



HAL
open science

Chiara Cordelli (2020) The Privatized State

Nathan Rivet

► **To cite this version:**

Nathan Rivet. Chiara Cordelli (2020) The Privatized State. *Gouvernement & action publique*, 2022, 11 (4), pp.139-143. 10.3917/gap.224.0139 . hal-03948880

HAL Id: hal-03948880

<https://hal.science/hal-03948880>

Submitted on 20 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RIVET Nathan, « Cordelli C. (2020) *The Privatized State* », *Gouvernement et action publique*, 2022/4 (VOL. 11), p. 139-143

DOI : 10.3917/gap.224.0139

URL: <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2022-4-page-139.htm>

McKinsey, la Française des Jeux, Orpéa, les contrôles du stationnement automobile dans les rues de Paris... A l'origine de débats qui se succèdent et se ressemblent, les liens entre secteurs public et privé, souvent résumés aux relations qu'entretiennent l'État et les entreprises, reviennent régulièrement sur le devant de la scène médiatique et politique. Bien souvent étudiée et interrogée par les sciences sociales et l'économie, la privatisation de l'État est devenue le sujet de nombreux travaux de recherche qui scrutent les enjeux et les effets pour l'action publique, les États et les citoyens du recours au privé. Qu'apporte alors un ouvrage de théorie politique sur ce thème, particulièrement à des lecteurs habitués des travaux de sociologie de l'action publique ? Dans *The Privatized State*, Chiara Cordelli, Associate Professor au département de science politique de l'Université de Chicago, fait un pari. Quand la plupart des travaux sur la privatisation adoptent, selon elle, un angle processuel et instrumental en se concentrant sur les effets de privatisation -l'activité privatisée devient-elle plus efficace et/ou plus efficiente lorsqu'elle est confiée à un autre acteur que l'État ?-, Chiara Cordelli entreprend d'interroger un processus achevé ou en passe de l'être -l'État est privatisé- et souhaite démontrer par une critique normative et politique qu'il y a quelque chose de fondamentalement mauvais dans la privatisation. Sa démonstration philosophique défend l'idée selon laquelle la privatisation correspondrait à un retour à l'état de nature au sens de Kant, c'est-à-dire à une absence d'autorité politique à même de garantir une condition normative conférant des droits communs aux individus d'une même communauté. Les uns seraient alors soumis unilatéralement aux actions arbitraires des autres, dessinant une condition illibérale¹. La privatisation reposerait alors sur un paradoxe : bien que le néolibéralisme qui la sous-tend promet davantage de liberté aux individus, il contribue pourtant au discret renforcement d'un pouvoir privatisé exerçant son autorité sur des citoyens de manière unilatérale et discrétionnaire. L'idée n'est alors pas d'arguer de la disparition de l'État. Comme le titre du livre le laisse entendre, il s'agit, d'une part, de caractériser la transformation de l'État au moment où les frontières entre administration et acteurs privés s'estompent et, d'autre part, d'associer cette évolution à l'existence d'une condition politique et humaine -l'état de nature kantien- dans laquelle des acteurs privés disposent d'un pouvoir de décision non-démocratique et illégitime sur les droits des citoyens.

La réflexion proposée par Chiara Cordelli comporte plusieurs arguments, dépliés au sein de trois parties distinctes, composées de trois chapitres chacune. Ceux-ci sont soutenus d'une

¹ "in the sense of a normative condition of merely provisional justice, objectionable dependence, and unfreedom"
page 10

part par une revue de littérature dense et par la mobilisation d'auteurs tel que Hegel, Locke, Habermas, Rawls ou encore Montesquieu et d'autre part par une dialectique sous forme de poupées russes construite sur des mises en situation pratiques et quelques rares cas empiriques provenant des Etats-Unis. Dans sa première partie, l'auteure expose, reprend et critique systématiquement les démonstrations de différents courants et arguments philosophiques - qu'elle classe comme essentialistes, socioculturels, distributifs ou motivationnels - autour de la privatisation : chacun s'oppose pour des raisons différentes à la privatisation mais le ferait de manière insatisfaisante (Chapitre 1). Il s'agit ensuite pour Chiara Cordelli de s'opposer aux travaux arguant de l'interchangeabilité des acteurs publics et privés, insistant notamment sur le fait que les institutions politiques publiques sont constitutives de la recherche d'une justice commune et collective dans les systèmes démocratiques (Chapitre 2). Elle entend alors montrer par exemple que les comment l'autorisation publique d'un arbitrage privé n'est pas légitime et comment la mise en vigueur d'une justice commune n'est pas atteignable par le recours à des acteurs privés². Le troisième chapitre adresse la question de l'arbitraire au sein d'institutions publiques, présentée sous l'expression « d'unilatéralisme bureaucratique ». Chiara Cordelli y propose trois conditions pour se prémunir contre celui-ci, renforçant la légitimité et la transparence d'organisations publiques. Celles-ci s'axent autour de mécanismes électoraux permettant un plus grand contrôle démocratique des institutions publiques (*authorization condition*), de stricte séparation des rôles et des pouvoirs (*representation condition*) et d'intégration entre l'appareil bureaucratique et l'espace politique (*domain condition*).

La deuxième partie constitue le cœur de l'argument de l'ouvrage en soulignant que la privatisation, par son organisation et la logique qu'elle sous-tend, ne respecte pas les trois conditions présentées ci-dessus, reproduisant alors une forme d'état de nature. L'argument général suit alors trois questions auxquelles Chiara Cordelli répond en montrant les limites et les problématiques posées par la privatisation. (1) Y-a-t-il des limites à ce que peut déléguer un gouvernement démocratique à des acteurs privés en son nom ? (2) Ceux-ci ont-ils la capacité d'exercer certaines formes de pouvoir et de décider en notre nom ? (3) Sont-ils légitimes pour faire ce pour quoi ils sont démocratiquement autorisés ? D'abord, elle argue du fait que ni les citoyens, ni le gouvernement n'ont le pouvoir de déléguer en privatisant. Les premiers n'ont pas le pouvoir d'abdiquer leur autonomie³ alors que, dans la lignée des travaux de Locke, le gouvernement est lui dans l'impossibilité de déléguer ce qui lui a été délégué (chapitre 4). Chiara Cordelli montre ensuite comment les acteurs privés, quand bien même ils seraient démocratiquement autorisés à assurer des missions qui leur sont déléguées, n'arrivent pas à agir au nom des citoyens : ce problème prend sa source selon l'auteure dans les cultures organisationnelles et les rationalités différentes des secteurs public et privé. Les demandes et objectifs formulés par les autorités publiques cadrant la délégation seraient parfois différemment interprétés par les acteurs privés, ne partageant pas l'ethos bureaucratique des agents publics (chapitre 5). Enfin, le chapitre 6 argumente que les acteurs privés n'arrivent pas à agir au nom du collectif dans la mesure où, étant redevable à la fois devant les pouvoirs publics qui leur délèguent une mission mais aussi face à leur organisation privée, ces agents se retrouvent pris dans des intérêts parfois divergents si ce n'est opposés. Ces trois limites amènent

² Voir page 75

³ "self rule" page 138

ensemble à la compromission de la légitimité et de l'autorité de l'administration étant donné que les acteurs privés sont en mesure de changer unilatéralement la situation normative des citoyens : le mouvement de privatisation serait donc politiquement illégitime, moralement mauvais et devrait être interrompu.

La troisième partie interroge les devoirs que l'on pourrait attendre des acteurs privés lorsque la privatisation est étendue. L'auteure se concentre notamment sur deux figures particulières de la privatisation, celle du philanthrope (chapitre 7) et celle des organisations privées, lucratives ou non, engagées dans des œuvres sociales (chapitre 8). Les deux figures sont pour l'auteure des acteurs participant par leurs dons ou leurs actions à un idéal de justice qui interrogent la division morale du travail entre fondations, associations et institutions politiques. Une fois ces deux figures exposées, Chiara Cordelli propose des pistes pour mettre fin à *l'État privatisé* et reconstruire une administration publique plus démocratique et donc légitime. Ces pistes sont notamment d'abandonner l'idée trop vague de « fonctions régaliennes⁴ », de poser de nouvelles limites constitutionnelles à la délégation et de former les fonctionnaires via des programmes de formation qu'elle différencie alors de l'ENA française en ce que ces programmes devraient former des fonctionnaires techniciens mais également aux profils et origines diverses dans un souci d'inclusivité et de représentativité de l'action publique.

Chiara Cordelli propose un ouvrage qui se révèle, même pour les néophytes des classiques de la théorie politique, accessible. A renforts de plusieurs exemples, la plupart du temps inventés et qui se fondent sur des scènes du quotidien -une discussion avec votre plombier, la partie de morpions que vous jouez avec des amis, la location de vélo à votre voisin...-, l'auteure nous guide au travers de son argumentation qui se révèle exigeante et qui, par le grand nombre d'arguments et de contre-arguments dépliés, donne indubitablement matière à réfléchir. Cela constitue ainsi la principale force de l'ouvrage, tant la multitude d'arguments dépliés et discutés permet tout un chacun d'appliquer certains de ces éléments à des débats contemporains. Il y a néanmoins plusieurs limites. La première réside dans l'argument central du livre. La thèse assez forte de Chiara Cordelli, assimilant la privatisation à un mouvement de "dé-civilisation" et à une régression à un état de nature abstrait hors du temps, peinera à pleinement convaincre un lectorat de sociologues et de politistes. En effet, quand bien même la privatisation contribue assurément à soutirer au contrôle et à la délibération publique une partie de l'action des institutions, certaines recherches empiriques ont montré pourtant qu'elle constitue également l'occasion d'un renfort de l'État autour de services publics de contrôle suivant parfois ses sous-traitants à la trace⁵. Cette analyse se voit d'ailleurs soutenue par plusieurs travaux ayant montré comment l'État construit, utilise et régule des marchés pour renforcer son action, ne s'effaçant pas et organisant, par les mécanismes marchands, de nouveaux modes de gouvernement⁶.

⁴ "core governmental functions" page 285

⁵ C'est par exemple le cas des prisons françaises qui, si elles font face à un mouvement d'externalisation depuis trente ans, montrent une transformation et un accroissement des services de contrôle de cette même privatisation partielle. Voir : Rivet Nathan, « Contrôler la gestion déléguée des prisons. Les services de l'administration pénitentiaire face aux partenariats public-privé (1990-2020) », *Champ pénal*, 25, 2022

⁶ Voir ici le dossier de *Gouvernement et action publique* coordonné en 2017 par Matthieu Ansaloni et Andy Smith : « Des marchés au service de l'État ? » *Gouvernement et action publique* Vol. 6, n° 4, 2017, p. 9-28 ou encore Dubuisson-Quellier, Sophie. *Gouverner les conduites* : Presses de Sciences Po, 2016.

Au-delà de la question de la validité du concept d'état de nature pour rendre compte des dynamiques entourant la privatisation, d'autres éléments peuvent être discutables. Alors que l'auteure commence son ouvrage avec une liste d'exemples canoniques de privatisation qui interpellent -les prisons, l'armée ou encore le système d'éducation...- qui ne sont jamais réellement dépliés à partir d'enquêtes abouties -exception faite du chapitre 5 sur la privatisation d'une partie des politiques d'assistance américaines-, la multiplication d'exemples légers permet certes d'explicitier certains concepts philosophiques nécessaires à la démonstration mais fait perdre de vue l'argument général du livre. Ce problème initial vient alors amplifier deux sentiments qui se renforcent au fur et à mesure de la lecture.

D'une part, la délimitation de ce que serait la privatisation n'est pas totalement aboutie. Si elle permet de rassembler de nombreuses situations et permet indubitablement de créer des ponts théoriques entre les terrains et les contextes éloignés, l'absence de réflexion systématique sur les différences qu'impliquent les statuts sociaux, les contextes ou les modalités organisationnelles à l'œuvre peut manquer. S'agit-il d'associations, d'entreprises privées de diverses tailles -allant des GAFAM à des PME locales...-, d'organisations religieuses ou même d'organisations parapubliques ?⁷ S'agit-il d'une privatisation totale où l'État ne régule que faiblement ou au contraire s'organise-t-elle via un marché d'État où ce dernier organise le marché, écrit les contrats, finance et contrôle ses sous-traitants ? Et *quid* des secteurs dont il est question ? La privatisation a-t-elle les mêmes ressorts sociaux, politiques et symboliques qu'il s'agisse d'une prison, d'une école ou d'une ligne de bus ? Et plus encore, est-ce la même chose de privatiser la sécurité d'une prison que privatiser ses services de nettoyage ? Pour Chiara Cordelli, il y a des éléments communs à ces différents cas et c'est là toute la richesse de son travail ; toutefois, pour les travailleurs et les usagers qui peuplent les organisations concernées, la légitimité des acteurs privés, qui est au centre de cet ouvrage, s'en voit-elle affectée ?

D'autre part, on s'interroge régulièrement à la lecture sur la représentation du secteur public développée par cet ouvrage. Dit autrement, de quelle conception du « public » parle-t-on ? L'argument semble faire rapidement du cas étasunien un cas universel alors que plusieurs travaux sur les rapports entre État et privatisation ont montré dans des contextes non-occidentaux ou non-démocratiques des effets et dynamiques plus complexes⁸. La démonstration semble également oublier que l'État, même dans un contexte démocratique, n'occupe pas la même place pour tous les groupes sociaux et n'a d'ailleurs pas une légitimité homogène : les prisonniers acceptent-ils davantage un surveillant fonctionnaire qu'un surveillant sous contrat privé ? De plus, les arguments successifs tendant à disqualifier le secteur privé pour un ensemble de missions participent à décrire en creux un État peu complexe et homogène. Comment le raisonnement proposé s'applique-t-il à une discussion rapprochée des mécanismes de délégation et de concurrence internes à l'État ? Finalement, la lecture de cet ouvrage souligne une fois de plus que l'étude de la privatisation doit indubitablement passer non pas seulement par l'analyse des acteurs privés mais bien par celle de l'État lui-même. L'étude jointe de ces deux secteurs doit par exemple être celle de leurs rationalités économiques respectives. Alors que la recherche du profit est une critique récurrente adressée aux entreprises délégataires des

⁷ On peut penser ici aux travaux de sociologie économique d'Adam Reich sur plusieurs organisations hospitalières californiennes marchandisées sous différentes modalités organisationnelles - Reich, Adam D. « Contradictions in the Commodification of Hospital Care ». *American Journal of Sociology* 119, n° 6, 2014, p. 1576-1628.

⁸ Hibou, Béatrice, éd. *La privatisation des États*. Recherches internationales. Paris: Karthala, 1999.

services publics, il ne faut pas oublier que les administrations publiques ont aussi leurs rationalités économiques propres, qui structurent tout autant leur fonctionnement et qui posent pourtant autant de questions morales ... et politiques⁹.

Le travail de Chiara Cordelli s'avère riche et ouvre de très nombreuses pistes pour discuter le sens et les effets à attribuer à la privatisation. Amenant ses lecteurs et lectrices à sortir des sentiers battus de la sociologie de l'action publique, il permet de conduire une réflexion rigoureuse et stimulante sur les tenants et aboutissants moraux de la privatisation en termes de justice et d'égalité entre citoyens.

⁹ On peut ici songer aux travaux interrogeant la construction et l'arbitrage politique de ces rationalités (par exemple les travaux de Benjamin Lemoine. *L'ordre de la dette : les infortunes de l'État et la prospérité du marché*. Paris: La Découverte Poche, 2022), leurs effets sur le gouvernement des administrations (Bezes, Philippe, et Alexandre Siné, éd. *Gouverner par les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011) ou leurs conséquences au plus près des organisations (par exemple pour l'hôpital, voir les travaux de Belorgey, Nicolas. *L'hôpital sous pression: Enquête sur le « nouveau management public »*. La Découverte, 2010.