobéissance civile dans ce cas est le fait qu'une action de ce type maintienne vivante, dans le débat public, l'idée selon laquelle la réorganisation du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche remet en cause des principes et réduit les pratiques de la démocratie (autonomie académique, égalité d'accès, garantie de financement, liberté pédagogique, souveraineté professionnelle, etc.). Mais entrer en désobéissance dans un cadre qui, par le truchement de la référence à l'"excellence", se contente de mettre en place la concurrence (sans le dire expressément et sans annoncer les conséquences qui en sont attendues) est une forme d'action politique dont on peut douter de la pertinence. Sauf à ce qu'elle devienne massive. Mais alors elle aura cessé d'être ce qu'elle est et changerait de nature : on aurait alors affaire à une grève générale, dont l'exigence serait l'abrogation des dispositifs techniques mis en place par la réforme. Et la revendication d'un tel changement est généralement portée par les syndicats et les partis d'opposition. Et si les actions de ces institutions officielles ne suffisent pas à obtenir cette abrogation (négociations,

manifestations, grèves, votes au Parement, etc.), il convient, en régime démocratique, d'en faire une proposition politique et d'attendre l'alternance pour la voir se réaliser.

Mais voilà : certaines revendications ne parviennent pas à devenir des propositions politiques. C'est qu'il semble difficile de rendre légitimes des actes qui prennent cette allure un peu curieuse : rejet des opérations d'enregistrement (comme pour "Base élèves") ; refus de produire ou de communiquer de données indispensables à l'exécution des procédures légales ou administratives (blocage des saisies obligatoires pour alimenter les multiples systèmes d'information) ; refus de remplir des questionnaires ou des tableaux de bord administratifs ; boycott des évaluations gestionnaires imposées.

Pour le dire rapidement, ce qui justifie ces formes d'action est un sentiment, qui est parfois un argument solidement fondé : la manière dont la quantification saisit aujourd'hui l'activité quotidienne des agents et professionnels de service public (évaluations gestionnaires, palmarès, classements, objectifs chiffrés, indicateurs de performance, comptabilité analytique, etc.) est l'instrument qui permet de concrétiser, à coups de mesures techniques, la réforme de l'Etat et l'abandon d'une partie des principes d'universalité et d'égalité sur lesquels il repose. Bref, la quantification permet aujourd'hui la mise en œuvre d'une logique du résultat et de performance dans les administrations d'Etat dont ceux qui en subissent les effets constatent que les syndicats ou les partis ne la tienne pas pour un thème de mobilisation majeur. Pour comprendre l'attitude de ces organisations représentatives officielles, il suffit d'imaginer ce que serait une grève nationale contre la production de grilles d'évaluation ou de tableaux de bords, contre la production d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de performance... Une grève dont les revendications seraient un moratoire sur la production de chiffres telle qu'elle est organisée aujourd'hui au sein de l'Etat, la remise à plat des modalités de la quantification publique ou l'institution de Comités d'établissements qui auraient pour mission de définir collectivement les paramètres utiles au recueil et au traitement de données afin d'améliorer les pratiques professionnelles et la réalisation des missions de service public. Tout cela ne ressemble pas à ce dont sont normalement faites les luttes politiques (encore que ces thèmes commencent, à la faveur de la mise en œuvre de la RGPP, à pénétrer les plates-formes des syndicats et des partis d'opposition). Et pour que cela le devienne, les actes de désobéissance qui bloquent la mise en chiffres dans les administrations remplissent un objectif (qui n'est pas toujours affiché) : maintenir la question de la nature et de la fonction politiques de la quantification ouverte dans le débat public.

Pour approcher le sens politique des actes de désobéissance civile qui se produisent aujourd'hui dans les administrations d'Etat, il faut considérer l'état dans lequel le mouvement

de “modernisation de l’Etat” a placé la relation entre chiffre et politique, c’est-à-dire analyser un phénomène : la numérisation du politique et ses effets sur la définition et la conduite des affaires publiques[6].

5 Les réformes gestionnaires qui sont mises aujourd’hui en application (et dont les deux fleurons sont, en France, la LOLF et la RGPP) prennent une maxime au pied de la lettre : l’État doit être géré comme on gère une entreprise. Ce slogan a remis au goût du jour l’idée selon laquelle, pour que l’action publique soit “performante”, les établissements et les institutions publics devaient être dirigés par un vrai patron : un chef qui dispose seul du pouvoir de décider puisqu’il doit conduire ses troupes au combat dans une compétition féroce et assumer, en son nom propre, la responsabilité de la victoire ou de l’échec. Des dispositifs institutionnels ont donc été mis en place pour instaurer ce pouvoir “stratégique” du dirigeant (et des quelques conseillers et experts dont il s’entoure), en assurant au passage la promotion de deux principes inédits dans la fonction publique : celui de concurrence et celui des primes au mérite pour récompenser les plus audacieux des entrepreneurs de la “modernisation”.

La réforme gestionnaire pose donc une question : l’Etat peut-il être tenu pour une entreprise comme les autres ? Certes, rien n’interdit d’envisager l’action publique comme une activité de service ; et, de ce point de vue, on ne voit pas pourquoi les administrations ne seraient pas gérées comme une organisation en cherchant à en réduire le coût de fonctionnement. Le problème est que ce service est d’une nature particulière : il consiste à garantir la jouissance des droits sociaux et politiques des citoyens et à assurer la cohésion sociale et la paix civile, sans parler de la sécurité extérieure. De ce fait, toute rationalisation administrative doit être évaluée à l’aune de son impact sur l’ordre du politique ou les pratiques de la démocratie – ce qui est particulièrement le cas lorsque les restructurations et les concentrations de services réduisent, au nom de la mutualisation et des gains de productivité, la vigueur des contre-pouvoirs et entravent les pratiques de la démocratie. C’est que soumettre l’activité de gouvernement à la logique du résultat et de la performance entraîne une série de transformations des rapports politiques.

La première de ces transformations est le fait qu’on peut appliquer les méthodes de management en vigueur dans les entreprises à l’activité de l’Etat. Et ces méthodes, qui sont développées par une véritable industrie du management et du conseil, reposent sur des techniques sophistiquées de recueil et de traitement de l’information. Ce sont ces techniques

6 Voir “La valeur sociale du chiffre. La quantification de l’action publique entre performance et démocratie”, *Revue française de socio-économie*, 5 (1), 2010.

(contenues dans les progiciels de gestion vendus clé en mains) qui pénètrent l'univers des institutions d'Etat. A mesure que ces dispositifs techniques ont été installés dans les administrations, nous sommes insensiblement entrés dans une nouvelle époque : celle de la numérisation du politique, c'est-à-dire cette forme particulière de recueil, de traitement et de diffusion de données statistiques qui, au moyen de l'interopérabilité des systèmes d'information administratifs, réussit à dissoudre la décision politique dans la production de chiffres et place ceux qui contrôlent l'information quantifiée en position d'imposer leurs choix en se servant de l'outil budgétaire et sans avoir à les soumettre à délibération.

L'interopérabilité est cette technique qui permet d'intégrer l'ensemble des niveaux de régulation des activités d'un domaine d'action publique dans une chaîne gestionnaire unique. Cette intégration, qui construit un véritable instrument de mesure de la performance, requiert un traitement croisé de trois types de données qu'il faut, au préalable, rendre compatibles : celles relatives à l'activité accomplie et à sa performance (soin, justice, enseignement, recherche, etc.) ; celles relatives à son coût (détaillé par postes de dépense) ; et celles relatives aux ressources humaines qu'elle mobilise (impliquant une décomposition fine du service accompli par chaque individu)[7]. Dans un système organisé sur le mode de l'interopérabilité, l'information produite ne sert pas uniquement un souci de transparence. Le processus de décomposition/recomposition sur lequel le recueil et le traitement des données reposent et leur intégration mécanisée et structurée remplissent une autre fonction : celle de permettre la surveillance, en temps aussi réel que possible, de l'évolution de la productivité de chacun de services rendus par l'établissement et, selon l'analyse de leurs résultats, d'ajuster son "offre" (en renonçant à certains d'entre eux ou en engageant des restructurations) afin de répondre aux indications du "marché". Ce dispositif sert également à anticiper le changement et à préfigurer les changements organisationnels et en "ressources humaines" qu'il faudrait adopter pour survivre dans la compétition. C'est pourquoi la numérisation (avec la logique du résultat et de la performance qu'elle permet d'imposer) est devenue un instrument stratégique dans l'exercice du pouvoir (comme on le constate avec les mesures de la RGPP). Et c'est pourquoi contester cette manière de produire et d'utiliser l'information statistique (en la bloquant au besoin, comme le font les actes de désobéissance) est une démarche de nature politique.

---

7 C'est ce type d'intégration que la numérisation vise à réaliser dans toutes les administrations d'Etat, et qui, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, est à l'œuvre à travers la chaîne informationnelle mise en service par les logiciels mis en compatibilité Chorus (LOLF), SYMPA 2 (Université), SIRHUS (CNRS) et SIFAC (comptabilité analytique).

La numérisation engendre d'autres transformations des rapports sociaux et de l'ordre du politique. L'une d'elles tient au fait que la définition d'objectifs chiffrés permet aux dirigeants et à leur subordonnés de se passer de penser aux fins de l'action qu'ils conduisent (puisqu'elles sont définies par la quantification), et qu'ils peuvent donc juger que tous les moyens sont bons pour parvenir à remplir l'objectif fixé (qui est juste par nature, puisque l'objectivité du chiffre le pare de cet attribut essentiel : répondre à l'efficacité).

Une seconde de ces transformations est la suivante : en réglant son jugement sur la mesure de l'efficacité, les dirigeants peuvent se sentir légitimés à s'arcbouter sur les décisions prises jusqu'à refuser d'en discuter les modalités d'application. Sous couvert de performance, on rétablit l'autoritarisme, avec tout ce que cela porte d'arbitraire et d'arrogance. La certitude d'être dans le juste peut également conduire à ignorer ou à suspendre les formes de négociation politique instituées et restreindre les droits politiques et sociaux des citoyens ou de leurs représentants en justifiant cette attitude au nom de la logique du résultat.

Une troisième touche directement les rapports sociaux qui se nouent au sein des administrations d'Etat. D'une part, les professionnels de service public (enseignants, médecins, policiers, juges, etc.) peuvent se sentir dévalorisés lorsqu'ils constatent qu'ils sont tenus pour une quantité sans qualité (ils sont tenus pour interchangeables dans une processus de production) et que leurs revendications sont traitées avec mépris (au nom de l'efficacité). D'autre part, les agents chargés de remplir les objectifs qui leur sont assignés peuvent se sentir bafoués lorsque les obligations nouvelles qui leur sont imposées s'opposent à ce qu'ils pensent qu'elles devraient être pour assurer le service qu'ils sont censés rendre aux citoyens. Bref, la tentation de l'autoritarisme se profile derrière l'implacable froideur du chiffre, et avec elle l'apparition de la peur, de la résignation, de l'impuissance et de l'indifférence. Toutes attitudes qui rompent avec l'arrière-plan de confiance sur lequel se développent ordinairement les pratiques de la démocratie.

Voilà donc ce qui permet de prétendre que la numérisation du politique - ou à la logique du résultat et de la performance qu'elle met en scène - produit, à bas bruit, une lente érosion des catégories de jugement à l'aide desquelles l'action publique est habituellement appréhendée. Cette imperceptible érosion se signale dans de petits remaniements qui pénètrent le quotidien, mais sont généralement tenus pour anodins. A titre d'exemples :

1. Au lieu d'être investi d'une mission porteuse de valeurs collectives politiques, l'agent de service public doit accomplir une "tâche" en remplissant des objectifs chiffrés ;
2. L'incitation financière (la prime) se substitue à l'intelligence collective d'une équipe ou au respect des mobiles ou des vocations individuels.

3. Chaque agent est conçu comme un ETP auquel est assignable une tâche à merci (un professeur de mathématiques qui doit également enseigner le sport ; un urgentiste affecté à la chirurgie ; etc.) selon un principe de flexibilité ;
4. Les décisions prises sur des critères purement financiers - directement reprises de rapports d'audit - peuvent avoir un caractère absurde : l'école coûte trop cher ? on décide de réduire le nombre de matières enseignées ou le nombre d'heures de cours ; les frais de justice sont trop élevés ? on décide de réduire le prix des analyses génétiques.
5. La technique de la segmentation des clientèles conduit à définir des catégories fines afin de fixer des objectifs précis permettant la mesure exacte de la performance, ce qui peut parfois de faire au mépris du principe constitutionnel d'égalité et de non discrimination (comme ce fut le cas pour les Roms ou les ressortissants tunisiens à traquer pour remplir les objectifs chiffrés fixés par les préfectures) ;
6. La durée étant l'ennemie de l'efficacité, on tend à privilégier le recours à des formes d'action expéditives (incarcérer au lieu de réinsérer ; prescrire au lieu de soigner ; voter au lieu de débattre ; décréter au lieu de délibérer).
7. Le raisonnement gestionnaire introduit une certaine confusion morale. Puisque les règles de rentabilisation des infrastructures pousse à leur utilisation intensive, il n'est pas impossible de penser qu'un recteur d'académie fasse installer des salles d'injection d'héroïne dans les maternelles lorsque les enfants sont rentrés chez eux, ou des peep-show le soir dans les écoles.

La numérisation du politique entraîne une quatrième transformation, qui est déterminante : c'est *dans* la décomposition d'une activité en paramètres pertinents et *dans* l'élaboration d'algorithmes de recomposition que la nature et l'étendue des missions de service public se trouvent totalement reconfigurées. C'est également de cette manière que s'impose la redéfinition du travail d'une institution ou d'un établissement comme celle des modalités d'exercice d'un métier (celui d'enseignant, de professeur, de médecin de chercheur ou de juge). Et ces reconfigurations finissent par prendre la force de l'évidence dans la routine des saisies et des traitements informatiques qui se réalisent, une fois le dispositif "calibré", de manière automatique. C'est en tout cas ce qu'on constate quand on analyse les réformes gestionnaires imposées à l'école, à l'hôpital, à l'enseignement supérieur et à la recherche, à la justice, à la police et à la gendarmerie, à la culture, etc. Bref, avec la numérisation, la production de chiffres est devenue un lieu crucial du politique (au sens extensif qu'on peut donner à ce concept).

Il faut préciser une chose : il n'est pas besoin de chiffres pour exercer un pouvoir autoritaire, gouverner en autocrate, instaurer le despotisme ou un régime totalitaire. On pourrait même dire que la quantification en est un antidote. Ce sur quoi je veux insister, c'est que la production de statistique publique telle qu'elle se réalise aujourd'hui (dans le cadre de la logique du résultat et de la performance) conduit insidieusement à admettre l'idée selon laquelle la décision politique peut se passer de procédure de délibération et à rendre cette idée légitime au nom de l'efficacité. Ce sont les effets de ce processus qu'il faut saisir, car on peut y trouver les ingrédients d'une dégradation des pratiques de la démocratie qui ne se présente pas comme telle et se justifie par les chiffres qui définissent de façon censément objective les mesures prises pour le bien commun. C'est cette conjoncture que je propose de nommer exercice autoritaire de la démocratie (une manière de gouverner qui cherche à se passer de plus en plus délibérément de l'avis des citoyens et de leurs représentants et préfère cantonner l'exercice de leurs droits politiques à l'acte électoral). C'est en ce sens qu'on peut dire de la numérisation qu'elle est une technique qui se traduit en instructions dont ceux qui les contestent ont tout lieu de prétendre qu'elles contribuent à détruire les fondements démocratiques de l'action politique. Et c'est bien l'argument qu'on retrouve au cœur des revendications qui fondent les appels à la désobéissance civile dans certains secteurs du service public.