

Sommaire

éditorial

◆ La "performance" à l'épreuve de l'expérience

pages 2 et 3

◆ Savoir "pour qui l'on compte"

page 4

◆ Emploi public du futur : engagement, valeurs, identité

page 5

◆ Nouvelles valeurs, conflit de valeurs

pages 6 et 7

◆ Tiers secteur, entre État et marché

pages 8 et 9

◆ Démocratie directe en Suisse À la recherche du consensus

pages 9 et 10

◆ Public/privé Coopération, concurrence et régulation

• Premier bilan de la régulation

• PPP et implication citoyenne

◆ Contact

Tél : 01 58 64 81 47
marie-thereese.deleplace
@institut.minefi.gouv.fr

La "performance" à l'épreuve de l'expérience

Les conférences annuelles de l'Institut international des sciences administratives (IISA) et du Groupe européen d'administration publique (GEAP) réunissent traditionnellement praticiens et chercheurs dans le domaine de la gestion publique. Elles ne sont pas seulement une occasion offerte aux délégations de présenter les "bonnes pratiques" de leurs pays (ou du moins celles réputées telles). L'objectif est bien plutôt de favoriser un examen critique de ce qui se fait en matière de réformes.

Cette année, ces conférences ont fait apparaître une interrogation qui semble se généraliser dans la plupart des administrations concernées et qui porte sur la difficulté à faire prendre réellement corps à une culture de la performance. De la conception à la pratique, de la théorie à la réalité et à l'expérience, les écarts sont en effet souvent importants.

Sans doute a-t-on cru un peu hâtivement qu'il suffisait de fixer des objectifs et de mesurer les résultats pour provoquer de manière quasi automatique des comportements vertueux, en l'occurrence une amélioration réelle des modes de gestion publique et une appropriation effective par les acteurs des objectifs arrêtés. On s'aperçoit en vérité que, dans les pratiques, ces bons comportements sont souvent simulés au lieu d'être adoptés avec conviction.

les réformes à l'épreuve du temps

Les conséquences qu'on observe aujourd'hui ne sont pas toujours celles qu'on attendait. Les difficultés ne se trouvent pas là où on les anticipait et on constate des effets imprévus, voire pervers :

- ❖ tout contractualiser se révèle être parfois un facteur de rigidités, effet radicalement inverse de celui attendu,
- ❖ la recherche de la performance peut inciter à des comportements opportunistes et intéressés, contraires aux valeurs éthiques par ailleurs prônées,
- ❖ un fossé grandissant apparaît ainsi entre pratiques et valeurs, qui bouscule les identités professionnelles traditionnelles,
- ❖ la mise en place de codes d'éthique conduit de manière paradoxale à une relative déresponsabilisation des agents publics, alors même que l'objectif des réformes est de favoriser l'autonomie et l'initiative.

un enjeu de démocratie

On lira donc avec intérêt les comptes-rendus qui suivent, qui contribuent à évaluer les réformes administratives que nos États démocratiques, et en particulier sur notre continent, mettent en œuvre depuis quelques années déjà. Nous disposons désormais d'un certain recul dans plusieurs pays pour pouvoir porter un jugement pertinent sur les expériences tentées, sur leurs succès mais aussi sur leurs limites. Ce jugement doit permettre aux décideurs publics de rectifier certains effets indésirables, de mieux adapter au terrain et à la réalité humaine les projets de réformes.

Car il s'agit bien de réalité humaine. On ne manquera pas de relever à la lecture de ces mêmes comptes-rendus l'intérêt en permanence porté aux personnes, agents ou fonctionnaires, usagers ou citoyens. Au-delà des activités, des processus ou des structures, l'attention est tournée vers ce qui fait de nos États des démocraties : l'individu et les valeurs auxquelles il se rattache.

Ralph Dassa
Directeur général
IGPDE

Septembre, mois de la rentrée, est aussi celui des colloques auxquels participe l'équipe recherche, études, veille de l'IGPDE : conférence annuelle du Groupe européen d'administration publique (GEAP), à Berne ; colloque de l'Institut international des sciences administratives (IISA), à Berlin. D'année en année, le succès de ces conférences ne se dément pas, comme en témoignent les audiences respectives, plus de 300 personnes à Berne, près de 400 à Berlin. Elles sont un lieu d'échanges et de création de réseaux mais elles permettent également de percevoir quelles sont les thématiques émergentes.

♦ **Au GEAP :** des groupes de travail portant sur la qualité et la productivité du secteur public, les politiques de personnel et l'identité des fonctionnaires, l'éthique mais aussi des séances plénières dédiées à l'expérience de démocratie directe en Suisse.

♦ **À l'IISA :** une thématique -"Administration publique et entreprise privée : coopération, concurrence et régulation"- s'attachant au débat, parfois mal engagé, sur le rôle respectif de l'État et du secteur privé.

Au delà du foisonnement d'expériences et d'interventions, une tendance générale se dégage.

Peut-on et doit-on encore se contenter de dire que les principes issus de la nouvelle gestion publique ont profondément affecté le fonctionnement des administrations et, de fait, les relations avec leurs partenaires, publics ou privés ?

Sans nier les apports de la nouvelle gestion publique, le recul dont disposent aujourd'hui chercheurs et praticiens permet d'attirer l'attention sur un certain nombre d'effets inattendus des réformes.

On prône autonomie et responsabilisation, l'autonomie étant la contrepartie naturelle de la responsabilisation. On revendique plus de souplesse dans la gestion, une attention plus grande portée aux citoyens (tour à tour usagers, clients, consommateurs...). Tous ces éléments allant de soi et semblant parfaitement se compléter.

Or, qu'il s'agisse des partenariats public-privé, du rapport entre l'État et le tiers secteur, de la régulation, de la gestion à la performance ou de l'éthique, le fait d'objectiver les relations (au sens de se doter d'objectifs) conduit à des rigidités insoupçonnées voire à des effets contre-productifs.

Savoir "pour qui l'on compte"

□ La mesure de la performance a été, cette année encore, la thématique du groupe de travail "Productivité et qualité dans le secteur public" □ Pas du point de vue des techniques de mesure □ Mais dans l'optique de déterminer la manière dont les systèmes de mesures s'insèrent -ou doivent s'insérer- dans les programmes des réformes et/ou les agendas politiques □ Qui utilise la mesure de la performance, depuis quand, pourquoi, comment, et enfin, à qui sont destinés les résultats ? □ Autant de questions auxquelles ont tenté de répondre les intervenants □

Pas question, ici, d'être exhaustif dans le compte rendu de ces journées... mais plutôt de livrer ce qui, cette année, a semblé être le message récurrent, pour ne pas dire dominant : attention aux effets pervers de la mesure lorsqu'elle devient l'objectif principal des administrations. En d'autres termes, attention à ne pas perdre de vue l'ambition première de la mesure de la performance : donner corps à la culture de la performance et plus largement améliorer la relation entre État et citoyens-usagers...

une attention démesurée portée à l'excellence ?

L'un des intervenants¹ s'est appuyé sur un extrait de "La Ferme des animaux"² pour illustrer sa présentation. "Tout le long de cette année-là, ils travaillèrent encore plus dur que l'année précédente. [...] Certains jours, les animaux avaient l'impression de trimer plus longtemps qu'à l'époque de Jones, sans en être mieux nourris. Le dimanche matin, Brille-Babil, tenant un long ruban de papier dans sa petite patte, leur lisait des colonnes de chiffres. Il en résultait une augmentation marquée dans chaque catégorie de production : 200, 300 ou 500 % suivant le cas.

Les animaux ne voyaient pas de raison de ne pas prêter foi à ces statistiques, d'autant moins de raison qu'ils ne se rappelaient plus bien ce qu'il en avait été avant le soulèvement. Malgré tout, il y avait des moments où moins de chiffres et plus à manger leur serait mieux allé."

Au Royaume-Uni, officiellement, parmi toutes les autorités locales qui font l'objet d'évaluations détaillées de performance ("*Comprehensive Performance Assessment*"), la moitié d'entre elles a vu ses performances s'améliorer... les plaçant ainsi, pour la plupart, dans les catégories "excellente" ou "bonne" performance. Ce qui conduit le gouvernement à leur accorder plus d'autonomie et de flexibilité dans leur gestion³.

Tous les chiffres sont aussi éloquentes. Le nombre d'autorités locales dont la performance est jugée excellente a augmenté de 86 % en deux ans. Plus du tiers a progressé d'un cran (sur l'échelle allant de 1 -très faible- à 5 -excellente-), cinq d'entre elles ont même progressé, en un an à peine, de deux crans, les faibles performances se transformant en bonnes performances, les performances moyennes devenant excellentes... Le nombre d'autorités locales dont la performance est faible a chuté de 89 % et il n'en

reste plus qu'une dans tout le Royaume-Uni, qui appartient encore à cette catégorie.

Ces résultats, bien sûr, importants, laissent pourtant un certain nombre de questions en suspens.

♦ Ces résultats positifs, qui témoignent d'une amélioration continue de la performance, se reflètent-ils dans la perception que le public ou les usagers ont des services fournis ? Pour aller plus loin, dans quelle mesure les habitants, électeurs, sont-ils, sinon informés du moins réceptifs aux scores attribués à leur autorité locale ?

♦ Quelle est la nature des "preuves" venant appuyer l'amélioration de la performance des autorités locales qui, en décembre 2002, étaient classées dans la catégorie des "faibles" performances ?

♦ Quel avenir pour cet exercice de mesure de la performance, alors même qu'une majorité écrasante d'autorités locales voit sa performance jugée "bonne" ou "excellente" ?

La réponse à la première question paraît évidente. Il y a eu, au cours des trois années durant lesquelles ces évaluations ont été menées, une attention croissante portée à ce système de mesure et de classement de la

[1] Chris Game, "*Comprehensive Performance Assessment in English Local Government: Has life on Animal Farm really improved under Napoleon?*", Institute of Local Government Studies, Université de Birmingham, 2005.

[2] Georges Orwell, "La Ferme des animaux", 1945.

[3] Se référer au n°12 de Perspective Gestions Publiques pour plus d'informations sur ce que sont ces évaluations détaillées de performance (disponible sur le site www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications).

part des médias comme du public. Cependant, la corrélation entre les scores attribués à chaque autorité locale et le niveau de satisfaction que le public exprime vis-à-vis de cette performance n'est pas démontrée. Elle semble, au mieux, faible ! Certaines autorités locales à faible voire très faible performance sont bien perçues par leurs habitants, alors même que d'autres, dont les performances sont supposées meilleures, sont nettement moins populaires.

Les autres questions n'ont échappé ni au gouvernement britannique ni à l'Audit Commission⁴. Des réformes de ce programme d'évaluation sont en cours, la plus notable étant l'introduction d'éléments plus qualitatifs concernant les efforts menés pour s'engager sur la voie de l'amélioration des services. Parce qu'au fond, comme l'indique le chroniqueur d'un journal britannique local, "ce qui importe est moins la catégorie dans laquelle on se trouve, que la qualité des services fournis au public".

mesure de la performance, un système pervers ?

Plus inquiétant encore que cette profusion de chiffres dont la portée n'est pas toujours aussi grande que les administrations le voudraient, il y a le constat, fait par l'une des intervenantes⁵, que la prééminence de la mesure est porteuse d'effets pervers à la fois pour les individus et pour les organisations. Les promoteurs de la nouvelle gestion publique n'avaient pas prévu ces dérives et, aujourd'hui, nombre de chercheurs tentent d'en expliquer les raisons.

Parmi celles avancées, on trouve des analyses portant sur l'absence de lien entre mesure de la performance, obligation de rendre compte et culture de la performance ou encore des études basées sur la théorie des jeux qui peuvent expliquer, pour partie, le comportement des acteurs "écartelés" entre plus d'autonomie et l'obligation de rendre compte.

A priori, les cibles de résultat, les objectifs et les indicateurs associés sont là pour guider l'action publique et informer sur le sens de la progression. Cela étant, la généralisation de la mesure a conduit à leur multiplication. On se retrouve, dès lors, avec une masse d'informations qui n'est utilisée ni par les gouvernements ni par les administrations.

Par ailleurs, des effets inattendus se produisent si mesure et gestion de la performance ne sont pas reliées. Parmi ces effets, l'émergence de règles formelles ou informelles qui

permettent à une structure d'atteindre ses objectifs en termes de mesure, alors même que le résultat obtenu a des conséquences néfastes sur la manière dont les ressources sont utilisées ou sur la qualité du service fourni ("*Organisational Gaming*"). Cela peut aller jusqu'au comportement délibéré des acteurs qui souhaitent atteindre, coûte que coûte, l'objectif fixé, donnant la priorité à la mesure (elle devient une fin en soi) ou privilégiant les objectifs de court terme au détriment de la stratégie à long terme de l'organisation. On est donc loin de la boucle vertueuse d'amélioration continue de la performance où autonomie et obligation de rendre compte se conjuguaient parfaitement.

Il est néanmoins nécessaire de distinguer mesure et culture de la performance. Quelques précautions sont à prendre pour assurer une meilleure articulation entre ces deux notions :

- ◆ développer la consultation des différents acteurs et impliquer les agents à tous les niveaux de la structure afin qu'ils s'approprient les objectifs ;
- ◆ avoir moins d'objectifs et d'indicateurs de performance ;
- ◆ décentraliser la gestion à la performance [c'est bien au gouvernement central de déterminer les priorités en termes d'action publique, mais elles doivent se décliner au niveau local et les responsabilités respectives des deux niveaux doivent être clarifiées];
- ◆ assurer une plus grande flexibilité dans la gestion à la performance afin que, localement, les objectifs répondent aux attentes.

Ce n'est donc pas tant la mesure de la performance qui doit être remise en cause que son utilisation. Pour entrer véritablement dans la culture de la performance, encore faut-il que la mesure soit assortie de discussions et de débats, notamment avec la sphère politique.

Trois notions fondamentales

- ◆ **mesure de la performance** : quantifier à la fois quantitativement et qualitativement les résultats d'une activité ou d'un processus
- ◆ **obligation de rendre compte** : donner une indication du niveau de résultat d'une activité ou d'un processus (cible de résultat)
- ◆ **culture de la performance** : inciter à avoir les comportements conduisant à l'amélioration continue de la performance.

assortir la mesure de la performance de débats

La question de l'appropriation de la mesure de la performance par les hommes politiques a été l'autre point central développé par le groupe de

travail. L'un des intervenants⁶ a mené une étude auprès de l'ensemble des municipalités norvégiennes afin de déterminer si les élus ont accès aux indicateurs de performance, s'ils les utilisent dans l'évaluation des politiques publiques et, plus important encore, dans la détermination des priorités de l'action publique.

Selon cette étude, l'utilisation de la mesure de la performance s'est accrue que ce soit dans les relations entre les municipalités et l'administration centrale (rendre compte), entre les municipalités elles-mêmes ("*benchmarking*"), entre les municipalités et leurs habitants (transparence), ou encore au sein d'une municipalité entre le niveau chargé de la décision publique et celui chargé de la mise en oeuvre. Cependant, cette utilisation varie considérablement d'un élu à l'autre. **Trois hypothèses sont formulées pour expliquer cette appropriation différenciée :**

- **le secteur de l'action publique concerné** : l'utilisation d'indicateurs de performance serait plus répandue dans le domaine des finances publiques, de l'éducation... que dans les secteurs sociaux ;
- **une pratique avérée de gestion à la performance** : la détermination d'objectifs et d'indicateurs de performance à large échelle dans le fonctionnement des administrations publiques locales favoriserait l'appropriation des résultats par les hommes politiques ;
- **l'appartenance au parti politique au pouvoir ou à celui de l'opposition, et le rang occupé par l'homme politique** (proximité ou non du pouvoir) : l'appropriation des données de performance serait moindre à mesure que l'on s'éloigne du pouvoir.

Les informations recueillies ne sont probablement pas assez significatives pour affirmer que l'accès à des données sur la performance des administrations a un impact sur le processus de prise de décision au niveau politique. La question a néanmoins eu le mérite d'être posée.

De ces interventions, il faut retenir également que "savoir pour qui l'on compte", c'est revenir aux fondements de la performance. La mesure n'a de sens que si elle s'inscrit dans un processus d'amélioration des services rendus aux usagers-citoyens et qu'elle est liée à l'obligation de rendre compte et à la culture de la performance. Autrement dit, qu'elle donne une indication sur le niveau de résultat atteint et sur les efforts entrepris pour inciter à avoir des comportements conduisant à l'amélioration continue de la performance.

[4] L'Audit Commission est chargée de l'évaluation des performances des autorités locales.

[5] Zoe Radnor, "*Developing a typology of Organisational Gaming*", Warwick Business School, Université de Warwick, 2005.

[6] Jostein Askim, "*Explaining variations in embeddedness of performance information among local government politicians*", Département of Political Science, Université d'Oslo, 2005.

Emploi public du futur

Engagement, valeurs, identité

❑ Le groupe d'étude "politiques de personnel" s'est penché sur l'emploi public du futur ❑ Quelles sont les conséquences des évolutions récentes pour le modèle traditionnel d'administration publique ? ❑ Ont-elles un impact sur la fonction publique ? ❑ Doit-on s'attendre à l'émergence d'une nouvelle identité du fonctionnaire ? ❑

Depuis sa création à la fin des années 1980, jamais, semble-t-il, le groupe "politiques de personnel" n'avait connu pareil succès. À Berne, il a regroupé près de 40 praticiens et chercheurs dont certains issus de pays, nouveaux membres de l'Union européenne (Estonie, Malte, République Tchèque). À noter également deux interventions françaises, l'une émanant d'un chercheur, l'autre d'un haut fonctionnaire.

Au centre des débats, les notions de motivation et de valeurs de service public, ce qui fonde en somme l'identité professionnelle des fonctionnaires aujourd'hui.

engagement et motivation

Le concept du "*public service motivation*"¹ a donné lieu à des enquêtes statistiques auprès de fonctionnaires français, néerlandais et maltais. Hormis des éléments d'information individuels, les critères retenus sont le métier exercé et les caractéristiques de l'organisation.

Des premières conclusions, il ressort que l'engagement est variable selon le métier et le niveau des responsabilités exercées. Si l'on analyse les résultats plus finement, deux éléments doivent être pris en considération :

- ❖ l'appartenance à des professions "identitaires" : dans l'administration française, l'engagement professionnel peut être plus important dans des professions-métiers telles que les enseignants, la police ou les personnels du ministère de l'Équipement...

- ❖ la satisfaction vis-à-vis des pratiques RH plus que leur contenu même : la transparence dans le recrutement semble avoir un impact sur la motivation ; si l'employeur n'évite pas les inconvénients du poste à pourvoir lors de l'entretien d'embauche, le fonctionnaire peut faire preuve d'une motivation supérieure et ses performances s'en ressentir, considérant dans la durée que les engagements de l'organisation ont été respectés.

Les engagements réciproques entre l'employeur et les agents publics donnent lieu à des contrats implicites, communément appelés "contrats psychologiques". Ils reposent sur un certain nombre d'obligations mutuelles : de service et de performance pour les agents, de rémunération et de soutien pour l'administration. Il y a rupture du contrat psychologique dès lors qu'il y a perception, par l'une des parties, d'un manquement aux engagements. Cette notion très développée au sein des fonctions publiques européennes semble moins prégnante au sein de la fonction publique française. Serait-ce le fait d'une identité liée davantage au statut, acte unilatéral de la puissance publique, qu'au métier ? Ou encore le fait d'obligations d'ordre plus moral que contractuel ?

Si pour les fonctionnaires territoriaux, le statut peut être considéré comme négociable, il n'existe pas à proprement parler de relation contractuelle au sein des fonctions publiques d'État et hospitalière.

Les notions de "*public service motivation*" et de contrats psychologiques sont essentielles à l'engagement des agents publics. Néanmoins, avec les réformes engagées dans les administrations publiques, d'autres champs de réflexion se sont ouverts.

"a broken future"

La stabilité de l'emploi, caractéristique du modèle bureaucratique traditionnel, permettait aux fonctionnaires de se projeter dans le futur et de se prémunir d'éventuelles déstabilisations politiques ou influences économiques. La convergence vers un statut de droit commun, ou son adoption, à l'instar des expériences belge, maltaise et suisse, peut entraîner une perte de repères pour les agents publics. On évoque même le terme de "broken future". Confrontés à des réformes d'ampleur, les agents publics sont désormais incapables de se projeter dans le futur, souvent réduit à un horizon de très court terme (quelques mois). Des phénomènes tels que le déclin de la motivation, du sentiment d'appartenance et des comportements éthiques ont été constatés. C'est même la performance et l'engagement professionnel des fonctionnaires, reposant sur la loyauté à l'égard de l'organisation, qui semblent mis à mal par la fin programmée de l'emploi à vie.

intérimaires du service public

Le recours à du personnel temporaire - "*agency working*" - pour effectuer des tâches de service public peut également contribuer au déclin de l'engagement professionnel et de la morale dans les administrations.

Ainsi, depuis le milieu des années 1990 et afin de pallier la désaffection des salariés britanniques pour les services publics de santé, le gouvernement a recruté des intérimaires au sein du "*National Health Service*" (NHS)² et des services sociaux. Affectés sur des emplois plus intéressants, avec des rémunérations supérieures de l'ordre de 20% (paiement d'heures supplémentaires contrairement aux agents publics), les salariés temporaires ont développé des comportements opportunistes, de court terme, voire individualistes au sein de ces organisations. Il a pu en résulter un engagement moindre envers l'employeur, le développement d'une mentalité dite de "*minimum compliance*", un turnover important et des relations de travail dégradées entre personnels permanent et temporaire.

vers une "éthique de service public"

Ces nouveaux domaines de recherche montrent que les valeurs et l'engagement de service public sont aujourd'hui, sinon remis en question, du moins chahutés. On observe un fossé grandissant entre les pratiques, les valeurs de service public et les comportements opportunistes auxquels sont "poussés" les agents en mal de repères.

Tous ces éléments engagent à s'interroger sur la nécessité d'une identité renouvelée des agents publics. C'est dans ce sens que les nouvelles politiques de gestion des ressources humaines, les nouvelles valeurs de service public, l'émergence de codes de conduite ou encore les politiques de performance articulées autour de "l'éthique du résultat" ont conduit à l'apparition d'un "*public service ethos*". Et c'est désormais à l'aune de cette "éthique de service public" que devront être évalués les agents publics, sur leur engagement, leur performance, mais aussi sur leur respect des valeurs de l'organisation.

[1] Ce terme peut se traduire comme l'intérêt porté aux valeurs et à l'adhésion au service public.

[2] Le "*National Health Service*" est le système de santé britannique.

nouvelles valeurs, conflits de valeurs

Le groupe d'études "Éthique et intégrité de la gouvernance" est l'un des plus récemment créé au GEAP. Le nombre de contributions grandissant témoigne de l'intérêt porté à ce thème de recherche. L'importance qu'il acquiert tient, sans nul doute, aux réflexions menées autour de l'impact de la nouvelle gestion publique sur les valeurs et l'éthique du service public et s'inscrit dans le questionnement des chercheurs, et de praticiens de plus en plus nombreux, autour des effets "non maîtrisés" des réformes.

Parmi les questions posées, relevons celles qui touchent aux changements intervenus dans les valeurs du service public en lien avec les réformes de la gestion publique. Mais plus cruciales encore sont celles qui portent sur les risques auxquels sont confrontées les administrations, si l'on admet qu'il y a bien un changement de paradigme (fin de la "old public administration" au profit du "new public management"¹).

Efficacité, efficience, goût du risque, sens de l'initiative, autonomie, responsabilité... autant de valeurs prônées par la nouvelle gestion publique. Valeurs qui sont autant de critères à partir desquels sont évalués les agents publics. Dans le même temps, l'accent mis sur les performances individuelles et collectives tranche singulièrement avec le fonctionnement traditionnel des "bureaucraties" au sens wébérien du terme.

Laissant de côté les questions de corruption et d'intégrité, cette nouvelle "éthique du résultat"² est, selon certains chercheurs³, à même de remettre en cause l'identité professionnelle des agents. Elle peut, en effet, être porteuse d'un paradoxe avec lequel il est difficile de composer. La priorité donnée aux réalisations effectives et aux résultats obtenus au regard d'objectifs peut amener les (certains) agents publics à prendre des décisions ou à agir de manière opportuniste et intéressée en contradiction avec les valeurs traditionnelles du secteur public. Celles-ci renvoyant essentiellement aux droits, devoirs et compétences des agents maintenus par la stabilité, l'impartialité et la prédictibilité des règles et des procédures.

Sommes-nous, ici, confrontés à l'un des effets pervers de la nouvelle gestion publique ? Assiste-t-on à l'effacement progressif de l'intérêt général derrière des objectifs managériaux et financiers ? Sauf à reconnaître l'importance "d'autorités invisibles"⁴ que sont la morale⁵ et les conventions et à assurer l'équilibre entre réglementation "externe" (code éthique, code moral, nouvelle éthique professionnelle...) et auto-régulation, il semble que la réponse soit positive.

Et même s'il est envisageable de "revisiter" l'éthique du service public et de réconcilier morale et éthique du résultat, il y a une contradiction dont il va falloir néanmoins tenir compte. Alors même que les réformes sont orientées vers la responsabilisation individuelle, l'obligation de rendre compte, la flexibilité, la performance ou encore l'efficacité... la mise en place de codes d'éthique (code moral...) peut avoir un impact négatif voire déresponsabilisant.

Le déploiement de ces règles codifiées ôte aux agents publics la latitude de recourir à ce qui ne peut être que de l'ordre de l'examen individuel (auto-régulation).

"L'instrumentalisation" de l'éthique soulève ainsi une contradiction entre autonomie et responsabilité, notions jusqu'à maintenant présentées comme complémentaires. Or, la législation ne peut en aucun cas se substituer à la responsabilité subjective et individuelle des agents publics. C'est tout une part de la motivation dans le secteur public qui y est conditionnée. C'est également une part de la confiance dans les pouvoirs publics et de la légitimité de l'action de l'État qui en dépend.

[1] Minogue M., "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices", Public Policy and Management Working Paper Series, Working Paper n°5, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2000.

[2] Le terme "éthique du résultat" recouvre ici à la fois l'accent mis sur les performances individuelles, collectives et les nouvelles valeurs professionnelles déjà citées (efficacité, efficience...).

[3] Giauque D., Caron D., "L'identité des agents publics à la croisée des chemins : de nouveaux défis pour de nouvelles valeurs et pour une nouvelle éthique publique", Contribution présentée au colloque annuel du Groupe européen d'administration publique, Berne, 2005.

[4] D. Giauque, D. Caron, op.cit. p.2.

[5] On entend par morale, la référence à ce qui est jugé bien, juste ou mal. Pour plus de précision, se référer à l'article "Quelle éthique publique en Europe ?" dans le n°8 de Perspective Gestions Publiques (disponible sur le site www.institut.minefi.gouv.fr, rubrique Études et publications).

“Tiers secteur”, entre État et marché

□ En 2004, le GEAP a constitué un groupe d'étude sur le “tiers secteur” □ Objectifs : mieux cerner une réalité fluctuante à partir des approches de diverses disciplines, imbriquer le tiers secteur dans la recherche sur l'administration publique □

“Tiers secteur”, “secteur associatif”, “économie sociale” en français, “voluntary sector”, “independent sector”, “civil society” en anglais, “dritter sektor” “staatsnahe sektoren” en Allemand, les dénominations et les concepts varient considérablement d'un pays à l'autre pour désigner le “domaine entre l'État et le marché”.

Historiquement, le tiers secteur¹ a joué un rôle important dans la construction des sociétés européennes en participant à l'accroissement de l'intervention publique. Par sa contribution à la délivrance de services d'intérêt général, il est devenu l'un des acteurs majeurs du service public.

Il permet de prendre en compte les besoins de populations spécifiques et de “décharger” l'État de certaines tâches. De ce fait, ils ont noué des relations étroites et de dépendance mutuelle. L'État apparaît comme le garant de l'intérêt général, le tiers secteur, le défenseur d'intérêts particuliers. Mais la place croissante prise par le tiers secteur conduit à s'interroger sur le risque d'un recul de l'intérêt général qui ne serait plus que la somme d'intérêts particuliers.

Le caractère hybride du tiers secteur, entre le marché et le secteur public est, par ailleurs, facteur de tensions entre les logiques et les valeurs (profit/équité) qui sous-tendent leurs actions. Les réformes de la gestion publique (privatisation, décentralisation, sous-traitance) ne risquent-elles pas de bouleverser les équilibres et d'aggraver ces tensions ? Le citoyen en sort-il gagnant ?

une dépendance mutuelle

De façon plus ou moins importante et systématique selon les pays, l'État a tendance à faire appel au tiers secteur pour assurer un certain nombre de tâches, en particulier dans le domaine social et culturel. En premier lieu, parce qu'il estime qu'il ne peut fournir des solutions à tous les problèmes et tous les groupes sociaux, ensuite parce qu'il table sur le fait que le tiers secteur peut se faire le porte-parole de questions spécifiques, d'intérêts minoritaires qui ne trouvent pas d'autres possibilités d'expression.

Confronté à des contraintes et des lourdeurs moindres que le secteur public, il est susceptible de développer des solutions innovantes, rapides et de proximité. Les services publics ont donc été conduits à tisser avec le tiers secteur de nombreuses relations de partenariat.

Par sa capacité à mobiliser le capital social, le tiers secteur peut, de surcroît, servir de lien entre l'État, le marché et la société². Il s'agit là d'un élément central de sa performance. Le travail de ces organisations suppose la construction de la confiance, de réseaux formels ou informels, le développement et la promotion de valeurs et de normes sociales, la capacité à utiliser la participation bénévole et à lever des fonds. Ces réseaux sont un élément essentiel pour aider au règlement des conflits. Ils constituent une sorte de pont social dans la mesure où ils mettent en relation des groupes humains différents.

A contrario, ces avantages (proximité, spécialité...) peuvent se révéler être des handicaps lorsque les organisations ont des domaines d'intervention étroits et des objectifs peu nombreux. Elles peuvent alors développer un certain particularisme, voire le syndrome nimby (“*Not in my backyard*”) qui les focalisent sur les intérêts spécifiques qu'elles défendent et être peu ouvertes sur des considérations d'intérêt général.

D'autres faiblesses sont aussi pointées par les chercheurs : la difficulté à mobiliser les ressources nécessaires pour

réaliser des tâches requérant une certaine technicité, la dépendance envers les sponsors et les donateurs, le déficit de professionnalisme des bénévoles et l'intermittence de leur engagement.

L'État peut atténuer ces difficultés en fournissant des aides et des ressources suffisantes, en définissant des priorités fondées sur des décisions démocratiques, en fixant des standards de qualité et en contrôlant leur application.

un caractère hybride

Assurant la fourniture de biens et services, le tiers secteur s'est trouvé en relation avec le marché, selon des modalités variables en fonction des pays. Aux Pays-Bas, par exemple, la plus ancienne organisation du tiers secteur a été créée en 1602 : la VOC, Compagnie de Indes néerlandaises, chargée à la fois du commerce et de la protection des territoires conquis. Il n'existe pas de frontières marquées entre le marché (assurant de manière concurrentielle, la fourniture de biens et services), la sphère politique et le domaine de la communauté (davantage associée à la notion d'altruisme et d'attention aux autres) d'une part et le tiers secteur d'autre part. Elles ne passent pas non plus entre organisations à but lucratif ou non.

Comme le notent des chercheurs de l'université de Tilburg³ (Pays-Bas) les principales caractéristiques et activités du tiers secteur tendent de plus en plus à se chevaucher et à entrer en concurrence avec celles du secteur marchand et/ou du secteur public.

Ils identifient trois causes à cette tendance de fond :

⌘ des changements venant de la base, (bottom-up), des individus ou des organisations voulant renforcer leur position pour obtenir des droits ou des services ;

⌘ des motivations externes; les églises, les groupes humanitaires, sociaux ou idéologiques soutenant des activités, soit professionnelles soit bénévoles, pour promouvoir le sens de la communauté ou la responsabilité individuelle ;

⌘ un soutien venant d'en haut, les gouvernements encourageant les partenariats public-privé et les structures hybrides afin de fournir des biens publics de façon plus efficace et plus responsable.

Le caractère hybride du tiers secteur lui permet effectivement de faire le lien entre les cultures du privé et du public. Il favorise la communication entre le public et le privé. Ainsi, le tiers secteur peut alerter sur les conséquences d'une nouvelle législation. La prise de décision en devient plus consensuelle. Il permet également d'améliorer l'expertise par la rencontre des experts du public et du privé et de se tenir éloigné à la fois d'une extrême bureaucratisation et du tout marché.

un risque de tensions

Cependant, cette hybridation est source de tensions lorsque la synthèse des cultures se révèle impossible à réaliser et que les synergies ne peuvent jouer. En outre, le développement d'une gestion de style managérial dans les services publics conduit à transformer profondément les rapports entre l'État et le tiers secteur. Leurs relations s'organisent désormais sur la base de contrat. Les organisations du tiers secteur doivent se recentrer sur des objectifs précis en accord avec la puissance publique et rendre compte de leur activité. Dès lors, l'aspect multidimensionnel des réseaux reliant l'État et les associations ainsi que la capacité à construire le capital social risquent de se perdre.

L'évolution de la nature des aides financières est symbolique en ce domaine. Jusqu'au début des années 1990, le versement de subventions globales attribuées dans le cadre de législations sur le service public dominait. Elles sont de plus en plus souvent remplacées par des contreparties contractuelles liées à des prestations à fournir.

Le citoyen pas toujours gagnant

La proximité du tiers secteur vis-à-vis des citoyens le rend particulièrement à même de répondre à leurs attentes et donc de fournir une réponse appropriée à leurs besoins. Il est également un formidable lieu permettant l'engagement civique. Les citoyens trouveraient là de nouveaux modes de participation et un nouveau moyen d'influencer les politiques publiques. Symbole de la prise de distance vis-à-vis de la représentation démocratique, la participation des citoyens dans le tiers secteur constitue peut-être dans la même temps une solution susceptible de revivifier la démocratie.⁴

Pourtant, les études⁵ tendent à démontrer que l'orientation "marché" de plus en plus affirmée porte en germe une prise de distance avec l'intérêt public au profit de l'intérêt commercial de l'organisation. La concurrence et l'obligation d'efficacité auxquelles le tiers secteur est bien souvent confronté conduisent à accroître les conflits d'intérêt et de loyauté.

Ces problèmes ne doivent pas conduire à rejeter le tiers secteur qui occupe dans de nombreux pays une place incontournable, mais plutôt à élaborer les garde-fous nécessaires à son développement pour le plus grand bien de la société.

Identifier trois types de comportement

À partir de là, il est possible d'identifier trois types de comportement de la part des organisations du tiers secteur :

- ◆ se glisser dans ces nouvelles orientations et adopter les politiques publiques sans les remettre en cause ("good players") ;
- ◆ mettre l'accent sur leur autonomie, leurs objectifs diversifiés, donc avoir des avis contradictoires sur le contenu de leur coopération avec l'État ; une telle situation augmente le risque de conflit et à terme la faillite des organisations ("bad players") ;
- ◆ le troisième type de comportement consiste à construire une relation avec l'État qui assure leur survie tout en poursuivant leurs propres objectifs ("tricky players").

Le tiers secteur au Royaume-Uni⁶

En mars 1997, le Parti travailliste publie un texte intitulé : "Construire le futur ensemble : la politique du Labour pour un partenariat entre l'administration publique et le secteur bénévole"⁷.

Ce programme a été mis en oeuvre en 1998 dans les quatre composantes du Royaume-Uni (Angleterre, Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord) à travers des conventions spécifiques à chacune d'elles⁸.

Objectif : impliquer davantage le tiers secteur dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Mais la nature de ses relations avec l'État reste controversée. Pour certains chercheurs, elles seraient plus égalitaires qu'auparavant, alors que d'autres relèvent que le Treasury conserve une place prépondérante.

Angleterre

La convention s'est accompagnée de plusieurs guides portant sur les "bonnes pratiques" concernant le bénévolat, les minorités ethniques, la recherche de fonds, la consultation.

En 2004, 89 % des autorités locales avaient passé une convention (contre 66 % l'année précédente), mais seulement 20 % l'avait utilisée. Le ministère de la Santé a donné depuis 2004 une forte impulsion pour associer plus étroitement le tiers secteur aux politiques publiques dont il a la charge (fourniture de services et prise de décision dans le cadre du National Health Service).

Écosse

Elle est restée très en retrait dans la mise en oeuvre des conventions. Plusieurs explications sont avancées : le peu d'implication politique au moins dans un premier temps, la forte proportion de l'autofinancement des organisations du tiers secteur (38 % seulement de leurs ressources proviennent de fonds publics). Il semble que les associations écossaises soient plus "politiques" que leurs consoeurs anglaises et donc plus résistantes à la sous-traitance et à l'imposition d'objectifs mesurables. Une nouvelle convention a été passée qui identifie des actions et comporte un plan de mise en oeuvre, mais, à la différence de l'anglaise, elle ne prévoit aucun objectif spécifique et mesurable.

Pays de Galles

À la différence des deux autres, la convention a une base légale. Les obligations des organisations y sont relativement légères et il y a peu de codes de bonnes pratiques. Des plans d'action permettent de suivre sa mise en oeuvre. 20 comtés sur 22 ont passé des conventions et 18 ont des plans d'actions. Il semble que l'adoption des conventions constitue un succès au pays de Galles, peut-être en raison de son caractère législatif. Il n'a pas été formellement prévu de sanction, mais le haut niveau d'implication de l'Assemblée dans ce domaine laisse penser que les problèmes seront résolus avant qu'ils ne deviennent des sujets de plainte.

[1] L'appellation "tiers secteur" a été retenue dans cet article.

[2] Andreas D. Schulz, "Social Capital and Networking".

[3] Taco Brandsen, Teresa Cardoso Ribeiro, Elco van Hout, Kim Putters, "Hybridity: a distinct identity".

[4] Dr Victor Pestoff, "Hurdles to the Third Sector and Democratization of the Welfare State".

[5] Philip Karré et Teresa Ribeiro, "The 'Social' Profit of Hybrid Service Delivery".

[6] Alex Murdock (London South Bank University), Arthur Williamson (Ulster University), "The Voluntary Sector Compacts in the UK".

[7] "Labour will, in government, establish a Compact with the Voluntary Sector as a simple statement of the broad principles which will underpin the way every department and agency of government will work with voluntary organisations".

[8] La convention spécifique à l'Irlande du Nord n'est pas analysée dans cet article.

La démocratie directe en Suisse, à la recherche du consensus

□ La confédération helvétique a accueilli le rendez-vous annuel du GEAP □ Les conférences plénières ont porté sur le thème “*Reforming the Public sector: What about the Citizens*” (Réforme du secteur public: qu'en est-il du citoyen ?) □ Dans ce cadre, l'expérience helvétique en matière de démocratie directe, tant au niveau local que cantonal et fédéral, a été présentée □ La diversité des documents remis aux participants témoignent d'un ancrage culturel et du dynamisme actuel de cette expérience¹ □

démocratie en mouvement

Les initiatives populaires et référendums proposés dans le cadre d'un processus de démocratie directe jouent désormais un rôle croissant dans le monde. Depuis 1991, le nombre de référendums nationaux a doublé. Durant cette période, les Nations-Unies ont dénombré 517 opérations de vote populaire : 85 pour les Amériques, 54 en Afrique, 32 en Asie, 30 en Océanie et pas moins de 317 procédures en Europe. Dans le contexte plus particulier de l'Europe, la Suisse apparaît comme le pays le plus expérimenté en matière d'intervention citoyenne dans la vie publique. Certains éléments qui caractériseront plus tard le concept de “démocratie directe” y sont apparus dès le XIX^e siècle.

tradition et modernité convergent

Que signifie la “démocratie directe” en Suisse ? Indique-t-elle implicitement que les référendums d'initiative populaire sont plus importants que les élections aux institutions représentatives locales, cantonales et fédérales ? Ou plus simplement, que la vie politique helvétique, héritière d'une longue tradition d'implication citoyenne, a construit un système qui combine démocratie représentative et démocratie directe dans un subtil dosage de droits politiques ? Droits politiques qui sont inscrits dans toutes les formes de consultation et de votes populaires et constitutionnalisés. Droits qui offrent à chacun la possibilité de s'impliquer activement dans la vie politique et de peser sur les choix majeurs de la société dans laquelle il vit.

peser sur la décision publique

Depuis une vingtaine d'années, aucune politique publique suisse n'a échappé à l'initiative populaire. Au cours des années 1990, la politique énergétique et le recours ou non à l'énergie nucléaire et/ou aux énergies renouvelables (Atom Initiative appelée 2XNON), la politique du transport marchand dans le cadre de la préservation environnementale (Initiative alpine dans le canton d'Uri), la politique de l'eau et des ressources naturelles ont fait l'objet, au niveau d'un canton au moins, d'initiatives populaires ; ce qui suppose collecte de signatures, organisation d'un référendum, sanction par un vote démocratique... Bien souvent, ces politiques ne peuvent rester l'apanage d'une décision locale, voire nationale. Elles relèvent parfois d'une dimension européenne ou internationale (directives, traités, recommandations, ...). C'est alors au gouvernement fédéral qu'il incombe d'arbitrer entre engagements internationaux et décision locale et/ou nationale. Lorsqu'il y a consensus sur les choix à faire (la politique énergétique par exemple), si tous les cantons ont approuvé une décision d'abord prise au niveau local, le gouvernement fédéral a la responsabilité d'imposer cette décision comme une règle uniforme, par l'organisation d'un référendum constitutionnel obligatoire.

Entre démocratie représentative et démocratie directe

Trudi Dikielman, professeur et politicienne, dirige un cours sur la démocratie directe. Elle est membre de la Convention cantonale constitutionnelle qui travaille à la rédaction d'une nouvelle Constitution soumise à référendum en 2007. Lors d'une interview, elle a répondu aux questions suivantes² :

1 – Comment avez-vous développé de l'intérêt pour les instruments de la démocratie directe ?

En tant que membre du parlement local de Criece, j'observe que les élus au parlement ne représentent pas souvent les attentes réelles des citoyens. Ils sont représentatifs parce qu'élus mais [...] il y a nécessité de laisser l'initiative au citoyen [...].

2 - Faut-il se battre pour convaincre les citoyens de s'impliquer dans l'organisation concrète de la démocratie directe ?

Les citoyens n'ont pas tous accès aux moyens [de la démocratie directe] mais ils comprennent très bien le sens de la démocratie directe et ce qu'il y a à en apprendre. [...]

3 - Pensez-vous que l'école et l'éducation préparent à la pratique de la démocratie directe et au rôle de citoyen ?

Dans l'école primaire, je pense que non ! Mais il serait possible non pas d'apprendre mais de pratiquer une série d'outils de la démocratie directe. On peut imaginer dans les classes de donner aux élèves le droit à l'initiative avec ce que cela signifie : la collecte de signatures, puis l'organisation du référendum en tant que tel. [...]

quel enseignement au niveau européen ?

C'est par l'alliance entre démocratie représentative et démocratie directe qu'un État moderne s'est peu à peu construit en Suisse. État moderne dans lequel les citoyens - quel que soit leur niveau d'intervention - contrôlent les choix de la société helvétique par le pouvoir d'initiative qu'ils détiennent et qui leur a été constitutionnellement octroyé. Cet État est exemplaire, en ce sens que la confiance des citoyens envers leurs institutions représentatives se mesure aussi par leur degré d'implication dans la démocratie directe. Et vice versa.

Est-ce à cause de ce jeu d'équilibre entre élus et citoyens dans la décision publique que l'Union européenne a fait appel aux spécialistes helvétiques de la démocratie directe, lors des travaux de la Convention dans le cadre de l'élaboration d'une Constitution ? Tirant partie de l'expérience suisse, le projet de traité constitutionnel se proposait de reconnaître aux citoyens européens le droit à pétition et à référendum populaire. “La démocratie directe - par l'implication citoyenne qu'elle suppose - est une permanente déclaration d'amour”³. L'avenir de la citoyenneté européenne vérifiera-t-il cette assertion ?

[1] DVD de témoignages et expériences - “*Guidebook to direct Democracy in Switzerland and Beyond*” - Livre édité par l'Institut européen sur le référendum et l'initiative populaire - Brochure “*Get to grips with political rights*” publiée par la Chancellerie fédérale.

[2] http://www.swissworld.org/dvd_rom/eng/direct_democracy_2004/content/experts/dinkelmann.html

[3] Andreas Gross - Film intitulé “*Direct democracy put to the test by today's society*” - DVD Direct Democracy in Switzerland

Confédération helvétique, une culture démocratique exemplaire

Les procédures de la démocratie directe en Suisse s'ancrent dans l'histoire et l'organisation administrative du pays, fondant ainsi une culture démocratique particulière.

Référendum, droit d'initiative et contre-projet au niveau des communes

Dès le XIV^{ème} siècle, les communes ont organisé des Conseils à partir d'Assemblées de notables, rejoints plus tard par les artisans. Ces conseils ont mis en oeuvre les premiers règlements communaux. Plus tard, les idées radicales de la Révolution française ont accéléré ce mouvement. La représentation au sein de Conseils s'est alors exercée au profit des citoyens.

Désormais, la commune, collectivité publique de base de l'État fédéral, est la première instance de la démocratie directe. Le citoyen ne s'exprime plus directement par la participation à une assemblée mais essentiellement par le biais du **référendum** ou de son **droit d'initiative**⁴ et parfois par l'élaboration d'un **contre-projet soumis au vote du corps électoral**.

Initiative populaire, référendum facultatif ordinaire, droit de motion au niveau des cantons et de la confédération

A la veille de l'adoption de la constitution fédérale de 1848, le canton de Vaud a créé un instrument démocratique nouveau offrant à certains électeurs *"le droit de soumettre au peuple toute proposition allant de l'adoption d'un nouvel acte à l'abrogation d'actes existants"*⁵. Cet instrument combine certaines caractéristiques de **"l'initiative populaire"** et du **"référendum facultatif ordinaire"**. Il a été très vite repris dans la plupart des cantons, et dans certains cas dans des conditions plus restrictives (limitation du droit au domaine financier...). Influencé à son tour par les cantons, l'état fédéral a étendu ce régime en matière constitutionnelle.

Les communes urbaines ont alors abandonné leurs assemblées communales et introduit le **référendum communal (souvent obligatoire pour les questions financières) et le droit de motion** dans leurs législations.

La vitalité des processus de démocratie directe en Suisse permet que s'y développe aujourd'hui une véritable culture de la démocratie directe dès le plus jeune âge.

[4] Le droit d'initiative est un outil qui octroie à un (individuel) ou plusieurs (collectif) citoyens ou à une fraction du corps électoral le droit de faire adopter un acte particulier - Dans "La démocratie communale en Suisse : vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990 - 2000" - Rapport de recherche publié par le Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, université de Genève sous la direction du Professeur Andreas Auer.
[5] ibidem 2

Public / privé

Coopération, concurrence et régulation

Délégations de services publics, sociétés d'économie mixte, contractualisation ... partenariats publics-privés. Les formes de coopération entre l'administration publique et les entreprises privées sont nombreuses et anciennes. Lors de la conférence de l'IISA, les débats ont porté sur les conditions de réussite des partenariats. Ils ont aussi été l'occasion de dresser un premier bilan des politiques de régulation mises en oeuvre ces dernières décennies.

Premier bilan de la régulation

□ La régulation est aujourd'hui un phénomène quasi général comme l'ont prouvé le nombre et la diversité des témoignages à la conférence de Berlin □ Ce nouveau mode d'intervention trouve sa source dans la notion anglo-saxonne d'"utility regulation" □ Quelles leçons peut-on tirer des dernières évolutions en matière de régulation ? □

L'irrésistible ascension des autorités régulatrices est liée à la disparition des situations monopolistiques des entreprises publiques dans les secteurs économiques à réseau (télécoms, énergie, transports...). Dans un contexte de redéfinition du périmètre de l'état, la régulation s'apparente à une nouvelle forme d'intervention, moins unilatérale. Elle consiste à maintenir un équilibre de marché lorsque celui-ci n'est pas automatique, ou à le mettre en oeuvre quand la défaillance est manifeste.

Pour que la régulation soit effective, chercheurs et praticiens s'accordent sur trois postulats: une ouverture à la concurrence, la privatisation des opérateurs et l'existence d'une autorité de régulation. Plusieurs décennies après la mise en place de ces autorités, il est désormais possible d'avoir le recul nécessaire pour analyser les questions soulevées par la régulation.

une difficile coexistence

Malgré des contextes nationaux différents, les autorités de régulation présentent des caractéristiques communes:

elles sont techniques, sectorielles et centralisées. Si, de manière intuitive, le caractère technique et centralisé des autorités de régulation (une autorité régulatrice unique sur des questions techniques) ne pose pas de problème, l'aspect sectoriel en revanche peut être source de confusion. Sectorielles - "verticales" - ces autorités doivent souvent coexister avec une autorité transversale à vocation générale, chargée de la concurrence par exemple. En découlent des problèmes de chevauchement de compétences qui nécessitent une clarification de la répartition des rôles. La multiplication des autorités de régulation peut également conduire à une absence de visibilité et nuire à la cohérence de l'action publique. Si le débat n'est pas clos à ce jour, il semble que l'on s'oriente vers une coopération, voire une certaine hiérarchisation entre autorités sectorielles et transversales.

une indépendance relative ?

Les autorités de régulation bénéficient dans de nombreux pays d'une indépendance toute relative.

Indépendance relative vis-à-vis de l'État tout d'abord, le degré d'autonomie dépendant de multiples critères :

- ❖ modalité juridique de création (parlement ou gouvernement)
- ❖ définition précise ou non de ses compétences et attributions
- ❖ nomination de ses dirigeants et de ses membres (durée du mandat, révocabilité/inamovibilité)
- ❖ autonomie financière (reposant sur le produit d'une taxe, dotation budgétaire)
- ❖ réalité du pouvoir de sanction
- ❖ mise en œuvre de sa responsabilité ("accountability" auprès du parlement, d'une cour d'audit).

Il peut aussi s'agir d'une tentative des États, dans certains pays ou secteurs, de ne pas se dessaisir d'outils d'intervention.

Indépendance relative vis-à-vis des opérateurs, souvent en situation d'oligopole, également. Il est parfois difficile aux autorités de régulation de ne pas composer avec les normes techniques et les politiques de prix des opérateurs. Devant une régulation incomplète et incertaine, les chercheurs évoquent même un phénomène de "capture" des régulateurs.

Les autorités de régulation peuvent donc voir leur champ et leur niveau d'intervention doublement contraint, tant par les États que par les entreprises. D'autant plus si le pouvoir normatif qui leur est attribué est plus ou moins important et plus ou moins encadré.

la normativité en question

La réglementation produite par le régulateur est très souvent technique et ne s'insère pas toujours aisément dans la hiérarchie des normes juridiques traditionnelles. Ce pouvoir normatif tient plus d'une "normativité molle", d'une "soft law", les décisions de ces autorités relevant plus d'un avis, de recommandations - dans une logique de consultation - que de préconisations contraignantes.

vers un super exécutif ?

La régulation va aujourd'hui bien au delà des seules activités en réseau. Son champ d'action est très large et concerne aussi bien les marchés financiers, l'audiovisuel, les services sociaux, la santé, que des professions particulières. Des chercheurs estiment même qu'avec l'ouverture à la concurrence du secteur de l'éducation - partenariats public-privé en matière d'enseignement supérieur et d'enseignement à distance - la régulation pourrait voir son champ de compétences encore élargi. Pour d'autres, l'éducation pourrait devenir, à l'inverse, la seule "activité commerciale" sans régulateur.

Se pose enfin la question de l'extension des compétences financière, économique et technique, légale et institutionnelle des régulateurs. Pour prendre en compte de plus en plus de variables, le régulateur doit-il disposer de davantage de compétences, de pouvoir normatif ? Les régulateurs ne sont-ils pas en définitive en passe de devenir de super exécutifs ?

PPP et implication citoyenne

Les avantages et les inconvénients des Partenariats Public/Privé (PPP) ont déjà fait l'objet d'une abondante littérature (cf. PGP n° 8).

L'un des intérêts de la conférence de Berlin a été de se pencher aussi sur **la question des valeurs et l'importance de la place des citoyens**¹.

Comment chaque partie prenante aux PPP peut-elle **servir l'intérêt général** tout en atteignant des objectifs qui peuvent paraître contradictoires : la recherche du profit pour l'une et l'obligation d'assurer accessibilité et égalité de traitement dans l'organisation des services publics pour l'autre.

La capacité à résoudre cette apparente contradiction entre les objectifs des secteurs privé et public est au cœur des enjeux des PPP ; une coopération réussie aura accordé une attention primordiale à cette réconciliation sans pour autant diluer les responsabilités des uns et des autres.

la question des valeurs

Les partenariats mettent en relation des acteurs provenant des secteurs public, privé mais aussi associatif. Ces acteurs se réfèrent à des valeurs particulières pour justifier leurs activités et juger celles des autres. Or, elles sont souvent éloignées, voire divergentes, et risquent donc d'entrer en conflit lorsque les conditions du travail collaboratif ne sont pas définies avec suffisamment de clarté. Pour qu'un partenariat fonctionne, il est donc nécessaire que ses missions et ses objectifs soient jugés clairs et légitimes par tous.

Par ailleurs, la transparence sur les attentes et les objectifs des divers partenaires est un des pré-requis pour une bonne coordination des activités. C'est un des fondements essentiels de la confiance, permettant de créer les conditions d'un cadre de travail consensuel. L'asymétrie de l'information qui conduit inévitablement à des incompréhensions est une source de défiance, susceptible de déboucher sur des oppositions, voire un désengagement. L'adhésion aux valeurs, missions et objectifs, la participation des acteurs à la définition des objectifs apparaissent bien comme les moteurs du développement des partenariats.

l'implication du citoyen garante du succès ?

Autre condition de réussite : l'implication des citoyens dans les diverses étapes d'un projet. Les Partenariats Public/Privé font parfois l'objet de débats houleux, en particulier lorsqu'ils portent sur des sujets sensibles.

Dans sa démonstration, Pierre Le François, ancien directeur de la ville de Montréal et consultant pour les partenariats public/privé², cite l'exemple du contrat de gestion des eaux usées qui lie la ville d'Indianapolis à un consortium privé. Ni la ville ni le consortium n'avaient prévu d'associer les citoyens ; un comité de suivi du contrat a été néanmoins créé à l'initiative d'écologistes, d'industriels et de citoyens désireux de suivre de plus près ce partenariat public/privé. "Le fonctionnement du comité, qualifié de souple par son président dans un contexte de grande accessibilité de ses membres à l'information en provenance du consortium, semble avoir aidé à créer l'indispensable confiance entre les parties." Son utilité est, en effet, clairement apparue à l'occasion d'un incident qui aurait pu avoir des conséquences importantes. Son ampleur a été réduite, justement parce que le comité de suivi avait accès à toutes les informations existantes de la part du consortium et a donc été en mesure de rassurer la presse et le grand public.

Cet exemple, qui sans être le fin mot de la participation publique, illustre néanmoins l'importance de l'implication citoyenne pour consolider l'acceptabilité socio-politique d'une collaboration publique/privée.

L'association des citoyens dans le cadre des partenariats public/privé pour la prestation d'un service public peut prendre diverses formes, en amont, en cours de réalisation ou en aval. Dans tous les cas cependant, l'intensité et la pertinence de l'implication citoyenne seront tributaires de la qualité de l'information transmise.

[1] Notamment les contributions de David Giauque et Thierry Gaillard "*Partenariats entre secteurs public, privé et associatif : une affaire de valeur et d'adhésion*" ; Andreas Lienhard "*Public Private Partnership in Switzerland. Experience, Risks, Potentials*"
[2] Pierre Le François, "*Le défi des parties prenantes à un Partenariat Public/Privé : concourir à l'intérêt public tel que perçu par le citoyen*".