

# L'Etat comme problème

Si l'Etat a été pensé, défini et mis en œuvre comme solution, cela a débouché, dans le cadre de l'histoire et des spécificités françaises de longue période sur une étatisation croissante et un étatisme figé et figeant, il reste à essayer d'analyser et de comprendre quels sont les mécanismes structurels qui en sont les soubassements.

Que se passe t'il à l'intérieur même de l'Etat, dans ses mécanismes et logiques, dans cette « boîte noire » que sont l'Etat et ses différentes figures et structures, dans toutes leurs dimensions, symbolique, idéologique, institutionnelle, d'appareils, économique, sociale et sociétale.

Emmanuel Constantin cherche à nous faire entrer dans la boîte noire (23) - comment prépare-t-on une loi avant qu'elle ne soit votée, comment l'action gouvernementale s'organise-t-elle au quotidien, Bercy est-il aussi redoutable qu'il se dit ? – et nous donne des éléments institutionnels et procéduraux mais sans procéder réellement à un scanner de la boîte noire ni à percer ce qu'on pourrait désigner comme ADN de l'Etat.

Une analyse approfondie demanderait un long travail d'enquête de terrain, conjuguant méthodes quantitatives et qualitatives, couvrant à la fois et cherchant à articuler l'Etat central, ses échelons déconcentrés, comme les collectivités territoriales ou encore la fonction publique hospitalière, analysant les différents modes de management, suivant le long cheminement de l'élaboration à la décision, de sa mise en œuvre jusqu'à l'évaluation des différentes politiques publiques. Cette ambition légitime et pertinente est hors du champ de cette communication.

On pourrait aussi recenser, analyser et synthétiser les nombreuses études, enquêtes et recherches qui ont été menées et publiées ces cinquante dernières années et dont nous avons fait mention, mais ce n'est pas la démarche principale que j'ai retenue, même si toutes ces recherches fournissent un référentiel pertinent.

Mon hypothèse de travail et de recherche pour investiguer la « boîte noire » qu'est l'Etat est que nous aurions affaire à une fantastique machinerie, qui enchaîne, intègre, met en œuvre, freine ou fige, normalise les idées, la richesse et la vitalité des initiatives de terrain, plus généralement les réformes.

## L'état des lieux

Pour poursuivre l'investigation, je propose de partir de la longue intervention (75 minutes) du président de la République lors la « Rencontre des cadres dirigeants de l'État » ou « Convention managériale » du 12 mars 2024, réunissant environ 700 cadres de l'Etat : les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale (DAC), les directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), les recteurs, les ambassadeurs, les préfets ainsi que plusieurs responsables de services déconcentrés et d'opérateurs.

Il a été depuis 7 ans au cœur du pilotage de l'action publique, à l'interface de toutes les figures que prend l'Etat, une sorte de « donneur d'ordre », après avoir été lui-même haut fonctionnaire.

Même s'il faut toujours essayer de distinguer ce qui relève de la communication politique, les propositions qu'il a longuement développées pour les 3 dernières années de son mandat livrent en creux un tableau édifiant de la « boîte noire ». C'est ainsi qu'il dresse un constat édifiant : « on dit quelque chose puis après (...) à chaque étage, on met des freins et à la fin, là où vous avez mis 100 en force, y arrivent 5 ou 10 ».

Tout au long de son intervention, il liste une série de difficultés, de blocages ou de conceptions qui freinent ou entravent les objectifs affichés ou proclamés :

- les textes ne valent que pour autant qu'ils sont utilisés ; si l'administration centrale décide de ne pas appliquer à elle-même ce qui a été voté, elle stérilise assez bien ledit texte ;

---

(23) *Dans la machine de l'État*, Gallimard, 2023.

- on veut aller plus vite et simplifier, mais on multiplie les contraintes parce qu'on veut tout à la fois faire de l'économie, préserver notre environnement, faire droit aux requérants et donc nous avons une action publique qui s'est alourdie, qui prend plus de temps, qui s'est à coup sûr complexifiée ;
- une crise de l'efficacité de l'action publique ; gagner en efficacité, en rapidité et en intelligibilité de l'action publique ;
- remettre l'État au cœur des territoires ;
- le corporatisme n'a jamais servi aucune professionnalisation ; il est quelque chose qui bloque la circulation des talents et donc je suis pour les fonctions, la professionnalisation ;
- objectifs de décloisonnement, de mobilité, de valorisation des compétences et des métiers que nous mènerons à toute la fonction publique ;
- inverser la pyramide ; faire confiance à ceux qui sont au plus près du terrain ;
- j'ai dit, on va faire le droit à l'erreur ; puis il y a eu loi qui a mis plein d'exceptions sur le droit à l'erreur ; après la loi, le règlement en a remis d'autres ; et après, il y a des administrations qui l'ont fait, d'autres non ; c'est notre travail collectif et ce n'est pas bon, ce n'est bon pour personne parce que ça veut dire qu'on a laissé le président de la République dire quelque chose et prendre un engagement, et on s'est accommodé, on a dit : on va faire comme on a toujours fait, c'est quand même plus simple et donc à chaque étage, on en a un peu enlevé ;
- nos procédures sont lentes, parce que tous les systèmes sont thrombosés ;
- en matière de simplification, il faut se mettre au côté de l'usager final ; aller beaucoup plus vite et plus fort ; d'abord, produire moins de textes ; les textes produits en central conduisent à une taylorisation des agents sur le terrain ; quand vous recevez chaque jour 1 à 2 instructions, vous ne vous pouvez plus réfléchir à ce que vous faites, vous êtes déresponsabilisé ; se fixer des objectifs clairs et précis, diminuer les délais, réduire la paperasse, diminuer le nombre de contrôles, et interroger la pertinence de toute instruction ; faire confiance a priori ; réouvrir le droit à l'erreur ; partout où c'est possible, supprimer les autorisations préalables ; cette capacité à faire confiance, c'est un autre visage de l'administration qui accompagne une simplification effective ; simplifier nos procédures internes qui, sinon, ancrent nos agents dans la culture administrative de la complexité ; il y a une forme de maltraitance administrative collective que nous nous infligeons à nous-mêmes ; nous avons collectivement créé une forme d'absurdité du quotidien avec les meilleures intentions du monde ; donc, il faut véritablement inverser la pyramide ;
- associer est le troisième levier de transformation ; c'est aussi un changement de culture administrative ; écouter, être au service des initiatives locales, parce que beaucoup de gens sur le terrain, fonctionnaires, associations, élus locaux, font bien et innovent ; ils font parfois beaucoup mieux que notre organisation collective parce qu'on fait des textes en central qui descendent sur le terrain ; c'est d'abord trop homogène ; et puis parfois, les gens qui font ces textes en central n'ont jamais été sur le terrain ; nous avons une administration qui leur dicte d'en haut ce qu'ils doivent faire pour leur bien, en leur disant « vous avez un problème, je vais vous administrer une solution » ; avec la conversion de notre action collective, on sortira d'une forme de défiance qui a été un peu collectivement celle du réflexe naturel de l'État qui est « je sais mieux que vous » ; les gens ne veulent pas simplement être entendus, ils veulent être associés, ils veulent participer, ils veulent faire ; l'objectif final, le seul qui compte, c'est la vie des gens.

On pourrait sans doute avancer que ce tableau relève de toute administration ou bureaucratie. Mais on a ici des traits qui renvoient aux caractères mêmes de la sédimentation de l'Etat en France. On pourrait aisément ajouter quelques questions : Combien de temps a-t-il fallu au président de la République pour supprimer l'ENA ? Quels sont les effets réels de la succession des « chocs de simplification » ?

Mais il faut poursuivre et approfondir l'investigation en s'interrogeant sur l'Etat lui-même, en tant que délégation de souveraineté.

## Emancipation ET/OU oppression

L'essence de tout Etat et plus généralement de toute « autorité publique » depuis les origines – quelle qu'en ait été la forme religieuse ou profane, informelle ou codifiée, de chaque groupe humain à l'« Etat-nation » d'aujourd'hui - est d'assurer la sécurité et la sûreté individuelle et collective, intérieure et extérieure, de chacun et de tous.

A cet effet, les humains délèguent une part de leur souveraineté à un tiers qui soit mieux à même de le faire que chacun agissant séparément. Cette tension entre chaque individu et un tiers commun est fondatrice et légitimatrice de chaque collectivité.

Progressivement les citoyens et les communautés ont été amenés à demander aux autorités publiques et à l'Etat – au sens large - de garantir leurs droits fondamentaux dans un nombre croissant de domaines, ce qui a amené l'émergence et l'affermissement de ce qu'il est convenu de qualifier d'« Etat de droit », d'« Etat providence », d'« Etat nation », en même temps que les titulaires de ces charges y voyaient le moyen d'asseoir leur légitimité.

La tension constitutive existe entre la liberté de chaque humain et les contraintes que fait peser toute autorité publique ; l'Etat est en même temps, de manière indissoluble – unité contradictoire -, d'une part solution pour assurer la sécurité individuelle et collective et d'autre part contrainte et soumission à une autorité qui limite les libertés individuelles et collectives. L'Etat est à la fois, dans le même mouvement, émancipateur et dominateur, porteur de domination, de coercition, d'aliénation individuelle et collective.

On retrouve ici les enjeux qui ont été à la source des Lumières depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle et qui restent notre patrimoine commun. L'essence des Lumières consiste en tout lieu et en tout temps à promouvoir une dynamique d'émancipation individuelle et collective par rapport à toute forme de domination (24).

L'esprit des Lumières repose, dans l'extrême richesse – et diversité – de leur histoire, en France, en Europe et dans le monde, sur :

- ✓ la reconnaissance de la nature unique de chaque « individu » et de l'égalité de tous, l'invention de la liberté individuelle et collective, l'individualité de chaque personne humaine autonome et émancipée par rapport à tout pouvoir temporel ou spirituel, la liberté d'expression, la tolérance ;
- ✓ la valorisation de la connaissance scientifique, qui permet de connaître et maîtriser le devenir ;
- ✓ la foi dans le progrès, la diffusion et la démocratisation des savoirs, le développement de l'éducation ;
- ✓ la Raison comme fondement de toute démarche scientifique, politique ou philosophique ;

autant d'éléments qui se conjuguent, qui définissent un esprit général, mais pas un système clos, donc en mouvement, en dynamique, évolutive dans le temps et l'espace...

Les autorités publiques sont-elles perverses par nature – comme le proclame Friedrich von Hayek (25) et tous ceux qui d'une manière ou d'une autre lui ont emboité le pas, mais aussi Mikhail Bakounine qui les fait « responsables de l'esclavagisme moderne » et dont l'autorité est « désastreuse pour la liberté humaine » (26) ?

Sont-elles nécessaires non seulement pour que le marché puisse fonctionner et apporter son utilité, ainsi que pour remédier à ses polarisations et défaillances ? Les autorités publiques sont-elles vertueuses par nature ou également porteuses de défaillances et d'abus ? Le fait qu'existent des rapports de domination – dont rend compte les termes mêmes d'« autorité » et de « puissance » publique suffit-il à invalider toute

(24) Cf. Pierre Bauby, *Le XXI<sup>e</sup> siècle des Lumières*, Ed. du Croquant, 2023.

(25) *La route de la servitude* (1944), PUF, 2013.

(26) *Dieu et l'État* (1882), Éd. 1001 nuits, 2021.

autorité publique, quelle qu'en soit la forme ? N'existe-t-il pas des logiques profondes de domination ou de coercition, de résistance au changement, d'inertie et d'auto-reproduction ? Tout Etat n'est-il pas dominateur par essence ? Est-il possible de réduire ou de compenser le rapport inégal qui existe avec les citoyens ?

Ces questions sont d'autant plus légitimes que l'action publique a montré qu'elle n'était pas, elle-même, exempte de défaillances. Sans revenir ici sur les abus et excès qui ont marqué les expériences historiques d'étatisation de certaines économies et sociétés, d'éradication de la propriété privée ou de planification généralisée, il convient de prendre en compte la réalité de ces défaillances publiques qu'il serait vain de prétendre nier au prétexte qu'elles ont été convoquées dans une finalité idéologique par les adeptes du néolibéralisme économique. Soulignons en particulier que :

- comme tout pouvoir, celui de l'Etat - et plus largement de toute instance publique - tend à aller au bout de son pouvoir et à en abuser ;
- l'Etat prétend disposer d'une meilleure connaissance de la société et de ses besoins, ce qui a fondé les dérives étatistes et la mise sous tutelle des sociétés ;
- la prolifération réglementaire et normative finit par être inefficace et paralysante ; elle conduit à la bureaucratisation, à la dépossession de la maîtrise des choix individuels et collectifs ;
- il existe une tendance spontanée au mauvais emploi, voire au gaspillage de l'argent public, au prétexte qu'il n'a pas de coût ou, du moins, qu'il suffit d'une décision publique pour le mobiliser,
- la socialisation croissante, qui repose sur une indiscutable croissance des besoins collectifs, peut conduire à déresponsabiliser les citoyens et à les transformer en assistés ;
- la menace d'une hypertrophie de tout ce qui est public existe, au point de risquer de paralyser l'appareil économique et, plus généralement, de brimer l'initiative individuelle ;
- l'action publique n'est pas vertueuse par nature : elle est soumise au poids du court terme et des calendriers électoraux, aux pressions sur les instances publiques, aux instabilités, à une faible réactivité, à des dysfonctionnements, à des effets pervers, à la fraude, voire à la corruption ;
- l'existence d'asymétries structurelles d'informations entre les opérateurs – services des administrations comme entreprises privées - et l'autorité publique peut s'accompagner de tutelles tatillonnes et de confiscations, de gaspillages et de surinvestissements, d'accaparement de rentes par l'entreprise et/ou ses employés, des sureffectifs, de corporatismes et des conservatismes, au détriment des usagers, des consommateurs et des citoyens ;
- l'action publique traditionnelle est confrontée au développement d'un côté de la mondialisation et de l'intégration européenne, de l'autre de la reterritorialisation, de la décentralisation et du recentrage sur le microsocial et ne peut donc rester figée sur l'existant.