

ADMINISTRATIONS D'AUTORITES : DU CONTRÔLE DU RESPECT DE LA LOI A LA RECHERCHE DE L'ASSENTIMENT DU PUBLIC (VOLUNTARY COMPLIANCE)

Les publications habituelles sur la modernisation de la gestion publique ne font souvent pas la distinction entre deux types d'administrations pourtant fort différentes :

- les administrations de services, d'une part, à savoir celles qui fournissent des prestations aux administrés (éducation, santé, mais aussi recherche publique) ;
- les administrations d'autorité, d'autre part, celles qui ont le fameux monopole de la violence légale de Max Weber et sont détentrices tant des moyens de la collectivité publique, mais surtout et comme leur dénomination l'indique, de son autorité "au nom de la société" avec recours possible à la force publique.

Ces administrations représentent l'état régalien ou l'état gendarme dans toute sa grandeur, le plus souvent en charge directe avec l'application de la loi. Outre les administrations chargées de la sécurité publique, ces administrations sont nombreuses et diversifiées car s'organisant autour de l'application de normes juridiques spécialisées : fiscalité, protection de l'environnement, droit du travail, hygiène publique, protection des consommateurs...

Comme l'indiquent les études et publications de et sur ces administrations¹ on constate une transformation progressive mais importante de leur doctrine dans de nombreux pays développés :

- reconnaissance des limites d'une approche principalement répressive et basée sur le seul contrôle du respect de la loi (1) ;
- promotion d'orientations visant plutôt à favoriser l'acceptation de la loi par le corps social, et si possible une acceptation volontaire (2), ce qui n'est pas sans poser d'importantes difficultés (3).

L'approche traditionnelle : édicter une norme impérative et contrôler son application (*enforcement*)

L'approche traditionnelle des administrations d'autorité repose ou reposait sur :

- au niveau des outils de politique publique, l'utilisation quasi exclusive de la réglementation impérative telle que définie par l'autorité politique et devant normalement être acceptée par le corps social ;
- au niveau de la mise en œuvre, le contrôle de l'application des normes et la répression des manquements à ces normes (croyance forte dans la dissuasion), avec alimentation du système judiciaire.

En matière d'outils de gestion, cette approche répressive se concentre principalement sur la mesure de la production des administrations (nombre d'enquêtes conduites, de pénalités données, d'affaires envoyées en justice, de contrevenants finalement condamnés) ou de leur productivité (les mêmes indicateurs rapportés aux moyens mis en place : agents, budgets...).

Les insuffisances de cette approche traditionnelle sont toutefois apparues depuis quelque temps dans les administrations d'autorité pour toute une série de raisons :

- en premier lieu, cette approche "tout contrôle" s'appuie sur une séparation nette entre l'administration et la population à contrôler et suppose une efficacité très forte de l'action répressive : à terme, les droits démocratiques peuvent d'ailleurs constituer une limite forte à cette approche (un fonctionnaire contrôleur derrière chaque citoyen ?) ;
- se pose ensuite le problème du caractère fini des ressources opérationnelles des administrations d'autorité, ressources toujours trop limitées pour coïncider tous les contrevenants, en particulier si

la réglementation à appliquer devient touffue et complexe (les coûts de contrôle augmentant alors de façon exponentielle) ;

- l'efficacité des actions de contrôle (nombre d'arrestations, tonnage des stupéfiants saisis, nombre de contrôles fiscaux) sur l'objectif fondamental (baisse de la délinquance, réduction de la fraude fiscale...) n'est pas toujours très convaincante, les liens de causalité étant complexes et les effets pervers possibles (engorgement et blocage du système judiciaire).

La nouvelle doctrine : favoriser l'acceptation de la loi par le corps social (*compliance*)

Ces limites de plus en plus reconnues de l'approche traditionnelle se sont combinées dans de nombreux pays développés avec des réformes structurelles du secteur public, amenant toutes les administrations – y compris les administrations régaliennes – à opérer avec des moyens contraints tout en améliorant leur efficacité et leur efficience.

De nombreuses réflexions ont donc été menées pour comprendre de façon beaucoup plus fine les facteurs clef de succès des administrations d'autorité, en prenant en compte la complexité du corps social (tous les citoyens ou tous les agents économiques n'ont pas le même comportement - civisme -, les mêmes motivations ou les mêmes possibilités au respect des normes, ce qui peut justifier des stratégies différenciées), mais aussi les interactions avec les autres administrations.

Au final, la notion de *compliance* (acceptation de la loi par les citoyens) est apparue comme un concept fédérateur de cette complexité, avec la distinction fondamentale entre :

- l'acceptation contrainte de la loi, qui renvoie aux pratiques traditionnelles de contrôle ;
- mais surtout l'acceptation volontaire de la loi par les citoyens (*voluntary compliance*) : cette notion a permis de se rendre compte que le système de normes repose souvent de façon principale sur cette acceptation volontaire de la part de la très grande majorité de citoyens, la disparition de cette acceptation pouvant d'ailleurs poser des problèmes colossaux à la société².

La *voluntary compliance*, qui a en outre l'avantage de faiblement peser sur les coûts des administrations, est de fait en quelques années devenue un concept central de multiples administrations d'autorité : on retrouve par exemple tant le concept dans les publications du *General Accounting Office* (Cour des Comptes américaine, 109 pages au total sur le site Internet) que dans celles de la Banque Mondiale.

La prise en compte de la notion a des conséquences lourdes sur les administrations en question : le caractère impératif d'un nouveau regard sur le public (a), la mise en œuvre d'une stratégie équilibrée entre service et contrôle (b), l'ouverture enfin de la palette d'instruments publics disponibles (c).

a. Connaissance beaucoup plus fine par l'administration de son public et de son environnement

La recherche nouvelle de la meilleure acceptation de la loi par les citoyens impose d'emblée un nouveau regard des administrations d'autorité sur leurs publics, certaines d'entre elles n'hésitant pas d'ailleurs à utiliser le terme de client (en lieu et place des administrés, usagers et autres assujettis) : il s'agit dans les faits de "débureaucratiser" ces administrations par une prise en compte sincère des priorités des citoyens dans la définition des objectifs administratifs (via par exemple des procédures de consultation dans les phases d'élaboration des normes). De la même façon, la qualité des relations entre le public et la facilitation des contacts devient un objectif majeur, la subordination du public sous-tendue par l'approche *command and control* n'étant plus de mise.

Les administrations doivent en outre enrichir de façon substantielle leur compréhension des citoyens ou des agents économiques, et doivent si possible modéliser le spectre des comportements, allant des comportements les plus civiques aux comportements les plus délinquants (*noncompliance*) afin d'envisager des actions non plus uniformes mais adaptées à chaque profil de comportement. La boîte à outils d'analyse est ici assez riche : sondages, enquêtes de satisfaction, mise en place de système de gestion des plaintes sur l'administration, analyse du courrier, des contacts téléphoniques...

En outre, et comme la recherche de l'acceptation volontaire de la loi devient un objectif central, beaucoup d'administrations d'autorité veillent à réduire les "coûts de conformité", c'est-à-dire les coûts que l'administration impose aux agents économiques pour se conformer à la norme : tout doit être fait pour que les citoyens se convainquent que le respect des obligations imposées par l'administration devient un comportement rationnel et utile.

Les administrations d'autorité se rendent également compte de la grande utilité d'une collaboration tant avec certains groupes à contrôler (l'autorégulation est bien entendu une bénédiction car elle ne coûte rien à l'administration) qu'avec les autres administrations (importance de la coproduction des services publics), qu'elles soient régaliennes ou non (par exemple les administrations en charge de l'éducation pour les actions de sensibilisation).

b. Equilibre entre activités de service et activités de contrôle au sein des administrations d'autorité

Le contrôle (contrôle fiscal, vérification des conditions de travail...) constituait la principale activité de mise en œuvre des politiques publiques dans l'approche traditionnelle. Cette activité n'est absolument pas abandonnée dans le nouveau cadre de réflexion, mais elle doit désormais être focalisée non vers le corps social tout entier, mais principalement vers les citoyens les plus délinquants, là où les enjeux économiques, sociaux et symboliques sont les plus importants. Cette obligation, couplée comme indiqué supra au contexte de ressources limitées, rend totalement stratégique la qualité du ciblage des contrôles.

Mais la recherche de l'acceptation de la loi légitime la création d'activités jadis totalement ignorées des administrations d'autorité : le «service à la clientèle» selon la terminologie québécoise. Ces activités, désormais reconnues et professionnalisées, visent à inciter les citoyens à adopter un comportement "conforme" :

- communication institutionnelle (utilisation des médias modernes en la matière) ;
- activités d'éducation, de sensibilisation et d'assistances des usagers ;
- facilitation, multiplication et personnalisation de tous les contacts avec les administrations : contact direct (*one stop shop*), téléphone, courrier, amélioration des formulaires administratifs, services électroniques avec Internet...

La philosophie des ces activités de service peut être résumée par la devise de l'administration fiscale néerlandaise : "nous ne pouvons le rendre plus agréable (la perception de l'impôt) mais nous pouvons le rendre plus facile".

c. Elargissement du spectre d'outils de politique publique

Le nouvel équilibre entre contrôle et service amène les administrations d'autorité à une vision beaucoup plus large de la palette d'instruments de politique publique utilisables pour maximiser l'acceptation de la loi par le corps social. L'administration néerlandaise en charge de la protection de l'environnement a ainsi défini une méthodologie de vérification du caractère pratique, efficace et contrôlable des instruments environnementaux, avec :

- une analyse formelle préalable des objectifs et des attentes de toute politique nouvelle ;
- une hiérarchisation des instruments construite sur la préférence explicite pour les instruments indirects en amont de l'utilisation de la réglementation, qui devient l'outil "dur" à utiliser en dernier ressort.

Hiérarchies des instruments des administrations d'autorité

1) persuasion (cf. stratégie de service)	
	éducation, information du public
	contrats / accords volontaires entre l'administration et des groupes cibles
	études gratuites faites par l'administration
	promotion de l'autorégulation (auto-audit)
	prévention et assistance
2) échange	
	utilisation du système fiscal et des subventions
	reconnaissance de la situation de négociation : beaucoup de différends entre l'administration et un agent non conforme s'achèvent aux Etats-Unis par une "assurance of voluntary compliance" signée par l'agent en question
	droits de polluer négociables
3) coercition (enforcement)	
	obligation d'informations de la part de la population cible
	au final, la réglementation, "outil dur", à utiliser en dernier ressort

Les difficultés de la nouvelle approche

L'approche de la *voluntary compliance* constitue donc une évolution importante pour les administrations d'autorité, qui doivent évoluer dans un environnement plus complexe, plus contraint en matière de ressources et doivent de ce fait considérablement adapter leur doctrine d'action. Il serait toutefois inexact de considérer que ces changements sont faciles, et ce pour plusieurs raisons.

Il s'agit tout d'abord d'un nouveau paradigme, obligeant des administrations traditionnellement «contrôleuses» à s'ouvrir sur l'extérieur et, d'une certaine manière, à abandonner une posture de supériorité par rapport au public, à tenter enfin de saisir un environnement compliqué et multipolaire.

Le concept clef d'acceptation de la loi pose ensuite de délicats problèmes de mesure et suppose des instruments de gestion beaucoup plus complexes que dans la logique précédente de "production de la répression" : l'administration doit passer de la seule mesure de sa production ou de sa productivité à une analyse fouillée de son impact sur l'environnement ou les groupes cibles : quelle amélioration de l'environnement ? quelle réduction de la fraude fiscale ? quelle amélioration de la sécurité publique tant réelle que perçue par les citoyens ? Difficile ne veut toutefois pas dire impossible : ainsi, l'administration fiscale américaine développe depuis 30 ans des modèles de mesure statistique de l'acceptation de la loi fiscale pour mesurer sa performance.

Enfin, le nouveau paradigme amène les administrations d'autorité à reconnaître de façon claire les nombreuses limites de leur action et leur dépendance, tant par rapport aux autres administrations que par rapport au comportement du ou plutôt des publics : sur ce dernier point, il ne faut en effet pas oublier qu'un élément clef d'acceptation de la loi repose largement sur la confiance du public dans les institutions (efficacité de l'action publique, faibles dysfonctionnements publics, absence de corruption) et l'avantage rationnel à adopter une telle stratégie.

L'"acceptation volontaire de la loi" n'en constitue pas moins pour les administrations d'autorité un cadre riche leur permettant une compréhension plus fine et plus complète de leur environnement.

¹ en particulier l'excellent livre " *Imposing duties - government's changing approach to compliance* " de Malcom K. Sparrow, Praeger, 1997.

² cf. les niveaux abyssaux de fraude fiscale existant en Russie à ce jour, causes et conséquences de la faiblesse de l'Etat russe.