



HAL
open science

Devenir de l'Etat : vers la fin de l'exceptionnalité française ?

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Devenir de l'Etat : vers la fin de l'exceptionnalité française?. Le Debat , 2019, pp.115-128. halshs-03272612

HAL Id: halshs-03272612

<https://shs.hal.science/halshs-03272612v1>

Submitted on 28 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DEVENIR DE L'ÉTAT : VERS LA FIN DE L'EXCEPTIONNALITÉ FRANÇAISE ?

Jacques Chevallier
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

Le Débat, n° 206, septembre-octobre 2019, pp. 115-128.

Si les équilibres traditionnels sur lesquels les États ont été construits sont partout remis en cause¹, témoignant de l'existence de facteurs communs, ce processus général de redéfinition passe par des voies et prend des formes singulières selon les contextes nationaux. En France, la question des mutations que connaît l'État et de son devenir a été récemment placée au cœur du débat public, à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes » : au-delà des revendications concernant le contenu et le financement des politiques publiques, ce sont bel et bien les principes d'organisation et de fonctionnement de l'État qui ont été mis en cause, et plus profondément encore le soubassement de son institution ; or ce débat prend une dimension toute particulière en raison des fondations sur lesquelles l'État a été édifié, qui ont conduit, non sans raison, à parler d'« exceptionnalité française ».

L'État est en effet en France le produit d'un héritage historique, qui a contribué à modeler en profondeur sa configuration : l'établissement aux XVII^e et XVIII^e siècles d'un absolutisme monarchique interdisant le jeu de contre-pouvoirs, à la différence de l'Angleterre ; la Révolution de 1789, qui est venue parachever l'œuvre des monarques, en faisant de la suppression des corps intermédiaires la garantie de formation d'une communauté politique ; l'Empire, qui met en place un appareil administratif cohérent, rigoureux et efficace, conçu sur le modèle militaire ; enfin, les conditions de développement d'un capitalisme qui s'est appuyé sur l'État pour créer le cadre de son expansion et amortir les tensions sociales consécutives. Au fil de ces étapes, un modèle étatique très spécifique s'est progressivement cristallisé, qui a pris une dimension nouvelle avec le développement de l'État-providence.

Érigé en instance placée hors et au-dessus du corps social, l'État a été conçu en France comme la clef de voûte de l'architecture sociale et le dépositaire de l'identité collective. La position à part qu'il occupe dans la société résulte de la conjugaison d'une triple dimension. Une dimension organique, par laquelle l'État se présente comme un ensemble unitaire, un « appareil », aux contours bien dessinés : les structures administratives forment un édifice ordonné et cohérent, les collectivités locales ne possédant que des compétences réduites, voire résiduelles, qu'elles exercent sous le contrôle vigilant du pouvoir central ; et de puissants corps de contrôle, au premier rang desquels le Conseil d'État, sont les garants et les gardiens de cette unité. Une dimension juridique, qui se traduit par l'application à cet appareil de règles différentes du droit commun : au départ conçu comme un droit de privilège, expression de la puissance souveraine de l'État, le droit administratif a sans doute évolué en vue d'assurer une meilleure protection des droits des administrés ; mais la persistance de règles dérogatoires et d'un juge spécial n'en continuent pas moins à témoigner de la singularité du rapport que l'État entretient au droit. Une dimension symbolique, par laquelle l'État apparaît comme l'incarnation d'un intérêt général, par essence différent des intérêts particuliers : principe d'ordre et de cohésion, l'État permet de ramener la société à l'unité, par la définition d'un projet collectif ; l'intérêt

¹ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, Droit et société, Coll. Classics 5^{ème} éd., 2017.

général constitue le principe axiologique qui domine toute la sphère publique et établit son irréductible spécificité par rapport au privé.

Cette représentation a conduit à investir l'Etat de responsabilités éminentes dans la vie sociale. Les attributions étendues qui étaient déjà les siennes sous l'absolutisme et qui n'avaient pas réellement fléchi au cours du XIX^e siècle, en dépit de l'essor du libéralisme, ont connu une nouvelle extension au stade de l'État providence : plus encore que dans les autres pays occidentaux, l'État a établi un véritable protectorat sur la société, en prenant en charge le développement économique et la protection sociale. Au fil d'un processus d'expansion, passé par une série d'étapes, les services publics en sont venus à occuper une position structurelle et structurante dans la société française : par-delà la myriade des organismes qui ont proliféré dans tous les domaines et à tous les niveaux, de grands systèmes de gestion publics, structurés en réseaux et dotés d'un statut monopolistique, ont permis l'accès de tous à certains biens essentiels ; formant l'ossature de la vie collective, les services publics ont été conçus comme un instrument privilégié d'intégration et de cohésion sociale. La prééminence étatique s'appuie sur l'existence d'une élite administrative, prétendant au monopole de la compétence et de la rationalité : un savoir d'État s'est construit autour des grands corps techniques et administratifs dont l'origine est ancienne et le prestige considérable ; et ce savoir, qui permet aux intéressés d'occuper des postes-clés au sein et hors de l'État, bénéficie d'une légitimité incontestable.

Si ce modèle étatique est parvenu à préserver ses équilibres essentiels, au prix d'une série d'adaptations, la crise de l'État providence l'a soumis à de fortes secousses : l'État s'est trouvé soumis à un ensemble de contraintes nouvelles, n'affectant pas seulement la place qu'il occupe dans la société et ses principes d'organisation, mais touchant à ses fondations mêmes ; la désacralisation qu'il subit et la reconfiguration qu'il connaît poussent à redessiner ses contours, sans pour autant qu'un modèle alternatif tende réellement à se profiler.

L'ÉTAT DÉSACRALISÉ

Si la crise de l'État providence est un phénomène très général qui a gagné à partir des années 1970 l'ensemble des pays occidentaux, elle a eu pour la France des implications plus profondes en raison du mode de construction étatique. D'une part, le protectorat que l'État avait établi sur la vie sociale a été fragilisé : les contraintes nouvelles auxquelles il est confronté privent l'État d'un ensemble de leviers d'action ; la vision d'un État fort, investi de la mission et doté de la capacité de promouvoir le développement économique et le progrès social, est dès lors mise en cause. D'autre part, les croyances sur lesquelles s'appuyait l'État, bénéficiant d'un triple postulat de bienveillance, d'omniscience et d'inafaillibilité, tendent à s'effriter : le bien-fondé de l'action publique ne se présume plus ; l'invocation de l'intérêt général n'est plus, à elle seule, suffisante pour garantir sa légitimité. La sacralisation dont l'État est traditionnellement l'objet en France, en tant que clef de voûte de l'architecture sociale, est ainsi durablement compromise.

La fin du protectorat étatique

Le protectorat étatique a pu s'épanouir en France à l'abri de frontières délimitant l'espace sur lequel il pouvait prétendre s'exercer. Or les frontières, physiques et symboliques, qui délimitaient la sphère d'influence, la surface d'emprise des Etats sont devenues poreuses : les États sont traversés par des flux de tous ordres qu'ils sont incapables de contrôler, de canaliser et au besoin d'endiguer. L'économie mondiale est entrée dans une nouvelle ère, celle de la « globalisation », illustrée par l'intensification des échanges, la libre circulation des flux financiers d'un bout à l'autre de la planète, l'explosion des firmes multinationales : l'État subit la concurrence de puissants groupes, dont la stratégie se déploie à l'échelle mondiale, et est soumis à la pression des marchés financiers ; les marges de manœuvre dont il dispose sont encadrées par les organisations internationales chargées de superviser le fonctionnement de l'économie mondiale. Parallèlement, la construction européenne a entraîné la mise en place d'institutions de

type supranational, dont les décisions s'imposent aux États : tandis que la marge de liberté de l'État dans le domaine économique sera réduite par la création en 1986 de l' « Union économique et monétaire » et le passage en 2002 à l'euro, les compétences européennes se sont étendues, au fil d'étapes successives, à de très larges secteurs de l'action publique, y compris les domaines régaliens. Pris entre les feux croisés de la mondialisation et de l'europanisation, l'État a perdu une partie de ses moyens d'action et de son aptitude à gouverner la société.

Le dirigisme par lequel l'État avait été érigé en pilote du développement économique a été ainsi, à partir des années 1970, frappé de caducité. Tandis que la fin de la planification marque l'abandon de l'ambition, qui avait été celle de tous les gouvernements depuis 1945, de définir un projet de développement, l'État va progressivement perdre la maîtrise d'une série de leviers d'action économique : le passage à l'euro a notamment abouti à déposséder l'État de son pouvoir monétaire, tout en limitant ses marges de manœuvre en matière budgétaire ; et la contrainte européenne a imposé la levée des réglementations faisant obstacle aux échanges et risquant de fausser le jeu de la concurrence. Par ailleurs, alors que le secteur public avait conquis une position centrale dans l'économie, il a subi une réduction drastique à la faveur des politiques de privatisation, menées à partir de 1986 par les gouvernements aussi bien de gauche que de droite ; même si ce désengagement n'est pas total, la conception traditionnelle d'un État prenant lui-même en charge la gestion de secteurs-clés de l'économie est désormais obsolète. Si l'État reste présent dans l'économie, il ne se présente plus en tant que maître du jeu économique mais tout au plus comme un « régulateur », chargé de veiller au maintien des grands équilibres, ou encore comme un « stratège », assurant la promotion de l'économie nationale.

Corrélativement, la place occupée par les services publics dans l'édifice social et dans l'imaginaire collectif a été réévaluée. Les services publics ont en effet été soumis à un ensemble de contraintes (technologiques, économiques, financières, sociales), conduisant à une délimitation plus fine de leurs contours : rompant avec la logique qui consistait à placer des champs entiers d'activité sous l'emprise du public, en dotant les opérateurs publics d'un privilège d'exclusivité, il s'agit de circonscrire, dans chacun des secteurs, ce qui doit faire l'objet d'obligations spécifiques au titre de l'impératif de cohésion sociale. La remise en cause, à l'initiative des instances européennes, des grands réseaux de service public nationaux a été le levier et le moteur de cette évolution ; mais cette inflexion ne concerne pas seulement les services économiques. Les systèmes de protection sociale tendent à évoluer vers un équilibre nouveau entre assurance obligatoire et assurance complémentaire, passant par un appel croissant aux mutuelles et aux compagnies d'assurances privées. L' « État culturel » tend à limiter ses ambitions, en opérant un recentrage sur les aspects touchant de près à l'identité collective (protection et diffusion du patrimoine). Plus significativement encore, le périmètre des services dits « régaliens », parce que censés être de l'essence même de l'État, est lui-même entouré d'une incertitude nouvelle : la décomposition des différentes facettes de la lutte contre la délinquance a conduit à l'apparition d'un véritable marché de la sécurité privée, afin de faire face à la délinquance de prédation et assurer la sécurité des personnes. Le périmètre des services publics devient ainsi plus flou : dans tous les secteurs, un partage des rôles tend à s'effectuer avec l'initiative privée.

La redéfinition de ce périmètre a été au cœur des derniers programmes de réforme de l'État : la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) s'est assignée pour ambition la production d'un « État allégé », les administrations étant « recentrées sur le cœur de leurs missions » ; mais cette ambition, qui figure aussi dans la politique de « modernisation de l'action publique » (MAP), est restée dans une large mesure, lettre morte. Une évolution plus radicale tend cependant à se dessiner : le développement des plateformes numériques, mettant directement en contact fournisseurs et clients de biens ou services, permet d'offrir de nouveaux

services et pousse à la redéfinition de la ligne de partage entre public et privé² ; quant à la problématique émergente des « Communs », elle laisse entrevoir d'autres modes de gestion des fonctions collectives, échappant à l'emprise du marché et de l'État.

La fin du protectorat exercé par l'État sur la vie sociale se double de la crise des valeurs sous-jacentes à son institution.

L'érosion des croyances

Les représentations sur lesquelles s'appuyait l'État pour asseoir sa légitimité ont perdu de leur force. La crise de l'État providence a porté, dès les années 1970, un coup sévère au dogme de l'efficacité de l'action publique : les mesures prises alors ne parviennent pas à maintenir le rythme de croissance et à préserver le plein emploi ; l'État n'est plus considéré comme infaillible, capable d'avoir réponse à tout. La dynamique de la mondialisation et les progrès de la construction européenne n'ont fait qu'aggraver le constat : placé du fait de l'instauration d'une économie ouverte dans un jeu complexe d'interactions, exposé à la concurrence de pouvoirs multiples avec lesquels il est tenu de composer, l'État ne dispose plus que d'une capacité d'action limitée ; à l'ère du capitalisme mondialisé, le véritable pouvoir de décision se situerait en dehors et au-delà de l'État³. L'incapacité des gouvernants à mettre en œuvre le programme sur lequel ils ont été élus témoignerait de l'impuissance publique. Les services publics n'échappent plus eux-mêmes au jugement critique d'usagers exigeants et revendicatifs, insatisfaits de la qualité de leurs prestations.

Parallèlement, le postulat selon lequel élus et fonctionnaires seraient mus par le seul souci de l'intérêt général, tenant lieu pour eux de principe axiologique et de cadre de référence, a perdu de sa crédibilité en raison du dévoilement d'un ensemble de comportements contraires aux valeurs qui sont censées être celles du public : la multiplication des « affaires » et des « scandales », la diffusion jusqu'au sommet de l'État de pratiques de corruption, passant par « l'abus de pouvoir à des fins de profit personnel » et le « trafic d'influence », la banalisation des « conflits d'intérêts » conduiront à une analyse plus froide, plus lucide et plus désenchantée de la sphère publique ; attestée par une série d'indicateurs, tels que les enquêtes d'opinion ou les comportements dans les urnes, une défiance nouvelle s'est installée⁴, qui tend à corroder le lien représentatif. Les dérives constatées vont conduire à tenter de consolider les valeurs attachées au public : une entreprise d'assainissement et de moralisation de la vie publique sera ainsi engagée (loi du 11 octobre 2013), au nom d'un « État exemplaire » et d'une « République irréprochable », tandis que les principes déontologiques auxquels sont tenus de se référer les fonctionnaires ont été intégrés à leur statut (loi du 20 avril 2016), sans pour autant suffire à restaurer le mythe de l'intérêt général.

Le statut privilégié de l'élite administrative fait désormais l'objet de critiques récurrentes. La France est le pays du monde occidental dans lequel l'homogénéité des élites est la plus grande : les élites proviennent du même vivier, ont suivi les mêmes filières de recrutement, sont passées par les mêmes écoles d'État ; une véritable « noblesse d'État »⁵, dont l'aptitude et la légitimité à commander sont garanties par l'État, contrôlerait ainsi les différents lieux de pouvoir social. Les positions conquises par les hauts fonctionnaires dans le champ politique entraîneraient une dénaturation du jeu démocratique : la « classe politique » serait de plus en plus homogène sociologiquement et de moins en moins représentative de la diversité de la société. Quant aux nouvelles formes de « pantouflage », elles attesteraient d'une hybridation toujours plus grande du

² Jacques Chevallier, « Vers l'État-plateforme ? », *Revue française d'administration publique*, n° 167, 2018.

³ Colin Crouch, *Post-démocratie*, 2005, Diaphana, 2013 ; Wolfgang Streeck, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, 2013, Gallimard Essais, 2014

⁴ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

⁵ Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État*, Ed. Minuit, 1989.

public et du privé, remettant en cause le système de valeurs sur lequel l'État construit traditionnellement sa légitimité⁶ ; une « oligarchie administrative » cumulerait les sources de pouvoir, en pesant sur la définition des choix collectifs⁷. Or, l'image de compétence de cette élite sera durablement compromise par les échecs retentissants de certains de ses représentants placés à la tête de grandes banques ou entreprises.

Plus généralement, l'État n'est plus considéré comme disposant d'un monopole sur la définition de l'intérêt général : celui-ci ne saurait résulter seulement de processus internes à la sphère publique ; les acteurs sociaux sont désormais invités à prendre part eux aussi à l'élaboration des choix et à contribuer à la gestion des services publics. Cette désacralisation de l'intérêt général implique un rapport nouveau entre public et privé : l'intervention des groupes d'intérêt n'est plus vue comme une intrusion intolérable mais comme un moyen de renforcer la qualité des choix collectifs ; et les citoyens eux-mêmes doivent avoir la possibilité de se faire entendre et de participer à l'exercice des responsabilités. La participation est ainsi appelée, à travers les figures multiples qu'elle prend, à renouveler en profondeur la conception de l'intérêt général, inhérente au modèle français d'État.

Si l'État ne bénéficie plus du privilège du sacré, cela n'implique pas pour autant une banalisation de son statut : l'image d'un État conçu comme clef de voûte de la société reste fortement ancrée en France dans les représentations collectives ; dans un monde où les certitudes s'effritent, où les repères s'effondrent, l'État constitue toujours un point de référence, pratiquement et symboliquement

L'ÉTAT RECONFIGURÉ

Si les politiques de réforme de l'État en France sont anciennes, passant au cours des dernières décennies par plusieurs phases successives⁸, elles ont pris récemment une orientation nouvelle, sous l'empire de la diffusion du *New Public Management (NPM)*, doctrine de réforme conçue dans les pays anglo-saxons, notamment au Royaume-Uni, et dont les institutions internationales se sont faites les ardentes propagatrices : sous-tendant la plupart des programmes de réforme mis en œuvre dans le monde, cette doctrine postule l'existence de principes de gestion publique universellement applicables. Le *NPM* constitue un modèle étatique à part entière, reposant sur un certain nombre de valeurs et comportant un ensemble de préceptes, qui se situe aux antipodes du modèle français d'État : son acclimatation ne peut dès lors manquer d'affecter les divers éléments (symbolique, organique, juridique) constitutifs de ce modèle, qui se trouvent, à des degrés divers, fragilisés. Tandis qu'une nouvelle rationalité, axée sur l'idée de performance, est appelée à guider l'action publique, l'architecture étatique tend à éclater.

La logique de performance

La promotion du thème de l'efficacité s'est produite en plusieurs étapes : dans les années 1960, au nom de l'idée de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) ; à partir des années 1970, en relation avec la crise de l'État-providence. Cette crise remet en cause le cadre axiologique sur lequel reposait l'action publique : au postulat de bien-fondé dont elle bénéficiait, parée du sceau de l'intérêt général, succède la conviction que l'État est tenu de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public ; perdant le privilège de l'infaillibilité, il est sommé d'apporter la démonstration tangible de l'efficacité des actions

⁶ Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Presses SciencesPo, 2017.

⁷ Laurent Mauduit, *La caste. Enquête sur cette haute fonction publique qui a pris le pouvoir*, La Découverte, 2018.

⁸ Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Le lien social, 2009.

engagées. L'introduction de l'évaluation des politiques publiques en sera la suite logique, la mise en place en janvier 1990 d'un dispositif interministériel témoignant de la volonté de mettre la démarche évaluative au cœur du travail gouvernemental.

Le recentrage du référentiel de l'efficacité autour du thème de la performance a été indissociable de l'essor du *NPM* qui relativise le particularisme de la gestion publique et invite celle-ci à s'inspirer des méthodes de gestion du privé : une « culture de la performance », très étrangère à la culture étatique française, a gagné ainsi la France dans la décennie 2000. La « loi organique sur les lois de finances » (LOLF) de 2001 est l'expression emblématique de ce basculement. Visant à faire passer le budget de l'État d'une logique de « moyens » à une logique de « résultats », tout le dispositif qu'elle prévoit repose sur l'idée de « pilotage par la performance » : chaque programme comporte un « projet annuel de performance » (PAP), définissant des objectifs traduits sous la forme d'indicateurs chiffrés ; en cours d'exécution des programmes, le contrôle de gestion permet de mesurer les écarts entre les résultats atteints et attendus et de mettre en œuvre les correctifs nécessaires ; à la fin de chaque exercice, un « rapport annuel de performance » (RAP) rend compte des conditions de réalisation du programme, conduisant éventuellement à la redéfinition des objectifs et à la réallocation des ressources. La démarche, qui utilise le levier budgétaire a été prolongée par le lancement en 2007 de la RGPP, sous-tendue par la même logique de performance : il s'agit de passer au crible l'ensemble des politiques publiques, afin de « faire mieux avec moins », en conciliant « l'amélioration du service public lorsqu'elle est nécessaire avec l'économie de moyens quand elle est possible » ; cherchant à combiner « rénovation de l'action publique » et « effort de redressement budgétaire », la MAP qui prend la suite en 2012 s'inscrit dans la même perspective.

L'introduction d'un référentiel qui, postulant l'existence d'un instrument de mesure, tend à une « politique du chiffre » relevant d'une « gouvernance par les nombres »⁹ conduit inévitablement à une inflexion des principes applicables à une gestion publique traditionnellement dominée par l'impératif de régularité et caractérisée par l'application de règles dérogatoires au droit commun. Les différentes catégories du droit administratif vont être ainsi progressivement remodelées au nom de l'impératif de performance, que le juge administratif lui-même intégrera dans sa jurisprudence : alors que le droit administratif avait été conçu comme exprimant l'irréductible singularité d'une administration posée comme comptable et garante d'un intérêt général surplombant les rapports économiques, il tend à être marqué par l'empreinte d'une logique économique devenue hégémonique¹⁰.

La logique de performance qui désormais sous-tend les politiques de réforme de l'État contribue à infléchir en profondeur la conception traditionnelle du service public : à la vision d'un univers radicalement distinct du monde de l'entreprise et avant tout soucieux de régularité, succède l'image de services sommés de tirer le meilleur parti possible des moyens matériels et humains qui leur sont alloués, en améliorant sans cesse leur productivité et leur rendement. Cependant, cette logique reste équivoque. Visant à « faire mieux avec moins », la notion de performance comporte deux facettes : d'une part, l'amélioration du service rendu, par un souci de qualité ; d'autre part, la réduction de son coût de fonctionnement, par un effort de productivité. Or, entre l'amélioration de la qualité du service et l'économie de moyens, il faut souvent arbitrer et la crise des finances publiques pousse à privilégier le second impératif : la réduction des coûts justifiera la diminution des effectifs, la fermeture de certains établissements, le regroupement des implantations territoriales, la qualité du service dût-elle en souffrir ; le Défenseur des droits pourra ainsi constater « les effets néfastes de l'évanescence croissante des

⁹ Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

¹⁰ Jacques Caillosse, *L'état du droit administratif*, LGDJ, Droit et Société, n° 59, 2^{ème} éd., 2017.

services publics » pour les personnes qui en ont le plus besoin¹¹. Générant dans ces conditions l'insatisfaction aussi bien des usagers, mécontents des prestations offertes, que des agents, dénonçant la dégradation de leurs conditions de travail, la logique de performance ne peut manquer d'affecter l'image de marque des services publics.

La modification de l'architecture étatique est sous-tendue par le même impératif de performance.

Une architecture éclatée

La logique unitaire sur laquelle a été construit en France l'appareil d'État a été remise en cause pour un mouvement d'éclatement qui s'est traduit par la diversification croissante des structures administratives, le développement de leur autonomie, le relâchement des liens qui assuraient l'intégration de l'ensemble et préservaient la cohésion du Tout.

L'acclimatation en France de la formule des administrations indépendantes, qui paraissent être jusqu'alors l'apanage des pays anglo-saxons, est emblématique de cet éclatement : investies de fonctions de régulation économique et de protection des droits fondamentaux, ces administrations se présentent comme des autorités isolées, situées « hors appareil », dotées de garanties d'indépendance organique et fonctionnelle ; impliquant que certaines fonctions étatiques soient soustraites à l'empire d'une rationalité politique et donnant à voir un État « pluriel » fait d'une mosaïque d'entités diverses, elles rompent avec les principes commandant traditionnellement l'architecture étatique. Or ces autorités ont proliféré au cours des dernières décennies, au prix d'un mouvement de diversification croissante auquel l'adoption en 2017 d'un statut général s'est efforcé, sans grand succès, de mettre un terme.

Le rapport que l'État entretenait au territoire a par ailleurs subi une profonde inflexion. La décentralisation a acquis une dimension nouvelle à la suite des réformes de 1982-1983 (acte 1) puis de 2003 (acte 2) : dotées de compétences étendues et de moyens renforcés, les autorités locales se sont vues reconnaître une liberté d'action nouvelle ; l'inscription dans la Constitution du principe de décentralisation, et de la subsidiarité qui en est le corollaire, a été la traduction de cette évolution. Néanmoins, la décentralisation est restée au milieu du gué, en raison de la multiplication des niveaux territoriaux, de l'absence de clarification des règles de répartition des compétences et des limites de l'autonomie financière des collectivités locales. Par ailleurs, le principe d'uniformité a été mis en cause par un mouvement de différenciation croissante des statuts territoriaux, illustré par le passage de l'Outre-mer à un régime de statuts sur mesure et renforcé par la création de métropoles en 2014 : il traduit la prise en compte des particularismes territoriaux qui étaient jusqu'alors niés compte tenu de la conception unitaire du territoire qui prévalait en France ; un pas supplémentaire a été franchi avec le statut de la Nouvelle Calédonie qui va au-delà d'une simple décentralisation. Parallèlement, les années 1990 ont marqué un tournant dans la politique de déconcentration, par la consécration, dans ce cadre aussi, du principe de subsidiarité : c'est désormais aux services locaux de l'État qu'incombe la responsabilité de tâches de gestion, qui n'entrent plus dans le champ de compétence des administrations centrales, et ils se voient reconnaître une plus grande autonomie de gestion, notamment financière. Relancé après 2002 puis après 2007, le mouvement a conduit à l'adoption en 2015 d'une nouvelle charte de la déconcentration.

Les activités de production de biens et services tendent par ailleurs à être déléguées à des opérateurs, publics ou privés, autonomes. Directement inspirée de la doctrine du *NPM*, la mise en place d'agences repose sur la dissociation des fonctions dites « stratégiques », incombant à l'appareil central de l'État, et des fonctions dites « opérationnelles », confiées aux services gestionnaires : en contrepartie des engagements qu'ils sont invités à prendre en matière d'objectifs et d'une évaluation périodique des résultats obtenus, ceux-ci se voient accorder des

¹¹ Rapport 2018.

marges de manœuvre, en vue d'améliorer les performances publiques. Quant aux formules de gestion déléguée ou de partenariat, elles montrent que l'État éprouve de manière croissante le besoin d'utiliser le savoir-faire, les ressources et les compétences du privé.

Si cet éclatement dérange sans nul doute l'ordonnancement bureaucratique, il ne signifie pas pour autant la fin de tout principe d'ordre : la cohésion organique de l'État est préservée par la persistance de dispositifs d'encadrement qui limitent l'autonomie des unités administratives. Par ailleurs, le mouvement d'éclatement est contrebalancé par l'existence de puissants agents d'unification ainsi que par la persistance de réflexes centralistes profondément enracinés : même si son architecture s'est modifiée, l'État est toujours perçu comme incarnant l'unité du corps social.

Tout se passe ainsi comme si un compromis subtil entre le modèle étatique hérité de l'histoire et une dynamique de réforme témoignant de l'influence de modèles étrangers avait été en fin de compte réalisé. La question est dès lors de savoir si le mouvement de réforme en cours est porteur d'une mutation plus profonde.

L'ÉTAT REDESSINÉ ?

L'accès à la présidence de la République d'Emmanuel Macron laissait présager une transformation en profondeur de l'État, dont les linéaments avaient été posés au cours de la campagne électorale : le programme « Action publique 2022 », initié par la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017, en constitue la déclinaison logique. Néanmoins, les vicissitudes auxquelles s'est heurtée la publication du rapport du Comité d'experts (CAP 2022) chargé d'émettre des préconisations¹², publication qui sera en fin de compte annulée, montreront assez les difficultés d'un tel exercice : même si le gouvernement affirmera s'être engagé dans la voie de « transformations profondes », la démarche, visant à un « État plus proche, plus simple, plus efficace », s'inscrit dans le droit fil des réformes précédentes. Le lancement le 10 décembre 2018, en réponse au développement du mouvement des gilets jaunes, d'un « débat national », permettant à chaque Français « d'exprimer ses attentes et ses propositions de solutions », a donné au problème une dimension nouvelle, débouchant sur les conclusions qu'en a tirées le Président de la République le 25 avril 2019. Néanmoins, si les réformes annoncées, dans le cadre de ce qui présenté comme « un acte II du quinquennat », doivent contribuer à un nouvel infléchissement du modèle français d'État, elles ne sauraient pour autant constituer un véritable bouleversement.

La redéfinition du périmètre étatique

Parallèlement au lancement d'un nouveau programme de privatisations, la réforme de l'État engagée depuis 2017 repose, comme les précédentes, sur le postulat du poids excessif de la dépense publique, appelant une redéfinition en profondeur du périmètre de l'action publique : les espoirs qui avaient été mis en 2007 dans une « revue générale » des politiques publiques, puis en 2012 dans une évaluation systématique de celles-ci, avaient certes été démentis, témoignant de la difficulté de cette redéfinition ; l'ambition n'en est pas moins de s'attaquer à nouveau au problème, en posant comme objectif la réduction de la dépense publique à trois points du PIB d'ici 2022, assorti du non-remplacement de 120.000 agents publics, dont 50.000 fonctionnaires d'État. Le fait que la pression fiscale ait été mise au cœur du lancement du mouvement des gilets jaunes puis au centre du « débat national », débouchant sur une série de mesures d'allègement en faveur des couches moyennes, a donné une force nouvelle à cette exigence, si tant est que les baisses d'impôt ne pourraient être poursuivies sans « baisser le niveau global de

¹² Rapport du « Comité Action publique 2022 », *Service public. Se réinventer pour mieux servir*, juin 2018.

notre dépense publique»¹³ l'État est ainsi invité à se recentrer sur certaines priorités, en renonçant à ce qui ne relève pas de ses missions essentielles.

Toute la question est de savoir comment cette réduction peut être opérée. France Stratégie a bien montré¹⁴ que le niveau sensiblement plus élevé de la dépense publique en France, par rapport à la moyenne des autres pays européens, s'expliquait avant tout par des « choix collectifs », relevant dans une large mesure du domaine social : on ne saurait dès lors toucher à la sphère des consommations collectives sans se heurter à de vives résistances. Toutes les enquêtes attestent d'ailleurs d'un fort attachement à des services publics perçus comme un facteur essentiel de cohésion sociale et d'égalité : comme l'ont montré les travaux du « Forum de l'action publique » (mai 2018), le souhait de baisse de la pression fiscale n'exclut nullement celui de « garder inchangé le périmètre actuel des missions de service public ». L'idée d'une « transformation radicale » du service public, qui figurait dans le rapport CAP 2022, via un « choix d'externalisation » aboutissant à décharger le service public de ce qui n'est pas son cœur de métier » comporte dès lors une bonne part d'illusion, dès l'instant où elle entend aller au-delà d'un simple réajustement des frontières entre public et privé.

La redéfinition du périmètre étatique passe aussi par la remise en chantier de l'organisation territoriale héritée du passé et devenue d'une redoutable complexité au fil des réformes successives. Si l'idée de « refonder le rôle de l'État et des collectivités territoriales », par la signature d'un « pacte de confiance » ou « pacte girondin » (17 juillet 2017), s'est heurtée à la volonté d'encadrer la hausse des dépenses locales, un « nouvel acte de décentralisation », visant à clarifier la chaîne des compétences, des financements et des responsabilités a été annoncé : il s'agit, non seulement de « désenchevêtrer » les compétences de l'État et des collectivités territoriales, mais surtout de transférer à celles-ci de nouvelles compétences, liées aux « politiques de la vie quotidienne » (logement, transport, environnement) ; une loi, précédée d'une large concertation avec les associations d'élus, est annoncée à cette fin pour 2020¹⁵. Parallèlement, le mouvement de différenciation territoriale devrait connaître de nouveaux prolongements, à travers la consécration constitutionnelle de la possibilité pour les collectivités territoriales d'exercer certaines compétences spécifiques ou de déroger aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; l'existence de ces statuts à la carte, rompant un peu plus avec le principe classique d'uniformité, ne peut qu'accroître la complexité de l'organisation territoriale. L'affirmation des pouvoirs locaux ne signifie cependant nullement la relégation d'un État qui doit rester plus que jamais présent, à travers un « nouvel élan » donné à la politique de déconcentration et la création d'une « Agence de cohésion des territoires ».

Par-delà la redéfinition aléatoire de son périmètre, se profile un mouvement d'adaptation de l'action publique.

L'adaptation de l'action publique

La transformation du rapport que l'État entretient à la société française est au cœur du projet actuel de réforme de l'État : au lieu d'imposer ses vues à la société, en faisant usage de son pouvoir de commandement, l'État est invité à se montrer « bienveillant et ouvert », en appuyant les initiatives des acteurs sociaux. La relation entre l'État et la société devrait ainsi être placée sous le signe de la « confiance », qui serait au principe d'un « nouvel agir collectif » : bénéficiant de la confiance de l'État, les citoyens seraient en retour portés à lui faire confiance, ce qui contribuerait à combler le déficit de légitimité de l'action publique. Reposant sur l'idée d'un « État au service d'une société de confiance », la loi du 10 août 2018 conduit ainsi à la vision d'une administration « de conseil et de service », les administrés se voyant reconnaître un

¹³ « Lettre aux Français » du Président de la République du 13 janvier 2019.

¹⁴ « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *Note d'analyse*, n° 74, janvier 2019.

¹⁵ Déclaration de politique générale d'Edouard Philippe, Sénat, 13 juin 2019.

ensemble de droits¹⁶ qui modifient le sens de la relation administrative, même si leur portée reste en fin de compte limitée.

La relation de confiance que l'État est invité à nouer avec les citoyens présuppose le renforcement, au nom de l'impératif de « proximité », de la présence des services publics sur le territoire (« maisons France service ») ainsi que l'amélioration de leur efficacité, préoccupation récurrente des programmes de réforme de l'État. La logique de « performance » se retrouve à travers l'accent mis sur la construction d'indicateurs de résultats et de qualité ; les services publics sont par ailleurs appelés à devenir « plus proches », en privilégiant l'impératif de « transparence » et en se tenant à l'écoute de leurs usagers : tous ces aspects ne sont pas nouveaux et étaient déjà présents dans les réformes précédentes. Le basculement d'une « logique d'uniformité » à une « logique d'équité », conduisant à un traitement différencié des usagers, constitue en revanche une inflexion plus sensible, en rompant avec le principe traditionnel d'égalité qui est au cœur de la conception traditionnelle du service public ; mais cette inflexion se dessinait d'ores et déjà dans l'évolution des services sociaux.

La numérisation est plus que jamais érigée depuis 2017 en vecteur privilégié de transformation de l'action publique : générateur d'économies et simplifiant les procédures administratives, elle est censée produire des services de meilleure qualité, mieux adaptés aux attentes des usagers. Le programme de « transformation numérique de la France »¹⁷ est ainsi bâti autour de deux axes essentiels : la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives à horizon 2022 ; l'expérimentation dès 2020 d'une « plate-forme numérique de l'État » reposant sur trois composantes : une identité numérique unique pour chaque citoyen, un langage commun à toutes les applications et données de l'État, la protection des données personnelles échangées entre les administrations. Le passage accéléré des services publics à l'ère numérique laisse entrevoir les contours d'un autre modèle d'action publique, reposant sur la collecte massive de données et utilisant les ressources de l'intelligence artificielle, au risque de dépersonnalisation de la relation administrative et d'aggravation des inégalités d'accès en raison de la fracture numérique.

La numérisation se présente comme un outil au service d'une rationalité managériale qui connaît de nouveaux prolongements.

La rationalisation managériale

La volonté de parvenir à « une plus grande proximité et à une efficacité renforcée de l'action publique » conduit à repenser l'architecture étatique. L'ambition est d'« aller le plus loin possible en matière de déconcentration »¹⁸, en donnant aux services locaux de l'État, appelés à subir une profonde réorganisation, des compétences nouvelles : l'adaptation des administrations centrales et la « simplification du paysage administratif » par la suppression d'un ensemble de structures en sont le corollaire ; l'État est ainsi plus que jamais appelé à se présenter comme un « État territorial », exerçant ses missions au plus près des citoyens. L'adhésion aux préceptes du *NPM* est par ailleurs illustrée par la volonté de donner davantage d'autonomie et de responsabilité aux gestionnaires publics, notamment par la modernisation des règles de gestion budgétaire et comptable et l'octroi de marges de manœuvre nouvelles en matière de gestion des ressources humaines. Concernant les opérateurs publics, l'autonomie renforcée dont ils sont appelés à disposer doit être encadrée par des contrats pluriannuels fixant objectifs et moyens, et prévoyant un contrôle annuel sur les résultats : ce dispositif ne fait que conforter le processus

¹⁶ Droit de régularisation en cas d'erreur, droit au contrôle et opposabilité de ce contrôle, droit de se prévaloir des documents administratifs...

¹⁷ « Plan d'action 2018-2020 pour un gouvernement ouvert » (avril 2018)

¹⁸ Troisième Comité interministériel de la transformation publique (CIAT) (20 juin 2019).

d'autonomisation des fonctions opérationnelles dans lequel s'est engagée depuis quelques années, au nom de la logique de performance.

L'évolution en cours du statut de la fonction publique est sous-tendue par le même impératif d'efficacité. Dès la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait affirmé sa volonté d'« ouverture » de la fonction publique, passant par la suppression des verrous faisant obstacle à la mobilité, l'élargissement des possibilités de recours aux contractuels et une meilleure prise en compte du mérite en matière de rémunération : sans remettre en cause l'édifice statutaire, il s'agissait d'assouplir ses contraintes et de renforcer les passerelles existant entre public et privé. Ces orientations ont été reprises dans le cadre du programme de réforme de l'État, l'ambition étant de bâtir « un nouveau contrat social avec les agents publics » en vue de rendre la fonction publique plus attractive, et inscrites dans le projet de loi de transformation de la fonction publique : tandis qu'un ensemble de dispositions visent à atténuer les rigidités du statut et à favoriser la mobilité, le point essentiel réside dans l'extension des possibilités de recours aux contractuels, dans toutes les catégories et dans les emplois de direction aussi ; la frontière entre public et privé que la logique statutaire contribuait à cristalliser tend ainsi à s'effriter.

La réforme de la haute fonction publique annoncée par le Président de la République le 25 avril relève d'une logique comparable : la « modernisation indispensable » de la haute fonction publique passerait tout à la fois de modifier ses modes de recrutement, afin de l'ouvrir davantage à la société, de repenser le contenu de la formation, pour éviter la « pensée unique » qui est trop souvent la règle, enfin de modifier le déroulement des carrières, en aménageant davantage de passerelles au long de la vie professionnelle et en refusant que les jeunes hauts fonctionnaires puissent accéder tout de suite aux postes suprêmes, en étant « garantis de ne jamais les quitter » ; la réalisation de ces objectifs impliquerait qu'il soit mis « fin aux grands corps » et que l'ENA soit supprimé « pour bâtir quelque chose qui fonctionne mieux ». Ainsi conçue, la réforme serait d'importance, dans la mesure où en touchant à la configuration de l'élite administrative, on est au cœur du modèle français d'État ; les oppositions qu'elle suscite risquent cependant d'entraîner la réduction de ses ambitions, par la reprise de projets de réforme plus modestes précédents.

La réforme de l'État engagée depuis 2017 ne constitue donc pas une véritable rupture par rapport aux programmes précédents, qu'elle ne fait que prolonger, en accentuant certaines de leurs implications. L'appréciation ne peut être sur ce point qu'ambivalente : ce modèle a subi une incontestable érosion au cours des dernières décennies sous l'influence de facteurs externes et internes qui ont contribué à réduire sa spécificité et à ébranler ses fondations ; mais ce processus de banalisation rencontre certaines limites, témoignant de la persistance d'une culture d'État qui ne saurait être aisément éradiquée et génère des attentes sociales fortes. Tout se passe comme si la société française demeurait « arc-boutée sur son État »¹⁹ : quelles que soient les transformations qui l'affectent, l'État reste conçu en France comme un dispositif essentiel d'intégration sociale et comme le lieu privilégié de construction de l'identité collective.

¹⁹ Pierre Birnbaum, *Où va l'État ?*, Seuil, 2018, p. 119.