
Peut-on parler de dépérissement de l'Etat ?

L'origine étymologique de l'Etat indique que la raison d'être de l'Etat est sa stabilité. *Stare* signifie en effet en latin ce qui est debout. Il est donc à première vue paradoxal de penser que ce qui tient debout soit de nature à dépérir voire disparaître. Le dépérissement peut signifier une perte de force. Or, il est souvent reproché à l'Etat de ne pas adapter ses moyens à ses missions qui évoluent. Les difficultés pour réduire les effectifs budgétaires en 2003 peuvent en témoigner. Le dépérissement de l'Etat peut aussi conduire à sa disparition. L'Etat est finalement une figure historique qui est soumise à des cycles. A l'instar de Paul Valéry, l'idée que des civilisations soient mortelles s'applique tout aussi bien aux Etats. Le dépérissement peut donc signifier une évolution mal maîtrisée mais aussi l'opportunité d'une réforme.

Réformer l'Etat nécessite de le connaître. L'Etat est l'autorité souveraine s'exerçant sur un peuple et un territoire déterminés. Il repose donc sur certaines fondations. La question du dépérissement de l'Etat renvoie par conséquent à celui de ses fondations et du contrat social qui justifie le rôle de l'Etat.

Si une disparition est à exclure, les menaces qui pèsent sur l'Etat sont réelles et concourent à sa remise en cause (I). Indispensable, son adaptation aux nouveaux besoins du contrat social passe par une réforme qui ne saurait se tromper sur l'origine du dépérissement (II).

Si une disparition est à exclure, les menaces qui pèsent sur l'Etat sont réelles et concourent à sa remise en cause : l'Etat dépérit sans pour autant disparaître définitivement. C'est de ce paradoxe que meurt l'idée d'Etat.

La disparition de l'Etat est exclue. A l'exception de quelques cas historiques, le besoin d'Etat dans nos sociétés modernes contraste avec certaines théories politiques.

Permanent malgré de nombreuses évolutions, sa disparition est restée à ce jour que l'objet de certaines théories.

L'Etat est une figure historique soumise aux cycles de l'histoire humaine. La sociologie historique de l'Etat a souligné la nature historique du processus de formation de l'Etat. Derrière certains cycles, entraînant la disparition de certains Etats, l'existence d'une entité supérieure, exerçant une autorité reconnue, l'emporte sur ces cycles. Hegel dans sa *Philosophie du droit* va établir les bases mêmes de cette approche cyclique donnant pour sa part à l'Etat un stade final succédant à la famille et à la société civile. Mais la reconnaissance de ces cycles peut laisser à penser que l'Etat puisse dépérir.

Pour autant, les analyses les plus marquantes ont porté sur la disparition même de l'Etat. La critique marxiste voit avec la révolution prolétarienne la disparition de l'Etat. En effet, la révolution au sens marxiste se traduit par une prise du pouvoir par le prolétariat qui n'a pas besoin d'une structure étatique qui par définition est l'appareil de la classe dominante renversée par la révolution. Engels précise dans *L'origine de la famille de la propriété privée et de l'Etat* que l'Etat ne disparaît pas forcément brutalement. Il dépérit au fur et à mesure que les structures étatiques se révèlent inutiles dans la nouvelle société. Les faits ont montré les limites de cette vision utopique. A l'opposé, les tenants les plus extrêmes du libéralisme économique et politique ont une vision spécifique du contrat social et du rôle de l'Etat vis-à-vis de ce dernier. Dans les suites du contractualisme prôné par Hobbes, Locke ou Rousseau, certaines conceptions juridiques ont débouché sur de nouvelles théories : les « libérteriens » évoquent la suppression pure et simple du pouvoir politique (comme Murray Rothbard dans *L'Ethique de la liberté*), ou la constitution d'un Etat aux fonctions extrêmement réduites (comme Robert Nozick dans *Anarchie, Etat et utopie*).

Ainsi, la résurgence de certains mouvements anarchistes qui prônent la disparition de l'Etat tend toutefois à prouver que la question du dépérissement, à défaut de la disparition, de l'Etat est toujours d'actualité.

Sans disparaître, l'Etat est remis en cause. Sa perte de légitimité est une forme de dépérissement dont les origines sont internes ou externes.

Le dépérissement de l'Etat est du en partie aux évolutions internes qui semblent remettre en cause la pertinence de l'échelon étatique voire de toute intervention de la puissance publique. L'échelon étatique est en effet remis en cause par le développement de la décentralisation. Soucieuses de répondre aux nouvelles exigences de proximité, certaines sociétés occidentales ont modifié l'action de l'Etat en

renforçant les échelons infra étatiques : la France s'est lancée dans ce chantier dans les années 80 et continue dans ce sens comme au demeurant d'autres Etats comme l'Italie. Cette évolution a pu consacrer le « sacre des notables » pour reprendre le titre d'un ouvrage de Jacques Rondin. L'institution préfectorale, symbole de la puissance étatique, a été dans un premier temps ébranlée par cette révolution administrative et politique.

Mais l'Etat est également remis en cause dans son principe même. Les sociétés modernes, marquées par la montée de l'individualisme ou de l'éphémère, rejettent l'attachement à la puissance publique. Le sens de l'autorité a évolué succombant aux exigences de la négociation, du politiquement correct. L'action unilatérale, qui ne peut être contestée, a laissé la place au contractualisme. Cette évolution conforme aux analyses d'un Maine ou d'un Tonnies (notamment dans *Communauté et Société*) traduit le passage du statut au contrat comme un signe de la modernité. Le développement de la vie associative a eu pour corollaire l'affaiblissement de l'Etat. L'époque contemporaine a offert de nouvelles opportunités avec notamment les questions environnementales.

Mais l'Etat n'est pas non plus remis en cause sur le seul plan interne. Il est confronté à des évolutions internationales remettant en cause le principe même de la souveraineté et réduisant la marge de manœuvre de l'Etat dans différents domaines.

L'Etat a connu au XX^e siècle l'apogée de sa reconnaissance comme seule puissance au niveau international. Unique acteur diplomatique, détenant le monopole de la violence, les relations internationales ont été le jeu des seules puissances étatiques. A l'exception de quelques aventuriers ou initiatives isolées telles que la création du Congo belge appartenant au roi belge, l'histoire coloniale traduit parfaitement ce conflit entre Etats en quête d'espaces et d'enjeux servant à affirmer leur souveraineté. Or, aujourd'hui, l'Etat n'a plus ce monopole. De nouveaux acteurs interviennent sur la scène internationale : les organisations régionales ou internationales concurrencent les Etats dans certains domaines, les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle soit de manière officielle (participation comme observateur ou avec voix consultative dans des organisations supranationales) soit de manière illégale. Les dernières rencontres du G8 ont témoigné de ces résistances de l'opinion accrues par les nouveaux moyens de communication qui échappent plus ou moins à l'emprise des Etats.

L'Etat n'a donc plus le monopole de représentation d'une communauté. Il n'en a plus les moyens non plus en raison notamment des contraintes nées en partie des relations internationales. Un Etat ne peut plus mener une politique économique autonome. Le protectionnisme est prohibé par l'organisation mondiale du commerce et les règles de libre circulation des personnes, des biens comme des capitaux, fondements de l'Union européenne, s'imposent aux Etats. Ces derniers ne disposent plus vraiment de marge d'intervention économique. Dans les années 80, la France avait souhaité relancer une économie nationale touchée par la crise pétrolière des années 70. La relance de la consommation par une augmentation des dépenses publiques chère à la théorie keynésienne s'était traduite par un déficit commercial accru pesant sur la défense du franc acculé à des dévaluations successives. Désormais, les critères imposés dans le prolongement du traité de Maastricht empêchent toute politique d'agir dans le seul intérêt national.

A quoi sert donc un Etat réduit à un instrument soumis à des organisations supraétatiques ou dont l'efficacité n'est pas possible faute notamment de moyens budgétaires ? Sans disparaître, le dépérissement de l'Etat signifie-t-il son échec ?

L'existence nécessaire de l'Etat reste conditionnée par la réussite d'une réforme de ce même Etat. Il est difficile de parler de dépérissement au sujet d'un Etat dont les missions et la représentation, souvent politique, évoluent vis-à-vis des attentes de la société. Le besoin de réforme ne doit pas pour autant conduire à son tour à une nouvelle forme de dépérissement.

Indispensable, son adaptation continue ne signifie pas pour autant son dépérissement.

L'Etat ne peut pas dépérir car il reste indispensable. Représentant l'autorité sur une communauté définie, il est nécessaire au maintien de cette communauté. La notion d'ordre public chère au droit public en est une illustration. Il assure la tranquillité, la salubrité et la sûreté publiques. Ce rôle a pu dans certaines sociétés s'accroître ou prendre de nouvelles formes, preuve que loin de dépérir, l'Etat reste indispensable. Dans le prolongement des attentats de 2001 et 2002, l'Etat a vu son rôle s'accroître même dans les pays anglo-saxons. Mais l'Etat peut aussi continuer à intervenir dans des domaines moins régaliens. Cette intervention prend parfois des formes plus détournées.

Au-delà de cette adaptation à de nouvelles missions, il s'est surtout adapté aux évolutions de la société. L'Etat de droit a ainsi remplacé l'Etat policier, prenant en compte les exigences de libertés publiques en faveur des citoyens ou également des usagers du service public. La société civile, thématique apparue dans les années 80, a des exigences qui ont été posées vis-à-vis de l'Etat. L'Etat est devenu plus transparent, plus proche des usagers : la mise en place du Médiateur de la République, le développement des autorités administratives indépendantes sur des sujets sensibles comme les médias ou l'accès aux fichiers, le renforcement du rôle du juge, notamment administratif sont autant de mesures qui ont fait évoluer l'Etat au service d'un citoyen plus exigeant.

C'est sur ce dernier point que la survie de l'Etat est essentielle. Pour ne pas dépérir, il doit se réformer. La réforme de l'Etat se justifie sans pour autant conduire à un autre dépérissement.

Le thème de la réforme de l'Etat n'est certes pas nouveau mais sa mise en application est impérative dans une société ouverte.

Réformer l'Etat n'est pas propre ni à la France ni aux années 90. Sous la III^e République finissante, le thème de la réforme de l'Etat a souvent cristallisé une partie de l'opinion publique et les élites. André Tardieu ou Léon Blum ont publié des ouvrages à ce sujet comme *Lettre sur la réforme gouvernementale*. Des hauts-fonctionnaires se sont mobilisés. A un Chardon, promoteur du Pouvoir administratif pour suppléer des politiciens défaillants, le groupe X-Crise fit des propositions de réforme. Enfin, pour satisfaire une opinion publique confrontée à la crise économique des années 30, des commissions de réforme furent mises en place. Celles d'après-guerre eurent pour nom la « commission de la hache » ou la « commission de la guillotine ». Ce débat a pris une ampleur dans les années 80. Confronté à une crise budgétaire lancinante, critiqué par les partisans des réformes économiques entreprises aux Etats-Unis (les « reaganomics ») et au Royaume-Uni (le « Thatcherisme »), l'Etat issu de la culture latine (Allemagne, France, Italie,...) a cherché à se réformer. Plusieurs réformes ont été ou sont en cours : réforme des procédures budgétaires (rendre l'Etat plus moderne, plus proche d'une logique d'entreprise, réduction de l'interventionnisme étatique (privatisation des entreprises publiques, mise en place d'institutions de régulation comme la COB, le CSA, la CNIL,...), réduction des effectifs,...). De nouvelles figures de l'Etat sont proposées à l'instar du rapport Picq qui avait retenu dans les années 90 le chêne de justice, le souverain, l'éducateur, le garant de la cohésion sociale, le gardien de l'harmonie du territoire et le navigateur (ce qui n'est pas sans rappeler par exemple les propositions faites dans *Le maître des horloges : modernité de l'action publique* de Philippe Delmas).

L'opinion publique est attachée à la mise en place de ces réformes. Dans un monde ouvert, devenu plus critique, l'institution étatique est contestée. L'une des principales réformes a été la mise en ligne de certaines formalités administratives : il s'agit de réduire la distance entre l'Etat et les usagers.

Mais il ne faudrait pas faire de ces réformes un moyen de réduire la souveraineté et l'autorité de l'Etat. Celle-ci est née historiquement dans la lutte contre les féodalités au nom d'un intérêt général. L'autorité - *auctoritas* - dérive du latin *augere* qui signifie croître et qui désigne ce mouvement visant à consolider les fondations de l'Etat. Le dépérissement de l'Etat ne viendrait-il pas du dépérissement de ses fondations ? Dans une société de plus en plus ouverte, caractérisée par l'individualisme, la place de l'Etat entre une désespérance individuelle et un accablement collectif, écart souligné par *L'ère du vide* de Gilles Lipovetsky, s'est fragilisé. Certaines fondations d'Etat sont en train de disparaître. Dans le cas de la France, il est assez commun de souligner qu'il s'agit d'un Etat nation. Par cela, il faut entendre que l'Etat doit s'assurer que la nation intègre les populations en une communauté de citoyens, notion particulièrement développée par Dominique Schnapper dans *La Communauté des citoyens*. L'Etat a longtemps été la seule institution qualifiée pour répondre d'une nation qu'il dirige (la Déclaration des Droits de l'Homme ne dit-elle pas que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation* »). La formation de cet Etat-nation a reposé notamment sur l'école républicaine et de l'armée (loi de 1889) comme l'ont montré les « Lieux de mémoire » de Pierre Nora. Or, cet ensemble d'institutions est remis en cause. Le dépérissement des fondations entraîne donc celui de l'Etat.

La réforme de l'Etat est donc un moyen de lutter contre son dépérissement. Pour autant, cet impératif ne doit pas être l'occasion d'affaiblir l'Etat. En réduisant ses moyens, en bouleversant ses règles, la réforme de l'Etat peut ouvrir de nouveaux dangers en se trompant sur l'origine de sa maladie. Le sociologue Michel Crozier, auteur de la formule, « Etat moderne, Etat modeste », ne disait-il pas que l'Etat était malade de la tête et non du corps. Les critiques soulevées à l'encontre des élites administratives et politiques, pouvant parfois relever d'un certain populisme semblent montrer que le dépérissement de l'Etat traduit

peut-être avant tout le dépérissement de l'image de l'Etat, de sa représentation dans les mœurs des usagers qui sont par ailleurs des citoyens. Le dépérissement de l'Etat, de la cité dépend en fait des citoyens et de leurs attentes de l'Etat. Comme il y a une *affectio societatis* pour l'entreprise, un pacte de mariage pour le couple, il y a un lien constitutif de l'idée même d'Etat pouvant permettre d'affirmer qu'il n'y a pas d'Etat sans citoyens, conformément à cette formule admirable d'Hannah Arendt selon qui « *la cité est fondamentalement périssable, sa survie dépend de nous* ».

© Copyright ISP