



SciencesPo.

IHEDATE 2011

Patrick Le Galès

Directeur de recherche au CNRS
Professeur à Sciences Po
Visiting Professor King's College London
Master Stratégies Territoriales et urbaines



SciencesPo.

Centre d'études européennes

**Restructuration de l'Etat : à
la recherche des
régulations politiques
perdues**

Des nouvelles du front

- Alex Salmond, Independent Scotland ?
 - Mexico airport
 - Helsinki et les vrais finlandais
 - Management, Politique vulgaire et privatisation des élites : Berlusconi et la post démocratie
 - Pisa : welcome in ranking world
 - Combattre la pollution : quels instruments ?
-

Politiques publiques, Etat et pouvoirs locaux en Europe

- Les politiques publiques dans la gouvernance européenne
- Qui gouverne ? Qui pilote, qui oriente, qui donne un sens ?
- La régulation politique en retrait ?

Questions renouvelées

- Comment gouverner des sociétés fragmentées et plus inégales ?
- Quel rôle pour la régulation politique ?
- A quel niveau ?
- Comment créer de la capacité d'action collective ?
- Quelle efficacité pour les politiques publiques ?
- Que devient l'Etat ?
- Le petit Prince

L'agenda

- Réforme des collectivités territoriales et de leur fiscalité
 - Le dossier du Grand Paris
 - Réforme de l'Etat territorial
 - Transformations des politiques urbaines
 - Ensemble de transformation plus important que l'Acte II de la décentralisation.....mais la restructuration de l'Etat est le phénomène central
-

Etat et sa réforme : main gauche, main droite

- Cycle Etat
- Restructuration Etat :

Privatisation

Négociation collective

Décentralisation

Fragmentation/recentralisation

Agencification

Méthode

- Petit détour historique sur cycle Etat nation
- Questions : pilotage, régulation, gouvernement gouvernance
- Eléments de restructuration Etat
- France : réformer sans l'assumer puis tentative de transformation radicale

Transformation de l'Etat et des sociétés contemporaines

La fin d'un cycle de l'Etat

L'Etat

- un appareil complexe de pouvoir centralisé et institutionnalisé
- qui concentre la violence,
- établit les droits de propriété et régule la société sur un territoire donné
- tout en étant formellement reconnu comme un État par un forum international.

Etat moderne, vers 1870

- La maîtrise d'un territoire, le respect des frontières,
- par le développement de règles juridiques, du droit –public, justice
- Une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales
- Une conception forte de la citoyenneté rattachant directement les citoyens à l'Etat
- l'impôt,
- la monnaie
- en garantissant la sécurité de leurs citoyens et faisant la guerre,
- en assurant la production de richesse

Etat rend la société lisible, rationnelle

- Cadastre
- Stabilisation des noms de famille
- Statistique, recensement
- Planification urbaine
- Idée d'étatisation de la société de Foucault

	1870 (env iron)	1913 (env iron)	1937 (env iron)	1960	1994	2000	2006
Grande-Bretagne	9,4	12,7	30	32,2	42,9	39 ,1	44,1
France	12,6	17	29	34,6	54,9	51 ,6	53,5
Allemagne	10	14,8	42,4	32,4	49	45,1	45,7
Italie	11,9	11,1	24,5	30,1	53,9	46,2	50,1
USA	3,9	1,8	8,6	27	33,5		

Fin de cycle

- Dilatation de l'Etat
- Globalisation
- Arrêt de la croissance
- Temps de la soft politics et de la gouvernance ?

**Gouvernement et
Gouvernance
le laboratoire britannique**



SciencesPo.

IHEDATE 2011

Patrick Le Galès

Directeur de recherche au CNRS
Professeur à Sciences Po
Visiting Professor King's College London
Master Stratégies Territoriales et urbaines



SciencesPo.

Centre d'études européennes

**Restructuration de l'Etat : à
la recherche des
régulations politiques
perdues**

Qui est gouverné ?

- Intégration des sociétés nationales
- Double mécanisme

Politique publique et gouvernement mais dans quelle société vivons-nous ?

- Mobilité contre société : exit
- Inégalités et fragmentation : revenu, genre, immigration, territoires
- Déclin des grandes institutions
- Valeurs, cultures
- Individualisme, des sociétés plus concurrentielles

De l'ingouvernabilité de sociétés complexes

- 1970 : des sociétés ingouvernables ?
- La fin du grand échange national
- La fin des capitalismes nationaux
- Des groupes d'intérêt

Exemple : religion

- Mobilité : pèlerinages
- Réseaux transnationaux
- Déclin des grandes institutions
- Irruption de l'Europe
- Individualisation des pratiques
- Concurrence
- Territorialisation

Transformation du rôle de l'Etat

- “La première moitié du XXème siècle était celle des Etats forts qui pouvaient mobiliser l'ensemble de la société pour la guerre ou pour l'industrialisation
- (Désormais) les Etats ont besoin d'être plus flexibles afin de travailler efficacement avec des groupes sociaux et des organisations.

- Paradoxe : les Etats qui limitent le pouvoir coercitif du gouvernement, via un consensus normatif ou via des règles légales et constitutionnelles, renforcent de fait la capacité des leaders politiques à travailler avec et au travers de la société pour mobiliser des ressources et résoudre des problèmes. ...
- Le pouvoir de L'Etat a alors pour origine cette capacité à mobiliser et diriger le capital social et les ressources de son peuple ».

GOUVERNER

- « Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » (Jean Léca)
- Quatre éléments de gouvernement : les règles (constitution),
- les organes,
- les processus
- les résultats.

Limites du gouvernement

- Le gouvernement gouverne mais pas tout le temps, pas tous les secteurs
- Le fer à Cheval
- Qu'est ce qui est gouverné quand personne ne gouverne ?

Pourquoi le chantier gouvernance ?

- Défaillance du gouvernement et ingouvernabilité des sociétés
- La « bonne gouvernance » comme problème d'efficacité à résoudre
- La gouvernance comme critique de la domination des intérêts privés
- La gouvernance pour diriger la société au-delà des défaillances du gouvernement, la gouvernance négociée pour mobiliser les réseaux
- La gouvernance socio-politique comme résultat de l'articulation de régulations

Gouvernance

- La gouvernance peut être définie comme un **processus de coordination d'acteurs**, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité.

Les instruments de l'action publique

- Législatif et réglementaire
- Economique et fiscal
- Conventionnel et incitatif
- Informatif et Communicationnel
- Normes et Standards Best practices

<i>Type d'instrument</i>	<i>Type de rapport politique</i>	<i>Type de légitimité</i>
Législatif réglementaire et	Etat tuteur du social,	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique fiscal et	Etat producteur de richesse, Etat redistributeur	Recherche d'une Utilité collective Efficacité sociale et économique
Conventionnel incitatif et	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et Communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes Standards et	Ajustements au sein de la société civile	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou
Best practices	Mécanismes de	

Réforme de l'Etat

- Giddens : le monde ne nous doit rien
- Globalisation : dette, compétitivité
- Gouvernance multi niveau

- Suède : cadre intervention publique à très haut niveau : introduction de mécanisme de concurrence et surtout management
- Italie : échecs successifs mais rationalisation bureaucratique et fédéralisme
- Grande-Bretagne : le laboratoire
- Pays-Bas : action collective et négociation
- France : Lolf et RGPP pour palier les échecs des réformes

Réforme Etat en Grande-Bretagne

De Thatcher à Cameron
Néo libéralisme ?

L'exemple britannique

- Freer actors more rules
- Gouvernement à distance
- La cage de fer

Le dual polity model

- Hands off policy
- Pas de cumul des mandats
- High versus low politics : Whitehall sans services extérieurs
- Interdependent asymetry
- Professions et associations d'autorités locales



The writing on the wall : crise des années 1970

- Echech du corporatisme à l'anglaise
- Déclin économique, fin de l'empire
- Low wage, low skills, low productivity
- Crise financière
- Tensions raciales
- Conception de l'intérêt général (National Trust, Children Action Group, Oxfam)

La révolution Thatcher : the free economy and the strong state

- Révolution néo libérale : le secteur public est la cause du déclin
- Privatisation
- Introduction des mécanismes du marché
- Centralisation de l'Etat versus le gouvernement de club
- Réforme fiscale,
- Suppression des Metropolitan county councils
- Sud contre Nord

- *economy* : obtenir les facteurs de production de l'action publique, les *inputs*, au prix le plus bas possible
- *efficiency* : A partir d'un niveau donné d'inputs, produire les *outputs* (résultats) les plus utiles et les plus importants, avoir le meilleur rendement possible
- *effectiveness* : atteindre les objectifs de l'action

National audit office

- L'indépendance des auditeurs à l'égard des organisations qui sont auditées, leur professionnalisme (le contraire du modèle des *peer review* –évaluation par les pairs) ;
- L'existence d'objectifs, de standards, de résultats mesurés, qui se veulent par nature apolitiques et non spatiaux, les mêmes critères devant s'appliquer dans différents contextes
- L'accent mis sur la standardisation des procédures et les procédés indépendamment des situations particulières et des objectifs politiques
- La comparaison systématique des cas à partir de la production d'indicateurs précis et de mesures de performance.

Stratégie de réforme

- Production de données, rationalisation
 - Création d'une agence, audit, procédures, données, indicateurs, ranking
 - Création de récompenses
 - Gouverner par la performance
 - Création de sanctions
 - Résistance, détournements
-

La révolution New Labour

Modernisation

- Continuité du cadre macro économique, contrôle des dépenses publiques (41% PIB) « Prudence with a purpose »
- Mécanismes de marché mais réduction des inégalités (NHS, éducation, services sociaux, universités)
- Devolution au Pays de Galles et en Ecosse
- 59 millions d'habitants, 49 millions en Angleterre
- Bouleversement de la Constitution (Lords, droits de l'homme)
- Modernisation, modernisation, modernisation (PFI, PPP écoles, prisons, hôpitaux)

La dette du New Labour

- Les dynamiques au sein du parti travailliste : Kinnock, Smith, Blair, Brown, Cook, Prescott, Blunkett
- Devolution en Ecosse : échec de 79
- Parlement, et Scottish executive, pouvoirs législatifs
- 30 millions d'Euros de budget
- Différenciation des politiques publiques
- (tuition fees, social security, utilities, policy network)
- Elections en 1999
- et au Pays de Galles
- Fédéralisme asymétrique en formation: création des RDA 1999

Limites et Echeecs des expérimentations : une refondation en trompe l'oeil

- Election de maire de Londres : la surprise Livingstone
- Choix du modèle de gouvernement local et obsession du leadership
- Peu de changement de PFI
- L'échec du projet de région
- Le déclin du nord

Etat - régulateur

- Définition : intervention de l'Etat pour corriger les défaillances du marché
- Loterie
- New Public Management, services publics
- Coordination, centralisation, agences spécialisées
- La fin des mandarins ?
- Multiculturalisme, genre
- Enabling state

Lord Falconer, dépoliticisation

- « What governs our approach is a clear desire to place power where it should be : increasing not with politicians , but with those best fitted in different ways to deploy it.
- Interest rates are not set by politicians in the Treasury but by the Bank of England. Minimum wages are not determined by the DTI but by the Low Pay Commission. Membership of the House of Lords will be determined not in Downing Street but in an independent Appointments Commission.
- This depoliticising of key decision-making process is a vital element in bringing power closer to

Centralisation et Triomphe de l'utilitarisme « Earned autonomy



- The more we are watched, the better we behave (Bentham)
- Responsabilité individuelle et efficacité
- Audit, contrôle, cibles, CCT, Best Value CPA
- Capacité de l'Etat à modifier le comportement d'une société

Dérive de centralisation

- 1) la dérive du régime d'inspection et les effets pervers de l'accumulation des audits et contrôles « *an overzealous approach to inspection* »
- 2) l'approche sectorielle du contrôle qui a conduit à une centralisation excessive des normes et des standards ainsi qu'à une fragmentation de la gestion publique locale et
- 3) la relative inefficacité en termes d'améliorations concrètes des services publics locaux.

Européanisation de UK

- Règles, normes, standards, adaptation
- Gouvernance, réseaux horizontaux
- Concurrence

- Européanisation de la Grande-Bretagne
mais GB en Europe

Démocratie : l'essentiel est invisible pour les yeux ?

- Cage de verre
- Exigence démocratique
- Maximiser la participation minimum

Création d'une société de
marché ?
