



## Comment redonner du sens à l'action publique ?

Par Benoît JOURJON\*

En rupture avec le processus de dérégulation engagé depuis les années 1970, la crise économique est venue réveiller dans les démocraties occidentales un désir de renforcement du rôle des États.

En réponse à des phénomènes complexes qu'ils ont du mal à appréhender tels que la mondialisation des échanges, la complexification de l'échiquier diplomatique mondial ou la multiplication des scandales (financiers, politiques, sanitaires...), les citoyens attendent de la puissance publique qu'elle soit en mesure de défendre l'intérêt général et d'apporter des réponses qui fassent sens.

Dès lors, nos institutions sont-elles encore adaptées à la défense de l'intérêt général ?

Comment concilier notre capacité à donner du sens et notre aptitude à nous adapter aux changements actuels ? Quels outils pouvons-nous mobiliser pour renforcer notre contribution à l'intérêt général ?

### **« Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va » - Sénèque**

Le XX<sup>e</sup> siècle aura été un siècle d'idéologie. L'affrontement entre communisme et le libéralisme aura pendant toute la seconde moitié de ce siècle fourni une clef de lecture simple des grands événements et phénomènes mondiaux. Or, aujourd'hui, cette relative simplicité a laissé place à un monde multipolaire complexe qu'animent des dynamiques dépassant l'échelle des États. Les citoyens sont donc dans l'attente d'une réaffirmation de l'intérêt général par l'État.

L'intérêt général (ou intérêt public) a été défini comme le « consensus minimal acceptable ». Cette notion (très française) permet à l'État de passer outre certaines libertés individuelles pour la réalisation de projets générateurs, pour la population, de bienfaits supérieurs au renoncement à ces libertés. Cette notion suppose l'existence d'une puissance publique centralisée et omnisciente capable de déterminer précisément quel est cet intérêt supérieur. Cette conception s'oppose à celle, décentralisée, des Anglo-saxons, qui considère l'intérêt général comme la somme des intérêts individuels. Toute la difficulté de la conception française tient dans la définition de l'intérêt supérieur, qui, à y regarder de plus près, ressemble à une

injonction paradoxale : donner du sens tout en faisant émerger un compromis.

Or, aujourd'hui, dans nombre de cas, l'État semble précisément dans l'incapacité de définir quel doit être cet intérêt général.

En premier lieu, l'échelon national n'est plus adapté à un certain nombre de problématiques qui doivent être régulées au niveau supranational, comme semblait l'indiquer cette phrase célèbre prononcée en 2000 par Lionel Jospin, alors Premier ministre : « L'État ne peut pas tout ! ».

Que ce soit dans le domaine économique, dans la gestion des ressources naturelles minérales ou halieutiques, ou dans le domaine de la répression des fraudes en tout genre, l'État avoue son incapacité à faire face à des problématiques qui dépassent le simple cadre français, et donc à donner du sens. Que les institutions internationales dédiées existent (telles l'Union européenne ou l'ONU) ou qu'elles restent encore à inventer, il est indispensable qu'au-delà de simples mécanismes techniques (voire technocratiques) de régulation, elles proposent une vraie vision et sachent en expliquer le sens au citoyen.

En second lieu, l'État accède à un nombre croissant de données qui devraient lui permettre de mieux remplir son rôle d'arbitre omniscient de l'intérêt général et de construire les politiques publiques les plus efficaces. La puissance publique disposerait donc des éléments d'appréciation indispensables, mais la difficulté serait de leur donner du sens dans un monde complexe. La tentation est alors grande pour le gestionnaire de s'en tenir à une simple gestion de moyens ou de procédures, et de s'affranchir de son obligation de résultat ou de son devoir d'apporter du sens.

Pour autant, cette recherche rassurante de sens, est-elle encore adaptée au rythme effréné du monde dans lequel nous vivons ?

### **Vers une éthique de responsabilité ?**

L'accélération du progrès scientifique et technique, ainsi que la complexification du monde dans lequel nous vivons mettent à mal l'idée selon laquelle une société pourrait vivre pendant une longue période selon un projet de société global gravé dans le marbre par le pouvoir poli-



tique. À l'image du pilote automatique qui réajuste continuellement la trajectoire d'un avion en fonction des paramètres extérieurs, la force d'un pays, au XXI<sup>e</sup> siècle, ne résidera-t-elle pas dans sa capacité à s'adapter aux priorités du moment et non plus dans l'affrontement idéologique, comme au siècle précédent ?

À cet égard, l'exemple du secteur énergétique est éloquent. Le développement rapide des énergies renouvelables (panneaux solaires ou éoliennes) a conduit l'Allemagne à revoir en moins d'une décennie sa politique énergétique. Sans nous prononcer sur l'opportunité d'une telle décision, la capacité d'adaptation et de décision de notre voisin nous interroge : serions-nous capables, en France, de faire preuve d'une telle capacité à changer de cap à un moment où les opportunités créées par les nouvelles technologies devront être saisies sans attendre ?

Le philosophe Max Weber opposait l'éthique de conviction à l'éthique de responsabilité, qui consiste à choisir le meilleur probable à un instant donné et en fonction des conditions du moment, quitte à devoir transiger avec ses convictions. Cette approche résolument pragmatique ne serait-elle pas davantage en adéquation avec le monde actuel ?

Mais si elle peut paraître acceptable pour une administration, cette approche, qui consiste en fait à renoncer au sens et à s'abandonner au relativisme, nie la raison d'être même du pouvoir politique. Pour séduisant qu'il soit, ce paradigme basé exclusivement sur le pragmatisme ne saurait être viable dans une société démocratique.

Dès lors, quels sont les moyens permettant de redonner du sens à l'action publique ?

### Quelques propositions qui font sens...

Si la définition du sens relève intrinsèquement du pouvoir politique, l'administration doit toutefois pouvoir être une force de proposition. Divers pistes ont été abordées à ce sujet lors du colloque du 29 mai 2013.

Tout d'abord, de nouveaux indicateurs alternatifs au PIB doivent être définis pour mieux appréhender le bonheur d'une population et donc mesurer l'intérêt général. Le développement durable par son approche transversale est également un moyen de donner du sens.

Fonctionnaires et managers devraient également, au moyen de formations spécifiques, être initiés à la sociologie des organisations de manière à mieux prendre en compte les différentes forces qui tiraillent toute société. Ils disposeraient ainsi d'outils pouvant les aider à dégager du sens sans se laisser absorber par la complexité.

En tout état de cause, comme l'a souligné un participant à notre atelier, définir et servir l'intérêt général, cela suppose de la part de l'administration « de ne pas attendre de savoir ce que le politique ou les médias pensent pour se mettre au boulot ».

Enfin, de nouvelles structures de gouvernance restent à inventer. En réponse à des phénomènes qui dépassent aujourd'hui les frontières des États, de nouvelles échelles de gouvernance sont à trouver qui permettent de mobiliser au mieux les compétences. Cela peut passer par des réseaux internationaux (restreints à quelques acteurs clés pour une meilleure efficacité), à l'image de ce qui a permis la mise en place d'une gouvernance mondiale du nucléaire.

L'exemple de la posture adoptée par la Cour des comptes est également à méditer. Cette institution dispose de larges marges de manœuvre pour s'autosaisir de sujets divers et transverses (au-delà de son champ de compétence initial), son indépendance lui donnant toute latitude pour s'exprimer sans avoir à respecter un devoir de réserve. Le succès de ses rapports, largement relayés dans la presse, est pour elle un puissant vecteur d'influence.

### Note

\* Ingénieur des Mines.