

# La vocation libérale du bureaucrate

*par Antoine Verret-Hamelin*

---

**Les administrations publiques, imposantes en taille et en pouvoirs discrétionnaires, peuvent-elle avoir une forme de légitimité politique? Oui, pourvu qu'elle protègent les principes fondateurs du libéralisme.**

---

À propos de : Joseph Heath, *The Machinery of Government. Public administration and the Liberal State*, Oxford University Press, 2020, 444 p.

Dans son nouvel ouvrage, *The Machinery of Government*, Joseph Heath, professeur de philosophie à l'Université de Toronto, tente de résoudre un problème embarrassant pour la philosophie politique contemporaine. Pourquoi, alors que l'administration des États démocratiques n'a cessé de croître depuis la fin du XIXe siècle, les théories normatives de la démocratie s'en désintéressent-elles au point d'être incapables de rendre compte de sa légitimité spécifique ?

De façon générale, les théories normatives de la démocratie se concentrent sur le pouvoir législatif et sa légitimité électorale, et voient le pouvoir exécutif au mieux comme ayant un rôle subordonné de mise en œuvre loyale des volontés du législateur, au pire comme le lieu de la concentration d'un pouvoir bureaucratique contraire à l'autodétermination démocratique. La première conception est lacunaire, selon Heath, car l'administration publique possède en réalité d'importants pouvoirs et une indépendance significative face au gouvernement élu. Ce pouvoir et cette autonomie prennent différentes formes : modernisation des lois à l'initiative des ministères,

agences partiellement indépendantes du gouvernement élu, marge de manœuvre discrétionnaire des fonctionnaires dans la mise en œuvre des lois, et ainsi de suite. On notera donc que l'objet de recherche examiné est extrêmement large, et regroupe à la fois les hauts fonctionnaires et autres employés de l'État, les banques centrales et les entreprises publiques, et même l'armée et les corps policiers.

Heath se propose de modéliser un type spécifique d'administration publique, propre au système de Westminster. Ses exemples sont principalement puisés dans la démocratie canadienne, où les hauts fonctionnaires sont permanents, contrairement par exemple à la démocratie états-unienne où ces derniers sont remplacés lors d'un changement de gouvernement. Cette permanence des hauts fonctionnaires contribue selon Heath à la « rationalité » de l'État, au sens où l'administration publique aide l'action gouvernementale à être plus cohérente, prévoyante, informée, constitutionnelle, indépendante des pressions externes et tournée vers l'intérêt public (p. 24-27). Cela donne une raison *prima facie* de ne pas condamner précipitamment les pouvoirs étendus de la bureaucratie de l'État comme démocratiquement illégitimes. Heath tente ainsi de déterminer quels principes doivent orienter l'administration publique de manière à lui conférer une légitimité propre. Pour ce faire, Heath adopte une approche « reconstructive » (p. ix), à cheval entre l'analyse normative et la reconstruction historique des raisons qui ont mené au développement de l'administration publique.

## Démocratie ou libéralisme?

On sait que la démocratie libérale repose sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Or, d'après Heath, ces trois pouvoirs ne tirent pas leur légitimité de la même source. Le pouvoir législatif jouit d'une légitimité « démocratique » dans la mesure où elle incarne la volonté de la majorité par voie électorale (suivant une définition plutôt minimaliste et procédurale de la démocratie que Heath semble faire sienne). Dans le modèle de Westminster, les pouvoirs judiciaire et exécutif n'ont pas réellement de responsabilité électorale – ni les juges ni les fonctionnaires ne sont soumis à des élections périodiques – mais se prévalent d'une légitimité distincte (nous y reviendrons). L'équilibre entre ces trois pouvoirs crée alors une « tension productive » (p. 31) qui permet à la démocratie libérale de se limiter elle-même et d'éviter autant que possible les dérives iniques ou liberticides des pouvoirs publics.

Alors que plusieurs souhaiteraient une *démocratisation* de l'administration publique, l'auteur voit d'un œil critique les mécanismes qui favorisent la participation citoyenne (p.72-78), redoutant que les citoyens, mal informés, soient manipulés par les experts ou cèdent à la pression de groupes d'intérêts économiques. Les craintes de l'auteur peuvent sembler exagérées, car si ces risques sont bien réels, les expériences participatives menées dans les vingt dernières années à travers le monde ont inventé les moyens de les réduire<sup>1</sup>. Quoi qu'il en soit, Heath défend plutôt un modèle « vocationnel » où l'appareil bureaucratique est vu comme légitime dans la mesure où il défend convenablement les principes fondamentaux du *libéralisme* politique, soit l'efficacité, l'égalité et la liberté.

## **Le principe phare du libéralisme... et de l'administration publique**

Selon Heath, ce n'est pas au nom de la justice sociale ni en vue de protéger certains biens et services de la marchandisation que se sont développés les multiples programmes et activités régulatrices de l'État-providence, mais plutôt au nom de l'efficacité. L'efficacité consiste à vouloir maximiser les bénéfices de la coopération sociale. Plus précisément, l'efficacité comprise au sens de Pareto renvoie aux mesures et dispositifs qui permettent d'améliorer la situation d'au moins une personne sans dégrader celle de quiconque. Cet aspect « gagnant-gagnant » fait du principe d'efficacité le moins controversé et le plus minimaliste des principes libéraux, selon Heath. L'institution des contrats et de la propriété, par exemple, obéit au principe d'efficacité : leur valeur provient de leur capacité à générer des gains parétiens (p. 145). Mais sitôt que des échecs de marché font obstacle à ces gains, par exemple dans le cas de monopoles ou d'externalités négatives, il devient justifié que l'État intervienne afin de corriger ces défaillances économiques. Ainsi s'étend l'intervention légitime de l'État : si un réseau routier, un système d'éducation accessible, une assurance santé universelle, une assurance chômage ou un environnement sain s'avère mutuellement bénéfique pour les membres de la population, et si l'économie de marché est incapable de produire ou distribuer correctement ces biens, l'État a toutes

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Fournier, Patrick et al., *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford : Oxford University Press, 2011.

les raisons de les fournir lui-même. C'est ce phénomène qui explique la taille et la complexité croissante des bureaucraties au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

C'est en raison de ce même principe que les analyses coûts-bénéfices (CBA) sont devenues si communes dans les administrations publiques, d'après Heath : ces analyses révèlent ce sur quoi les parties concernées se seraient entendues en l'absence de défaillances de marché. Pour l'auteur, une CBA promeut donc le principe d'efficience, mais elle incarne également une forme de neutralité et d'égalité, puisqu'elle accorde une valeur équivalente à toutes les préférences individuelles, sans se prononcer sur leur mérite respectif. Imaginons par exemple qu'une municipalité conduise une analyse coûts-bénéfices pour décider s'il convient de vendre un espace municipal vacant à un développeur immobilier ou d'y créer un parc public. La CBA n'exprimera aucun jugement moral sur la valeur des préférences en jeu, celles du promoteur immobilier et celles des résidents du quartier seront comptabilisées de la même manière. Elles seront traduites en valeur monétaire afin de disposer d'une métrique commune de calcul, et si plusieurs résidents attribuent une grande valeur monétaire à la création d'un parc public, ces « bénéfices » pourraient l'emporter sur ceux que le promoteur associe à l'exploitation privée de l'espace en question.

Heath consacre de nombreuses pages à réfuter les objections communément adressées aux CBA et à montrer leur grande flexibilité. Les CBA « intégrées » (*embedded*), contrairement aux CBA « brutes » (*brute*) (p. 189), s'appliquent ainsi différemment selon les domaines et sont encadrées par des « filtres » limitant leur portée, tels que des droits individuels ou autres contraintes morales (p. 246-251). Par exemple, une CBA intégrée peut incorporer un système de pondération afin d'éviter que les inégalités économiques entre riches et pauvres ne se répercutent dans l'analyse. Pour reprendre l'exemple précédent, une personne fortunée pourrait se dire prête à dépenser 1000\$ pour voir la création d'un parc public, alors qu'une personne défavorisée pourrait préférer voir la création de logements sociaux, sans pouvoir dire être capable d'y consacrer le même montant. Alors qu'une CBA brute reconduirait de tels biais, une CBA intégrée peut les corriger.

Ce chapitre est convaincant à certains égards, mais il néglige deux des critiques les plus fortes que l'on peut adresser aux CBA. D'abord, une CBA reste un outil anthropocentré, aveugle au monde animal et à la valeur intrinsèque du monde naturel (pour Heath, la valeur « intrinsèque » de la nature demeure le produit d'une *évaluation humaine* (p. 239), ce qui fera certainement sourciller certains écologistes). Ajoutons à cela qu'une CBA accorde une attention exclusive au présent, négligeant les préférences

des générations futures. Par exemple, la conversion d'un espace vacant en parc public qui préserverait des espaces végétalisés pourrait avoir des bienfaits pour une espèce vulnérable animale ou végétale, et pourrait également bonifier le patrimoine naturel légué aux générations futures. Mais, à moins que les personnes consultées s'intéressent à ces enjeux, ces bénéfices ne seront pas comptabilisés dans une CBA.

La seconde critique porte sur l'aspect agrégatif des CBA. L'auteur insiste sur le fait que la CBA obéit à une logique d'efficacité, et non, contrairement à l'opinion commune, à une logique utilitariste. Toutefois, l'utilitarisme et la CBA visant l'efficacité partagent le défaut de prendre les préférences individuelles comme *données* et *apolitiques*, gommant la différence entre consommateur et citoyen. Or, les théories délibératives de la démocratie nous ont appris que les préférences individuelles sont toujours façonnées par un contexte social et politique plus large, et que la délibération publique et inclusive permet à chacun – dans les bonnes circonstances – de réviser ses préférences d'une manière plus informée, empathique et responsable. En d'autres mots, une CBA laisse en dormance les potentialités de l'intelligence collective.

## Quelle place pour la liberté et l'égalité ?

Aux yeux de Heath, l'égalité est un principe plus controversé du libéralisme, car il ne concerne pas des situations mutuellement bénéfiques comme l'efficacité ; il doit plutôt servir à arbitrer les situations conflictuelles. En raison de ce caractère controversé, l'administration publique doit s'en tenir à la conception minimaliste de l'égalité qui est implicite dans l'idée d'État de droit : égalité devant la loi, prévisibilité et cohérence des décisions officielles, protection contre l'arbitraire, etc. Est-il souhaitable que les démocraties cherchent, par un arsenal de lois et de codifications formelles, à éliminer la marge discrétionnaire de l'administration publique afin qu'elle incarne adéquatement cet idéal de l'État de droit ? Heath affirme que cela est non seulement impossible, mais également indésirable. Quoiqu'il reconnaisse que le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires pose certains problèmes, l'auteur suggère plutôt de miser sur – et de renforcer, à l'aide de formations, mentorat et autres initiatives managériales – la culture organisationnelle informelle des administrations, de manière à ce que « l'ethos du secteur public » (p. 278) protège l'esprit de l'État de droit.

La liberté est le troisième principe que doit respecter l'administration d'une démocratie libérale. Pour le montrer, Heath reprend la critique qu'adresse J. S. Mill au paternalisme étatique et l'actualise grâce aux outils de l'économie comportementale. Les premiers penseurs du libéralisme faisaient grand cas de la distinction entre sphères privée et publique pour cerner le domaine d'intervention légitime de l'État. Mill bouscula cette vision des choses en mettant l'accent sur la *justification* de l'intervention publique : il est justifié pour l'État d'user de la contrainte pour limiter un comportement si celui-ci porte atteinte à autrui, que ce comportement se produise dans la sphère publique ou privée. À l'inverse, les actions individuelles qui ne font de tort à personne – y compris donc les comportements autodestructeurs – doivent être vues comme relevant de l'autonomie personnelle : la contrainte étatique serait ici paternaliste et injustifiée.

Le domaine de l'autonomie individuelle s'est cependant considérablement étendu au cours du XX<sup>e</sup> siècle et les possibilités de se nuire à soi-même (drogues, malbouffe, etc.) ont augmenté d'autant. De plus, l'économie comportementale et les récents travaux sur les « *nudges* »<sup>2</sup> ont montré qu'il est fréquent qu'une personne se cause du tort de manière irrationnelle, c'est-à-dire d'une manière qui ne peut être imputée à l'autonomie personnelle, comme lorsqu'elle agit sur la base de biais cognitifs ou d'une imprévoyance excessive (*hyperbolic discounting*, p. 325-333). Il convient donc d'amender le principe de non-intervention millien. L'intervention de l'État est légitime, écrit l'auteur, si le tort causé à soi-même l'est de manière irrationnelle, prévisible et systématique, et si l'État peut corriger la situation de manière « douce », en modifiant l'architecture du choix sans modifier les choix eux-mêmes. Par exemple, en présentant les aliments dans un ordre différent dans une cafétéria, il est possible de favoriser la consommation d'aliments sains, sans modifier les options alimentaires en elles-mêmes, et donc sans miner la liberté qu'a l'individu de consommer les aliments de son choix.

En promouvant l'efficacité au sens de Pareto, l'égalité incarnée dans l'État de droit et la liberté individuelle, l'administration publique ne fait donc pas qu'exécuter les ordres du pouvoir législatif : elle constitue selon l'auteur un pouvoir légitime et relativement indépendant, qui peut dans certaines circonstances servir de rempart aux possibles excès d'un gouvernement démocratiquement élu.

---

<sup>2</sup> Voir Thaler, Richard & Cass Sunstein, *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008.

Sous couvert d'une étude normative de l'administration publique, Joseph Heath nous convie à une traversée intelligente et ambitieuse du libéralisme politique, de son histoire et de ses principes fondateurs. Les thèses défendues, parfois de manière très convaincante, confrontent avec force certaines de nos intuitions les plus communes concernant la démocratie et l'État-providence. Souhaitons que cette contribution à la pensée libérale, faite par l'un des philosophes politiques les plus stimulants de notre époque, trouve l'écho qu'elle mérite.

Publié dans [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), le 12 mai 2021.