

Recomposer l'action publique dans le contexte de la mondialisation

Pierre Bauby



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/363>

ISSN : 2034-9564

Éditeur

CERAP - Centre d'études et de recherches en administration publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2005

Pagination : 13-30

ISSN : 1376-098X

Référence électronique

Pierre Bauby, « Recomposer l'action publique dans le contexte de la mondialisation », *Pyramides* [En ligne], 9 | 2005, mis en ligne le 22 septembre 2011, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/363>

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.

© Tous droits réservés

Recomposer l'action publique dans le contexte de la mondialisation

Pierre Bauby

- 1 Sans refaire l'histoire de la construction historique progressive de l'action publique et des instances qui l'ont portée, il apparaît que dans les pays européens elle a connu une apogée dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale.

I. Le fordisme et son épuisement

- 2 Cette période a été marquée en Europe occidentale par une croissance rapide, qui ont amené les économistes et sociologues à parler des « trente glorieuses ». De manière parallèle, dans chaque Etat, on a su alors conjuguer développement économique ET social : le progrès économique générait un progrès social, qui lui-même était facteur de progrès économique. On a eu ainsi pendant près de 30 ans un cercle vertueux, qui a reposé entre autres sur un rôle important d'incitation et d'entraînement de l'action publique nationale, régionale et locale. La croissance de la productivité fut suffisamment forte pour, à la fois, maintenir la rentabilité du capital et permettre l'augmentation du salaire réel. Ce parallélisme de la croissance du pouvoir d'achat et de celle de la productivité eut été impossible dans le cadre de la régulation concurrentielle, aucun chef d'entreprise n'ayant d'avantage immédiat à octroyer des augmentations de salaire en spéculant sur la croissance ultérieure du marché. Cette unité contradictoire¹, intérêt d'ensemble/intérêt individuel immédiat, appelait une intervention publique active dans l'économie, pour promouvoir et institutionnaliser un compromis entre patronat et syndicats portant sur le salaire direct (conventions collectives, législation) et sur le salaire indirect (« l'Etat-providence »), pour construire des infrastructures, développer des « services d'intérêt général », etc.
- 3 Les économistes parlent à ce propos d'un mode de développement, le « fordisme », mais on peut aussi faire référence ici au « modèle social européen » ou au concept d'« économie sociale de marché ».

- 4 Cette dynamique s'est cassée dans les années 1970 du fait de la convergence de toute une série de facteurs économiques et sociaux marqués en particulier par ce qu'il est convenu d'appeler « mondialisation ». Dans tous les pays européens, la croissance a été fortement freinée, le chômage s'est développé, le progrès social ralenti ou mis en cause, etc.
- 5 La crise économique qui se développe alors n'est pas seulement une crise conjoncturelle ou cyclique de surproduction ou de suraccumulation, mais relève de l'épuisement du fordisme, du fait en particulier de la contradiction entre un mode de régulation à base nationale et l'internationalisation croissante des économies et des sociétés, avec en particulier le processus d'intégration européenne. Un des aspects les plus évidents des blocages du fordisme concerne la place et le rôle de l'action publique.
- 6 L'action publique ne peut plus s'analyser dans le seul cadre des Etats-nations mais en prenant en compte le double processus de décomposition-recomposition qui les travaille, avec d'un côté la mondialisation et l'intégration européenne, de l'autre le recentrage sur le microsocioal, les deux phénomènes s'auto-entretenant.
- 7 Sans en surestimer l'ampleur, des changements majeurs sont intervenus depuis le milieu des années 1970, qui vont dans le sens d'un dépassement des frontières et d'une accentuation de l'internationalisation. Le commerce international croît plus vite que les productions nationales. Plus encore que leurs exportations, les grandes entreprises ont développé leurs établissements à l'étranger par un essor sans précédent de l'investissement direct. Les multinationales ont multiplié les opérations de partenariat et les alliances stratégiques à l'échelle mondiale. Le changement majeur des années 1980 aura été celui de la déréglementation financière. Elle se fonde sur la conviction que la libre circulation des capitaux permet une allocation optimale des facteurs de production. Les flux financiers qui étaient fortement réglementés sur une base nationale jusqu'au début des années 1980 ont connu depuis une déréglementation et une internationalisation très rapides.
- 8 Parallèlement, les problèmes d'environnement, qui avaient d'abord émergé à l'échelon local ou national à propos de l'encombrement automobile et urbain, de la qualité de l'air et de l'eau, des risques de proximité du nucléaire, ont pris une ampleur planétaire. Des règles du jeu concernant tant les émissions de gaz carbonique, la diversité des espèces, la sécurité des centrales nucléaires, ou encore les risques majeurs transmissibles (du sida à la vache folle) doivent être négociées à l'échelle internationale, l'Etat-nation n'étant pas adéquat à la solution des problèmes d'environnement qui concernent le devenir de la planète.
- 9 Pour autant, les Etats nations n'en sont pas réduits à assumer des missions subalternes. Qu'il s'agisse de protection sociale, de réglementation du travail, d'éducation et de formation, de réalisation d'infrastructures, les pouvoirs publics nationaux et infranationaux conservent un champ considérable d'action. Il leur revient de reconstruire les solidarités, de réduire les inégalités sociales, de combattre les processus de marginalisation et d'exclusion. En même temps, l'intégration européenne donne des moyens de maîtrise du processus de mondialisation que n'avaient pas chacun des Etats pris séparément.
- 10 Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les responsables des pays d'Europe occidentale ont été confrontés à deux défis majeurs : reconstruire les pays dévastés et empêcher le retour des conflits séculaires, en particulier entre la France et l'Allemagne. La première piste a consisté à mettre en commun les industries de guerre (c'est-à-dire à

l'époque le charbon et l'acier), ce qui a débouché sur la création dès 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Dans la foulée, et dans le contexte de la « guerre froide », a été forgé le projet d'une armée européenne commune avec la Communauté européenne de défense (CED) ; mais cela impliquait l'existence d'une communauté politique de type fédérale. Les conditions étaient loin d'en être réunies et en 1954 les députés français refusaient la ratification du projet.

- 11 Plutôt que de commencer par la politique, les gouvernements ont alors décidé de poursuivre dans la voie initiée par la CECA, celle d'une unification économique progressive, alternative au protectionnisme des années 1930, analysé comme facteur de rivalité et de guerre. Cette voie a consisté à faire disparaître progressivement les obstacles aux échanges et à la libre circulation des marchandises (suppression par étapes des droits de douane) et à mettre en oeuvre trois politiques communes (commerciale, de concurrence et agricole). En 1957, étaient signés les traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Même si pour les « pères fondateurs », l'unification économique n'était qu'un moyen au service d'une construction politique, la logique de construction européenne a été fondée sur l'économie, avec comme perspective un marché commun, puis unique comportant trois caractéristiques : un ensemble supranational ; sa nature intimement juridique, sous la forme du traité de Rome et de l'Acte unique (signé en 1986), de normes communautaires dérivées (directives, règlements) mises en oeuvre par les institutions communautaires, et de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg (primauté du droit communautaire sur le droit interne, effet direct du droit communautaire) ; le libéralisme économique, la construction communautaire ayant pris pour piliers les principes de libre-échange et de libre concurrence, et fait ainsi du marché son régulateur.
- 12 L'Acte unique de 1986 manifeste une volonté commune de franchir une nouvelle étape d'intégration pour résister aux effets de la crise et se donner les moyens de maîtriser la mondialisation. Il comporte deux réelles innovations : l'affirmation des « quatre grandes libertés » (libre circulation des hommes, des biens, des services et des capitaux), et l'instauration pour tout ce qui relève du marché unique du vote à la majorité qualifiée.
- 13 Le traité de Maastricht signé en 1991 instaure l'Union européenne et mène l'intégration économique à son terme (union économique et monétaire, monnaie unique, banque centrale indépendante, etc.). Mais, en même temps, il pose des fondements d'une construction politique, diplomatique et de défense, de prémices de nouvelles politiques communautaires (économiques, industrielles, d'environnement, de solidarité régionale, etc.), d'une citoyenneté européenne et d'une Europe sociale (sans la Grande-Bretagne). Il fait référence au principe de « subsidiarité », qui veut que la Communauté n'intervienne que « si et dans la mesure où les objectifs qui lui sont assignés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats œuvrant isolément ».
- 14 Alors que la construction européenne s'était menée jusque là selon la seule logique de la concurrence et du marché, on a assisté ainsi à l'émergence de deux autres logiques, à la fois en coexistence et en concurrence avec la première : celle de la coopération entre les acteurs des différents pays et celle de la solidarité.
- 15 En même temps que se développe la mondialisation et que s'approfondit l'intégration européenne, le « recentrage sur le micro-social » se manifeste aussi bien par la vitalité des associations locales que par le retour des relations de proximité, ou par le développement de l'appartenance et de l'identification des individus à des réseaux sociaux ouverts,

fluides, informels, sans hiérarchie permanente, fondés davantage sur la recherche de l'efficacité concrète que sur des références idéologiques.

- 16 Aujourd'hui notre sentiment d'appartenance est pluriel, nos références sont multiples. Hier, nous nous définissions de manière beaucoup plus simple et claire : comme habitant de telle localité et comme citoyen d'un Etat. Dorénavant, nous nous reconnaissons tout à la fois comme habitant d'un quartier, d'une commune, d'une agglomération, comme originaire et/ou inséré de telle région, comme citoyen de tel Etat et comme européen, voire même de la planète.
- 17 Cette mutation prend également appui sur un profond mouvement culturel : l'élévation des niveaux d'éducation, d'information et de culture se traduit en aspirations croissantes à la maîtrise du destin individuel et collectif, à l'expression, à la participation aux décisions et à leur mise en oeuvre, au rapprochement des niveaux de gestion, à la prise en charge par chaque groupe, chaque collectivité, du maximum de ses propres affaires.
- 18 L'autonomie supplémentaire accordée dans beaucoup de pays européens aux collectivités territoriales par rapport à l'Etat central ne s'accompagne pas d'un réel désengagement de celui-ci. Il conserve de multiples moyens d'influence et d'orientation, en particulier par la réglementation et l'allocation de ressources, et s'en donne de nouveaux. Mais l'Etat central tend à n'être qu'un des acteurs parmi d'autres.

II. La légitimité de l'action publique

- 19 La fin des années 1970 et les années 1980 et 1990 ont été marquées par un profond retournement idéologique, avec le retour des arguments en faveur d'un Etat minimal, la demande d'un retrait sensible ou total de ses interventions dans le domaine économique et même social. L'incapacité des différentes politiques publiques à pallier, depuis trente ans, la montée du chômage et de la pauvreté a redonné vigueur aux vieilles interrogations sur l'efficacité des interventions publiques. Les critiques traditionnelles de l'intervention de l'Etat sont réapparues au grand jour : gaspillage, poids excessif des impôts, alourdissement des coûts des entreprises, etc. L'Etat a été accusé de paralyser l'appareil économique, de mal gérer, de brimer l'initiative individuelle, de transformer les citoyens en assistés, voire de protéger les médiocres et d'engager les pays sur la voie de la décadence. Une vague néo-libérale a profondément mis à mal la légitimité de l'Etat et de toute forme d'action publique.
- 20 Pourtant, l'action publique n'a pas perdu sa raison d'être. Elle s'est construite historiquement dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de la société, ce que le marché seul ne permettait pas. Historiquement, la construction de l'Etat-nation a signifié le dépassement des loyalismes particuliers et une certaine garantie de l'intérêt général, en tant qu'accès de tous aux droits fondamentaux et à certains services assurés par l'Etat.
- 21 La légitimité de l'intervention de toute instance publique repose sur l'essence de sa fonction dans la société, comme garant de l'intérêt commun ou général, du bien-être et de la paix civile de la collectivité humaine ainsi constituée. L'homme est à la fois, de manière indissociable, un individu et un être social. Tout groupe est unité contradictoire entre conflits et intégration sociétale, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte.

- 22 Tout groupe social (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de la « société » ou de l'Etat) a un intérêt collectif de groupe, dont le fondement est d'éviter le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent ; la volonté de vivre ensemble implique la pacification.
- 23 Par delà l'opposition de l'individu et du groupe, l'intérêt de chaque individu ne repose pas seulement sur son exacerbation, mais aussi sur la pacification du groupe ; en même temps, celle-ci suppose la reconnaissance de l'individu comme sujet, de la légitimité de ses intérêts particuliers, de l'égalité de ses droits et devoirs. Une réelle pacification implique, dans tous les domaines, l'existence de formes d'expression et de modes de régulation de la conflictualité présente dans tout groupe comme dans chaque individu ; la violence n'est le plus souvent que le mode antagoniste d'expression de différences, voire de contradictions, qui se sont accumulées faute de pouvoir s'exprimer.
- 24 A chaque niveau, il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt général. Les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux.
- 25 L'essence de la fonction de l'action publique est d'être le garant de l'intérêt commun ou général de la collectivité humaine ainsi constituée, et repose sur un « tryptique de légitimité » :
- la garantie des droits fondamentaux de chaque habitant,
 - les solidarités nécessaires pour assurer la cohésion économique, sociale et territoriale,
 - la préparation du long terme, d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.
- 26 Construire cet intérêt collectif de groupe (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de l'Etat) implique de prendre en compte la diversité des intérêts et aspirations qui s'expriment, d'en organiser la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population.
- 27 Les autorités publiques sont en effet les seules instances de la société à pouvoir élaborer, décider et mettre en oeuvre une stratégie globale de pacification, d'organisation, de cohésion, de contrôle et de développement de la société.

III. Recomposer l'action publique

- 28 Recomposer l'action publique implique de prendre en compte l'ensemble des rapports des instances publiques et de la société. Ainsi, au contraire de la plupart des analyses et théories qui posent l'Etat soit comme séparé, soit comme fusionné par rapport à la société, c'est en termes d'unité contradictoire que ces rapports doivent être appréhendés, en prenant en compte l'Etat comme élément du système, avec son autonomie comme partie d'un tout et ses relations dialectiques avec celui-ci. Par la multitude de ses rouages et institutions, politiques et administratifs, par la multiplicité de ses interventions,

ponctuelles ou globales, l'Etat est profondément immergé dans la société ; l'un et l'autre sont étroitement imbriqués.

- 29 L'étude des rapports dialectiques entre les collectivités publiques et la société implique tout d'abord de prendre en compte le fait que cette dernière est tout à la fois une et diverse, qu'elle est composée d'une infinité d'individus et de groupes qui rassemblent ceux-ci selon une multitude de réseaux maillant le tissu social. Ce rapport diversités-unité-diversités, comme unité contradictoire, est décisif.
- 30 Par son immersion en profondeur dans la société, à tous les niveaux du corps social, en contact étroit avec les groupes, corporations et réseaux qui le constituent, l'Etat peut agréger la multiplicité des aspirations et intérêts qui s'expriment, les réguler, dégager des orientations stratégiques qui concourent à l'unité de la société, les légitimer et les mettre en oeuvre.
- 31 Encore faut-il que les instances publiques non seulement permettent, mais favorisent l'expression de la diversité des situations, des besoins, des aspirations, des intérêts. Cet enjeu d'une démocratie intégrale n'est pas un supplément d'âme, mais un besoin essentiel, vital, pour la régulation de collectivités complexes et qui se complexifient. La régulation repose toujours sur des arbitrages entre des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent.
- 32 Mais pour qu'il y ait arbitrage efficace et quelque peu stable, il faut préalablement que toutes les propositions et issues puissent s'exprimer à égalité. Cette expression permet non d'éviter l'existence d'effets pervers, inhérents à toute action sociétale, mais d'en limiter l'ampleur et d'en corriger rapidement les défauts. En matière de régulation de la société, il y a toujours supériorité du collectif sur l'individuel. Toute entrave à l'expression d'une composante du corps social est une mutilation pour l'ensemble de celui-ci. La reconnaissance de l'existence d'oppositions d'intérêts, de contradictions dans tout groupe humain est la condition même de son existence comme groupe et de la définition de son intérêt commun.
- 33 L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le cas dans de nombreuses cultures politiques, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité. Fondamentalement, la légitimité de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs (écologistes - programme nucléaire). Il est de la responsabilité de l'instance publique, non seulement de ne pas entraver le développement de contre-pouvoirs, mais de susciter, promouvoir, organiser leur expression, ce qui implique la reconnaissance de leur pleine autonomie d'organisation, de critique et de proposition. Un moyen important consiste à impulser, dans tous les domaines, l'évaluation démocratique, pluraliste et contradictoire des actions publiques.
- 34 Cette orientation implique de ne pas rester figé sur la défense des formes anciennes de l'intervention publique, mais de la redéployer, qualitativement et quantitativement, pour lui permettre d'exercer pleinement ses responsabilités de régulation. Certaines fonctions qui relevaient de la puissance publique peuvent être progressivement remplacées par des initiatives privées, à mesure que se développent les compétences (formation, progrès technique, innovations), les mécanismes de marché (marchandisation des services) et la complexité de la société (spécialisation des fonctions, différenciation de la demande). Mais ce désengagement de l'instance publique lui attribue des responsabilités nouvelles en matière de régulation de ces nouveaux systèmes. Pour assurer l'essence de sa fonction,

la collectivité publique doit, plutôt que de faire elle-même, inciter à faire et en même temps réguler aussi finement et démocratiquement que possible le jeu des différents acteurs concernés. Elle gagnera en efficacité ce qu'elle peut sembler perdre en boulimie d'interventions.

- 35 Cette recomposition de l'action publique se manifeste en particulier en matière de régulation et de construction d'un système d'intérêts généraux.
- 36 Je définirai la « régulation » comme modes d'ajustements permanents d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables. La régulation recouvre donc la « réglementation », (les lois et contrats), le « contrôle » de leur exécution, ainsi que les nécessaires adaptations. S'il y a « régulation », c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées et sont remises en cause - en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs.
- 37 La régulation de la société relève d'une combinatoire associant les mécanismes de marché et l'intervention publique. C'est dans cette articulation que s'exprime, de manière conflictuelle, l'intérêt collectif ou général du groupe ou de la société. La régulation de tout groupe social correspond aux interactions entre les intérêts particuliers de chaque composante du groupe et l'intérêt commun ou général de celui-ci. Elle permet d'éviter que la coexistence d'intérêts et d'aspiration différents et contradictoires ne se traduise par le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous.
- 38 Toute régulation implique une série d'arbitrages entre des intérêts différents – compte tenu à la fois de la diversité des acteurs, des échelles temporelles prises en compte (intérêts des générations futures), des spécificités territoriales, etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et accepté, il faut préalablement que toutes les propositions puissent s'exprimer à égalité.
- 39 La régulation ne saurait donc relever ni des seuls responsables politiques, ni de la seule expertise administrative, mais de la confrontation de la pluralité des approches. Elle implique de mettre l'accent sur la transparence, la délibération collective et l'intervention des populations et citoyens, tant le contrôle sociétal est le garant de l'efficacité de la régulation.
- 40 Cette problématique de la régulation implique d'une part de développer une évaluation multicritères et la pluralité d'expertises, d'autre part de rompre avec les conceptions interventionniste, centralisatrice, uniformisatrice, bureaucratique et autoritaire, de l'action publique. L'existence de contre-pouvoirs n'est pas, comme c'est le cas dans la culture politique française dominante, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité.
- 41 Cette orientation implique de ne pas rester figé sur la défense des formes anciennes de l'intervention publique, mais de la redéployer, qualitativement et quantitativement, pour lui permettre d'exercer pleinement ses responsabilités.
- 42 La régulation est une composante de l'action publique et les autorités publiques ne sauraient s'en dessaisir totalement sur un « régulateur indépendant », car il s'agit d'une responsabilité relevant de l'essence même du politique. Il faudrait passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ». Une régulation publique efficace et responsable doit associer, à chaque niveau, tous les acteurs concernés : non seulement les autorités et organes publics, mais aussi les citoyens, les collectivités locales et les élus

(nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. La transparence des informations, procédures et rapports permet un véritable contrôle sociétal. Associer tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la régulation publique.

- 43 Le cadre traditionnel de définition de l'intérêt général apparaît aujourd'hui fortement déstabilisé du fait de la conjonction de plusieurs facteurs :
- l'Etat-nation est écartelé entre, d'un côté, la construction européenne et l'internationalisation, de l'autre, la montée du « local », la décentralisation et le recentrage sur le microsocial ; d'une part, les économies et sociétés sont de plus en plus interdépendantes, d'autre part, les intérêts locaux ou particuliers n'acceptent plus, sans avoir leur mot à dire, de se soumettre à un intérêt « supérieur » ;
 - la rationalité technico-économique est contestée par l'existence d'autres critères, comme la protection de l'environnement, l'écologie, la prise en compte des générations futures ;
 - l'augmentation des niveaux d'information et de culture, qui débouche sur des demandes de maîtrise, de participation, de démocratie, de contre-pouvoirs, de prise en compte de la société civile.
- 44 Il y a donc panne de construction de l'intérêt général.
- 45 L'enjeu est donc de concevoir un nouveau cadre accepté de définition de l'intérêt général, agrégeant :
- d'une part, le local, le régional, le national et l'europpéen,
 - d'autre part, le court, le moyen et le long terme,
 - enfin, le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel.
- 46 Cette problématique pose d'abord la question de l'emboîtement des intérêts généraux d'échelles spatiales différentes. Pour la tradition française, juridiquement il n'y avait d'intérêt général que national, et en cas de conflit d'intérêts collectifs entre collectivités d'échelles différentes, l'intérêt de l'échelle la plus grande primait en principe sur l'intérêt collectif le plus petit. L'emboîtement entre les intérêts généraux était « descendant ». Les fondements de cette approche centralisée et « descendante » de l'intérêt général ont des origines anciennes en France et reposaient sur deux types d'arguments : économique - les performances du tout étant censées être supérieures à la somme des performances des parties ; politique - si on donne du pouvoir aux unités de base, elles ne prennent pas en compte les enjeux d'échelles supérieures.
- 47 La seconde question est celle de l'emboîtement des échelles temporelles pour concilier des intérêts généraux à court, moyen et à long terme, mettre en rapport l'intérêt général à très long terme, celui des générations futures, et l'intérêt général des générations actuelles. Se trouve ainsi directement reposée la question du rapport entre le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel. Le contexte idéologique international néo-libéral des années 1980 a favorisé le retour d'un utilitarisme économiste, qui considère que c'est le marché qui dégage un optimum et définit pour l'essentiel l'intérêt général ; en même temps, on assiste à des mises en cause croissantes aussi bien de la dictature de l'économisme que de l'exclusivité du marché. Cette situation amène à mettre l'accent sur le processus d'élaboration de l'intérêt général.
- 48 Ce qui fait qu'un intérêt est général n'est pas qu'une rationalité unique l'ait défini comme intérêt général, mais qu'un processus a fait qu'une collectivité d'individus ou d'institutions l'admet comme intérêt général. L'intérêt général émerge à partir des rationalités multiples des participants aux jeux sociaux, économiques et politiques. Le rôle des autorités publiques doit être un travail de préparation, de mise en relations, mais

surtout de connaissance et d'approfondissement à travers l'écoute des personnes, la compréhension attentive, respectueuse du caractère rationnel de leurs positions respectives, et l'analyse des jeux qu'elles jouent pour les promouvoir et éventuellement les concilier. Cette mutation implique une autre conception du rôle de l'Etat : son rôle n'est pas d'imposer un intérêt général dont il aurait la propriété, mais d'assurer les régulations indispensables à la société.

- 49 Dans un contexte marqué par des mutations à la fois institutionnelles (la décentralisation, l'Europe), économiques et spatiales (globalisation et re-territorialisation), sociales et culturelles (identités sociales, locales), et par l'émergence de nouveaux enjeux (de la qualité de l'environnement local à l'avenir de la planète), le principe de subsidiarité² peut aider à construire et gérer un « système d'intérêts généraux ». Il implique qu'une communauté de rang supérieur ne doit pas traiter un problème qui peut être pris en charge efficacement par une communauté de rang inférieur. C'est au cas par cas qu'il convient d'apprécier dans un souci d'efficacité si tel objectif doit relever de tel échelon.

IV. L'enjeu européen

- 50 L'enjeu central de l'intégration européenne, qui apparaît clairement à propos de la place de l'action publique est aujourd'hui de savoir si l'Union européenne se limitera à être un grand marché organisé autour du respect des règles de la concurrence, ou si elle représentera, comme le sont, à leur manière, compte tenu de leur histoire, chacune des sociétés européennes, un ensemble structuré économique, social, culturel et politique, d'équilibre et de cohésion, contribuant ainsi à lui redonner sens pour les citoyens.
- 51 Depuis un demi-siècle, les Communautés, puis l'Union européenne disposent de certains attributs de puissance publique, tenant à des délégations volontaires croissantes de souveraineté décidées par les Etats membres ; des politiques publiques sont définies et mises en œuvre dans une démarche de type supra-national.
- 52 Pour autant, l'Union européenne n'est pas un Etat au sens habituel, ni un super-Etat, mais une construction politique et institutionnelle originale, sans précédent dans l'histoire, sans modèle pré-établi, qui se définit de manière progressive, à travers avancées, crises et difficultés, sur la base de compromis successifs.
- 53 On ne peut donc apprécier ni la situation actuelle ni les enjeux d'avenir de l'Union européenne, en particulier ceux du traité constitutionnel à partir des catégories et références traditionnelles : les débats pour savoir s'il s'agit d'un « traité » ou d'une « constitution » à partir des catégories classiques sont sans aucun intérêt ; c'est d'ailleurs pour cela qu'a été créée la catégorie innovante de « traité constitutionnel ».
- 54 De la même manière, on ne peut prendre comme critère de jugement les références nationales traditionnelles : l'Europe se construit à plusieurs, en intégrant des histoires, traditions et cultures à la fois diverses et convergentes ; l'Union européenne ne sera jamais le décalque des traditions françaises, mais une construction originale plurielle, à la fois unie et diverse.
- 55 On ne peut davantage prendre comme référence une construction intellectuelle correspondant à un idéal, mais sans rapport avec les réalités.

- 56 L'objectif que doit rechercher l'Union européenne est de retrouver, de reconstruire, une dynamique et un cercle vertueux :
- au niveau communautaire, compte tenu de la multiplication des échanges, de la mondialisation et de l'impossibilité de développer une telle stratégie par Etat membre ;
 - en conjuguant trois dimensions, l'économique, le social ET l'environnemental, dans une problématique de développement durable.
- 57 Dès lors, la responsabilité de l'UE et des institutions européennes doit être de jouer un rôle d'incitation et d'entraînement, en lien étroit avec les Etats membres dans le cadre du principe de subsidiarité.
- 58 Il ne s'agit plus seulement d'« achever le marché intérieur », mais de le faire dans une stratégie d'équilibre et de convergence des facteurs économiques, sociaux et environnementaux. En même temps, l'objectif de l'UE doit être de dépasser l'objectif du « marché intérieur » par une intégration dynamique des objectifs en termes d'emploi, de protection sociale, de recherche-développement, de développement des infrastructures nécessaires, de cohésion sociale et territoriale, de protection de l'environnement, etc.
- 59 Ce dépassement implique de redéployer clairement en ce sens les moyens de l'UE, qu'ils soient économiques, politiques, budgétaires, etc. Ainsi, on ne peut admettre d'un côté la définition d'objectifs ambitieux en matière de réseaux trans-européens, de l'autre l'absence de financements à la hauteur des objectifs.
- 60 Les politiques de l'UE doivent clairement comporter des objectifs directement appréciables par les citoyens européens en matière de réponse à leurs attentes, ce qui suppose de les associer davantage à leur élaboration, à leur pilotage comme à leur évaluation.
- 61 Il existe ce que l'on peut appeler un « modèle européen de société ou de civilisation » qui, du fait de son histoire, de sa culture, des mouvements sociaux qui l'ont marqué, en particulier au cours des deux derniers siècles, repose sur une série de relations spécifiques, d'unités contradictoires, qui sont autant de tensions, et qui ne se manifestent pas de la même façon ailleurs qu'en Europe : entre individu et collectif, droits et devoirs, libertés et contraintes, concurrence et solidarité, compétition et égalité, capital et travail, flexibilité et sécurité, travail et autres formes de la vie sociale, marché et intérêt général, public et privé, économie et social, ouverture et repli, participation et retrait, responsabilité et domination, autorité et démocratie, centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration, progrès et réaction, changement et tradition, expansion et ancrage, nation et internationalisme, consommateur et citoyen, etc.
- 62 C'est ce modèle – et les valeurs sur lesquelles il repose – qu'il s'agit aujourd'hui de défendre et de promouvoir dans la mondialisation. Il suppose de redonner sens au politique et à l'action publique.

NOTES

1. J'utilise le concept d'« unité contradictoire », en tant qu'opposition et unité de contraires, en lieu et place du terme de contradiction. La dialectique a trop souvent pris, en particulier du fait de la non assimilation d'une vulgate d'ailleurs faussement marxiste, un tour mécaniste, consistant en particulier à sous-estimer l'unité des contraires dans la contradiction, ce qui lui a fait perdre l'essentiel de sa pertinence. En fait, dans toute contradiction les deux aspects d'une part sont mutuellement liés, s'imprègnent réciproquement, s'interpénètrent et dépendent l'un de l'autre, chacun étant la condition d'existence de l'autre, et d'autre part s'opposent l'un à l'autre et se convertissent l'un dans l'autre. Une tendance génère toujours une contre-tendance.

2. Le principe de subsidiarité est souvent faussement présenté comme donnant dans chaque circonstance la priorité aux échelons locaux, à moins que ceux-ci ne délèguent leurs responsabilités aux échelons supérieurs nationaux ou communautaires. Certains prétendent ainsi que la définition et l'organisation des services d'intérêt général dans l'Union européenne relèveraient pour l'essentiel des Etats ou des autorités infra-nationales. En fait, l'article 5 du traité explicite la référence de l'Union européenne au principe de « subsidiarité » : « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* ». Ainsi, la règle de subsidiarité stipule qu'une communauté de rang supérieur ne doit pas traiter un problème qui peut être pris en charge efficacement par une communauté de rang inférieur. C'est au cas par cas qu'il convient d'apprécier si tel objectif doit relever de tel échelon et ceci dans un souci d'efficacité.

RÉSUMÉS

La période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a été marquée en Europe occidentale par une croissance particulièrement rapide reposant sur un cercle vertueux entre progrès économique et progrès social, ainsi que sur un rôle important d'incitation et d'entraînement de l'action publique.

Cette dynamique s'est cassée dans les années 1970 du fait de la convergence d'un côté la mondialisation et l'intégration européenne, de l'autre le recentrage sur le microsocial, les deux phénomènes s'auto-entretenant et mettant en cause la place et le rôle de l'action publique.

Pourtant, l'action publique n'a pas perdu sa raison d'être. L'essence de la fonction de l'action publique est d'être le garant de l'intérêt commun ou général de la collectivité humaine. Les autorités publiques sont les seules instances de la société à pouvoir élaborer, décider et mettre en oeuvre une stratégie globale de pacification, d'organisation, de cohésion, de contrôle et de développement de la société.

Recomposer l'action publique implique de la redéployer, qualitativement et quantitativement, pour lui permettre d'exercer pleinement ses responsabilités de régulation. Cette recomposition se manifeste en particulier en matière de régulation et de construction d'un système d'intérêts généraux.

Dès lors, la responsabilité de l'Union européenne doit être de jouer un rôle d'incitation et d'entraînement, en lien étroit avec les Etats membres dans le cadre du principe de subsidiarité.

AUTEUR

PIERRE BAUBY

Docteur en science politique, chercheur et enseignant en science politique, auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le service public*, Flammarion, 1997 ; *L'Etat-stratège*, Editions ouvrières, 1991 [pierre.bauby@noos.fr].