

# Revue Catholica

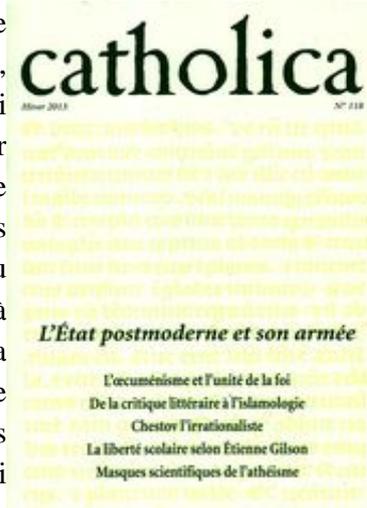
Revue de réflexion politique et religieuse

## Numéro 118 : L'Etat postmoderne et son armée

Gilles Dumont , le jeudi 21 février 2013

Le marché universel semble être devenu l'horizon indépassable de toute activité humaine. L'appareil d'Etat national, au plus fort de la crise financière, a été brièvement sollicité comme outil supposé apte à en atténuer les effets. Il en est résulté un accroissement aussi lourd qu'artificiel des déficits publics. Le voici à nouveau soumis à l'injonction de devoir respecter les règles du marché. Ce retour à la norme entraîne en conséquence un désengagement des structures étatiques, qui se traduit par tout ce qui est placé sous le vocable de la privatisation. C'est en effet le thème du caractère excessif des déficits publics qui justifie désormais exclusivement le dégraissage massif de l'Etat-providence, voire de l'Etat tout court, et non plus des motivations idéologiques. Or l'idée du désengagement étatique – qui revient de manière cyclique – se situe maintenant à un moment particulier : dans la plupart des pays occidentaux, et tout spécialement en France, la privatisation en est arrivée à ne plus avoir d'objet : le secteur public économique – l'économie administrée – a en effet disparu dans sa quasi-totalité suite aux vagues de privatisations successives, sans que ce mouvement ait d'ailleurs eu quelque influence réelle sur l'état des finances publiques. La privatisation, au sens traditionnel d'une vente par l'Etat au secteur privé des entités et participations qu'il possédait dans le secteur de l'économie dite marchande, laisse donc la place à une interrogation sur la pertinence, voire la possibilité du maintien dans le giron public d'activités qui restaient jusqu'ici qualifiées de régaliennes – rendre justice, frapper monnaie, préserver l'ordre et les frontières. Compte tenu d'une réticence sociale à ce que l'on procède ouvertement à des opérations de ce type dans un tel domaine, ou bien parce qu'une opposition au principe de la privatisation est cosmétiquement affichée, ou encore à cause des bornes juridiques qui semblent en limiter la possibilité, la procédure adoptée depuis de longues années est essentiellement celle de la sous-traitance contractuelle, plus généralement dénommée, dans un jargon en lui-même symbolique, l'externalisation. Celle-ci s'entend de la délégation pure et simple d'une activité publique à des opérateurs privés, à la passation de contrats de services, ponctuels ou récurrents, pour réaliser certaines prestations publiques. S'il aboutit in fine au même résultat, le procédé est toutefois très différent en son principe, car le pouvoir politique maintient théoriquement sa capacité à déterminer le contenu et les modalités de l'activité pour laquelle il se contente de solliciter l'aide d'organismes privés.

Tous les services régaliens sont maintenant concernés par ce processus ; en France, c'est même l'objet principal de la politique de « réforme de l'Etat » depuis le début des années 1990, dont la « révision générale des politiques publiques », entre 2007 et 2012, et désormais la « modernisation



de l'action publique » ne constituent que des modalités d'application particulières. Ce désengagement étatique est multiforme et touche tous les secteurs. Si l'on excepte le cas spécifique de la monnaie, qui relève de l'abandon de souveraineté plus que de l'externalisation, les autres missions régaliennes sont toutes concernées. La justice n'échappe pas à ce phénomène, même si c'est pour l'heure de façon marginale (mis à part la sous-traitance dans le cadre pénitentiaire) : c'est l'ambiguïté du thème du rapprochement de la justice avec les citoyens, dont l'un des objectifs est bien de faire assurer une part de la fonction de juger par les citoyens eux-mêmes. Les missions de maintien de l'ordre traditionnellement considérées comme échappant à toute possibilité de délégation (la police est le domaine par excellence de l'action unilatérale de la puissance publique, antinomique du contrat), voient désormais l'association étroite de sociétés privées à la réalisation de certaines tâches, officiellement limitées mais dont l'étendue influe fortement sur l'orientation même des activités concernées, de la gestion des bâtiments à l'assistance dans les fonctions d'exécution du maintien de l'ordre auprès des mêmes services, notamment dans le cadre communal.

La sous-traitance vise aussi non seulement l'exécution des fonctions du maintien de l'ordre mais même leur conception, pour laquelle le recours à des conseillers externes tend à se multiplier. Il faut d'ailleurs préciser que les réponses aux appels d'offres en cette matière ne viennent pas seulement d'opérateurs privés, certaines entités publiques (ou para-publiques) étant désormais elles-mêmes entrées dans le jeu du nouveau marché de la prestation de service en matière d'assistance à la décision. Un recours de ce type à des consultants externes n'est pas inédit, mais, en ce qui concerne la France, il s'est considérablement accru depuis une quinzaine d'années, au point que la conception des orientations stratégiques de nombre d'administrations étatiques est désormais déléguée à des consultants privés. Le mouvement n'épargne pas les forces armées, non plus seulement, comme c'était très classiquement le cas (et non sans poser quelques difficultés d'un autre ordre), pour la fourniture des matériels militaires, mais désormais aussi dans le cadre d'interventions opérationnelles. Cette sous-traitance concerne dans des proportions variables mais significatives l'ensemble des armées occidentales sous la forme de l'appel au mercenariat.

Pris dans sa globalité, ce phénomène est toutefois ambivalent. Semblant manifester une nouvelle rétraction de la surface étatique, il est généralement très bien accueilli des néolibéraux, voire appelé de leurs vœux. Mais il n'est pas certain que cet enthousiasme soit tout à fait fondé : on a pu en effet écrire, de façon paradoxale voire provocatrice, que la privatisation constituait le stade ultime de l'interventionnisme ; l'Etat estimant qu'il ne dispose plus des moyens financiers et matériels d'exercer certaines de ses missions fait appel au secteur privé, ou, ce qui revient en réalité au même, se sépare de ses propres structures en les lui transférant, mais sans remettre en cause l'activité qu'il gérait seul auparavant, ni surtout se départir de sa capacité à définir précisément les tâches qu'il entend confier à ses nouveaux collaborateurs, et plus encore à contrôler correctement leur activité. De ce point de vue, l'encadrement juridique des entreprises privatisées est significativement différent de celui des entreprises ordinaires, et le statut des entités privées amenées à collaborer régulièrement avec l'Etat est en pratique lui aussi tout à fait spécifique. L'externalisation n'est donc en ce sens qu'une modalité particulière du « gouvernement à distance », forme postmoderne par excellence de l'intervention étatique.

En outre, cette participation contractuelle du secteur privé à des activités antérieurement monopolisées par l'Etat remet en cause la séparation, d'origine également libérale, entre Etat et société civile. Les opérateurs privés participent de fait à la réalisation de biens publics (qualifiés aussi de biens communs – au pluriel, dans un sens économique sans rapport avec la notion classique du bien commun), et leur mode de fonctionnement est fréquemment plus proche de celui de l'administration étatique que du mode de gestion normal des entreprises.

D'autre part, il faut aussi se garder de toute approche fixiste des frontières de l'action étatique, et

des modalités de sa mise en oeuvre. L'exécution de l'ensemble des missions essentielles de l'Etat par un corps de fonctionnaires est une caractéristique de l'histoire moderne. La constitution d'un monopole exclusivement public des forces armées est somme toute assez récente à l'échelle historique. Si l'on pousse le trait, on pourrait presque considérer que la période actuelle referme une parenthèse où l'exclusivisme étatique, qui accentuait la coupure artificielle entre le « public » et le « privé », visait à sacraliser l'institution d'un appareil d'Etat réputé pur de toute souillure et supposé n'être affecté qu'au seul service de l'intérêt « général ».

Une telle interprétation serait hélas trop favorable. Le problème de l'externalisation des forces publiques est actuellement beaucoup plus prosaïque : le recours aux « grands récits » idéologiques est en effet totalement absent ou complètement vidé de sens, les motivations officiellement avancées étant budgétaires, à l'exception d'un verbiage inconsistant, humanitaire ou droits-de-l'homme. Il est d'ailleurs tout à fait logique que la question de l'externalisation se pose aujourd'hui dans des termes accentués pour l'institution militaire : le passage à l'armée de métier a entraîné un surcoût important lié tant à la formation des personnels qu'à la disparition brutale d'une main d'oeuvre, certes diversement qualifiée, mais dont le coût était par définition très faible, et qu'il est tout à fait impossible de remplacer de façon permanente.

Exclusivement financières, ces motivations sont aussi limitées au court terme. Indépendamment du fait que l'externalisation a pour conséquence (et sans doute d'abord pour objet) d'alléger artificiellement la structure du budget de l'Etat, la diminution de la charge financière n'est le plus souvent qu'un gain temporaire. Si l'on excepte la contractualisation de long terme (de type partenariat public-privé), dont la finalité principale est l'étalement du paiement d'opérations dont l'Etat n'a plus, seul et en une seule fois, la capacité financière de s'acquitter, mais dont le surcoût est toujours très important, l'externalisation lui revient toujours cher à moyen terme. Tout d'abord, les entreprises privées qui acceptent de collaborer avec l'Etat ont dans leur quasi-totalité recours à des personnels qui ont été formés par ce même Etat, voire qui continuent à être employés par lui mais exercent avec son accord une activité complémentaire, ce qui allège beaucoup le coût de la formation de ces personnels pour les entreprises privées. Cependant cette situation ne peut être que temporaire, puisqu'elle n'est que la conséquence d'un transfert de personnel du public au privé. La sous-traitance dans le domaine militaire en est sans doute la meilleure illustration, les opérateurs privés employant de très nombreux agents issus et formés par l'armée ; la situation est équivalente avec les sociétés de sécurité employées en appoint des forces de police. Par ailleurs l'extension de l'externalisation entraîne celle de la taille des opérateurs agissant pour le compte de l'Etat, pour atteindre rapidement une dimension critique leur permettant de lui imposer, en raison de sa dépendance vis-à-vis de ses prestataires externes (dans certains cas en situation de monopole) des tarifs exorbitants, le risque de corruption n'étant d'ailleurs jamais très éloigné.

Ainsi observée, l'externalisation est donc d'abord le révélateur de l'effondrement de la capacité « stratégique » de l'appareil étatique, du moins de la possibilité qu'il aurait à se projeter, y compris dans des domaines techniques et financiers, au-delà du très court terme. Ce phénomène est ainsi le constat autant que la conséquence de la décomposition d'un appareil étatique lié au territoire national, désormais totalement désorienté.

Au demeurant, cette perte de repères doit être nuancée, si on la rapporte à l'ensemble du répertoire des actions étatiques. Cette impuissance est en effet d'abord financière et économique (donc, certes, politique), mais amène ceux que les hasards électoraux ont placés aux commandes à réorienter son action idéologique dans des domaines où son intervention est dépourvue de coût financier, mais continue à donner à croire qu'il dispose d'une capacité d'influencer le cours des réalités. Le phénomène n'a rien de nouveau, mais il tend à s'accroître, comme le manifeste la coïncidence entre l'impuissance de l'appareil étatique à exercer une influence réelle sur le cours des activités économiques (et à atténuer les effets de la « crise » économique) et la multiplication

de ses interventions dans le domaine « sociétal », dont celle visant, en France et ailleurs, la modification du Code civil en matière de droit de la famille, n'est qu'une illustration. L'activité normative a, en ce domaine, un coût de production et de fonctionnement presque nul et permet de maintenir l'illusion d'un pouvoir, d'autant plus aisément que ses effets sont destructifs.

La désorientation de l'action étatique ne marque donc pas la disparition de toute idéologie mais confirme l'impossibilité dans laquelle se trouve désormais l'appareil d'Etat d'identifier ce qui relève, de façon pérenne, des missions censées lui être imparties. Cette désorientation n'est pas seulement structurelle : elle touche également les individus qui collaborent institutionnellement aux fonctions étatiques. L'évolution du statut des personnels employés par l'Etat est révélatrice de cette mutation. Historiquement et juridiquement, le statut de ces agents, comportant à la fois une certaine part de protection spécifique mais aussi des sujétions particulières, parmi lesquelles des risques et une rémunération très généralement inférieure, était justifié, certes de plus en plus théoriquement, par la différence de nature existant entre missions publiques et privées. Elle était compensée par une certaine forme de respect social sanctionné par la loi. L'effacement de cette frontière entraîne une série de conséquences sur la situation des personnels. La plus visible est un changement des mentalités : la spécificité du service de l'Etat, quelles que soient ses limites intrinsèques, s'estompe, les personnels concernés ne percevant plus de raison au traitement différencié qui leur est réservé, puisque leurs tâches peuvent indifféremment leur être confiées ou être sous-traitées à d'autres, souvent moins contraints et mieux rémunérés.

La subordination de l'appareil étatique aux règles du marché se traduit ainsi par l'intégration, par les agents eux-mêmes, du paramètre financier comme l'un des éléments moteurs de leur engagement. A l'inverse, la banalisation de leur activité ne bénéficie plus d'aucune reconnaissance sociale particulière : étant devenue un emploi comme un autre, la motivation spécifiquement liée au service de l'Etat, de la nation ou de la patrie, avec le prestige qui pouvait lui être attaché ou tout au moins le sentiment d'accomplir un devoir d'ordre supérieur, est en voie de dépréciation accélérée. Ne reste plus alors qu'un fonctionnement quasi automatique inhérent à toute bureaucratie, dont les conséquences ont été jadis pointées à propos de l'administration de Vichy (M.-O. Baruch, *Servir l'Etat français*, Fayard, 1997).

Ce qui disparaît ainsi, c'est la possibilité de croire que le « patriotisme constitutionnel » n'empêchait pas totalement le patriotisme réel, qu'il était donc possible, au moins partiellement, de servir le pays en même temps que l'Etat. Celui-ci se dissolvant dans l'inconsistance ne permet plus de nourrir cette idée. Le choc peut paraître dur, mais il peut aussi encourager à la réflexion constructive.

Le jeudi 21 février 2013 à 09:01 . Classé dans [En librairie](#), Numéro 118,