

LA RECONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR-DELÀ LE VOLONTARISME DE L'ÉTAT

Dotsè Charles-Grégoire ALOSSE
Université de Kara (Togo)
E-mail: charles.alosse@gmail.com

Résumé : Les services publics sont en crise, accusés de coûter trop cher, de protéger des privilégiés comme les fonctionnaires, les technocrates ou les bureaucrates, mais aussi de manquer de stratégie ou de ne pas remplir efficacement leurs missions de réalisation de l'intérêt général. Notre objectif est de montrer les limites des politiques publiques qui se fonde sur le volontarisme de l'État parce qu'elles sont contre-productives faute d'avoir un véritable ancrage sociétal et une vue objective des besoins réels des populations. Il s'agit de confronter les théories de la régulation et de la dérégulation en ce qui concerne le rôle économique et social de l'État. Les résultats vont dans le sens d'une refondation des politiques publiques dans une vision libérale, démocratique et décentralisée à travers le principe de subsidiarité.

Mots-clés : Fonctions de l'État, intérêt général, politiques publiques, principe de subsidiarité, volontarisme.

Abstract: Public services are in crisis, accused of being too much expensive, to protect privileged persons as state employees, technocrats or bureaucrats, but also to miss strategy or not to perform effectively their missions of realization of the general interest. Our objective is to show the limits of the public politics which bases itself on the voluntarism of the State because they are against productive for lack of having a real societal anchoring and a view objectifies real needs for the populations. It is a question of confronting the theories of the regulation and the deregulation as regards the economic and social role of the State. The results go to the sense of a refoundation of the public policies in a vision liberal, democratic and decentralized through the principle of subsidiarity.

Keywords: Functions of the State, general interest, public policies, principle of subsidiarity, voluntarism.

Introduction

La politique publique désigne les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire national. Elle manifeste la volonté transformatrice de la société par l'État tutélaire. Le volontarisme en politique consiste à faire de la volonté des acteurs politiques notamment, la panacée de la transformation sociale. La conception providentialiste de l'État fait de celui-ci la seule instance capable de réaliser l'intérêt général. Cela lui confère des fonctions quasiment mythiques que le peuple ne saurait remettre en cause. Les politiques publiques illustrent la conduite de l'action de l'État dans la société. Leur évaluation informe les décideurs politico-administratifs et les citoyens sur les effets induits par la mise en œuvre de ces politiques. La compréhension des facteurs explicatifs des politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques institutionnelles, économiques, sociales ou locales, s'attache aux principales caractéristiques du système politique et administratif, pour renforcer la légitimité des actions de l'État. Les politiques publiques se déclinent à travers le gouvernement, les fonctionnaires des services centraux et déconcentrés de l'État, mais en réalité, elles visent les populations qui doivent en percevoir les effets, faute de quoi, elles deviennent inefficaces. Dans nos sociétés aujourd'hui, la sphère étatique s'est installée partout et chaque individu en ressent le poids, que ce soit dans sa vie personnelle que dans ses rapports avec la société. Ainsi l'action publique appelle-t-elle des jugements optimistes lorsqu'elle suscite une adhésion parce que les politiques de l'État sont ressenties favorablement au sein de la population ; elle fait appel à des jugements pessimistes lorsqu'elle suscite un sentiment de rejet, parce que l'État serait une contrainte inutile qui pèse sur la société qui ne ressent pas ses effets bénéfiques. *A contrario* du paradigme étatiste qui est utilisé pour l'analyse des situations où l'État est l'acteur principal, voire exclusif, des politiques publiques et qui correspond au système bureaucratique, notre paradigme pluraliste étudie les situations où le processus de décision politique est la résultante d'une interaction entre une multitude d'acteurs. Ce paradigme correspond plus à l'idée libérale d'un État gendarme dont l'intervention est limitée au strict nécessaire. La question

principale est la suivante : vu l'insuffisance des résultats escomptés par l'État à l'aune de l'ampleur des moyens déployés, comment reconstruire les politiques publiques de sorte qu'elles soient perçues favorablement par les populations qui en sont les réels destinataires ? Notre hypothèse est que, pour une politique publique efficace, il convient d'évaluer les services publics en les mettant en concurrence et impliquer les citoyens dans son élaboration et son exécution en vue de légitimer les actions publiques en se fondant sur le principe de la subsidiarité qui définit la hiérarchie des compétences en vue de leurs impacts sociétaux. À la lumière de cette approche méthodologique, c'est le rôle politique, économique et social de l'État qui doit être redéfini pour qu'il ait un impact bénéfique sur le vécu des citoyens. Notre démarche procède en deux temps. *Primo*, elle présente le cadre traditionnel des politiques publiques dans une logique étatiste à travers l'allocation, la redistribution et la stabilisation. *Secundo*, elle reconstruit les politiques publiques dans une logique pluraliste à travers la libéralisation, la démocratisation et la décentralisation.

1. La fondation des politiques publiques dans une logique étatiste

Dans les sociétés modernes, l'État est devenu le cadre de référence privilégiée dans lequel s'exerce, pour parler comme (M. Weber, 1995), la contrainte politique légitime. La croissance du rôle de l'État dans l'adoption des règles générales concernant le fonctionnement de la société est allée de pair avec le développement de l'intervention publique dans de nombreux domaines. R. Musgrave (1959) est l'auteur d'une typologie des fonctions classiques de l'État dans une optique keynésienne, à savoir la fonction d'allocation, la fonction de redistribution et la fonction de stabilisation. Ces fonctions illustrent la conception étatiste des politiques publiques.

1.1. La fonction d'allocation ou d'affectation des ressources de l'État

L'allocation des ressources par l'État concerne les interventions publiques qui visent à agir sur la quantité ou la qualité des facteurs de production ainsi que la production de certains biens dits biens publics. La fonction d'allocation des ressources donne aux pouvoirs publics un droit de

regard sur ce qui est produit dans l'économie nationale. Elle justifie des politiques structurelles, car elles agissent sur la structure de l'économie. Elle est de nature microéconomique, en ce sens qu'elle agit directement sur les marchés.

La fonction d'allocation recouvre alors les missions de justice, de sécurité et de défense, mais aussi la prise en charge des infrastructures de réseau de transport et de communication pour lesquels les coûts marginaux décroissants conduiraient nécessairement au monopole de la part de certaines entreprises. La question des biens collectifs et plus largement celle des externalités impliqueraient notamment la mise sous tutelle des domaines vitaux comme l'éducation, la santé et l'accès à l'eau potable. Les biens tutélaires comme les biens collectifs exigent alors l'intervention de l'État. F. Hegel (1940, p. 258) dit que « L'État (...) est le rationnel en soi et pour soi (...) dans lequel la liberté obtient sa valeur suprême, et ainsi ce but final a un droit souverain vis-à-vis des individus, dont le plus haut devoir est d'être membre de l'État ».

Ainsi, à partir de la caractéristique de non-rivalité des biens collectifs, des biens peuvent avoir des effets positifs sur ceux qui n'en ont pas payé le prix, ces tiers qui profitent d'un contrat qu'ils n'ont pas signé, profitent donc d'effets positifs externes au contrat. Par extension, une externalité ou un effet externe désigne les conséquences d'une activité d'un agent sur d'autres agents, conséquences qui peuvent être importantes alors que celles-ci n'étaient pas voulues et n'ont donc pas fait l'objet d'une transaction. Selon J.-P. Piriou (1997, p. 53), « Une externalité est une interaction entre agents économiques sans transactions sur le marché. Il y a externalité négative (effet externe négatif, déséconomie externe) lorsque A est pénalisé par une action de B sans que A soit en mesure d'obtenir un dédommagement de B ». Mais les externalités peuvent aussi être négatives : la fumée de cigarette qui envahit ceux qui ne l'ont pas payé. Il en va de même de la pollution dont les auteurs ne sont pas nécessairement les victimes. Comme l'expose (A. C. Pigou, 2002), dans le cas d'effets externes négatif, le coût social de l'activité est supérieur au coût privé et vice versa. L'État pourrait donc intervenir en faisant que le coût social et le

coût privé s'égalisent en taxant les activités donnant lieu à des externalités négatives, en subventionnant celles donnant lieu à des externalités positives.

Avec les externalités, l'État se substitue à l'expression individuelle du besoin, considérant que les conséquences des consommations individuelles sont mal appréhendées. Le tabac et l'éducation par exemple sont deux biens tutélaires aux externalités opposées et l'État devrait en contrôler l'usage par des taxes, des normes ou des mesures telles que la scolarité gratuite et obligatoire pour éduquer les citoyens sur les méfaits du tabac. Cette notion de biens tutélaires autorise toute forme de subventions et de contrôles de la part de l'État, comme par exemple, le piratage sur Internet qui fait que le coût privé d'obtention d'un disque baisse, alors que le coût public se traduit par des ventes en baisse, des emplois perdus, des démotivations d'artistes.

L'État entend déterminer pour la société ce qui lui est utile à travers les services publics qui constituent une de ses prérogatives. Le marché ne satisfait qu'une demande solvable dans l'objectif de la réalisation du profit. Cela suppose qu'il ne prend pas en charge les services essentiels non rentables. Il ne s'agirait pas là seulement de fourniture de biens collectifs mais de services sociaux auxquels les usagers peuvent avoir recours de façon gratuite aux frais des contribuables ou quasi-gratuite en y contribuant pour une part. Les services publics rejoignent là le principe de la primauté du public sur le privé et fait primer la notion d'intérêt général sur les libertés individuelles. Ainsi que le montre G. W. F. Hegel (1940, p. 273), « L'État politique se divise donc dans les différences substantielles suivantes : a) la puissance de définir et d'établir l'universel, le pouvoir législatif ; b) la subsomption des sphères particulières et des cas individuels sous le général, le pouvoir de gouvernement ».

Cette fonction d'allocation des ressources met, cependant, l'ordre public au-dessus des libertés fondamentales car justifier l'intervention des autorités publiques dès qu'une défaillance de marché est constatée suppose que l'action de l'État mène nécessairement à une allocation des ressources plus efficace que celle issue d'un marché défaillant. D'après G. Tullock (1978), ce postulat est une erreur manifeste. On connaît la légende de l'empereur romain qui, ayant à juger

un concours opposant deux chanteurs, n'écoula que le premier et attribua le prix au second, supposant qu'il ne pouvait être pire. Il y a en effet deux grandes catégories de raisons pour lesquelles l'État (le second chanteur) peut faire pire qu'un marché défaillant. La première renvoie à la possibilité d'un État non bienveillant, qui n'aurait pas pour objectif l'intérêt général. La deuxième renvoie à l'inefficacité de l'État lui-même qui, même s'il cherche à maximiser l'intérêt général, se heurterait à des contraintes pratiques spécifiques. La recherche de cet intérêt général ouvre la voie à la fonction de redistribution de l'État en vue de réduire les inégalités de revenu.

1.2. La fonction de redistribution ou de répartition de l'État

La redistribution vise pour l'État à corriger les inégalités économiques et sociales entre des individus ou des zones géographiques. Elle repose sur des critères de justice politique et sociale, pour parler comme (J. Rawls, 1987), donc sur des critères normatifs. L'équilibre atteint par le marché peut ne pas satisfaire la société tout entière. Il convient alors de corriger la distribution des revenus. Par la fiscalité et les dépenses publiques, l'État modifie la répartition des revenus et les patrimoines des différents agents économiques. L'intervention de l'État dans la répartition des revenus et des richesses répond aux raisons d'équité :

Dans la théorie de la justice comme équité, alors, les libertés de base égales pour tous sont les mêmes pour chaque citoyen et la question de la façon dont on peut compenser une moindre liberté ne se pose pas. Mais la valeur, ou l'utilité, de la liberté n'est pas la même pour tout le monde. Comme le principe de différence l'autorise, certains citoyens ont, par exemple, une richesse plus grande et un revenu plus élevé et, par conséquent, davantage de moyens qui leur permettent de réaliser leurs fins. (...). La structure de base de la société est organisée de telle sorte qu'elle maximise les biens premiers disponibles pour les moins avantagés afin qu'ils utilisent les libertés de base égales à la disposition de tous. Cela constitue l'un des objectifs de la justice politique et sociale. (J. Rawls, 1987, p. 184).

Les pouvoirs publics viennent s'ajouter à la répartition primaire des revenus sous la forme d'une répartition secondaire ou redistribution plus favorable à l'activité économique et porteuse d'une stratégie de réduction des inégalités.

La raison en est que, étant donné que l'économie de marché génère par nature des inégalités de revenu, la redistribution partage ainsi que le montre A. Sen (2012), les ressources et les revenus dans une optique de réduction des inégalités. Pour ce faire, l'État utilise des prélèvements et des transferts. Cela permet d'assurer le bon fonctionnement de l'État-providence et d'instaurer une démocratie économique en permettant au plus grand nombre l'accès aux biens essentiels afin d'éviter l'exclusion sociale, en prélevant des impôts et en les redistribuant sous formes de revenus sociaux (allocations chômage, allocations familiales) dans le but de réduire les inégalités de revenus et lutter contre la précarité et la pauvreté. La fonction de redistribution marque ainsi un échelon supplémentaire dans la volonté d'intervention de l'État. L'État-gendarme devient alors État-Providence puisqu'il s'agit désormais de décider des revenus de chacun, de créer des droits sociaux dont vont logiquement découler la création de système de protection sociale.

L'évolution d'une logique d'assurance à une logique de prestation universelle va dans le sens d'une volonté de prise en charge publique de la précarité mais également vers la détermination de besoins dont la satisfaction est considérée comme un droit : droit à l'éducation, droit au travail, droit au logement entre autres. Les allocations familiales rentrent dans cette catégorie. Il s'agit en réalité d'une mesure nataliste voulue par l'État, celui-ci voulant encourager les familles nombreuses en prenant à sa charge une partie du coût d'entretien des enfants. Ces prestations universelles sont considérées comme des droits, en l'occurrence ici le droit des familles nombreuses payé par les célibataires ou les couples sans enfants.

Par la redistribution, l'État vise à réduire les écarts de revenu. Les revenus primaires, rémunérations du travail et du capital, vont subir l'influence des réglementations avec l'instauration de minima sociaux et d'une législation du travail entre les mains des partenaires sociaux. Les prélèvements obligatoires, impôts plus cotisations sociales, et les allocations vont ensuite déterminer les revenus disponibles de la population déconnectant l'activité du revenu et plus généralement la situation patrimoniale de l'utilité sociale.

L'impôt redistributif par excellence est l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Cet impôt permet une redistribution horizontale par le système du quotient familial qui pèse plus lourdement sur les ménages sans enfants que les ménages avec enfants. Il permet également une redistribution verticale par le système du découpage du revenu en tranches : plus le ménage gagne d'argent plus son taux d'imposition augmente. Toutefois, toutes les prestations n'atténuent pas les inégalités notamment les allocations de retraite qui profitent à ceux dont les salaires étaient les plus élevés et qui ont la plus longue espérance de vie, ce qui fait appelle à la fonction de stabilisation de l'État.

À propos de tels droits à prestation M. Rothbard (2011) montrera que des droits individuels qui incluraient les revendications de certains individus contre d'autres individus ne pourraient être égaux : par exemple, le droit au travail de certains impose à d'autres l'obligation de leur fournir du travail. Or, le droit naturel n'impose qu'une obligation négative, celle de ne pas interférer de manière coercitive dans la jouissance de la liberté des autres. De cela s'ensuit qu'il ne saurait exister d'obligation légale d'assistance à autrui, car une telle obligation viole les droits de celui qui est forcé d'utiliser sa personne ou sa propriété au service de quelqu'un d'autre. Ces droits sont aussi ce qu'il est convenu d'appeler avec P. Simonnot (2003) « les faux-droits ». Il en résulte un déficit énorme de la sécurité sociale. La protection sociale a donc un coût de plus en plus difficile à assumer par l'État.

1.3. La fonction de stabilisation ou de régulation de l'État

La stabilisation a pour objectif de maintenir l'économie proche d'un équilibre souhaité en utilisant les politiques budgétaire, fiscale et monétaire. Elle relève d'une régulation conjoncturelle macroéconomique qui vise à corriger l'impact des cycles d'expansion et de ralentissement de l'activité. C'est la manipulation des grandeurs d'ensemble (dépenses publiques, impôts, taux d'intérêt) qui sert d'instrument de stabilisation. On définit classiquement quatre objectifs de stabilisation qui forment un « carré magique » selon les termes de

N. Kaldor (1988), à savoir le plein emploi, la stabilité des prix, la croissance et l'équilibre commercial.

Dans le domaine économique, la régulation désigne l'ensemble des mécanismes et des moyens d'action dont dispose un État ou une instance internationale ayant pour objectif, soit la stabilité de l'économie dans sa globalité (ce sont les moyens utilisés par les politiques économiques), soit le maintien de l'équilibre d'un marché de biens ou de services (dans le cas de la régulation sectorielle). La régulation peut être obtenue par la réglementation, c'est-à-dire un ensemble de lois, de prescriptions, de règles, régissant une activité sociale. De même que la réglementation peut avoir pour but la régulation, de même la régulation peut se faire à travers des règlements. L'État lutte contre les déséquilibres économiques comme le chômage en stabilisant l'activité économique. En exemple, augmenter certains revenus de transfert en période de crise permet de maintenir la croissance économique et de permettre aux ménages à faibles revenus de consommer. L'État est conçu ici selon T. Hobbes (1971, p. 177) comme le « Léviathan, chargé de représenter tous les sujets et d'agir en leur lieu et place ».

Par la fonction de stabilisation, l'État intervient pour assurer, dans la conception keynésienne, le plein-emploi, la stabilité des prix grâce à la promotion et à l'expansion de la demande et le maintien de l'équilibre extérieur en vue d'une croissance équilibrée et soutenue du bien-être. Face aux limites du marché comme mode de régulation, l'État intervient par des politiques économiques. Leur objectif est d'atteindre le taux de croissance le plus élevé possible tout en s'efforçant de respecter les grands équilibres de plein emploi, la stabilité des prix (le moins d'inflation possible), et l'équilibre des échanges avec l'extérieur.

L'État conduit des politiques contra-cycliques en relançant l'activité économique face à une dépression et en restreignant les dépenses publiques face à l'inflation dans le sens de *stop and go*. L'image est que l'économie est conçue comme un avion dont les hommes de l'État seraient les pilotes. Comme tel, les mécanismes de marché sont supposés déficients et les vertueux hommes de

l'État doivent prendre des mesures capables d'assurer le plein emploi et, à titre annexe, la stabilisation des prix.

J. M. Keynes (1985) croit que les crises de surproduction sont possibles et vont échauder les entreprises menant à une crise déflationniste au cours de laquelle les entreprises réduiront drastiquement leurs investissements et licencieront. Cela les amènera à réduire d'autant plus leurs débouchés dans la mesure où la hausse du chômage déprime la consommation et alimente l'épargne de précaution. Ainsi, face à ce cercle vicieux de la déflation, Keynes, en supposant que le marché est vecteur de crise, va faire du budget et des taux d'intérêt, des outils de l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale. Les keynésiens soutiennent des politiques basées sur les dépenses de l'État pour soutenir la demande donc stimuler la croissance. Cet interventionnisme postule l'efficacité des politiques qui stimuleraient les anticipations de la demande par les entreprises. Il passe par la mise en place de politiques économiques, lesquelles se définissent comme un ensemble de décisions publiques visant à la réalisation d'objectifs économiques à travers des instruments dont disposent les pouvoirs publics, dans la logique du pilotage de l'économie par l'État. M. Weber (1971, p. 226) dit que « La bureaucratie est d'abord une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonctions des fins ».

Cependant, on peut convenir avec les théoriciens de l'offre que trop d'impôts tuent l'impôt. On constate effectivement que la hausse de la pression fiscale conduit au-delà d'un certain taux d'imposition à une baisse des recettes fiscales. Ceci s'explique car au-delà du taux d'imposition, les phénomènes de fuite devant l'impôt réduisent de façon conséquente la base imposable (l'assiette) :

Le paradoxe de la fiscalité est le suivant : plus les impôts augmentent, plus ils sapent l'économie de marché et, parallèlement, le système fiscal lui-même. (...) Chaque impôt, considéré en lui-même, et de même l'ensemble du système fiscal d'un pays, se détruit lui-même en dépassant un certain niveau de prélèvement. (L. von Mises, 1985, p. 195).

L'interventionnisme entrave donc le dynamisme de l'économie, il faudrait alors permettre à nouveau la régulation du marché dont le fonctionnement a été rendu inopérant par les diverses couches de réglementations.

Avec la montée en puissance du néolibéralisme, les pouvoirs publics optent pour des politiques économiques qui visent, pour l'essentiel, à lutter contre l'inflation. Il s'agit donc de mener une politique budgétaire restrictive et une politique monétaire qui consiste à contrôler la quantité de monnaie en circulation, les politiques de relance de l'État étant jugées trop inflationnistes. Les services publics sont fondés sur trois principes, à savoir l'universalité, l'égalité et la continuité. Ces principes semblent vétustes depuis que s'est impulsé dans le cadre libéral la privatisation de certains services publics. Cette libéralisation des services publics devra permettre une baisse des coûts et une amélioration de la qualité des services à travers la reconstruction des politiques publiques dans un sens pluraliste. J.-J. Rousseau (1992, p. 121) le dit si bien : « Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près à sa ruine ».

2. La refondation des politiques publiques dans une logique pluraliste

Le processus de désengagement des pouvoirs publics ou du moins de redéfinition de leur intervention est en cours depuis ce qu'on désigne avec B. Jobert, B. Théret (1994), de « tournant néolibéral ». Les politiques publiques menées par l'État sont dès lors remises en cause car accusées d'être déconnectées de la réalité et inefficaces par les néolibéraux. Dès lors, c'est toute l'étendue des responsabilités des pouvoirs publics qui est révisée à la baisse, au nom d'une autolimitation pragmatique, étant donné que l'État ne peut pas tout faire et que la société ne doit pas non plus tout en attendre. La refondation des politiques publiques permet de promouvoir leur légitimité et de répondre aux demandes sociales dans le sens de la libéralisation, la démocratisation et la décentralisation.

2.1. La libéralisation des politiques publiques

Avec le tournant libéral, on assiste à une interpénétration des échelles spatiales d'action. L'État n'est plus le seul niveau d'analyse pertinent. Il y a eu une diversification des espaces politiques, aussi bien par la territorialisation (décentralisation, déconcentration), que par la trans-nationalisation (les organisations et acteurs de la mondialisation, les firmes économiques, les ONGs). De plus, il n'y a plus d'ordres véritablement hiérarchiques et des réseaux regroupent des acteurs pouvant appartenir à des espaces de nature diverse. La mise en relation de niveaux et d'acteurs hétérogènes est fréquente dans la conception libérale de la définition des politiques publiques. Aujourd'hui, l'espace de l'action publique est fortement multidimensionnel.

L'action publique ne recouvre pas à elle seule la totalité des sociétés contemporaines. De nombreux acteurs et secteurs sociaux ont préservé ou acquis une autonomie qui leur permet de se développer hors de l'emprise publique ou qui les dote d'une capacité de résistance à ses tentatives d'intervention. Les grandes firmes, les groupes d'intérêts financiers mais aussi certaines ONGs maîtrisent leur propre agenda. De plus, la rationalité ne domine pas tous les choix publics, et elle révèle l'importance de non décisions, des scènes d'action discrètes, des processus aléatoires et interactifs entre des niveaux et des acteurs inattendus.

Ainsi, les politiques publiques se trouvent traversées de tensions, aux prises avec des frontières mouvantes, réalisant des articulations délicates entre la sphère politique et la sphère économique et sociale. Cela correspond à la fin du cycle de l'État soldé par une multiplication des échelles territoriales, des processus de décentralisation, de globalisation, bref par l'enchevêtrement de niveau de gouvernement et de réseaux d'acteurs. La mise en discussion et souvent la contestation de la pertinence et de la légitimité des pouvoirs politiques sont aujourd'hui multiformes.

La compression du budget de l'État, des effectifs et du périmètre d'action des administrations publiques, s'accompagne d'une tendance à externaliser vers des opérateurs privés des fonctions jusque-là exercées par des agents publics. Selon L. Jaume (2010, p. 9) « Il est possible de définir en peu de mots ce que

furent l'objet et la visée d'ensemble de la pensée libérale jusqu'à aujourd'hui : *le gouvernement de la liberté*, comme théorie et comme pratique ». Ces idéaux du libéralisme, ont pour conséquences pratiques, le triomphe du marché et des initiatives privées et le refus du rôle élargi de l'État social :

L'offensive néolibérale s'est aussi portée sur le terrain théorique et idéologique, amenant un renouvellement qu'il convient de ne pas sous-estimer, tant il ne se limite pas à proposer un retour aux thèses fondatrices du libéralisme – revenir aux droits et libertés individuels et au marché – mais tente d'apporter des réponses reliées aux enjeux. (P. Bauby, 1998, p. 81).

Les politiques de désengagement de l'État se traduisent par une déréglementation dont l'objectif déclaré est de redonner une certaine liberté aux entreprises mais aussi de stimuler l'activité économique par la concurrence.

Les critiques libérales de l'État-providence vont dans le sens du questionnement de la gestion publique traditionnelle. P. Rosanvallon (1981) donne les raisons de la mise en cause de l'État-providence par ces principaux bénéficiaires :

On verrait alors se multiplier les effets pervers qui avaient accompagné la vive croissance des prélèvements obligatoires dans les années 1970 : développement de l'économie souterraine et du travail noir, accroissement de la segmentation du marché du travail. La mise en place d'une économie et d'une société duales est en effet le mécanisme de compensation et d'autodéfense que la société a secrété pour atténuer l'extension de la socialisation et le coût qu'elle implique. Les entreprises et les particuliers tentent ainsi de récupérer d'une main le surplus qu'ils doivent verser à l'État de l'autre. (P. Rosanvallon, 1981, p. 110).

L'idée de base est que les formes classiques d'organisation de l'État doivent être profondément repensées pour plusieurs raisons. D'abord, la multiplication des missions de l'État : l'État-providence centralisé serait devenu obèse et lourd, donc plus suffisamment efficace pour piloter l'administration face à un monde fortement évolutif, de plus en plus diversifié, et par conséquent complexe. Ensuite, il y a l'extension démesurée et mal contrôlée de ses moyens par l'empilement des structures (la lourdeur administrative, la superposition de l'échelon étatique, régional, préfectoral, communal, cantonal) qui enchevêtre et dilue les responsabilités et finalement retarde les décisions publiques. Enfin, l'insuffisante culture de programmation et d'évaluation par les

résultats rend difficile l'équilibrage des dépenses au regard de recettes fluctuantes. La conjoncture économique prend de l'ampleur, la controverse s'accroît à propos des avantages ou des inconvénients du statut et de la gestion de la fonction publique, le clientélisme électoral et les entreprises monopolistiques publiques ont des effets désastreux sur les recettes de l'État. Y. Meny, J.-C. Thoenig (1989, p. 53) disent que « La critique néo-libérale est beaucoup plus radicale et incisive, car elle se place dans une perspective de réforme de l'État démocratique dont le *Welfare State* ne serait qu'une corruption »

Avec la libéralisation de la gestion publique, les citoyens sont considérés comme des consommateurs de services publics pour lesquels l'État doit rendre le meilleur service à un coût raisonnable. La relation et la prestation doivent reposer sur la liberté de choix : il ne s'agit pas d'imposer directement une prestation standardisée. Selon l'expression de D. Osborne et T. Gaebler (1993), les pouvoirs publics doivent moins se préoccuper de ramer que de tenir le gouvernail :

Ainsi, pour les libéraux, le principe régulateur de la société – la pacification des rapports entre les hommes – relève du marché concurrentiel et non du contrat social. Dans cette optique, la cohésion sociale, la régulation de la vie sociale, le maintien de la paix sociale ne nécessitent pas une intervention consciente et délibérée des hommes, un volontarisme politique, puisque les effets autorégulateurs du marché concurrentiel sont censés y parvenir d'eux-mêmes. (P. Bauby, 1998, p. 30).

La gestion publique libérale prône donc l'application au secteur public de méthodes de gestion issues du secteur privé. Pour ce faire, il convient d'introduire dans la gestion des affaires publiques des méthodes de décision et de gestion reposant sur une approche de marché, *bottom-up* donc, censée être plus efficace que les approches de programmation ou la planification étatique lorsque celles-ci reposent sur une trop stricte vision *a priori* ou *top-down* ; de renouveler la gestion traditionnelle des processus bureaucratiques en s'inspirant des techniques d'amélioration continue telles que l'assurance qualité, la recherche du zéro défaut entre autres.

Le *New Public Management* ou la nouvelle gestion publique, selon M. Finger et B. Ruchat (1997), est caractérisé par cinq processus de transformation, à savoir la distanciation, autonomisation ou désenchevêtrement de l'administration vis-à-vis de la politique traditionnelle ; le rapprochement de l'administration vis-à-vis des citoyens, qui de ce fait deviennent également clients ; la dynamisation organisationnelle et la transformation de l'administration ; la décentralisation et l'orientation plus grande vers les résultats. Pour F-X. Merrien (2007), la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique dans le sens libéral s'est articulée autour des réformes organisationnelles telles que la création de marché ou quasi-marché pour les secteurs autrefois considérés comme biens publics et la séparation entre le décideur et l'exécutant ce qui fait que le politique fixe les objectifs et les organisations publiques cherchent librement à les atteindre ; la décentralisation de l'État, grâce à la création d'agences publiques sous contrat avec l'État ; le remplacement des procédures hiérarchisées par des procédures contractuelles ou semi-contractuelles (fixation d'objectifs, contrats de prestation) ; les agences publiques sont mises en concurrence entre elles ou avec des agences privées pour la fourniture des services au pouvoir politique central ; les agences sont responsables de leur gestion face à l'État et aux citoyens et elles sont évaluées en permanence à l'aide d'indicateurs de gestion ; les employés des agences cessent d'être des fonctionnaires statutaires mais sont évalués et rémunérés au mérite plutôt qu'à l'ancienneté.

Dans cette logique, les méthodes de gestion de ressources humaines s'inspirent très largement de celles du secteur privé. Les usagers du service public deviennent des clients qui payent un service par leurs impôts ou pour les droits d'accès. Ils peuvent mettre en concurrence le secteur public et le secteur privé pour la fourniture de certains services. L'État est ainsi considéré comme un moyen en vue d'une fin. Il est une agence au service du peuple. Cette conception déconcentrée, mobile et *ad hoc* de l'État permet de le fractionner en agences labiles et souples, aussi dynamiques qu'actives. Ce processus de la

désétatisation des services publics vise leur démocratisation car comme le dira J.-J. Rousseau (1992, p. 63) « Le peuple soumis aux lois en doit être l'auteur ».

2.2. La démocratisation des services publics

Par son immersion en profondeur dans la société, à tous les niveaux du corps social, en contact étroit avec les groupes, corporations et réseaux qui le constituent, l'État peut agréger la multiplicité des aspirations et intérêts qui s'expriment, les réguler, dégager des orientations stratégiques qui concourent à l'unité de la société, les légitimer et les mettre en œuvre. Mais pour que cela advienne, il faut que les instances publiques non seulement permettent, mais favorisent l'expression de la diversité des situations, des besoins, des aspirations, des intérêts. Cet enjeu démocratique n'est pas un supplément d'âme, mais un besoin essentiel, vital, pour la régulation des sociétés modernes complexes et qui se complexifient :

Lorsque les intermédiaires ne suffisent pas, l'autorité publique a recours à des méthodes d'écoute : les études de besoin, le marketing, etc. Les besoins sont premiers, l'action publique arrive dernière, dans ce qui ressemble fort à un rebondissement du système politique, vision ingénue de la démocratie consensuelle et transparente. (Y. Meny, J.-C. Thoenig, 1989, p. 161-162).

La régulation repose toujours sur des arbitrages entre des intérêts et des forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et quelque peu stable, il faut préalablement que toutes les propositions et issues puissent s'exprimer à égalité. Cette expression démocratique des droits permet non seulement d'éviter l'existence d'effets pervers, inhérents à toute action sociétale, mais d'en limiter l'ampleur et d'en corriger rapidement les défauts. Toute entrave à l'expression d'une composante du corps social est une mutilation, pour employer un terme souvent usité en philosophie sociale, pour l'ensemble de celui-ci et est par conséquent antidémocratique. La reconnaissance de l'existence d'oppositions d'intérêts, de contradictions dans tout groupe humain est la condition même de son existence comme groupe et de la définition de son intérêt commun.

L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le cas dans de nombreuses cultures politiques, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité. Fondamentalement, la légitimité de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs. Il est de la responsabilité de l'instance publique, non seulement de ne pas entraver le développement de contre-pouvoirs, mais de susciter, de promouvoir, d'organiser leur expression, ce qui implique la reconnaissance de leur pleine autonomie d'organisation, de critique et de proposition.

Il convient d'impulser, dans tous les domaines, l'évaluation démocratique, pluraliste et contradictoire des actions publiques. Cette orientation implique de ne pas rester figé sur la défense des formes anciennes de l'intervention publique, mais de les redéployer, qualitativement et quantitativement, pour lui permettre d'exercer pleinement ses responsabilités de régulation. Certaines fonctions qui relevaient de la puissance publique peuvent être progressivement remplacées par des initiatives privées, à mesure que se développent les compétences au sein de la société. Mais ce désengagement de l'instance publique lui attribue des responsabilités nouvelles en matière de régulation de ces nouveaux systèmes. Pour assurer l'essence de sa fonction, la puissance publique doit, plutôt que de faire elle-même, inciter à faire et en même temps réguler aussi finement et démocratiquement que possible le jeu des différents acteurs concernés. Elle gagnera en efficacité ce qu'elle peut sembler perdre en boulimie d'interventions.

La régulation souple et démocratique de la société relève d'une combinatoire associant les mécanismes de marché et l'intervention publique. C'est dans cette articulation que s'exprime, de manière conflictuelle, l'intérêt collectif ou général du groupe ou de la société. La régulation de tout groupe social correspond aux interactions entre les intérêts particuliers de chaque composante du groupe et l'intérêt commun ou général de celui-ci. Elle permet d'éviter que la coexistence d'intérêts et d'aspiration différents et contradictoires ne se traduise par le combat permanent. La régulation ne saurait donc relever ni des seuls responsables politiques, ni de la seule expertise administrative,

mais de la confrontation de la pluralité des approches. Elle implique de mettre l'accent sur la transparence, la délibération collective et l'intervention des populations et des citoyens, tant le contrôle sociétal est le garant de l'efficacité de la régulation publique. L'écoute du peuple est une qualité du bon gouvernement.

Le projet de lier action gouvernementale et écoute de la société est ancien. Il a été formulé au tournant du XIX^e siècle par les premiers théoriciens modernes de la gouvernementalité. (...) l'action gouvernementale devrait en effet dorénavant tenir compte de l'exercice d'une société civile émancipée dans laquelle les citoyens avaient les moyens d'exprimer leurs intérêts, leurs opinions et de les défendre. Il n'était donc plus réaliste d'imaginer qu'il soit encore possible de se limiter à réunir la dureté à la ruse pour gérer une population. (P. Rosanvallon, 2015, p. 280).

La régulation démocratique implique de développer une évaluation multicritère et la pluralité d'expertises, mais aussi de rompre avec les conceptions interventionniste, centralisatrice, uniformisatrice, bureaucratique et autoritaire de l'action publique. La régulation étant une composante de l'action publique et des autorités publiques, il faudrait passer d'une régulation d'experts à une régulation d'acteurs. Une régulation publique efficace et responsable doit associer, à chaque niveau, tous les acteurs concernés : non seulement les autorités et les organes publics, mais aussi les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et les organisations syndicales. La transparence des informations, des procédures et des rapports permet un véritable contrôle sociétal. Associer tous les acteurs concernés est un moyen démocratique de faire accepter la régulation publique.

La gouvernance des entreprises publiques devra être démocratisée, à parler comme P. Bauby, H. Coing, A. de Tolégo (2007). Ceci pour élire les représentants des usagers-consommateurs aux conseils d'administration ; pour créer des conseils de surveillance comportant des représentants des élus des usagers et des salariés de ces entreprises ; pour instituer une commission parlementaire permanente pour chaque entreprise. Les institutions publiques disposent d'un Président et on a vu se concentrer tous les pouvoirs dans une seule personne, le Président, au point que s'est parfois instauré un pouvoir de

type discrétionnaire ou autocratique, sans aucun contre-pouvoir réel venant des autres membres du conseil d'administration, du Ministre en charge ou même des collaborateurs. Ces évolutions constituent une grave atteinte à la démocratisation des entreprises publiques qui sont la propriété de la nation et ne sauraient être appropriées par un Président.

C'est pourquoi, le processus de démocratisation des entreprises publiques devrait permettre de créer un conseil de surveillance pour chaque entreprise publique. Le conseil de surveillance parallèle au conseil d'administration disposera de toutes les prérogatives de surveillance et de contrôle légales et aura pour mission d'exercer un véritable contre-pouvoir face aux fonctions exécutives exercées par le Président de l'entreprise afin de limiter les pratiques discrétionnaires. Les entreprises publiques ont notamment en charge la mise en œuvre des politiques publiques. À ce titre, les pouvoirs publics disposent de prérogatives particulières vis à vis de ces entreprises.

Mais, alors que le Parlement dispose de pouvoirs de contrôle de l'activité de l'exécutif gouvernemental, il n'existe aucune instance, permanente et spécifique, qui permette au Parlement d'auditionner et de contrôler directement la mise en œuvre des politiques publiques par les entreprises publiques. Il y a là une sérieuse défaillance dans la démocratie parlementaire, alors que, par exemple, le vote annuel obligatoire du budget et sa préparation en commissions, permettent aux parlementaires de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques par l'État et ses administrations. La représentativité des usagers devrait permettre de refonder démocratiser les services publics. C'est à cela que va s'atteler la décentralisation des services publics.

2.3. La décentralisation des services publics

En application du principe de subsidiarité, P. Bauby (1998, p. 159) dit que « La réflexion sur la subsidiarité établit les critères à partir desquels s'avère possible et nécessaire l'intervention des instances communautaires ». Ainsi, l'État se concentre sur le pilotage des politiques publiques et laisse leurs exécutions aux corps de la société. Les prérogatives de l'État doivent consister

à une orientation générale, à l'élaboration d'une philosophie de la société. Elles doivent se limiter à la définition d'une vision globale de la société, à la fixation des priorités collectives, à la formulation des missions et au management des ressources financières. L'État n'a plus à s'investir dans les détails de leur réalisation, car le niveau de l'exécution est délégué par lui à des entités autonomes. Ce transfert est censé assurer une exécution plus optimale ou plus efficiente des services publics que celle menée par l'État même. Les services administratifs chargés de la réalisation opérationnelle des politiques publiques ont besoin de disposer d'une liberté suffisante dans l'affectation des ressources mises à leur disposition. P. Bauby (1998, p. 164) le dit si bien : « Refonder les services publics, promouvoir leur légitimité et répondre aux demandes sociales implique à la fois de rénover, décentraliser et démocratiser les services publics nationaux, de contrôler, maîtriser et socialiser les services publics locaux ».

Les usagers des services publics, les citoyens-consommateurs doivent être à l'origine et au cœur de la construction des services publics. C'est pour répondre aux demandes et aux besoins des citoyens que les communes sont devenues des autorités organisatrices des services publics : besoins d'écoles, de santé, de transports locaux, de distribution de courrier, d'éclairage public, d'électricité domestique, de gaz butane entre autres. Ces services sont soit assurés par les communes elles-mêmes dans une forme de régime publique comme les services municipaux, les régies, les entreprises communales, ou bien dans un régime de la concession à des entreprises privées. Toutefois les conseils d'administration de ces entreprises devront être composés de représentants répartis en trois tiers : l'État, les syndicats, les usagers. Les services publics et les entreprises publiques qui les assurent, se sont trop souvent éloignés des citoyens qui sont les usagers et les consommateurs qu'ils sont supposés servir. Trop souvent, ils ne se sont pas adaptés à l'évolution de leurs besoins, notamment en matière d'accueil, d'écoute, de réponses personnalisées, particulièrement pour les usagers les plus vulnérables et les zones rurales et urbaines les plus défavorisées.

Avec le mouvement de libéralisation des services et entreprises publics conduit par des dirigeants qui préparent la privatisation à coup de réorganisations internes, de réduction des effectifs, de méthodes de direction privées, un fossé considérable est en train d'être creusé entre les services publics et les citoyens-usagers ou les citoyens-consommateurs. Souvent, ces citoyens sont représentés d'un côté par les élus conseillers municipaux de leurs communes et, de l'autre, par les associations de consommateurs, ce qui éloigne les usagers eux-mêmes du centre de décision. La création des conseils des services publics composés : pour un tiers de représentants conseillers municipaux, élus par le collège des élus municipaux ; pour un tiers de représentants des organisations de consommateurs représentatives, élus par les habitants majeurs ; pour un tiers de représentants des syndicats, élus par les salariés des services publics, permettra une gestion publique plus inclusive.

Ces instances doivent disposer de pouvoirs réels qui permettent de s'assurer de la mise en œuvre des principes d'égalité d'accès, d'adaptation, de qualité et d'efficacité, de solidarité sociale et territoriale, qui régissent chaque service public. Elles permettront de donner des avis et recommandations, consultatifs ou suspensifs selon les cas, sur les programmes d'investissements, l'organisation des services, leurs plans d'objectifs à court et à moyen terme, leur politique tarifaire, d'examiner et de donner des avis et recommandations sur les rapports d'activités mensuels, trimestriels, semestriels, annuels, de chacun des services publics, en examinant en parallèle les rapports correspondant des observatoires de services publics. Elles permettront de mener des études, conduire des enquêtes, réaliser des expertises sur tous les domaines de leur compétence, d'engager les ressources financières d'exploitation et d'investissements dans les actions d'amélioration de l'offre de service en quantité et en qualité, la satisfaction et les attentes des usagers, avec publication régulière de baromètres représentatifs de suivi. Ces instances auront l'obligation de publier des rapports à terme échu, pour l'ensemble et pour chaque service public, avec auditions publiques contradictoires. Pour P. Bauby (1998, p. 151),

La décentralisation ne doit pas seulement être appréhendée en opposition à la centralisation, mais dans l'unité contradictoire décentralisation-centralisation. (...) ; débarrassé de tout un fléau de problèmes annexes, l'État central peut mieux concentrer ses moyens sur ses fonctions stratégiques. Elle amène par ailleurs les élus locaux à se responsabiliser.

Avec le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales, la décentralisation s'enclenche un processus de désétatisation des politiques publiques : désormais, il n'est plus possible d'assimiler l'action publique et la forme étatique, du moins dans son acception classique d'État centralisé. Cette évolution débouche sur une multiplication et une diversification des acteurs impliqués dans les politiques publiques. Chaque collectivité locale, (commune, région, districts), devenant un lieu de production relativement autonome de politiques publiques.

Conclusion

Le cadre traditionnel de définition des politiques publiques apparaît aujourd'hui fortement déstabilisé du fait de la conjonction de plusieurs facteurs explicatifs : l'État est écartelé entre, d'un côté, la construction nationale et l'internationalisation, de l'autre, les organisations de la société civile avec la montée du local, la décentralisation et le recentrage sur le microsocial. Les économies et les sociétés sont de plus en plus interdépendantes alors qu'au même moment, les intérêts locaux ou particuliers n'acceptent plus, sans avoir leur mot à dire, de se soumettre aux échelons supérieurs. La rationalité étatique est contestée par l'existence d'autres critères qui débouchent sur des demandes de démocratie et de participation. Il y a donc une panne de la construction de l'intérêt général à travers les politiques publiques étatiques. Le défi consiste à concevoir un nouveau cadre pluraliste de définition de l'intérêt général, agrégeant d'une part, le local, le national, le régional et l'international, d'autre part, le court, le moyen et le long terme, mais aussi le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel. Dans un contexte marqué par des mutations à la fois institutionnelles (la décentralisation, les regroupements régionaux), économique (globalisation) et spatiale (reterritorialisation), sociales

et culturelles (reconnaisances sociales, locales), le principe de subsidiarité peut aider à construire un échelon, non pas *top-down*, mais surtout *bottom-up*, des compétences et des interventions. Il implique qu'une communauté de rang supérieur ne doit pas traiter un problème qui peut être pris en charge efficacement par une communauté de rang inférieur. C'est à travers la caustique qu'il convient d'apprécier, dans un souci d'efficacité, si tel objectif doit relever de tel échelon ou pas.

Références bibliographiques

- BAUBY Pierre, COING Henri, TOLEGO (de) Alain (dir.), 2007, *Les services publics en Europe : pour une régulation démocratique*, Paris, Publisud.
- BAUDY Pierre, 1998, *Reconstruire l'action publique. Services publics au service de qui ?*, Paris, Syros.
- FINGER Matthias, RUCHAT Bérangère, 1997, *Pour une nouvelle approche du management. Réflexion autour de Michel Crozier*, Paris, Seli Arshlam.
- HEGEL Friedrich, 1940, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard.
- HOBBS Thomas, 1971, *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la République ecclésiastique et civile*, Paris, Sirey.
- JAUME Lucien, 2010, *Les origines philosophiques du libéralisme*, Paris, Flammarion.
- JOBERT Bruno, THERET Bruno (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- KALDOR Nicholas, 1988, *Économie et instabilité*, Paris, Economica.
- KEYNES John Maynard, 1985, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot.
- MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- MERRIEN François-Xavier, 2007, *L'État-providence*, Paris, PUF.
- MISES (von) Ludwig, 1985, *L'Action humaine*, Paris, PUF.
- MUSGRAVE Richard Abel, 1959, *The theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw-Hill.

- PIGOU Arthur Cecil, 2002, *L'économie du bien-être*, Paris, PUF.
- PIRIOU Jean-Paul, 1997, *Lexique des sciences économiques et sociales*, Paris, La Découverte.
- RAWLS John, 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON Pierre, 1981, *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON Pierre, 2015, *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROTHBARD Murray, 2011, *L'Éthique de la liberté*, Paris, Les Belles Lettres.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, 1992, *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion.
- SEN Amartya, 2012, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil.
- SIMONNOT Philippe, 2003, *L'invention de l'État*, Paris, Les Belles Lettres.
- TULLOCK Gordon, 1978, *Le Marché Politique : analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica.
- WEBER Max, 1971, *Économie et société*, Paris, Plon.
- WEBER Max, 1995, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon.