

L'État, une entreprise comme les autres ?

Gilles Pollet

► **To cite this version:**

Gilles Pollet. L'État, une entreprise comme les autres ?. Sciences humaines, Sciences Humaines, 2021, 2021 (332), pp.9. halshs-03146918

HAL Id: halshs-03146918

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03146918>

Submitted on 26 Feb 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.

L'État, une entreprise comme les autres ?

Depuis trente ans, le concept de New Public Management tente d'imposer aux administrations des méthodes de gestion importées du secteur privé. Une logique de plus en plus questionnée.

À partir des décennies 1990 et 2000, partout dans le monde, des réformes de grande ampleur ont tenté d'imposer des logiques de gestion et de management au secteur public. Ce qu'on appelle le New Public Management s'est ainsi érigé en contre-modèle de l'administration publique traditionnelle : il serait garant de plus d'efficacité, de moindres coûts, d'une meilleure rationalisation des pratiques et des budgets, d'objectifs chiffrés quantifiables et évaluables, d'une meilleure performance et au final d'une plus grande efficacité des politiques publiques. Il passe souvent par la mise en place d'agences sous contrat avec l'État et la création de marchés ou quasi-marchés dans des secteurs publics. Notamment mise en avant par Emmanuel Macron durant sa campagne présidentielle, la notion de « start-up nation » souligne l'idée selon laquelle les administrations et les dispositifs publics, l'État et les collectivités territoriales, doivent être réformés selon une logique entrepreneuriale, d'innovation managériale et numérique.

Extension internationale d'un modèle

Ce New Public Management est tout à la fois une doctrine et une technique managériale nées au début des années 1980. C'est également un « mot valise », une construction évolutive, au point que toute innovation dans la gestion du secteur public a pu s'en réclamer plus ou moins directement. S'il ne s'est pas imposé partout avec la même intensité, il a imprégné, à des degrés différents, la culture de l'ensemble des administrations publiques dans la plupart des pays industrialisés. Il a connu un développement important et précoce dans des régimes néo-libéraux et conservateurs, à l'instar de la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher ou des États-Unis de Ronald Reagan, mais également sous des gouvernements de gauche ou socio-démocrates, comme en Nouvelle-Zélande ou en Suède dès les années 1980.

Sécurité, santé, transports, services postaux et même éducation : tous les secteurs publics devraient donc passer au New Public Management. Si on regarde plus précisément le monde de la santé et en particulier l'hôpital public, très sollicité dans la période actuelle marquée par une crise sanitaire majeure, on voit bien comment une logique d'économie de la santé s'est ainsi imposée au plan international dès les années 1980 pour réformer les structures hospitalières dans un but de modernisation, mais aussi de volonté de performance et de rentabilité du secteur. En braquant le projecteur sur les difficultés rencontrées par les systèmes de santé publique, la crise du coronavirus a cependant révélé les

faiblesses de cette nouvelle gestion publique. La tarification à l'acte, par exemple, a montré ses limites et est aujourd'hui fortement remise en cause.

Cette crise incite donc à questionner le sens et la logique de ces réformes managériales. Peut-on véritablement considérer l'État comme une entreprise comme les autres et le réformer, tout comme les secteurs publics, avec les recettes appliquées dans les entreprises ? Autrement dit, les valeurs de l'entreprise ont-elles un sens hors de la sphère économique, et quels coûts et bénéfices cela représente-t-il pour la collectivité ?

L'État, entreprise ou bien commun ?

Il y a au moins deux façons, très différentes mais complémentaires, de s'interroger pour savoir si l'État est une entreprise ou une organisation comme les autres, ou du moins si on peut le gérer comme telle.

Dans un premier temps, on peut légitimement penser que les questions de productivité, d'efficacité, de performance, de rentabilité, voire de compétitivité ne sont pas forcément inadaptées au monde des administrations ou institutions publiques. Si l'on considère l'État comme une configuration d'organisations complexes, au sens de la sociologie des organisations, les concepts qui viennent de l'analyse du fonctionnement des firmes privées peuvent sans doute être plus ou moins adaptés aux organisations publiques. En utilisant les outils et problématiques des sciences de gestion et de management, on peut ainsi raisonner en termes d'efficacité, d'efficience, de qualité de service, d'agilité, de performance, d'évaluation et d'adaptation aux buts recherchés, mais également dans une logique économique de réduction des coûts et de maîtrise des dépenses.

D'un autre côté, et ce n'est pas nécessairement contradictoire, l'État n'est pas une organisation ni une institution tout à fait comme les autres pour trois raisons essentielles. Tout d'abord, parce que les actions et régulations émanant de la sphère étatique sont profondément liées au système politico-administratif. Celui-ci a sa propre histoire, sa culture, ses temporalités (les élections ou cycles électoraux par exemple), sa tradition, ses référentiels, ses usages et enjeux spécifiques qui sont bien différents de ceux du monde de l'entreprise privée. Ensuite, à l'inverse d'une entreprise, personne n'est le véritable propriétaire de l'État, qui représente un bien commun pour l'ensemble des citoyens et pour la société en général. Enfin, parce que ce qui différencie fondamentalement une organisation publique d'une organisation privée, c'est que la première est supposée agir toujours, en démocratie, en fonction d'un impératif d'intérêt général.

Mais encore faut-il s'entendre sur la définition de cette notion. Dans la tradition française, l'intérêt général est ce qui s'impose au-dessus des intérêts privés, corporatistes ou territoriaux, relevant de la recherche d'un bien commun dans une logique de solidarité nationale. Dans une démocratie représentative, cela relève de l'action des gouvernants et du vote des assemblées parlementaires. Cette approche du sujet renverse le point de vue sur le New Public Management, bien au-delà d'un simple calcul coûts/bénéfices : en quoi telle ou telle réforme de l'État, de l'administration et des services publics participe-t-elle de la réalisation d'un bien commun dans le sens d'un intérêt général bien compris et collectivement construit ? Une question politique majeure qui demande sans doute plus de participation citoyenne. Mais également un État en capacité d'arbitrer en fonction d'un impératif d'intérêt général dont les gouvernants doivent pouvoir s'expliquer devant la Nation pour asseoir leur légitimité politique. Si la santé, l'éducation, ou encore la culture ne sont pas considérées comme des « marchandises » et des « marchés » comme les autres, et si l'État n'est pas une entreprise comme les autres, la « rentabilité », notamment économique, la « productivité », la mise en concurrence de ces secteurs d'action publique ne peuvent être considérées comme les principaux vecteurs de leur efficacité sociale mesurée en termes de « biens communs », contrairement à la logique générale du New Public Management.

Gilles Pollet

Professeur de science politique à Sciences Po Lyon, coauteur (avec Renaud Payre) de *Socio-histoire de l'action publique* (La Découverte, 2013).

Encadré

Décentralisation, métropolisation, relocalisation : quelle autonomie pour les territoires ?

En France, le coup de projecteur mis pendant la pandémie de Covid-19 sur la dépendance envers d'autres pays a remis à l'agenda le thème de la relocalisation industrielle, jugée « *prioritaire* » par le gouvernement. Une question qui soulève celle de la marge de manœuvre des collectivités territoriales, donc de la décentralisation. Les transferts de compétences de l'État central vers celles-ci aboutissent-ils toujours à une gestion publique plus efficace, à une meilleure prise en compte des besoins des citoyens ainsi qu'à des dynamiques harmonieuses et équitables de développement des territoires ? Dans ce cadre nouveau, doit-on laisser les différents territoires (communes, départements, régions) être maîtres du jeu dans une logique partant du bas (*bottom-up*), ou

faut-il une forme de coordination voire de régulation par le centre étatique (de type *top-down*) de ces développements territoriaux ?

Si on prend au sérieux à la fois cette volonté de décentralisation et ce souci de relocalisation de la production, on peut se demander si les régions, les départements, les métropoles, les villes, les intercommunalités et plus généralement les territoires ne vont pas entrer en concurrence frontale pour « se vendre » auprès des investisseurs afin d'attirer les entreprises les plus pourvoyeuses d'emplois. Une telle course concurrentielle à l'attractivité ne mettrait-elle pas en péril la cohésion des territoires et la notion même de solidarité nationale et de redistribution ? Ce type de question se pose d'ailleurs déjà au vu du développement des métropoles et de leurs liens avec les territoires périphériques.

Depuis deux siècles, l'histoire institutionnelle française montre que l'on a assisté à des phases et processus complexes, enchevêtrés et successifs de centralisation, de décentralisation et de déconcentration des pouvoirs. La période 1990-2020 est marquée par une progression de la décentralisation. Après les lois Defferre de 1982, une série de textes adoptés dans les années 1990 ont voulu donner un « second souffle » à la décentralisation, notamment la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999, consacrée au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. L'acte II de la décentralisation, ouvert en 2003, a notamment été marqué par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République puis par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui a obligé chaque commune à adhérer à une intercommunalité. La « loi NOTRe » (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015 a ensuite été la loi phare de l'Acte III, renforçant notamment les compétences des régions après le passage de leur nombre de 22 à 13 en métropole. Tout récemment, l'Acte IV était en préparation avec le projet de loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration », dit « 3D », mais le calendrier parlementaire a volé en éclat avec la crise sanitaire. Si l'on se place sur le temps long, on peut donc avoir un autre regard sur ce qui se joue actuellement : ni une logique décentralisatrice homogène et continue depuis un peu plus de trois décennies, ni la persistance d'une sorte de socle centralisateur multiséculaire et qui serait de fait indépassable.

Gilles Pollet