

Vers un modèle français d'Etat régulateur ? Une approche par les instruments d'action publique

Synthèse

L'hypothèse centrale examinée dans cette note est que, dans un contexte de transformation de la régulation politique marqué en particulier par la perte de centralité de l'Etat', celui-ci pourrait préserver ou restaurer sa capacité à « peser sur la conduite des affaires publiques » (P. Duran et J.-Cl. Thoenig 1996, p. 600) en se spécialisant dans une fonction d'Etat régulateur, au détriment d'autres figures caractéristiques de formes dépassées ou du moins déclinantes d'action de l'Etat : Etat positif (Majone, 1996), Etat-providence, Etat aménageur, Etat opérateur ou producteur, Etat planificateur de l'économie nationale. L'approche retenue a été de soumettre l'hypothèse de l'avènement de l'Etat régulateur à l'épreuve de l'observation empirique, en nous intéressant aux modalités d'appropriation, par l'Etat en France, de quelques-uns des instruments considérés comme emblématiques de l'Etat régulateur : la stratégie et la prospective ; la régulation économique ; les autorités administratives indépendantes ; les contrats entre collectivités publiques ; les partenariats public-privé ; l'évaluation et le benchmarking. Nous avons procédé à cet examen dans un champ particulier, celui qui correspond, *grosso modo*, aux compétences du ministère de l'Equipement français : transports terrestres, aériens, fluviaux et maritimes ; aménagement de l'espace et urbanisme ; habitat et logement ; construction. En tant que de besoin, des éclairages comparatifs avec d'autres champs d'action publique et avec d'autres pays européens ont été intégrés.

1. Nous rappelons d'abord les tenants et les aboutissants de cette hypothèse et nous discutons de la notion d'Etat régulateur, à la lumière notamment d'analyses portant sociohistoriques sur la notion proche mais distincte d'Etat stratège (partie 1). Il en ressort que l'Etat régulateur se caractérise en premier lieu par sa spécialisation sur certaines fonctions. C'est en premier lieu l'Etat *réglementeur*, éditeur de lois et de règlements, l'Etat qui définit les règles du jeu (économique, politique, social) ; on pourrait parler en l'occurrence de fonction de métarégulation, i.e. de définition des règles du jeu dans lequel la régulation quotidienne (arbitrage, cf. ci après) s'exerce. C'est aussi l'Etat *contrôleur*, garant du respect des règles. C'est enfin l'Etat régulateur au sens restreint du terme, à savoir *l'arbitre* des différends entre acteurs économiques en concurrence ou entre groupes sociaux aux intérêts divergents. Et il semble bien que l'Etat n'ait plus de stratégie ou d'objectifs propres, mais s'efforce, pour (continuer à) peser sur la conduite des affaires publiques, de conserver la maîtrise de la définition du cadre de l'action collective. Cette procéduralisation apparente de l'action de l'Etat dans un nombre croissant de domaines conduit à accorder une attention particulière aux instruments de l'Etat régulateur. Pour prolonger l'analyse de J. Chevallier, on peut avancer que les instruments de l'Etat régulateur sont des instruments constitutifs plutôt que directement interventionnistes, procéduraux plutôt que substantiels, incitatifs plutôt que coercitifs. La fonction principale de l'Etat régulateur serait de créer les conditions favorables à la négociation et à l'obtention d'accords entre intérêts contradictoires ou divergents pour aboutir à un compromis acceptable par tous - ce qui n'exclut pas, notons-le, un certain degré de conflictualité dans le processus d'élaboration de ces accords. C'est ainsi que les spécialistes soulignent le développement de l'usage d'instruments tels que, notamment, la régulation économique, les agences (autorités administratives indépendantes dans le vocabulaire français), les contrats entre collectivités publiques, les partenariats public-privé, l'évaluation des politiques publiques, le benchmarking, la mise en concurrence des projets pour l'accès aux financements publics, les indicateurs de performance. D'autre part, au-delà même de sa fonction de contrôle de légalité, on reconnaît notamment à l'Etat, fût-il décentré, un espace de pouvoir important en matière de définition des règles du jeu de l'action

publique. « L'institutionnalisation de l'action publique devient un processus majeur qu'adopte l'Etat pour peser sur la conduite des affaires publiques » (P. Duran et J.-Cl. Thoenig 1996, p. 600). L'institutionnalisation intervient pour l'essentiel par la formulation de politiques constitutives, c'est-à-dire de politiques visant à édicter des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Il faut toutefois noter que, même pour cette activité de « méta-régulation », la souveraineté étatique est désormais partagée, *a minima*, avec l'Union européenne et certaines institutions internationales.

2. Cette perspective généalogique nous amène à mettre en évidence le caractère pour le moins flou et malléable de la notion d'Etat régulateur, loin d'un modèle qui s'imposerait progressivement et indépendamment des cultures politico-administratives nationales. Cette approche contextualisée souligne la possibilité de multiples usages de la figure d'Etat régulateur dans les pratiques des acteurs, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou experts. Ce constat nous amène à privilégier une analyse exploratoire de l'Etat régulateur au concret, en France, à travers les modalités d'appropriation des instruments de la régulation (partie 2). Les analyses menées suggèrent que le mode dominant d'appropriation des instruments de l'Etat régulateur relève d'un registre « continuiste », qui tend aujourd'hui à reproduire plus qu'à modifier de manière substantielle le « mode de faire » traditionnel de l'Etat français. Nous ne sous-estimons pas les changements dans l'action publique, constatant que le nouveau design institutionnel a ses effets propres et qu'il permet d'outiller différemment l'action publique, dans la prise des décisions et leur mise en oeuvre. Toutefois, nous ne souscrivons pas à une lecture en terme de révolution, de transformation radicale. Les changements tels qu'ils nous sont donnés à voir ne sont, tout d'abord, pas totalement subis par l'Etat, ce dernier les orchestrant, en tout cas certains de ses acteurs désireux d'avoir la main sur la conduite de l'action publique. De plus, les changements ne semblent pas remettre en question ce que nous pourrions appeler une « culture française » de l'action publique marquée par quelques traits saillants : une volonté de « techniciser » les décisions ; un rapport entre administration et politique oscillant entre interventionnisme et « gouvernement des experts » ; un mode de fonctionnement marqué du sceau néo-corporatiste plus qu'imprégné d'un pluralisme assez étranger à notre fonctionnement social ; le maintien d'un type de relation entre Etat et collectivités territoriales marqué par la négociation, l'arrangement, le compromis plus que l'imposition. Il s'agit là d'autant d'éléments qui nous semblent dessiner les contours d'un « Etat régulateur à la française », expression d'une forme d'appropriation singulière d'instruments qui se veulent de portée universelle.

3. Ces conclusions nous conduisent à nous interroger sur la consistance de la figure d'Etat régulateur, dans le contexte français et plus généralement (partie 3). Dans cette partie, l'attention est portée sur le développement futur de ces instruments, dans un registre plus prospectif, sachant que ces instruments n'en sont aujourd'hui encore qu'à leurs débuts, ce qui peut expliquer d'ailleurs notre insistance à repérer les éléments de permanence de l'action publique en France. Nous nous interrogeons donc sur ce qui nous semble être les limites intrinsèques, les tensions introduites dans le modèle français de régulation politique par la diffusion des instruments de l'Etat régulateur et leur potentiel transformateur à plus long terme. La faible culture nationale *d'accountability* et d'évaluation des politiques publiques, la non-maîtrise d'une part croissante des financements publics, une bureaucratisation croissante, la diminution de l'expertise d'Etat, le turn-over de ses personnels et l'externalisation des fonctions mêmes de régulation sont autant d'obstacles à une greffe féconde des instruments de la régulation dans la culture nationale de l'action publique (section 3.1). Et le rejet de tout ou partie des instruments greffés ne mettrait-il pas en cause la consistance même d'un Etat régulateur (ou stratégie) à la française (section 3.2) ?

4. Au regard des enjeux stratégiques pour le ministère de l'Equipement, deux résultats des analyses développées dans cette note méritent d'être tout particulièrement soulignés. D'une part, le paradigme

de la régulation ne peut pas être étendu à l'ensemble des fonctions et missions de l'Etat (voir aussi Chevallier, 2004), ce qui invite à une réflexion sur les frontières de l'Etat régulateur. D'autre part, l'Etat reste tenu pour responsable du traitement d'un certain nombre de problèmes publics : prévention des risques collectifs et gestion des crises ; souci du long terme ; préservation de la cohésion sociale, redistribution et protection des plus faibles ; développement équilibré ou « durable » du territoire ; planification des grandes infrastructures... Nombre de ces problèmes relèvent largement des domaines de compétence du ministère de l'Equipement. L'existence d'un espace stratégique pour un ministère en charge du « traitement des enjeux du cadre de la vie et des échanges » n'est donc pas remise en cause par l'avènement d'un Etat régulateur à la française, avènement plausible en dépit des difficultés soulignées dans cette note. Il convient désormais d'examiner les principales variables qui détermineront les frontières de cet espace stratégique et les capacités d'action nécessairement renouvelées du ministère.

¹ Le terme « Etat » désigne ici l'institution étatique nationale : pouvoir législatif et exécutif, administration centrale et services déconcentrés. Il n'englobe pas les pouvoirs publics locaux et leurs services administratifs.