

La question de la légitimité du secteur public

Résumé

Dans le contexte des turbulences, d'incertitudes et des transformations économiques profondes tant au niveau interne qu'externe, la légitimité des organismes publics constitue un débat classique qui ne cesse de rebondir. Certes, les questions sur la légitimité du secteur public sont fondamentales et indispensables. Cependant, nous estimons qu'il est nécessaire de dépasser les débats sur la légitimité après les avoir analysés et intégrés.

KHELIL Abderrezak

Institut des Sciences Economiques
Centre Universitaire de Laghouat
Laghouat (Algérie)

ملخص

إن مسألة الشرعية التنظيمية تشكل نقاشا كلاسيكيا ما فتئ يثبت وجوده في سياق التحولات الاقتصادية العميقة على الصعيدين الداخلي والخارجي. تعد فعلا الأسئلة حول شرعية القطاع العام أساسية ولا غنى عنها، غير أنه من المفيد تجاوزها وذلك بعد تحليلها وأخذها في الحسبان.

La légitimité des organismes publics constitue un débat classique dans les travaux de théoriciens ou de praticiens penchés sur ce champ. En réalité, deux principales questions sont à ce moment sous-jacentes (1):

-celle relative à la distinction public/privé: elle porte sur la légitimité de l'existence même d'un secteur public, et sur la pertinence de ses contours;
-celle relative au fonctionnement et à l'impact du secteur public: elle s'intéresse d'avantage à l'intérêt et à la performance des actions du secteur public plus qu'à son existence.

La première question, qui semble fondamentale, est aussi ancienne et plus « universelle ». Elle discute les fondements de la construction de la sphère publique et du rôle de l'Etat dans la société. Elle occupe ainsi le centre des préoccupations des politologues et des économistes notamment. Cependant, les juristes essaient, généralement, d'attacher cette question à celle des principes, des règles, et de la déontologie dans le secteur public. La seconde question, probablement plus récente, est aujourd'hui fortement liée au débat sur le management public, dans la mesure où les promoteurs de celui-ci pensent pouvoir améliorer la performance des organismes publics en les

«modernisant», tandis que ses opposants dénoncent la perte des valeurs et des principes d'intérêt général au profit de la logique d'entreprise. La relation entre la légitimité et les défis actuels est très claire, puisque le débat s'intéresse de plus près à la pertinence des modalités de réponse des organisations publiques face aux nouveaux enjeux. Cet aspect de la légitimité est souvent mis en exergue par les économistes et les gestionnaires notamment. Les sociologues s'y intéressent également, en discutant la notion de légitimité des systèmes sociaux, et plus particulièrement la légitimation de l'autorité et des décisions dans ces systèmes (2). L'objectif de cet article est de faire la lumière sur les débats relatifs à la légitimité du secteur public, leurs tenants et leurs aboutissants. Trois points sont développés: la légitimité de l'existence de secteur public, la légitimité du fonctionnement du secteur public et enfin, le rebondissement actuel des questions de légitimité.

Légitimité de l'existence du secteur public

Il est difficile d'évoquer les fondements de l'existence d'une structure publique. Les entreprises publiques sont en effet un des lieux privilégiés d'expression des contradictions entre écoles rivales, bien que, généralement, les économistes n'aient pas jusqu'à présent considéré ce champ comme un sujet de réflexion majeur (3). Adam Smith attribuait ainsi plusieurs devoirs au souverain. Trois d'entre eux sont rappelés: la défense, la justice et les travaux publics qui facilitent le commerce général (4).

L'économie d'inspiration néoclassique fournit avec la notion de bien-être collectif indivisible un critère de distinction entre les activités collectives et les activités marchandes. La notion de monopole naturel contribue à expliquer la nature des productions que la collectivité doit prendre en charge et celles qui doivent être confiées aux mécanismes de marché. Elle donne ainsi une justification théorique de nature économique, à l'exercice de certaines activités sous la forme d'entreprises publiques (5). D'une façon générale, comme le rappelle C. Voisin, «la théorie économique «standard» justifie le recours aux entreprises publiques par les échecs du marché et par la possibilité qu'elles offrent [...] d'améliorer le bien être de la collectivité [...] » (6). Les approches interventionnistes (d'inspiration Keynesienne) quant à elles, retiennent la logique instrumentale de l'intervention publique et la mettent au service de la politique économique. C'est donc pour éviter les effets pervers négatifs du fonctionnement spontané des marchés que Keynes envisageait un rôle régulateur de l'Etat. Et le moins que l'on puisse constater est qu'il a été entendu (7):

- en premier lieu car, par le biais de leurs prélèvements et de leurs dépenses, les administrations jouent aujourd'hui un rôle important d'amortisseur conjoncturel (maintien à un certain niveau les revenus des malades, des retraités ou des chômeurs);
- en second lieu, par les mesures explicitement conjoncturelles que contient la notion de régulation conjoncturelle. Le principe directeur des politiques économiques est actuellement de prendre des mesures contra-cycliques, en d'autres termes des dispositions qui évitent la surchauffe ou la récession quand l'une ou l'autre surgit. La théorie Marxiste, quant à elle analyse le rôle de l'Etat à partir de la critique du profit, celui-ci ne correspondant pas, selon cette théorie, à l'optimum social mais à l'avantage de la classe capitaliste. On est en présence d'une vision totalement différente de la société, qui ne préconise pas l'Etat dans l'absolu mais un certain type d'Etat au rôle transformé: d'instrument de domination au service de la classe capitaliste dirigeante, il

devient un agent d'accumulation du capital (et de camouflage idéologique) par des monopoles s'opposant à la loi du profit (8). L'Etat se présente, selon la formule de Lepors, comme une béquille du capital. La baisse tendancielle des taux de profit étant une loi fondamentale du capitalisme, la persistance de ce dernier supposerait une intervention accrue de l'Etat pour socialiser les pertes et privatiser les profits. On retrouve la perspective Léniniste de l'Etat « valet du capital » (9). La théorie Marxiste lie donc l'extension du secteur public industriel au développement des contradictions propres aux régimes capitalistes. Le secteur public, dans ce contexte, a pour fonction de permettre la poursuite de l'accumulation au profit des monopoles privés. « En se rentabilisant que faiblement ou pas du tout, il met en valeur le capital monopoliste par des transferts de toutes sortes » (10). D'une certaine façon, et comme le soulignent R. Laufer et A. Burlaud « L'approche Keynésienne et l'approche Marxiste se rejoignent en ce qu'elles sont amenées à contester que la logique de l'intérêt privé suffise à générer un optimum collectif (...) » (11). Effectivement, la question souvent posée directement ou indirectement, par la plupart des économistes sur ce sujet est: pourquoi certains biens ne peuvent-ils pas être produits par voie privée ? Les réponses apportées (notamment dans l'approche néoclassique) s'appuient sur les caractéristiques de ces biens: ils sont non appropriables, indivisibles ou parce que leur consommation ne peut être que collective, leurs technologies correspondent à des rendements non décroissants, etc. Pour autant, comme le rappelle P. Batteau (12), la question de la création ou de l'abandon des activités publiques reste généralement dans l'ombre.

Légitimité du fonctionnement du secteur public

La gestion inefficace de la sphère publique préoccupe de plus en plus les chercheurs et praticiens intéressés par ce domaine. Cette gestion, comme le fait remarquer P. Ronsanvallon (13), remet en cause la légitimité, l'efficacité et l'équilibre financier de l'Etat-providence des années 1970-80. Plusieurs interrogations apparaissent quand on veut analyser les différentes logiques dans l'action administrative et posent une fois de plus la question de la légitimité: quelles sont les références des modalités de fonctionnement du secteur public? Trouvent-elles leur origine dans le droit? Dans les choix des politiques des pouvoirs publics en place? Dans les besoins ou exigences des citoyens? Dans les conceptions des fonctionnaires?... (14). D'une manière indirecte, cette problématique renvoie aussi à l'existence éventuelle d'une « marge de manœuvre » des unités publiques au sein du système administratif global, qui fait partie d'un ensemble juridique et politique plus ou moins contraignant. Dès lors, deux hypothèses apparaissent (15):

- La première consiste à considérer que la marge de manœuvre est quasiment nulle, et que les actions «micro» des unités publiques sont la conséquence directe de l'exécution pure et simple des décisions et réglementations du niveau « macro ». Le statut des responsables des unités n'est légitime que parce qu'il s'intègre dans un cadre procédurier préétabli, comme le préconisait Max Weber dans sa conception du pouvoir « rationnel légal ». Dans cette approche, le management n'a pas sa place et semble soit superflu soit impossible à mettre en place.

- La seconde hypothèse, initiée par les sociologues des organisations, suppose l'idée d'un degré de liberté incompressible de tout système ou de tout sous-système au sein

d'un système plus global, et met en évidence l'impact réciproque des niveaux «macro» et «micro». C'est dans ce cadre qu'ont été étudiés les effets pervers de l'illusion du règlement omniprésent et omnipuissant (16). Les gestionnaires s'inscrivent généralement dans cette optique et préfèrent considérer que la légitimité du fonctionnement repose sur la pertinence et la cohérence des choix et pratiques des acteurs niveaux («macro» et «micro»), au regard des besoins et défis de l'environnement (17). C'est dans cette direction que se réclame notre étude.

Le rebondissement actuel des questions de légitimité

De nombreux facteurs favorisent aujourd'hui les interrogations sur la légitimité du secteur public, tant au plan de son existence que de son fonctionnement. Huit tendances peuvent être résumées ci-après (18):

- les exigences de valeur ajoutée;
- les difficultés d'évaluation de la performance;
- les phénomènes de mode manageriale;
- la médiatisation des pratiques et des logiques politiciennes;
- la vague de l'éthique;
- la chasse aux dysfonctionnements;
- le retour aux valeurs sécurisantes;
- les diverses conceptions sur le rôle de l'Etat.

Les exigences de valeur ajoutée

Dans un contexte de restriction de moyens, donc moins de ressources à partager entre les citoyens, ces derniers attendent d'autant plus de leurs services publics qu'ils utilisent leurs fonds dans une logique d'efficacité. Ainsi, l'Etat producteur est condamné parce qu'il est mauvais gestionnaire d'entreprises qui ne respectent pas les lois de marché. Les économistes F. Atalion / E. Claassen et P. Salin notent que « la théorie des droits de propriété comme la théorie moderne des organisations permettent de formuler l'hypothèse selon laquelle les entreprises publiques sont moins bien gérées, donc moins productives que les entreprises privées » (19). Pour P. Auberger, «Les économistes ont montré (...) que les entreprises publiques conduisaient à la surproduction (...), au surcoût (...), à la sous-qualité de la production et du service» (20). Ceci dit, le citoyen est devenu très sensible aux gaspillages et sources inutiles de coût dans l'action publique; il a tendance à considérer que c'est le « contribuable qui paye » à travers ses impôts, ce qui le conduit à remettre en cause et à critiquer les comportements dits de «fonctionnaires». Ce phénomène semble très présent actuellement et correspond à l'attente d'une valeur ajoutée clairement identifiable des services publics. Dès lors, la notion de « monopole public », très en vigueur il y a quelques décennies, est largement battue aujourd'hui par la concurrence communément appelée « dérégulation » (21).

Les difficultés d'évaluation de la performance

Les différences de logiques et stratégies des acteurs économiques en présence, conduisent à des représentations multiples du résultat attendu de l'action publique et donc de la légitimité des ses produits intermédiaires et finaux.

Les phonèmes de mode manageriale

Sous les pressions de la mode, de la médiatisation, ou de la recherche de solutions nouvelles, plusieurs « gadgets » manageriaux ont pu être introduits au cours des années précédentes dans le secteur public. Cette tendance conduit à des excès ne manquant pas de critiques, qui remet en cause le bien-fondé des processus de « modernisation » ou de transformation des organisations publiques.

La médiatisation des pratiques et des logiques politiciennes

Actuellement, la critique des excès au sein du secteur public est devenu un enjeu électoraliste des politiciens et des fonctionnaires. L'opinion publique semble avoir développée une sensibilité particulière sur ce type de sujet.

La vague de l'éthique

Au niveau des organisations publiques, la question de la déontologie est sous-jacente à celle de l'éthique (même si elle est différente) et peut concerner trois faits majeurs: la décentralisation, qui en augmentant le pouvoir des collectivités locales, pourrait être à l'origine de la montée de corruption des agents publics; l'augmentation rapide des dépenses des appareils politiques (avec le développement des campagnes électorales coûteuses conduisant à des ponctions sur les entreprises...); enfin, la fraude (fiscale, douanière, sociale, etc.) qui peuvent conduire les agents à définir de façon discrétionnaire des seuils de tolérance, et choisir des traitements différents « selon les cas », créant du favoritisme.

La chasse aux dysfonctionnements

Face au fonctionnement très réglementé et rigide des organismes publics, provoquant des dysfonctionnements bureaucratiques, le client-usager tend à mettre en cause la légitimité du secteur public. Ce type de comportement apparaît souvent sous deux formes:

- la première forme est une réaction de rejet pour le citoyen qui, lassé des lourdeurs et difficultés qu'il rencontre dans ses rapports avec les services publics, culpabilise systématiquement ces derniers et remet parfois en question leur existence même;
- la seconde forme est une tendance à contourner les règles et les procédures pour éviter la rigidité du système; dès lors, toutes les « dérives » sont possibles, tant de la part de l'agent public que de l'utilisateur.

Le retour aux valeurs sécurisantes

Le contexte de turbulences, d'incertitude et des transformations profondes évoqué ci-avant crée un besoin de référentiel plus stable. Parmi les valeurs traditionnelles susceptibles de répondre à ce besoin, celle de l'honneur et du « sens de l'Etat » peuvent jouer un rôle de premier ordre. Ce n'est pas alors l'existence du secteur public qui risque de paraître illégitime, mais plutôt sa modernisation, selon des normes jugées opposées aux principes de base du secteur public.

L'affrontement de diverses conceptions sur l'Etat

Les débats sur le rôle de l'Etat ne sont pas nouveaux et renvoient à des conceptions quelques peu « idéologiques » du fonctionnement de la société en général. Cependant,

actuellement, c'est le thème de modernisation qui relance de tels débats, dans la mesure où ce thème pose la question délicate de la distinction entre ce qui est « immuable » et ce qui est « réformable ». Bien entendu, selon la conception du rôle de l'Etat à laquelle on se réfère, le seuil de passage entre l'un et l'autre n'est pas le même.

CONCLUSION

Certes, les questions sur la légitimité du secteur public sont fondamentales et indispensables. Le fait de s'interroger sur le bien-fondé des institutions, sur les sources de leur fonctionnement, sur les raisons de leur existence, sur leur pertinence et sur leurs capacités, relève d'une saine logique que nous considérons indiscutable. Cependant, nous estimons qu'il est nécessaire de dépasser les débats sur la légitimité après les avoir analysés et intégrés. Il n'est pas étonnant de constater que, derrière les discussions sur la légitimité du management public, se profile un débat politique idéologique. Dans un souci d'efficacité, le domaine du management public doit être abordé de manière pluridisciplinaire. Il devait être vu sous un angle gestionnaire à condition d'éviter les transferts directs d'outils de gestion des entreprises privées (22). Toute gestion doit partir des problèmes de l'insertion d'une institution dans son environnement (23).

Références

1. Bartoli A., "Le management dans les organisations publiques", Dunod, Paris, (1999), p.61.
2. *Ibid.*
3. Annatassopoulos J.P., Nioche J.P., "Entreprises publiques: expériences comparées" Edition F.N.G.E, Brive, France, (1982), p.11.
4. Bartoli A., op. Cit., p. 62.
5. Annatassopoulos J.P., Nioche J.P., op. Cit., pp. 11-12.
6. Bartoli A., op. Cit., p. 62.
7. Crozet Y., "Analyse économique de l'Etat", Armand-Collin, Paris, (1997), pp. 133-134.
8. Bartoli A., op. Cit., p. 62.
9. Crozet Y., op. Cit., p. 139.
10. Annatassopoulos J.P., Nioche J.P., op. Cit., pp. 12.
11. Bartoli A., op. Cit., p. 162.
12. *Ibid.*
13. Delas J.P., "Economie contemporaine: faits, concepts, théories", V.3, Ellipses Editions, Paris, (1992), p. 47.
14. Bartoli A., op. Cit., p. 64.
15. *Ibid.*
16. *Idem.*
17. *Idem.*
18. *Idem.*
19. Bosc S. *et al.*, "L'économie aux contours des grandes écoles de commerce", Nathan, Paris, (1995), p. 323.
20. *Ibid.*
21. Bartoli A., op. Cit., p. 66.
22. *Ibid.*, p. 71.
23. Greffe X., "Gestion publique", Dalloz, Paris, (1999), p. 10. □