



HAL
open science

L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ?

Fabrice Larat, Annie Bartoli

► To cite this version:

Fabrice Larat, Annie Bartoli. L'action publique responsable : tautologie ou problématique émergente ?. Revue française d'administration publique, 2018, N° 166 (2), pp.245-258. 10.3917/rfap.166.0245 . hal-04017973

HAL Id: hal-04017973

<https://hal.science/hal-04017973>

Submitted on 3 Apr 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'ACTION PUBLIQUE RESPONSABLE : TAUTOLOGIE OU PROBLÉMATIQUE ÉMERGENTE ?

Fabrice Larat et Annie Bartoli

Ecole nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2018/2 N° 166 | pages 245 à 258

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-2-page-245.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration.

© Ecole nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'ACTION PUBLIQUE RESPONSABLE : TAUTOLOGIE OU PROBLÉMATIQUE ÉMERGENTE ?

Fabrice LARAT

*Directeur du Centre d'expertise
et de recherche administrative,
École nationale d'administration*

Annie BARTOLI

*Professeure de sciences de gestion
à l'Université de Versailles
(Larequoi-ISM), Visiting Research
Professor at Georgetown University
(CIED)*

Résumé

Lorsqu'elle se réfère à l'action publique, la question de la responsabilité prend une connotation différente et complémentaire des concepts de responsabilité administrative ou de responsabilité politique. En abordant l'action publique non seulement comme une démarche de production d'activités, mais plus précisément comme une manière particulière d'aborder les problèmes, de rechercher des solutions, et de gérer les conséquences des actions menées par les pouvoirs publics, cet article cherche à resituer le sens et la portée de la responsabilité à l'aune des mutations qui caractérisent désormais l'action conduite au nom de la puissance publique, notamment du fait des changements d'échelles et de contours. S'il peut au prime abord paraître tautologique, le concept d'action publique responsable se révèle être en fait une problématique émergente porteuse d'enjeux majeurs et révélatrice d'un certain changement de paradigme.

Mots-clefs

Action publique, imputabilité, responsabilité administrative, responsabilité managériale, responsabilité sociétale.

Abstract

– Towards a responsible public action: tautology or emerging issue? – When referring to public action, the question of responsibility takes on a different and complementary connotation to the concepts of administrative responsibility or political responsibility. By approaching public action not only as a process of producing activities, but also as a particular way of dealing with problems, seeking solutions, and managing the consequences of government operations, this article seeks to redefine the meaning and the scope of responsibilities, in the light of the current transformations of the actions carried out on behalf of the public authorities, especially because of changes in their scale and their boundaries. While at first glance it may seem tautological, the concept of responsible public action turns out to be an emerging issue with major stakes, which reveals a certain paradigm shift.

Keywords

Public action, Accountability, Administrative responsibility, Managerial responsibility, Societal responsibility.

L'intérêt fondamental du concept d'action publique responsable¹ découle de la nécessité de repenser la responsabilité comme principe inhérent à l'action publique à l'aune des mutations qui caractérisent cette dernière. Parmi ces transformations, on trouve la multiplication des types de parties prenantes et des formes d'action, les interactions complexes diluant les possibilités d'imputabilité, l'imbrication des niveaux individuels et collectifs et l'atténuation de la coupure entre la dimension interne et externe de l'action des organisations. À cela s'ajoutent la perméabilité des rôles, voire un enchevêtrement des domaines de compétences des différents acteurs et niveaux d'action, de même que l'étirement de l'espace de référence de l'action publique, tant en ce qui concerne son objet (qui dans certains cas peut aller jusqu'à concerner un objectif très large comme le principe de précaution), ses frontières (qui souvent ne sont plus celles du cadre national), que son horizon temporel (qui s'inscrit de plus en plus dans le long terme)...

Parce que sa raison d'être, tout comme sa légitimité, découlent de la recherche du bien commun, l'action publique – *a fortiori* dans un État démocratique – se doit d'être responsable. Ce qui apparaît comme un postulat pour le moins évident, pose toutefois la question de la portée de la responsabilité et de ses formes d'exercice. Celles-ci existent de manière organisée pour une grande partie des éléments qui participent à l'action publique et la rendent possible, mais – ainsi que nous allons le montrer au travers de trois illustrations – elles n'existent pas toujours de manière globale, quand il s'agit par exemple de l'obligation générale pour la puissance publique de remplir des devoirs, d'assumer certaines charges et de tenir des engagements.

L'application de la responsabilité au périmètre mouvant et pour le moins extensible de l'action publique ne va pas de soi. Elle conduit en effet à lier de manière plus systématique différentes dimensions de la responsabilité (politique, administrative, managériale) à l'ensemble des formes de régulation sociale et politique pratiquées par un État post-moderne, au sein duquel la règle de droit vise, non plus à encadrer les comportements, mais à atteindre certains objectifs et à produire certains effets économiques et sociaux (Chevallier, 2017).

L'établissement d'une telle connexion est cependant d'autant plus utile que l'action publique comme cadre d'interprétation susceptible d'englober aussi bien la décision publique, sa rationalité et le rôle de l'État (Domingo, 2014, 23), est elle-même le résultat de configurations changeantes. Il s'agit en particulier de la complexification des enjeux, symbolisée par le passage d'un acteur-décideur unique (l'État) à un réseau hétérogène et interactif de participants, lequel est caractéristique de l'idée de gouvernance (Rosanvallon, 2015).

En fait, à travers la réflexion sur ce qu'est l'action publique, il s'agit de renoncer à la vision d'un volontarisme politique tout-puissant « pour s'attarder plutôt sur la question de la mise en œuvre de ce que les pouvoirs publics affirment être leur volonté [...], et ainsi] à s'attacher à ce que les acteurs font et non plus à ce qu'ils disent qu'ils font » (Thoreau, 2012, 3).

Plus largement, il faut donc s'interroger sur la manière de penser aujourd'hui la responsabilité dans un contexte singulier qui voit s'estomper la frontière entre responsabilité politique et responsabilité administrative, de même que celle entre le public et le privé, et qui conduit à une certaine déshérence de la mise en œuvre de la responsabilité politique (Duran, 2013, 601). Ce changement de perspective induit par l'analyse en termes d'action publique est d'autant plus nécessaire que le caractère changeant de la définition de ce que pourrait être une action publique responsable s'accompagne de la difficulté de forger des

1. Pour ce qui est de la pertinence du concept d'action publique responsable, nous nous permettons de renvoyer aux considérations figurant dans l'introduction au présent dossier thématique.

outils conceptuels permettant de saisir les recompositions de l'État en tant que référent traditionnel de l'exercice de gouvernement (Domingo, 2014, 24).

Les enjeux de régulation publique qui, jusque dans les années 1980 en France, ont pu être pensés en fonction de découpages sectoriels sont devenus de plus en plus transversaux et hétérogènes dans leurs composantes et leurs implications. Ainsi que le relèvent Pierre Lascoume et Patrick Le Galès (2012, 103), rares sont les dossiers qui ne mêlent pas des dimensions économiques, techniques, environnementales, sanitaires, *etc.* Par ailleurs, les acteurs et les espaces par et dans lesquels s'invente et se pratique l'action publique se sont multipliés. L'État et son administration pyramidale ne sont plus les seuls organisateurs de l'intervention régulatrice.

L'intérêt de l'extension – du seul champ de l'administration à celui de l'action publique – du concept de responsabilité réside donc dans le fait qu'il est de plus en plus difficile de croire que les politiques publiques seraient essentiellement déterminées par de robustes institutions poursuivant leur propre logique, et par des élites œuvrant au nom de l'intérêt général. Il apparaît plutôt que l'action publique est surtout menée dans le cadre de systèmes sociaux plus ou moins autonomes qui définissent dans l'action leurs propres règles (Lascoumes et Le Galès, 2012), ce qui n'est pas sans entraîner des transformations en ce qui concerne l'objet sur lequel l'engagement de la responsabilité peut porter, ainsi que les acteurs pouvant être tenus pour responsables, ou les formes de responsabilisation pratiquées. Celui peut alors conduire à redéfinir les rapports entre fonctionnaires et élus politiques, notamment dans un processus conjoint de création de la valeur publique (Moore, 1995).

Si l'action publique représente donc l'ensemble des processus sociaux à travers lesquels sont traités des problèmes considérés comme relevant de la compétence d'autorités publiques et dont le règlement conditionne pour une part la légitimité et la responsabilité (Duran, 2001), il importe d'essayer de comprendre la nature de la relation existant entre action publique et responsabilité, prise dans un sens pluriel. Tel est l'objet du présent article, qui vise à montrer l'apport du concept d'action publique responsable au-delà de son abord apparemment tautologique, ainsi que les potentialités de cette problématique émergente, laquelle s'avère porteuse d'enjeux majeurs. Dans une première partie, nous nous emploierons à montrer en quoi consiste le changement de paradigme que représente le passage du principe de responsabilité administrative à celui de responsabilité publique ; pour ce faire, nous nous référerons à la logique générale des conséquences, notamment du fait des transformations d'échelles qui affectent l'action publique. La deuxième partie explorera deux dimensions distinctes de la responsabilité des organisations publiques, que sont le volet managérial et le volet sociétal de leurs interventions.

RESPONSABILITÉ ET ACTION PUBLIQUE : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Comme le remarquait déjà Paul Ricœur il y a une vingtaine d'années (Ricœur, 1994, 29-30), l'utilisation du concept de responsabilité connaît une évolution marquée par des emplois diffus. Si la référence à l'obligation de réparer un dommage, telle qu'elle est entendue dans son usage juridique classique n'a pas disparu, la responsabilité signifie également de plus en plus l'obligation de remplir certains devoirs, d'assumer certaines charges, de tenir certains engagements. Elle est devenue « une obligation de faire qui excède le cadre de la réparation et de la punition ». Avec des auteurs comme Hans Jonas et, dans

une large mesure, Emmanuel Levinas, cette conception de la responsabilité serait même devenue un principe. Plus qu'une modification du niveau de signification, Paul Ricœur y voit une extension du champ d'application de la responsabilité, son approche d'un point de vue juridique subissant la rivalité d'autres concepts comme ceux de dangerosité, de risque ou de solidarité.

Mise en rapport avec les transformations de l'action publique, cette évolution n'est pas sans conséquences, notamment en ce qui concerne la responsabilité de l'appareil administratif en tant que bras armé de l'État. Ainsi que le relève Grégoire Bigot, la responsabilité de l'administration embrasse à la fois une question politique et une question constitutionnelle : « C'est précisément parce qu'aucun système efficace de responsabilité politique et constitutionnelle de l'administration n'a pu être organisé depuis 1789 que les juridictions se sont saisies – ou du moins ont tenté de se saisir – de la question » (Bigot, 2012, 1).

Au plan juridique, la responsabilité pour faute constituait à l'origine un fondement de la responsabilité de la puissance publique. La faute est une situation de manquement au regard d'une obligation prédéfinie, ce qui suppose que la démonstration de la faute de l'administration soit faite par la victime du préjudice². C'est avec l'arrêt *Cames* du 21 juin 1895 qu'est progressivement apparue la notion de responsabilité sans faute. Celle-ci est fondée sur le principe de ne pas faire supporter à un administré une charge anormale. La responsabilité sans faute repose ainsi sur la prise en compte des risques que comporte la mise en œuvre de l'action publique, et sur l'idée que l'administration peut provoquer des dommages aux administrés sans avoir commis de faute, et peut donc être tenue pour responsable même si l'action est conforme à la poursuite de l'intérêt général. Cette conception de la responsabilité s'appuie sur la théorie fondatrice de la personnalité morale de l'État élaborée par Léon Michoud, laquelle permet de justifier en droit le critère politique de puissance publique et fait de l'État le titulaire, comme sujet de droit public, d'un droit subjectif de puissance publique (Bigot, 2012, 15).

L'arrêt dit *Ville nouvelle Est* du 28 mai 1971 représente une autre étape essentielle de l'évolution de l'idée de responsabilité de l'action conduite par les pouvoirs publics. Avec cet arrêt, le Conseil d'État a approfondi son contrôle de l'utilité publique d'une opération pouvant donner lieu à expropriation en développant la théorie du bilan. Ce faisant, la plus haute juridiction administrative considère qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente³. Ainsi, l'arrêt invite à aborder la question de la responsabilité politique de l'État au travers des conséquences de l'intervention publique, en posant la question de savoir si celles-ci apportent vraiment une solution au problème que cette intervention entend traiter au nom de l'intérêt général, ou si, au contraire, les conséquences négatives ne contribuent pas au même problème⁴.

2. Dans une décision en date du 3 octobre 2018, le Conseil d'État a ainsi jugé que la responsabilité pour faute de l'État devait être engagée à raison des conditions de vie indignes réservées à un fils de harki né et ayant vécu dans des camps dits de transit et de reclassement de 1963 à 1975.

3. <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/28-mai-1971-Ville-Nouvelle-Est>

4. Les cas d'invalidation pour cause de bilan négatif sont rares, et rarissimes lorsqu'il s'agit de l'État (pour un exemple cf. Conseil d'État, assemblée, du 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne* n° 170856 et n° 170857, publié au recueil Lebon). Les cas d'invalidation concernent essentiellement les collectivités locales : une opération peut être considérée comme ne se justifiant pas compte tenu des besoins de la population ou parce que les ressources financières ne sont pas suffisantes au regard de son coût.

La logique de « problèmes » et la révolution des conséquences

D'un point de vue philosophique, la responsabilité pose la question des conditions de l'imputabilité des actes ou omissions des personnes qui, du fait de leur rôle social et des fonctions qu'elles exercent, sont supposées se conformer aux devoirs et obligations liées à leur statut, et ce à la fois par rapport au bien-être des autres personnes et dans l'exécution des tâches dont elles ont la charge. L'obligation d'agir de manière responsable impliquerait par conséquent d'agir de manière à la fois raisonnable et prudente (Neuberg, 2004). Plus concrètement, être responsable, c'est répondre de ce qui vous est imputable : outre l'acte d'imputation qui conduit à la rétribution en tant qu'obligation de réparation ou de subir une peine, faisant suite au manquement à une obligation ou à une obligation de faire, l'imputabilité consiste à faire remonter « l'attribution de l'action à son auteur » (Ricœur, 1994, 30).

Le problème, comme le relève Patrice Duran, c'est qu'on ne peut analyser l'action des gouvernants uniquement sur la base de leurs intentions – lesquelles correspondent à une responsabilité morale – et il convient de prendre en compte la réalité de ce qu'il advient de celles-ci, ce qui serait l'empreinte d'une véritable responsabilité politique. Il en ressort que ce qui fait la responsabilité serait « moins à chercher dans un *a priori* des valeurs que dans un *a posteriori* des conséquences » (Duran, 2013, 595). Outre les réalisations elles-mêmes, les effets indirects et secondaires des actions engagées (incluant les externalités négatives) sur les individus ou les groupes, ainsi que sur d'autres activités et sur l'environnement, voire les conséquences d'une absence d'action ou d'une absence de décision entrent également en ligne de compte dans cette approche plus globale de la responsabilité.

Dès lors que toute action procède d'un choix qui lui-même découle généralement de la perception et de la résolution d'un problème, l'approche en termes d'action publique induit un déplacement de focus : la catégorie centrale d'analyse des conséquences est alors davantage celle des résultats (*outcomes*) que des réalisations (*outputs*). En rapportant la production d'actions publiques à ses conséquences telles qu'elles peuvent être mises à jour dans un espace social déterminé, l'analyse des politiques publiques, qui s'est beaucoup développée au cours des dernières années, introduit des modifications considérables dans la gestion des affaires publiques comme dans les justifications sur lesquelles celle-ci doit construire sa légitimité (Duran, 2018, 10).

La conception traditionnelle de la responsabilité dans la conduite des affaires publiques doit beaucoup à l'idée de confrontation duelle entre l'État et ses assujettis. Le changement de paradigme induit par l'accent mis sur les conséquences consiste à passer d'une notion de service public conçu comme fourniture de services selon une logique de production, à une logique de problèmes, par nature collectifs et contextualisés, auxquels les politiques publiques sont censées apporter des solutions. Ce changement concerne aussi bien les termes des problèmes posés, le niveau d'analyse utilisé (les politiques publiques), que la manière d'appréhender et de traiter les problèmes (données statistiques et/ou intégration croissante des sciences sociales).

De fait, si la responsabilité est une dimension constitutive de l'action publique, c'est bien à travers le lien existant entre, d'une part, les problèmes considérés comme relevant de la compétence d'autorités publiques et, d'autre part, leur règlement, ce dernier conditionnant sa légitimité (Duran, 2001). L'attention portée aux conséquences modifie fondamentalement l'approche, car l'idée d'action publique responsable part d'un effet de connaissance qui conduit à tenir compte de l'ensemble des effets susceptibles d'être produits. Par ailleurs, au travers de la place qu'occupe aujourd'hui l'évaluation des politiques publiques, l'action publique détermine une responsabilité empirique et non uniquement normative (Duran, 2018, 7). Cela conduit aussi à repositionner le rôle du politique, considéré

comme essentiel pour relever le défi de l'action publique responsable, notamment dans sa relation complémentaire et coordonnée avec l'administration pour la création de la valeur publique (Benington et Moore, 2011). À ce sujet, Moore (2013) met l'accent sur trois préoccupations qui doivent animer les élus et les dirigeants publics : la définition de la valeur publique (pour clarifier les finalités des services tout autant que leurs processus de production et de relation aux usagers), le besoin de légitimation (basée sur l'autorité publique et les autres parties prenantes,) et les capacités opérationnelles de réalisation des biens et services publics. La responsabilité qui en découle se trouve ainsi portée par un ensemble de parties prenantes, au sein duquel l'articulation entre les politiques et les représentants de l'administration joue un rôle important.

Un changement d'échelles temporelles et spatiales

Appliquée à l'ensemble des dimensions de l'action publique, l'application du concept de responsabilité se trouve confrontée à une pluralité de parties prenantes et de finalités partiellement concurrentes, ainsi qu'à la prise en compte des effets de l'action publique à plus ou moins long terme. Cela concerne l'environnement pris au sens large (qui n'est plus seulement constitué d'individus en général, mais des individus situés dans le contexte de la nature), mais aussi la responsabilité vis-à-vis des générations futures (c'est-à-dire non pas seulement les individus ou les groupes vivants, mais aussi ceux à venir).

Avec ce que certains observateurs qualifient de « mutation des temporalités combinée au bouleversement des espaces et territoires » (Commaille, 2017, 4), l'action publique connaît en effet un double mouvement qui modifie la portée de sa responsabilité. Tout d'abord, la territorialisation de l'action publique s'est traduite par un effort de spatialisation synonyme de contextualisation ; tout problème s'enracine en effet dans un territoire, même si, on le sait, les échelles de territoires peuvent considérablement varier selon la nature des enjeux concernés (Duran, 2018, 12). En outre, les différents processus qui accentuent la fragmentation des organisations gouvernementales provoquent une recomposition des échelles spatiales et spatio-temporelles (Lascoume et Le Galès, 2012, 24).

Ces transformations expliquent l'émergence de ce que Pierre Rosanvallon (2015, 275) qualifie de responsabilité d'engagement face à l'avenir. Si, dans le cas où on ne dispose pas de capacité à agir sur le monde, on ne peut être tenu pour responsable de ce qui advient, il est en revanche impossible – comme nous l'avons évoqué plus haut – de faire abstraction des effets à long terme de l'action publique et des nouveaux problèmes qu'ils posent. En retour, ce phénomène soulève la question de la volonté et, derrière elle, celle de l'intentionnalité des actes ou de leurs effets. On voit là apparaître une interprétation complémentaire de la conception traditionnelle de la responsabilité qui, dans le prolongement des travaux de Hans Jonas (*Le principe responsabilité*, 1991 [*Das Prinzip Verantwortung*, 1979]) et afin de prendre en compte les implications éthiques de la science et de la technologie moderne, se définirait en fonction du pouvoir accru et potentiellement destructeur de l'Être humain sur son environnement (Neuberg, 2004, 1680).

Cette conception élargie de la responsabilité fait écho à l'idée de limitation de la liberté inscrite à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. » L'idée d'une responsabilité plus globale s'appuie sur la conscience d'une double limite : tout d'abord en tant que maillon parmi d'autres dans la chaîne des générations, et

également en tant qu'habitants d'une même planète dont les ressources apparaissent comme finies et dont l'écosystème subit les effets désormais irréversibles des activités humaines. Tout cela induit une responsabilité quant à la manière dont nous utilisons les ressources naturelles, de même que par rapport au climat.

Dans cette optique, la question des effets de l'action publique se pose désormais moins au plan individuel que collectif, et prend même dans certaines circonstances une dimension mondiale. Dans le même temps, le concept d'action publique responsable comporte une dimension prospective : la responsabilité n'est désormais plus uniquement tournée vers le passé (ce qui a été fait), ni seulement centrée sur la conformité de l'acte présent par rapport aux règles et politiques en vigueur, mais vers les conséquences à venir. Elle correspond de ce fait à une idée de volonté projective, dans le double sens des effets produits par une action et des effets attendus selon la perspective stratégique qui avait été définie en amont⁵.

Les facettes multiples de l'action publique responsable

Les différentes facettes que peut prendre le concept d'action publique responsable sont bien illustrées par les trois exemples suivants.

La diffusion du principe de précaution

Dès 1992, le traité de Maastricht prévoyait – par l'évocation du principe de précaution et d'action préventive dans son titre XVI – que les exigences en matière de protection de l'environnement devaient être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté⁶. Sur le plan national, la Charte de l'environnement adoptée en 2004 prévoit en son article 5 que « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». Le 28 février 2005, la Charte de l'environnement a été incorporée au bloc de constitutionnalité. L'idée de responsabilité entraînée par la survenance d'un risque collectif ainsi énoncée est sensiblement différente de celle présente dans la responsabilité administrative (qui reste classiquement un risque individuel) : la réflexion moderne sur l'action publique pose ainsi clairement la question du rapport au collectif qui est en fait celui de la communauté politique de référence et de son assise territoriale (Duran, 2013, 598).

Le Grenelle de l'environnement, tant dans la démarche engagée que dans le contenu, a de la sorte représenté une approche en rupture avec la conception traditionnelle de la responsabilité. L'implication de parties prenantes multiples (représentants de l'État, des collectivités territoriales, des ONG, des entreprises, des partenaires sociaux...) pour se saisir de questions relatives aux risques et implications des actions présentes à l'égard des générations futures, ainsi que les traductions juridiques et réglementaires qui en ont découlé, ont matérialisé ce changement d'échelle aux plans temporel et spatial.

5. En ce sens, elle dépasse la simple prise en compte *ex ante* des effets d'une politique publique (études d'impact) ou de l'absence d'action de la puissance publique, et n'est pas seulement une correction *a posteriori* des dommages survenus à l'issue d'une intervention.

6. Article 130 R, Traité sur l'Union européenne.

Les obligations relatives à la lutte contre le changement climatique

La définition d'obligations relatives à la lutte contre le changement climatique constitue une autre illustration de ce changement d'échelle. Dans le préambule à l'Accord de Paris approuvé le 12 décembre 2015 à l'issue de la Conférence sur le climat (COP 21), les parties signataires déclarent que, soucieuses d'atteindre l'objectif de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, leur volonté d'apporter une riposte efficace et progressive à la menace pressante des changements climatiques en se fondant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, se trouve guidée par le principe « de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales ». Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, elles insèrent leur volonté d'agir dans le cadre de leur souci de respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives par rapport à un certain nombre de grands principes, notamment « l'équité entre les générations »⁷.

Les engagements pris par les États signataires de l'Accord de Paris ne sont pas exempts de conséquences. Certaines organisations de protection de l'environnement choisissent la voie de la judiciarisation pour lutter contre les manquements aux obligations climatiques. Aux Pays-Bas, à l'été 2015, une ONG et 900 citoyens hollandais sont en effet parvenus à faire condamner l'État néerlandais et surtout, à le contraindre officiellement à réduire de 25 % les émissions de gaz à effet de serre dans le pays d'ici à 2020. La décision rendue par le juge néerlandais le 24 juin 2015 constitue une évolution significative, en ce qu'elle retient la responsabilité d'un État du fait de son inaction face au changement climatique, laquelle se trouve qualifiée de violation des droits de l'homme⁸.

Plus généralement, l'éclosion d'une « responsabilité climatique », souhaitée par les environmentalistes réinterroge les conceptions traditionnelles de la redevabilité, puisque dans cette logique, la responsabilité des États pourrait ainsi être engagée toutes les fois où ils n'auront pas fait assez d'efforts pour atteindre les objectifs de réduction du réchauffement climatique.

La soutenabilité de la dette

Outre la protection de l'environnement et la préservation des populations contre des risques avérés ou potentiels, une autre conception intergénérationnelle de la responsabilité prend forme. Elle porte sur les conséquences économiques et financières que fait peser le poids de la dette contractée par rapport aux générations montantes ou à venir. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, le traité de Maastricht limite la dette publique des États membres à 60 % du PIB⁹. Outre l'objectif de cohésion propre à l'espace de solidarité qu'est la zone Euro, et donc d'une responsabilité de chaque État par rapport aux autres ainsi que pour la stabilité de la monnaie commune, la question de la soutenabilité de la dette publique se pose également au niveau national en termes de responsabilité économique et sociale. Sont mis en cause le caractère irresponsable d'un niveau d'endettement

7. Préambule à l'Accord de Paris, p. 1 et 2, https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf. L'objectif principal tel qu'énoncé à l'article 2 est de « contenir le réchauffement climatique nettement en dessous de 2 ° C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 ° C ».

8. http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/06/25/la-justice-condamne-les-pays-bas-a-agir-contre-le-rechauffement-climatique_4661561_3244.html

9. Articles 2, 4, 98 à 104 CE, introduits par le Traité de Maastricht

trop élevé et le poids reporté sur les générations montantes et à venir. Aux yeux de certains économistes, « la dette publique a donc bien à voir avec les générations futures, mais d'une façon plus complexe et ambivalente que le simple legs d'un engagement futur. La responsabilité de la génération qui laisse une dette publique est engagée vis-à-vis des autres générations, par les conséquences redistributives de la dette publique et de la créance sur la collectivité » (Timbeau, 2011) ¹⁰.

LA RESPONSABILITÉ REVISITÉE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Qu'elle soit individuelle ou collective, la responsabilité est le corrélat de l'autonomie des acteurs et de leur capacité d'agir, et, de ce fait, des choix (ou parfois de l'absence de choix) qu'ils font. Pour ce qui est des organisations en charge du pilotage et de la mise en œuvre de l'action publique et qui, à ce titre, sont délégataires d'une partie de l'autorité étatique et bénéficiaires de ressources et moyens financés par les contributions publiques, leur responsabilité découle des fonctions qu'elles sont censées assurer, mais aussi de la portée de leur intervention. C'est surtout à leur niveau que se manifestent les conséquences du changement d'échelles précité.

L'existence de deux sources de la responsabilité que sont les politiques publiques d'une part, et les valeurs qui leur confèrent du sens (dont la solidarité, la sécurité à travers le principe de précaution...) d'autre part, ont produit, au travers de transformations mutuelles, deux figures de la responsabilité : l'une qui serait fonctionnelle, l'autre subjective. Dans la seconde, on passe d'une idée de la responsabilité avec une visée d'efficacité dans la recherche d'une fin définie, à une responsabilité ayant une visée avant tout morale, autrement dit, d'un désinvestissement à un réinvestissement moral du sujet (Gagnon et Saillant, 2004). On peut donc distinguer un volet gestionnaire ou managérial de la responsabilité des organisations publiques, et un autre qui serait d'ordre sociétal.

La dimension managériale de l'action publique responsable

La responsabilité des organisations publiques à l'égard de la société fait partie intégrante de leur vocation et de leur mission en tant qu'instrument de la puissance publique, ce qui signifie qu'elle pourrait être considérée comme « allant de soi ». Toutefois, les modalités de mise en œuvre de l'action publique soulèvent des questions et des options qui peuvent aller au-delà du contenu même des missions qui les fondent, voire dans certains cas les compromettre. En complément de ses dimensions institutionnelles et juridiques, la responsabilité de l'action publique peut également être comprise comme celle du pilotage de ses processus et des résultats qu'elle produit de manière plus ou moins performante. En outre, la responsabilité porte également sur l'effectivité de la mise en œuvre des politiques publiques et des décisions politiques, sachant que l'écart entre le discours et la réalisation peut s'avérer important.

Si l'on admet que les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, nécessitent d'être gérées afin de mener à bien leur mission fondamentale et tenir compte des attentes

10. Pour Timbeau, notre responsabilité ne se limite pas à n'avoir aucun lien avec les générations futures, en leur laissant par exemple un environnement immaculé, mais consiste à intégrer le lien intergénérationnel.

et intérêts de leurs principales parties prenantes, il apparaît que la dimension managériale de leur responsabilité concerne également les conséquences dans le temps et dans l'espace des méthodes et modalités de gestion choisies et mises en œuvre.

C'est dans cette optique qu'il faut interpréter le fait que la responsabilité de la puissance administrative ne répond plus seulement à une fonction de réparation voire de sanction, mais qu'elle a également une vertu incitative en ce qu'elle permet justement à l'administration d'envisager de tirer les enseignements de ses dysfonctionnements pour parfaire ses méthodes dans la voie d'une bonne ou meilleure administration (Belrahi-Bernard, 2014, 438). Une action publique responsable doit donc également s'intéresser aux processus de réalisation opérationnelle de l'activité publique (laquelle est consommatrice de moyens humains, financiers, matériels ou informationnels pour produire des résultats), ainsi qu'aux modalités de définition et de mise en œuvre des politiques publiques et à la prise en compte de leurs conséquences, notamment lorsque celles-ci sont sources de difficultés imprévues (Duran, 2010).

En effet, tout comme l'entreprise marchande, les organisations publiques sont des organismes de production d'activités, avec des acteurs multiples contribuant à leur réalisation dans des systèmes sociopolitiques et organisationnels complexes. Des processus managériaux de finalisation, organisation, animation, et contrôle, y sont à l'œuvre, ce qui conduit à un fonctionnement et à la génération concomitante de dysfonctionnements plus ou moins bien anticipés et régulés (Bartoli et Blatrix, 2015). Ces processus managériaux renvoient ainsi à une chaîne de responsabilités, en vue de produire les actions visées de la façon la plus conforme et performante possible, en tenant compte de leurs effets tant internes qu'externes.

La dimension sociétale de la responsabilité des organisations publiques

Dans la mesure où dans la logique de recherche de la performance, la catégorie centrale d'analyse de l'action publique est celle des réalisations, alors la question de la responsabilité de gestion des services publics est supposée se rapporter d'abord aux résultats immédiats ou intermédiaires, avant la prise en compte de ses effets à long terme. Cependant, pour Pierre Rosanvallon (2015, 265), cette approche très comptable de la responsabilité publique est à rapprocher du recours de plus en plus fréquent à la notion à connotation managériale de gouvernance (qui tend à remplacer celle plus politique de gouvernement). Cela témoigne aussi de la difficulté à savoir qui est vraiment responsable d'une décision, son imputabilité étant minée par l'opacité croissante des processus de décision, lesquels sont souvent caractérisés par des itérations, et par la complexification des structures gouvernementales.

Paul Ricœur rappelle à ce sujet la place qu'occupe la métaphore du compte (dans le sens de « mettre une action sur le compte de quelqu'un ») dans le jugement d'imputation, puisque le verbe latin *putare* implique le calcul (*comput*), « suggérant l'idée d'une étrange comptabilité morale des mérites et des défaillances, comme dans un livre de compte à deux entrées : recettes et dépenses, débit et crédit » (Ricœur, 1994, 31).

On peut objecter à cette conception étroite de l'imputabilité que la responsabilité dans les organisations publiques comme privées n'est pas uniquement de nature gestionnaire, c'est-à-dire liée à la réalisation d'objectifs à échéance proche ou à la manière dont sont menées les activités de l'organisation et gérés ses personnels¹¹. Outre la dimension politique,

11. Même si la manière dont sont atteints ces objectifs peut également poser des problèmes de responsabilité comme le montrent les risques psycho-sociaux.

administrative et gestionnaire de l'action publique, il existe en effet une responsabilité des organisations publiques envers la société, qui fait écho au concept de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les organisations du secteur marchand¹². Cette dimension sociétale demande elle aussi à ce que les individus ou organisations agissant sur leur environnement répondent de leurs actes, y compris quand ceux-ci, par les effets qu'ils produisent, dépassent le périmètre immédiat de leur domaine d'activité (service marchand ou public, objectif d'une politique publique donnée) et peuvent avoir des répercussions plus larges. Ce faisant, on passe d'une logique de responsabilité dans le sens de devoir rendre des comptes (*being accountable*) par rapport aux ressources confiées et objectifs assignés, à celle plus étendue d'une action publique qui serait en elle-même responsable car se rapportant au pouvoir d'agir directement ou indirectement sur le réel, au nom de l'intérêt général et à travers des politiques publiques et services publics.

En participant à l'énoncé et la mise en œuvre de politiques publiques, les organisations publiques engagent donc leur responsabilité tant au niveau des choix que des réalisations et des conséquences (Duran, 2013, 594).

*

* *

Les questions soulevées dans cet article font ressortir en creux les problèmes qui découlent de l'application à l'action publique du concept de responsabilité. Tout d'abord, outre une forme globale (et par conséquent difficilement imputable) de responsabilité collective qui concernerait essentiellement les États en tant que référents traditionnels de l'action du gouvernement et principaux acteurs de l'action publique, on note l'émergence de ce qu'un observateur avisé qualifie de « responsabilité spécifique du dirigeant ministériel », responsabilité d'ordre managérial qui n'est ni celle d'ordre politique – classiquement attribuée au ministre –, ni la responsabilité administrative de l'agent public¹³. Cette responsabilité du cadre dirigeant est liée au bon emploi des moyens dont il a la charge, à la mise en œuvre de processus appropriés, et à l'obtention des résultats escomptés : en France, les dispositifs introduits par la LOLF et de la rémunération modulable des directeurs d'administration centrale visent à aller dans ce sens (Vigouroux, 2012, 571).

Ce qui ferait ainsi son apparition serait une double identité du fonctionnaire comme acteur central de l'action publique : celle, héritée de l'époque moderne, de l'agent responsable qui doit répondre de ses actes et peut en conséquence être exposé à diverses sanctions, et celle, produit de la « post-modernité », de l'agent responsabilisé par le management participatif qui l'amène à être considéré comme membre d'une équipe, et par la déontologie qui vise à prévenir les conflits et les fautes (Garbar, 2015, 18-19)¹⁴. Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure la transformation des rôles qui a lieu en lien avec la dimension managériale de la responsabilité contribue à une redéfinition du rapport traditionnel entre fonctionnaires et politiques et pose éventuellement un problème de légitimité.

Dans la même veine, la question des conséquences, désirées ou non, qui découlent des politiques publiques et de leurs réalisations ne peut ignorer les modalités conduisant à ces

12. Sur cet aspect, voir les développements d'Annie Bartoli dans l'introduction du présent dossier thématique.

13. Rappelons que l'article 28 du Statut de la fonction publique fait de tout fonctionnaire – quel que soit son rang dans la hiérarchie – le responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. « Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »

14. Analysant les politiques de modernisation de l'administration, Mathilde Collin (2015) identifie trois types de responsabilisation : par la contractualisation, par l'autonomie administrative et la participation des agents, et par la performance et l'évaluation.

mêmes réalisations. Aussi, les processus de consultation des parties prenantes, l'implication de l'encadrement dans les démarches de modernisation, les objectifs de maîtrise des dépenses de l'administration, tant dans leurs réussites que dans leurs échecs ou difficultés, la perspective stratégique visant la création d'un futur favorable, et le pilotage du changement pour y parvenir, toutes ces pratiques renvoient à l'étroite imbrication des dimensions internes (managériales) et externes (sociétales) de la responsabilité de l'action publique.

L'action publique pouvant à la fois être comprise comme un vaste espace de négociation et de relations de pouvoir entre une multitude d'acteurs privés et publics, et comme un commandement visant à résoudre des problèmes au nom du bien commun (Lascombes et Le Galès, 2012, 25), la pluralité des parties prenantes de l'action publique et la complexité des interactions entre elles rendent particulièrement difficiles l'imputabilité et la reddition de compte, de même que les éventuelles sanctions.

De fait, élément structurant majeur de la relation entre gouverné et gouvernant, le principe de responsabilité ne peut être compris qu'en étant resitué dans le cadre d'une économie générale de la puissance et de la vulnérabilité constitutive de la démocratie (Rosanvallon, 2015, 253-254). Dans l'optique du passage éventuel d'une démocratie de représentation à une démocratie d'interaction ou d'appropriation (Rosanvallon, 2005), le concept d'action publique responsable n'en prend que plus d'importance car il soulève *in fine* la question du bien commun et de sa définition. C'est encore plus le cas dans des circonstances où, en voulant trouver des solutions à un problème donné, à un moment donné, et pour une catégorie de publics donnée, on crée d'autres problèmes. À cela s'ajoute le fait que la logique des conséquences met fin à l'égalité des usagers et produit une particularisation des publics (Duran, 2013, 597), ce qui renforce les incertitudes et indéterminations qui se posent dans la définition du bien commun. À la difficulté récurrente que rencontre l'imputabilité dans un contexte marqué par une grande pluralité et hétérogénéité de parties prenantes de l'action publique (*too many hands*)¹⁵, s'ajoute la difficulté de la diversité des expressions sociales à prendre en compte dans la conduite des politiques publiques (*too many voices*) (Rosanvallon, 2015, 272).

Dans un cadre d'élargissement spatio-temporel de la responsabilité, en multipliant considérablement les intérêts en présence et en renforçant les incertitudes, la question du choix inhérent à la décision d'agir ou non, au nom de la collectivité et avec ses moyens, devient donc encore plus problématique. Le double souci d'une interdépendance potentiellement positive entre les générations et de responsabilités réciproques peut en effet se heurter à l'absence d'homogénéité et à des écarts sociaux concernant les populations en question, y compris entre groupes d'âge (Lefèbvre, 2001, 142). Ce choix devient particulièrement délicat quand certaines décisions publiques portant sur des questions sociales, économiques ou politiques comportent des enjeux distributifs, redistributifs ou de régulation.

Tout cela nous renvoie paradoxalement à la nature politique de la responsabilité de toute action collective. En effet, si la raison d'être de l'action publique intègre la création d'un ordre social et politique par la régulation des tensions et l'intégration des individus et des groupes au sein d'une société, (Domingo, 2014, 23), se pose alors la question des arbitrages entre les priorités de ces différents groupes et de la définition de l'intérêt général. Face à la pluralité des représentations légitimes concernant ce qu'est ou devrait être l'intérêt général, de même qu'au dépassement du cadre de l'État-nation qui le définissait historiquement,

15. D'où la question posée par Alexandre Siné (2001, 49) de savoir si, compte tenu du fait que l'autorité politique n'a pas le monopole du pouvoir et que le pouvoir est diffus, on peut accepter que la responsabilité politique soit elle-même diffuse.

son interprétation n'est plus univoque et ne peut plus seulement être portée du point de vue de la seule administration, comme cela a pu être le fait par le passé. Cela engendre une difficulté particulière pour définir la portée exacte de la responsabilité et par conséquent pour définir des mécanismes d'imputabilité et de mise en cause.

Par ailleurs, si la question de la coordination de l'action n'a jamais été aussi délicate et obsédante du fait de sa complexité, le règlement de problèmes collectif par des mesures prises au nom du bien commun et en mobilisant des ressources publiques n'a, lui aussi, jamais autant posé le problème de la définition la responsabilité : à savoir, comment identifier qui est responsable (individuellement et collectivement), de quel choix (à supposer qu'une décision puisse être isolée d'autres dont elle dépend), devant qui (et quel lien avec l'espace de représentation politique) et avec quelle possibilité de sanction.

Parce qu'elle combine les dimensions juridique, politique, éthique et managériale de ladite action, ce que pourrait – ou devrait – être une action publique responsable soulève, on le voit, de nombreux défis. Le plus important est certainement la nécessaire articulation des différentes sphères de responsabilisation (*corporate, hierarchical, collective and individual accountability*) identifiées par Mark Bovens (1998), qui pose la question de la gouvernance de l'action publique, notamment en termes d'architecture organisationnelle et de modes de régulation.

En cela, ces défis nous invitent à nous interroger sur ce qu'est le sens d'une action publique responsable. Pour reprendre des catégories d'analyses utilisées par Aristote, il apparaît que le travail administratif, comme celui de gestion, qui permettent aux différentes mesures constitutives de l'action publique de voir le jour et d'être mises en œuvre, relèvent de la *poièsis* du fait de leur caractère instrumental, car elles débouchent sur une création nouvelle. En revanche, l'action publique qui en est le résultat est, en soit, un exercice du politique (*politikè*). Celui-ci se manifeste en effet dès que des personnes se rassemblent pour parler d'une situation commune et décider d'agir ensemble afin de changer cette situation, donc de se mobiliser pour mener une action collective¹⁶. Loin d'être marginalisée par la dimension managériale de la production d'activités, la question politique est au centre l'action publique responsable et les enjeux qui en découlent ne sauraient être ignorés.

Les auteurs tiennent à remercier Patrice Duran pour ses commentaires et suggestions avisés.

Références bibliographiques

- Arendt, Hannah (2014), *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Le Seuil coll. «Point Seuil».
- Bartoli, Annie et Blatrix, Cécile (2015), *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, Paris, Dunod.

16. Dans *Qu'est-ce que la politique ?*, Hannah Arendt (2014, 236) souligne à juste titre que « du pouvoir surgit partout où les hommes agissent ensemble, et l'agir-ensemble des hommes se produit essentiellement dans l'espace politique ». L'essence de la politique se trouve dans la pluralité et dans la manière dont les êtres humains la gèrent, notamment en ce qui concerne l'action collective. Arendt rappelle par ailleurs qu'en grec, les mots *arkhein* et *pratein* désignaient les deux moments de l'action : son commencement et son aboutissement ; le premier, en référence au « guide » qui initie l'action, ayant également pris le sens de commandement. Dans la pratique, ces deux fonctions distinctes (commandement et exécution) sont étroitement mêlées.

- Belrhali-Bernard, Hafida (2014), « Responsabilité », in *Dictionnaire d'administration publique*, (dir.) Nicolas Kada ; Martial Mathieu, Presses universitaires de Grenoble, 437-438.
- Benington, John et Moore, Mark (2011), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave.
- Bigot, Grégoire (2012), « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n° 8, septembre, [<http://juspoliticum.com/article/La-responsabilite-de-l-administration-en-France-551.html>].
- Bovens, Mark (1998), *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge University Press.
- Chevallier, Jacques (2017), *L'État post-moderne*, 4^e édition, Paris, LGDJ-Lextenso.
- Collin, Mathilde (2015), « Politiques de modernisation et responsabilisation », *La semaine juridique*, Édition administrations et collectivités territoriales, n° 10-11, 9 mars, 38-42.
- Commaille, Jacques (2017), « Préface », in Jacques Chevallier, *L'État Postmoderne*, 4^e édition, Paris, LGDJ-Lextenso, 3-6.
- Domingo, B. (2014) « Action publique », in *Dictionnaire d'administration publique*, (dir.) Nicolas Kada et Martial Mathieu, Presses universitaires de Grenoble, 23-24.
- Duran, Patrick (2001), « L'action publique, un procès sans sujet », in Pouchet A., *Sociologies du travail : quarante ans après*, Paris, Elsevier.
- Duran, Patrice (2010), *Penser l'action publique*, 2^e Édition, Paris, LGDJ.
- Duran, Patrice (2013), « La responsabilité administrative au prisme de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, n° 147, 589-602.
- Duran, Patrice (2018), « L'évaluation des politiques publiques : les sciences sociales comme sciences de gouvernement », *Idée économiques et sociales*, n° 193, septembre, 6-27.
- Gagnon, Éric et Saillant, Francine (2004), « Sources et figures de la responsabilité aujourd'hui », *Éthique publique*, vol. 6, n° 1, « Que reste-t-il du bien commun ? »
- Garbar, Christian (2015), « De la responsabilité à la responsabilisation des fonctionnaires : propos introductifs », *La semaine juridique*, Édition administrations et collectivités territoriales, n° 10-11, 9 mars, 17-20.
- Lascoume, Pierre et Le Galès, Patrick (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press.
- Moore, Mark (2013), *Recognizing Public Value*, Harvard University Pres.
- Neuberg, Marc (2004), « Responsabilité », in Monique Canto-Sperber (éd.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, Paris, PUF, 1679-1687.
- Ricœur, Paul (1994), « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *Esprit*, novembre, 29-48.
- Rosanvallon, Pierre (2010), *La légitimité démocratique*, Le Seuil ; Paris, coll. « Point Seuil ».
- Rosanvallon, Pierre (2015), *Le bon gouvernement*, Paris, Le Seuil.
- Sine, Alexandre (2001), « Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique », *Politique et management public*, 19-2, p. 45-62.
- Thoreau, François (2012), « Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Sociologie de l'action publique », *Lectures* [en ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 23 août 2012, consulté le 20 avril 2018 ; URL : <http://journals.openedition.org/lectures/9016>
- Timbeau, Xavier (2011), « Solidarité intergénérationnelle et dette publique », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier, 191-212.