

Ciriec
international

CIRIEC
Italia

24ème Congrès International du CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

ACTION PUBLIQUE ET INTÉRÊT GÉNÉRAL

Pierre Bauby

Docteur en science politique
Directeur de l'Observatoire Electricité et sociétés d'EDF

(France)

Communication libre

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. Ce sont les années de l'émergence et de la pleine efficacité d'un nouveau mode de développement, le fordisme.

La dépression longue des années 1930 avait amené la mise en cause du mode d'accumulation et de régulation concurrentielle issu de la grande dépression de la fin du XIXe siècle ; c'était un régime d'accumulation extensive, basé sur les techniques de la première révolution industrielle, qui avait, grâce au développement du monopolisme et du taylorisme, permis la production de masse, mais, faute d'un mode de régulation adapté, pas de consommation de masse, le salaire fluctuant avec le mouvement des affaires autour d'une norme de consommation relativement stable. Périodiquement, intervenaient ainsi des crises de surproduction.

Le fordisme, au contraire, permit cette articulation, au sein de chaque Etat-nation et généra le cercle vertueux des « Trente glorieuses » : 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 contradictoire (1) intérêt d'ensemble/intérêt individuel immédiat appelait une intervention active de l'Etat 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 »).

En France (mais pas seulement), le rôle de l'Etat a été particulièrement important dans la mise en place d'un rapport salarial assurant la croissance régulière du salaire réel, mais aussi par la mise en oeuvre de grands programmes technologiques (aéronautique, électronique, nucléaire, spatial,...), par l'impulsion et l'orchestration, dans les années 1960, de la concentration des entreprises pour constituer dans chaque secteur un ou deux groupes aptes à faire face à l'ouverture des marchés européens et mondiaux (les « champions nationaux »), par la création de l'ENA et le développement de la « technocratie », par de nouvelles institutions, les nationalisations et la planification.

(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.

Les nationalisations de la Libération représentèrent moins une avancée vers le socialisme qu'un pas vers l'intervention de l'Etat dans l'économie et vers une réorganisation de caractère technocratique : le capital privé était incapable d'apporter le dynamisme et de financer les investissements nécessaires pour rattraper des années de développement anémique et un secteur public étendu donnerait à l'Etat les moyens d'agir sur l'économie.

La création du Commissariat général au Plan fut justifiée par les nécessités de répartir de maigres ressources, de faire face aux nécessités urgentes de la reconstruction et d'obtenir l'aide américaine (le Plan Marshall). L'Etat joua un rôle de direction effective de l'économie, fixant les prix, organisant la reconstruction et la modernisation. Mais la planification visait aussi à rassembler les « éléments vitaux » du pays (hauts fonctionnaires, experts, patrons, syndicalistes) pour élaborer les conditions d'une réelle modernisation économique, basée sur la productivité et la compétitivité ; ce second aspect devint le symbole de l'économie « concertée ».

Dès 1946, l'Etat était devenu le premier consommateur, producteur, employeur et chercheur du pays. Il disposait de pouvoirs de réglementation importants concernant l'investissement, le crédit, les prix, les salaires ou le commerce extérieur.

L'ÉPUISEMENT DU FORDISME

A partir du milieu des années 1970 se développe une crise économique qui 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 de 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'Etat.

L'Etat et les instances publiques ne peuvent 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 le microsocial, de l'autre la mondialisation. Comme on le dit souvent, l'Etat est trop grand pour les petites choses et trop petit pour les grandes choses. Et les deux phénomènes auto-entretiennent : l'intégration européenne et la mondialisation s'accompagnent, dans le même mouvement, de la reterritorialisation.

Action publique, microsocial et décentralisation

D'un côté, 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. L'hypercentralisation de l'Etat en France était devenue un obstacle à une réponse adaptée à chaque situation concrète. Cette inflexion prend également appui sur un profond mouvement culturel de la société française : 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.

La décentralisation politico-administrative a tenté d'adapter l'Etat français à cette nouvelle donne, mais elle ne doit pas seulement être appréhendée en opposition à la centralisation, mais dans l'unité contradictoire décentralisation-centralisation. On peut ainsi montrer que la première a renforcé la seconde. : la décentralisation, telle qu'elle a été mise en oeuvre à partir de 1982 en France, correspond en quelque sorte à une décentralisation de « petits pouvoirs » permettant une centralisation accrue des pouvoirs essentiels ; débarrassé de tout un flot de problèmes annexes, l'Etat central peut mieux concentrer ses moyens sur ses fonctions stratégiques. Elle amène par ailleurs les élus locaux à se « responsabiliser », à endosser eux-mêmes la « gestion de la pénurie » et des conséquences de la crise, à prendre et à assumer des mesures impopulaires, tout en gagnant des ressources en termes de pouvoir. Elle fait également reporter sur la fiscalité locale et les élus locaux la responsabilité de la hausse des « prélèvements obligatoires ».

L'autonomie supplémentaire accordée aux collectivités territoriales par 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, tels les contrats de Plan Etat-régions qui couvrent des domaines divers et étendus (éducation, formation professionnelle, culture, environnement, urbanisme et logement, transports, agriculture, industrie et recherche,...) et représentent environ la moitié des budgets régionaux. Par ailleurs, le fait que la répartition des compétences ait privilégié le cadre départemental au détriment du cadre régional témoigne de la volonté de l'Etat central de limiter les prérogatives d'instances susceptibles de le concurrencer dans certains domaines.

Correspondant à un mouvement profond de la société française depuis une trentaine d'années, la décentralisation partielle opérée à partir de 1982, même si elle représente la plus importante réforme des structures administratives et des institutions territoriales depuis un siècle, constitue plus un réaménagement de l'organisation et de l'articulation de l'Etat qu'une réelle transformation de ses rapports à la société. Le développement des aspirations à la participation aux décisions, à leur maîtrise individuelle et collective, à la prise en charge par chaque groupe, chaque collectivité, du maximum de

ses propres affaires, implique davantage d'audace que les réformes jusqu'ici mises en oeuvre.

Action publique et mondialisation

En même temps que la décentralisation cherchait à apporter des réponses institutionnelles au recentrage sur le microsocial, se poursuivait le processus de mondialisation. 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 (5,3% par an contre 1,9% de 1984 à 1994 pour l'ensemble de l'OCDE). Plus encore que leurs exportations, les grandes entreprises ont développé leurs établissements à l'étranger par un essor sans précédent de l'investissement direct, croisé entre les trois pôles de la « triade » (Etats-Unis, Japon, Union européenne). Les plus innovatrices des 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.

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.

L'extension du marché mondial, l'internationalisation des marchés financiers et les enjeux environnementaux devraient impliquer l'existence d'instances mondiales de régulation, dont l'ONU et les grandes conférences mondiales dont elle a pris l'initiative sur la population, le développement social, le développement durable, l'égalité des hommes et des femmes, etc. ne représentent que les prémices. Il est sans doute utopique de penser à un gouvernement mondial capable de corriger les défaillances et effets indésirables de la mondialisation, mais la seule régulation des marchés n'est pas à même d'apporter des issues.

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.

Action publique et intégration européenne

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les responsables des pays européens ont été confrontés à une série de défis : comment éviter le résurgence du nazisme ; comment résister aux pressions et menaces de l'URSS ; comment, surtout, empêcher le retour des conflits séculaires, en particulier entre la France et l'Allemagne. L'idée d'intégration européenne, présente dès le XVIIe siècle, est devenue motrice. 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.

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. Prenant en compte l'internationalisation des échanges, 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 une politique agricole commune. En 1957, étaient signés les traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). De cette façon se construisit un ensemble économique progressivement supranational. Mais, pour les « pères fondateurs », l'unification économique n'était qu'un moyen au service d'une construction politique.

Dès lors, la logique de construction européenne a été fondée de manière quasi exclusive sur l'économie, avec comme perspective un marché commun, puis unique comportant trois caractéristiques : un ensemble supranational, puisqu'une part croissante des normes « nationales », découlant des domaines de compétence de la Communauté, sont élaborées à Bruxelles et décidées à la majorité ; 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 quasi unique.

En même temps fut instaurée la politique agricole commune, qui resta longtemps la seule politique européenne commune. Son fondement, l'action par les prix, repose sur la création d'un marché entièrement régulé par les pouvoirs publics et isolé du marché mondial par un système d'« écluses ».

L'Acte unique de 1986 visait à couronner l'édifice économique en préparant pour le 1er janvier 1993 un « grand marché unique ». 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, mais pas pour les politiques communes, du vote à la majorité qualifiée, ce qui induit une démarche de type fédéral puisqu'un Etat peut se faire imposer ce qu'il ne veut pas. Mais le maintien, dans de nombreux domaines, de la règle de l'unanimité confère un droit de veto à chaque Etat. Il en est ainsi en matière de fiscalité, ce qui empêche toute harmonisation et débouche sur des formes de dumping fiscal. Cette concurrence entre systèmes fiscaux tend à produire un ajustement sur les normes les plus permissives.

Le traité de Maastricht signé en 1991 instaure l'Union européenne. Il prévoit de franchir une nouvelle étape dans l'unification et l'intégration économique (union économique et monétaire, monnaie unique, banque centrale indépendante, etc.), sur la base, plusieurs fois répétée, du « respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ». Mais, en même temps, il pose des fondements d'une construction politique, diplomatique et de défense, de prémices de politiques communautaires (économiques, industrielles, d'environnement, de solidarité régionale, etc.), d'une citoyenneté européenne et d'une Europe sociale (certes sans la Grande-Bretagne), autant d'éléments relégués au second plan ou même absents jusque-là. Il institue une « citoyenneté européenne », certes encore limitée à l'extension de la citoyenneté nationale et au droit de vote et d'être élu aux élections locales et européennes. Il engage les fondements d'une construction diplomatique et de défense, avec le « deuxième pilier », politique étrangère et de sécurité commune. Un « troisième pilier » concerne la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. 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 ».

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. Pour autant, les dispositions et perspectives nouvelles contenues dans le traité de Maastricht en sont globalement restées au stade de potentialités et n'ont pas connu de véritable mise en oeuvre ; l'intégration européenne est restée déséquilibrée et l'aspect monétaire est resté moteur avec la prégnance des critères de convergence pour l'instauration de la monnaie unique pour le 1^{er} janvier 2002.

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.

Il existe en effet 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. Ces rapports ne sont évidemment pas stables dans le temps, mais évoluent en fonction des attentes, aspirations, besoins et rapports de forces.

L'Etat en Europe est un Etat social, et cela bien avant que les Etats ne s'intègrent dans l'Union. Ils ont tous apporté avec eux le sens de la responsabilité de la collectivité face aux besoins des citoyens. Dans tous les Etats de l'Union, les droits sociaux sont, à des degrés différents, respectés, défendus et promus. Il y a un espace commun qui a une dimension sociale. Dans la tradition européenne les droits sociaux et les droits civiques sont inséparables. L'affirmation de l'égalité de dignité de chacun et de son droit égal à la participation politique constitue la base de la conception de la citoyenneté.

LA LEGITIMITE DE L'ACTION PUBLIQUE

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, pendant plus de vingt 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 le 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.

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.

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.

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.

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.

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.

L'essence de la fonction de l'instance 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.

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.

L'Etat - mais cela peut être étendu aux autres instances publiques - est en effet la seule instance 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.

Cela passe par une profonde recomposition de l'action publique, qui se manifeste en particulier en matière de régulation et de construction d'un système d'intérêts généraux.

L'ETAT-REGULATEUR

En une dizaine d'années, le concept de « régulation » a enregistré en France un succès foudroyant en économie et en sciences sociales. Pourtant, il est pour l'essentiel étranger à notre histoire et à notre culture économique, administrative et politique. Il

est employé dans de nombreux secteurs, avec des sens assez divers, et son usage est rarement défini avec précision.

Pour ma part (2), 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.

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.

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.

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.

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.

(2) Pierre Bauby, *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

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. Elle conduit à interroger la multiplication récente d'agences de régulation et d'arbitrage para-étatiques, ce que l'on appelle en France des « autorités administratives indépendantes », comme les commissions des opérations de bourse, du droit de réponse, de la concurrence, d'accès aux documents administratifs, ou de l'informatique et des libertés, le Médiateur, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Comité national d'éthique, et plus récemment l'Autorité de régulation des télécommunications, la Commission de régulation de l'électricité.

Elles exercent leurs activités dans trois domaines principaux : la protection des droits des citoyens en matière d'information et de communication, la régulation de l'économie de marché et la protection des consommateurs, la lutte contre les excès de la bureaucratie. Elles relèvent d'un paradoxe puisqu'apparaissant comme une forme d'auto-limitation de l'exécutif, elles émanent de lui et qu'elles sont composées des grands corps de fonctionnaires. Dans certains domaines, elles contribuent à protéger les droits des citoyens et donc à éclairer la démocratie, à affermir l'Etat de droit. Dans d'autres, elles semblent principalement relever d'une prise de distance de l'exécutif sur des questions particulièrement sensibles, concourant à dégager ses responsabilités, et au-delà celles de l'Etat lui-même, sans se désengager pour autant. Souvent, elles conduisent à dessaisir le politique de ses responsabilités sur des instances qui ne sont pas responsables de leurs actes.

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. C'est à partir du moment où ont été rendus publics les pratiques de corruption ou les scandales du type Crédit Lyonnais, que des mesures ont commencé à être prises pour y remédier. Associer tous les acteurs concernés est un moyen de renforcer la régulation publique.

SUBSIDIARITE ET SYSTEME D'INTERETS GENERAUX

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.

Un bon exemple nous est fourni par la proposition de la Commission de règlement sur les obligations de services publics (OSP) dans les transports terrestres urbains et interurbains, dont les principes risquent d'être généralisés à tous les autres secteurs d'activités.

Au-delà des aspects propres au secteur des transports, trois enjeux apparaissent clairement : 1/ En proposant le principe du contrat de service public obligatoire avec appel d'offres également obligatoire, la Commission contraint une collectivité à mettre en concurrence ses propres entreprises (ou régies directes), ce qui élimine à terme les entreprises communales. En effet, il sera impossible à une collectivité de recréer une régie compétente après avoir délégué le service à un gestionnaire extérieur. 2/ Cela pose la question des libertés de choix et d'administration des collectivités locales. 3/ Que signifie le principe de subsidiarité dans ces conditions, puisque les autorités responsables n'ont plus de réels choix sur des options majeures dans le domaine de leurs transports urbains et interurbains ? La diversité du territoire européen est telle qu'une forme unique d'organisation n'est ni souhaitable, ni envisageable.

Une bonne application du principe de subsidiarité devrait consister à définir des objectifs évolutifs de développement et de qualité des services pour l'ensemble du territoire de l'Union et à laisser le choix aux collectivités territoriales de la forme de prestation des services et de leurs financements, car elles sont mieux à même que quiconque de tenir compte du contexte local. Les objectifs quantifiés de qualité, de développement et de progression doivent être appliqués aux entreprises communales, aux entreprises publiques ou mixtes, comme aux entreprises privées fournissant le service. Ils devraient s'accompagner d'évaluations comparatives régulières de leur efficacité avec la participation de tous les intéressés.

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.

Il y a donc panne de construction de l'intérêt général.

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.

Trois grands conflits opposent les approches de l'intérêt général. Le premier conflit distingue la conception immanente d'un intérêt général issu des intérêts particuliers et la conception transcendante d'un intérêt général propre à la collectivité étatique qui surplombe le champ social. Le deuxième conflit, imbriqué avec le premier, oppose une conception centralisée et unitaire de l'intérêt général qui s'impose à tous, à une conception décentralisée, arbitrale et transactionnelle d'un intérêt général résultant de l'accord dynamique des intérêts particuliers. Le troisième conflit oppose enfin un intérêt général totalisant et unanimiste, qui est celui de tous, à un intérêt général relatif, évolutif qui est celui du plus grand nombre ou de la majorité.

Comment arbitrer entre des intérêts généraux d'échelles différentes, trancher entre différents « intérêts collectifs » territoriaux (communaux, départements, régionaux), l'intérêt général national, et l'intérêt général européen, étant entendu que toutes ces échelles disposent d'institutions ayant une légitimité propre ? Il y a peu encore, en France, la réponse était simple dans son principe : 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 ». Aux difficultés d'emboîtement des échelles spatiales s'ajoutent celles de l'emboîtement des échelles temporelles. Comment concilier entre des intérêts généraux à court, moyen et à long terme, dans quelle mesure l'intérêt général à très long terme peut-il primer sur l'intérêt général des générations vivantes ?

Le principe de la subsidiarité peut aider à dégager des perspectives positives permettant de reconstruire et de 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. 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. Cette définition plus procédurale que substantielle de l'intérêt général semble susceptible d'aider à dégager une légitimité nouvelle pour l'action publique. Personne n'est propriétaire de l'intérêt général ; il n'y a pas, dans une société complexe, une rationalité supérieure qui pourrait s'imposer d'en haut à tous les intérêts. L'intérêt général émerge à partir des rationalités multiples des participants aux jeux sociaux, économiques et politiques. Le rôle de l'Etat n'est pas d'imposer un intérêt général dont il aurait la propriété, mais d'assurer les moyens de construction d'un système d'intérêts généraux.