



Conclusion. L'impérative métamorphose de l'action publique en France et en Europe

Philippe Bance, Jacques Fournier

► To cite this version:

Philippe Bance, Jacques Fournier. Conclusion. L'impérative métamorphose de l'action publique en France et en Europe. Philippe Bance (dir.). L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Éditeur Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2012, 978-2-87775-950-2. hal-01965509

HAL Id: hal-01965509

<https://normandie-univ.hal.science/hal-01965509>

Submitted on 26 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion

L'impérative métamorphose de l'action publique en France et en Europe

Philippe Bance et Jacques Fournier

Les crises économiques qui ont jalonné l'histoire du capitalisme ont, chacune à leur manière, suscité des transformations, des recompositions qui ont préparé l'avènement d'une période nouvelle. A l'instar de la grande dépression des années 1930, l'économie mondiale connaît depuis l'année 2008 une crise historique majeure qui suscite de profonds bouleversements économiques, politiques et sociaux. L'intervention publique y trouve une nouvelle légitimité. Mais, cette nouvelle donne n'est pas le retour de l'État ou d'une intervention publique du passé. Elle marque en effet un besoin de refondation pour faire émerger de nouvelles politiques publiques qui transforment en profondeur les pratiques initiées sous l'impulsion néolibérale. Il convient en d'autres termes d'initier « un processus de destruction créatrice » en matière d'action publique. L'impératif actuel est de réinventer l'intervention publique pour éviter que ne se reproduisent les funestes conséquences de la grande dépression. Mais il s'agit aussi d'instaurer des politiques publiques qui jettent les nouvelles bases d'une économie du 21^{ème} siècle moins exposée aux crises récurrentes, qui en d'autres termes soient porteuses de développement durable. Dans cette perspective, une métamorphose de l'action publique pourrait reposer, en France et en Europe, sur quatre grands principes refondateurs.

1 – Restaurer la « capacité » des autorités publiques

La crise actuelle trouve racine dans les années 1980 et la contraction des marges de manœuvre des autorités publiques. La dérégulation financière, la mise en œuvre des « révolutions conservatrices » américaines et britanniques et le consensus de Washington ont débouché sur des politiques de laisser-faire, d'ouverture à la concurrence et d'autorégulation marchande. Dans les économies développées et plus particulièrement en Europe, les autorités publiques ont perdu une très large part de leurs prérogatives antérieures pour réguler l'activité économique sur fond de mondialisation des économies. Leur capacité d'action pour remédier à des crises qui sont consubstantielles du capitalisme de libre marché, s'en sont trouvées profondément affectées par la mise en concurrence des États, par leur soumission à la « dictature des marchés » (pour reprendre le titre de l'ouvrage de Bourguinat et Briys) et en particulier dans la finance aux agences de notation. La priorité première est dès lors de restaurer ce qu'on peut appeler, en transposant le concept de Sen, la « capacité » des autorités publiques, c'est-à-dire leur capacité à conduire des politiques publiques qui procèdent de choix volontaires et permettent de mener des actions de régulation économique, sociale et environnementale diversifiées, d'allouer des biens publics. L'expérience des dernières décennies montre pourtant que, sous l'emprise de marchés libéralisés et faiblement contrôlés, les autorités publiques mènent des politiques contraintes, défensives, répondant souvent à des attentes de

court terme, et qui ne permettent pas de relever le défi de la refondation de l'action publique.

Les dogmes du néolibéralisme, même s'ils ont souffert de la crise, conservent manifestement une grande influence. Les politiques de libéralisation des services d'intérêt général continuent à s'appliquer dans l'UE, malgré leurs limites, des effets attendus non avérés et l'absence de véritables évaluations (Jennequin et Flacher). Les options néolibérales pourraient même se trouver réhabilitées et rétablies avec plus de force encore que par le passé. Dans la seconde phase de la crise actuelle, marquée par l'envolée de l'endettement public, l'orthodoxie monétariste reste prescriptive et les détracteurs de l'intervention publique, les théoriciens de l'offre, des droits de propriété et autres économistes néoricardiens réitèrent leurs attaques systématiques contre l'intervention publique. Ce n'est pas sans effets sur l'attitude des autorités publiques. On aurait pourtant pu croire en ce début de crise que le retour de l'Etat pour sauver le système bancaire (Rey) et relancer l'économie (Bernier), allaient consacrer un changement de paradigme dans l'analyse économique. C'était sans compter sur « l'effet Boomerang » de l'accroissement de la dette publique (Bance). Les politiques restrictives impulsées en 2011 dans les pays européens par le couple germano-français pour faire face à la crise marquent un retour en force de l'orthodoxie. Un mécanisme suicidaire de compression de la dépense publique est à l'œuvre (Bance, Boual).

Une prise de conscience de l'absolue nécessité de restaurer la capacité publique autour d'un nouveau modèle de relation des Etats aux marchés devrait permettre de refonder l'action publique. Cela devrait s'opérer dans plusieurs domaines. En matière de politique budgétaire, les préconisations sont multiples : promouvoir une coordination européenne plus étroite ; mettre en place de nouveaux instruments (par exemple de fonds de mutualisation de la dette) ; renoncer à l'orthodoxie monétariste pour faire mener à la BCE une politique active de couverture de la dette afin de remédier à la crise ; s'émanciper de la main pesante des marchés (Bance). On devrait également tirer tous les enseignements des dernières années durant lesquelles on a par trop préservé les intérêts particuliers de la finance plutôt que de la soumettre à une logique d'intérêt général (Rey). En matière de politique monétaire, l'UEM est à repenser autour d'une politique qui en fasse un instrument de souveraineté et de stabilité. Le maintien de la zone euro apparaît justifié pour se prémunir de répercussions négatives très coûteuses, de longue persistance et éviter de déséquilibrer les relations économiques internationales (Ülgen). Mais le maintien de la zone euro ne peut rester dominé par l'orthodoxie monétariste de soumission à la stabilité des prix et par l'adoption de simples mécanismes hypothétiques d'incitation par les marchés. Dans le champ de la politique industrielle, il conviendrait de tirer les enseignements de l'occasion manquée des nationalisations bancaires et industrielles de ce début de crise pour repenser des politiques de dynamisation de l'activité économique adossées à la propriété publique. Il faudrait également conduire une politique des services qui ancre les services de proximité aux territoires et permette d'éviter à court terme les baisses directes d'activité, à plus long terme la perte d'attractivité (Jennequin). À propos de l'organisation collective de la satisfaction des besoins, une vision élargie du service public devrait être adoptée qui permette de tenir compte sur le long terme des besoins sociaux présents et à venir (Fournier).

2 – Conduire des politiques publiques multi-niveaux

Par tradition, l'échelon national joue en France un rôle très important pour mener des politiques publiques actives. Cette tradition centralisée n'a pas empêché de s'engager dans la voie de la décentralisation : les lois de 1982 confèrent aux collectivités territoriales d'importantes prérogatives dans la conduite des politiques publiques. La France est également, depuis plus d'un demi-siècle, un pays moteur de la construction européenne. Enfin, pour elle comme pour tout autre pays, dans une économie mondialisée et face au pouvoir des multinationales, la régulation du marché, non seulement financière mais aussi commerciale, sociale, environnementale, s'opère également à un niveau mondial.

Il découle de cet enchevêtrement de niveaux d'intervention de l'action publique, la nécessité, dans une quête d'efficacité, de mener des stratégies différenciées, qui combinent des actions coordonnées de diverses institutions en action et en interaction, pour reprendre sur ce dernier terme l'expression d'Hassentaufel.

La dimension mondiale a été amplement traitée, en particulier par certains auteurs de ce livre, dans un ouvrage de 2011, réalisé dans le cadre du CIRIEC international (Bance et Bernier). Les travaux se concentrent ici plus particulièrement sur les dimensions européenne, nationale et infranationale de l'action publique.

La dimension européenne est devenue fondamentale en matière de conduite des politiques publiques. Il s'agit du cadre structurant fixant les grandes orientations des politiques publiques nationales et infranationales.

L'implication des niveaux nationaux et infranationaux dans la mise en œuvre de l'action publique n'est cependant pas à négliger. Le principe de subsidiarité auquel se réfère l'UE permet d'apporter à cet égard la nécessaire souplesse et de mettre en cohérence les politiques menées aux différents étages de l'intervention publique. Encore faut-il que ce principe soit appliqué pleinement et qu'une représentation européenne purement marchande de l'intérêt général ne vienne pas en limiter la portée. La subsidiarité ainsi conçue autorise la mise en œuvre au plan national de stratégies de dynamisation et d'implication des services d'intérêt général dans des missions de promotion de secteurs essentiels pour l'économie (Fournier, Jennequin). Elle n'exclut pas le recours aux divers instruments d'intervention publique que sont la propriété publique, les entreprises publiques (Bernier). Elle permet la construction d'un système d'intervention faisant appel à des mécanismes de veille stratégique et à de nouveaux indicateurs de bien-être et de développement durable (Jany-Catrice). Elle peut ouvrir la voie à de nouvelles perspectives de développement des services publics (Boual, Fournier, Zadra-Veil), des organisations d'économie sociale et solidaire (Demoustier), de lutte contre les déséquilibres régionaux (Similie) et les inégalités sociales (Aballéa). Encore faut-il pour cela que les États ou que les autorités locales aient une stratégie économique, une vision claire et coordonnée de leur rôle dans l'économie. A quoi bon avoir en effet d'excellents instruments de musique sans la partition ?

3 – Refonder l'action européenne

L'Europe est souvent le niveau pertinent pour infléchir le cours d'une mondialisation qui restreint les marges de manœuvre des Etats et pousse aux dumpings fiscal et social. Mais, une contradiction se fait jour pour ceux qui visent à la fois à construire l'Europe et à bâtir une économie renouvelée. Car, en matière économique, l'Europe a souvent été le cheval de Troie du néolibéralisme. Les principes fondateurs de la construction européenne, qui consistent à mettre en place un marché plutôt qu'un espace politique, ont largement contribué à cet état de fait. Ces traits se sont renforcés depuis l'Acte unique européen de 1986 puis le Traité de Maastricht et apparaissent aujourd'hui particulièrement préjudiciables en phase de crise.

L'ouvrage explore les voies de nouvelles dynamiques qui pourraient être impulsées à l'UE en permettant de concilier deux orientations fondamentales. La première est la construction d'un espace économique commun au sein duquel la concurrence ne joue que dans la mesure où elle est pertinente et utile, ne procède donc pas de choix à caractère idéologique. La seconde est de faire de l'Europe une entité qui n'existe pas seulement par son poids économique mais qui soit également capable, en tant qu'entité politique de promouvoir l'intérêt général par le développement de politiques communes, du service public et la correction des inégalités sociales.

Plusieurs analyses montrent, chacune dans leur domaine, les contradictions et les limites profondes des politiques européennes pour promouvoir cet intérêt général. La libéralisation des industries de réseau n'apporte pas tous les bienfaits escomptés par la théorie, suscite des sous-investissements dans les services publics et limite leur capacité à agir de manière contra-cyclique (Flacher et Jennequin). Les partenariats public-privé, promus par les autorités européennes car perçus comme source de gains d'efficacité pour la collectivité peuvent s'avérer très coûteux pour le partenaire public. Ils sont souvent porteurs de risques élevés pour la collectivité du fait de fortes asymétries d'information au détriment de cette dernière (Zadra-Veil). La contribution des services d'intérêt général à la cohésion de l'UE reste également faible eu égard aux objectifs fixés et aux potentialités de ces services (Similie). La persistance des inégalités sociales en Europe est une autre illustration marquante des faiblesses des politiques européennes. La conception néolibérale qui préside l'Union en constitue une explication première : elle a conduit à déplacer le cursus de la solidarité à la responsabilité, du collectif à l'individuel, des dysfonctionnements sociaux à la psychologisation de la question sociale (Aballéa).

Un dépassement s'impose. Pour refonder l'Europe sur la base de nouvelles dynamiques, l'Union se doit d'être en capacité de définir des politiques publiques communes, d'impulser une conception renouvelée de l'action publique au plan international et de mobiliser les instruments propres de leur mise en œuvre. Il faut en trouver les voies, sur le plan institutionnel (Bauby), en repensant le rôle international de l'Euro (Ülgen), en inventant de nouveaux indicateurs de convergence pour une Europe durable (Jany-Catrice). Il s'agit également de repartir à l'offensive et on ne pourra sans doute le faire qu'à l'initiative et sous l'impulsion d'un noyau suffisant d'Etats réformateurs (Bance et la notion de « coopération renforcée géométrisée proactive »).

4 – Rénover l'action publique par la démocratie

Plus on s'éloigne du niveau local, où chacun est en prise directe avec les enjeux des décisions à prendre, plus il devient difficile de faire vivre la démocratie. On le constate déjà en passant du niveau des collectivités territoriales à celui de l'Etat. Cela devient beaucoup plus évident encore au niveau des institutions européennes. On peut (comme Bauby) voir dans le demi-siècle de la construction européenne un processus original et inédit, apte à servir de modèle pour d'autres régions du monde. Force est de constater cependant le déficit de démocratie dont elle souffre et que révèle le très faible degré d'implication qu'elle engendre chez les citoyens. Les concepts mis en avant (gouvernance conjuguant, euro-démocratie, société civile européenne polymorphe) sont autant de pistes qui peuvent aider à décrypter une évolution institutionnelle encore incertaine.

Confrontées à la crise, assujetties aux contraintes mondiales et européennes, mais aussi remises en cause par les aspirations nouvelles d'une population mieux éduquée, plus autonome et dont la toile multiplie presque à l'infini les possibilités d'expression et de mobilisation, les politiques publiques doivent être repensées. Elles peuvent osciller entre deux objectifs : le pilotage intelligent du vaisseau économique dans la zone de turbulence qu'il traverse aujourd'hui ou son engagement dans la voie d'un nouveau mode de développement. La moralisation du capitalisme ou son dépassement par de nouvelles formes d'expression démocratiques ? Par la force des choses c'est la première orientation qui prévaut à l'heure actuelle. Mais cela conduit également à penser les conditions dans lesquelles pourrait s'affirmer la seconde.

Démocratie politique, démocratie économique, et démocratie sociale devraient se conforter. Elles ont cependant chacune leur tempo. Le circuit long de la démocratie institutionnelle (choix périodique des responsables qui décideront des politiques à suivre, et mise en œuvre de ces politiques par les gouvernements successifs) n'exclut pas le circuit court de l'expression des besoins et de la participation directe à l'organisation et à la gestion de l'entreprise ou du service (Boual, Fournier). Dans le même temps, l'essor des interventions de l'économie sociale, dans le fonctionnement de laquelle l'exigence démocratique est fondamentale, fait émerger des orientations nouvelles. Elles conduisent à rechercher une meilleure structuration des politiques territoriales afin de délivrer des services de proximité (Jennequin). Elles incitent à mettre en complémentarité et en synergie (plutôt qu'en concurrence ou en substitution) l'action publique et les interventions des organisations d'économie sociale et solidaire afin de mieux répondre aux aspirations profondes des populations (Demoustier). Ces exigences d'approfondissement de la démocratie poussent encore à élaborer, en partant de débats citoyens, de nouveaux indicateurs de développement durable qui répondent aux aspirations profondes en guidant l'action publique sur la base des besoins utiles socialement et soutenablement écologiquement (Jany-Catrice).

C'est à partir d'analyses et de conceptions théoriques mais aussi de luttes de terrain, au croisement du service public, de l'économie sociale et du développement durable, que politiques publiques et aspirations sociales pourront se conjuguer pour déboucher sur une alternative post-capitaliste.

Références bibliographiques

BOURGUINAT H. et BRIYS E., *L'arrogance de la finance*, Éditions la découverte, 2009.

CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Peter Lang, 2011

HASSENTAUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2008.

SEN A., *Éthique et économie*, PUF, Paris, 2008