

PRÉSENTATION

Cette publication rassemble une série de textes élaborés pour le troisième séminaire de formation doctoral organisé, dans le cadre de l'école doctorale de sciences humaines et sociales de l'Université de Picardie Jules Verne, par le "Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie" (CURAPP). Depuis que la formule a été lancée en octobre 1991, avec le triple objectif de favoriser les confrontations au sein de l'équipe, de rompre l'isolement des doctorants et de consolider les circuits d'échange avec la communauté scientifique, les séminaires du CURAPP ont été caractérisés par l'existence d'un fil conducteur et d'un lien de continuité : à travers les différents thèmes retenus, l'ambition est d'analyser quelques-uns des changements qui affectent le politique dans les sociétés contemporaines.

Après avoir traité en 1991-92 de la nouvelle configuration des rapports entre droit et politique, marquée par un mouvement de juridicisation qui se traduit par une importance croissante des mécanismes juridiques dans la vie politique et par la montée en puissance des juristes (Droit et politique, P.U.F 1993), puis en 1992-93 des remaniements dans la construction des identités politiques, à travers la remise en cause des identités préexistantes et la production corrélative de nouveaux référents et mécanismes d'identification (L'identité politique, P.U.F 1994), l'ambition était de s'interroger, en 1993-94, sur le brouillage de la distinction public/privé, illustré par l'effacement des repères axiologiques, le rapprochement des systèmes normatifs et l'imbrication des sphères publique et privée. Le quatrième séminaire, qui a porté en 1994-95 sur le thème de "La gouvernabilité", et qui fera l'objet d'une prochaine publication, a permis de faire la synthèse de ces diverses transformations : il s'agit en effet de savoir comment assurer la cohésion de groupes dans lesquels les règles du jeu sont de plus en plus strictes, la conscience d'appartenance plus faible et l'investissement dans le collectif plus réduit ; aussi n'est-il pas étonnant que le problème de la gouvernabilité soit mis au premier plan des préoccupations.

Les huit séances, auxquelles ont participé de nombreux intervenants extérieurs (voir liste ci-après), ont conduit à revenir sur la logique d'une distinction historiquement et géographiquement située (I), avant de s'interroger sur la portée des inflexions qu'elle connaît dans les sociétés contemporaines (II).

I / La distinction public/privé apparaît comme une catégorie de pensée constitutive de l'imaginaire des sociétés occidentales : elle est indissociable d'un ensemble de mutations sociales, économiques, politiques, idéologiques marquant l'entrée de ces sociétés dans l'ère de la modernité (A) ; et l'absence de réunion des conditions qui ont permis son éclosion ne peut que rendre sa transposition aléatoire (B).

A) La distinction public/privé implique une représentation dichotomique, bipolaire, de la vie sociale. La société est censée être formée de deux sphères distinctes, séparées par une cloison étanche : d'un côté, la sphère privée, fondée sur la libre initiative individuelle et structurée autour des rapports d'interaction qui se nouent entre les individus et les groupes (CURAPP, La société civile, P.U.F 1985) ; de l'autre, la sphère publique, condensant les rapports d'autorité et de contrainte, qui intègre l'ensemble des fonctions de direction et de gestion de la collectivité. Cette représentation est indissociable d'une rationalisation des modes d'organisation sociale et politique, traduite en Europe par l'apparition de l'Etat : tandis que le monopole public de la contrainte contribue à l'élimination de la violence des rapports sociaux, la reconnaissance d'une zone d'autonomie individuelle constitue un moyen de protection face au pouvoir ; la différenciation du public et du privé relève ainsi de cet "art de la séparation" qui, comme l'a montré Walzer, est au cœur de la pensée libérale.

1° Cette construction sera très progressive et se heurtera à des résistances. Résistances des nobles au début du XVII^e siècle devant la montée en puissance de l'absolutisme monarchique, qui donne au souverain le monopole de la décision politique et les exclut de l'élaboration des choix. Le conflit qui se produit à Amiens entre Concini et le duc de Longueville (D. Menna, A. Michaux, infra) apparaît à cet égard exemplaire : au-delà d'une opposition sur les compétences respectives du gouverneur de la ville et du gouverneur de la province et d'une dispute autour du leadership local, il s'agit bien d'une opposition entre deux conceptions de l'organisation sociale et politique : le nouveau modèle absolutiste, fondé sur une dissociation nette du public et du privé ; l'ancien modèle du "corps politique", fondé sur la participation de tous à la prise de décision politique. Cette conception "organique" du corps politique ne disparaîtra pas purement et simplement avec le triomphe de l'absolutisme : et les révolutionnaires eux-mêmes en resteront en partie prisonniers, comme l'attestent des modalités électorales, qui constituent un "étrange amalgame" (P. Gueniffey, infra) entre des éléments d'individualisation du vote (convocation au chef lieu du canton et vote secret) et des formes de participation collective héritées (vote en assemblée). Le vote n'est pas seulement un acte de volonté individuelle, mais aussi un "acte civique", traduisant un phénomène d'"inclusion sociale".

La distinction public/privé finira cependant par s'imposer, même si la décomposition du social qu'elle implique appellera des critiques récurrentes : prolongeant la critique de Rousseau (M. Perrot, infra), les anarchistes (P. Ansart, infra) percevront l'autonomisation de la sphère publique comme un facteur de dépossession et d'aliénation ; qu'ils s'appuient sur une conception strictement individualiste (Stirner) ou "relationnelle" (Proudhon), ils cherchent toujours à penser un monde sans séparations, ni cloisonnements, où l'homme redeviendrait réellement maître de lui-même. Mais ce fantasme de réunification, de résorption des divisions, d'effacement des coupures, matérielles ou symboliques, ne résiste pas devant l'implacable logique d'une distinction binaire, déclinée à l'infini et assortie de multiples corrélations : la distinction public/privé se superpose à la distinction Etat/société civile ; elle interfère avec des clivages d'ordre sexuel (M. Perrot, infra) ou religieux (Y. Deloye, intervention). Elle entre donc en résonance avec les multiples césures, lignes de partage, qui découpent, segmentent le corps social, avec lesquelles elle forme une constellation, un champ sémantique complexe.

2° La distinction public/privé se traduit par la soumission de chacune des deux sphères à des systèmes de valeurs et des dispositifs normatifs différents ; cette différenciation est, sans doute, plus ou moins accusée selon les pays : fortement marquée en Europe continentale, et notamment en France, elle est moins nette dans les pays anglo-saxons, et notamment aux Etats-Unis.

Public et privé renvoient d'abord à des axiologies opposées. Le public est dominé par l'intérêt général : c'est le principe d'ordre et de totalisation, qui permet à la société de parvenir à l'intégration, de réaliser son unité, par le dépassement des particularismes individuels et des égoïsmes catégoriels (CURAPP, Variations sur l'idéologie de l'intérêt général, 2 tomes, P.U.F 1978 et 1979). Le privé est au contraire dominé par l'intérêt particulier : il donne à chacun la possibilité de poursuivre la réalisation de ses propres fins, en garantissant son autonomie, en protégeant son intimité (CURAPP, Le for intérieur, P.U.F 1995). L'opposition qui existe entre ces deux axiologies crée la tension dynamique dont la société a besoin pour exister. On sait que, dans la perspective hégélienne, il y a liaison intime de l'intérêt général et de l'intérêt particulier, qui s'impliquent réciproquement : l'individualité personnelle et les intérêts particuliers ne reçoivent leur plein développement que dans la mesure où ils s'intègrent d'eux-mêmes à l'intérêt général et sont orientés vers l'universel ; à l'inverse, l'universel suppose l'intérêt particulier.

Corrélativement, des normes différentes sont appelées à régir la gestion publique et la gestion privée. La distinction du droit public et du droit privé a sans doute été combattue comme artificielle, stérilisante pour la pensée comme pour l'action (D. Lochak, intervention), et Kelsen a souligné son caractère purement idéologique : elle s'est cependant traduite, soit par la soumission de l'administration publique à un régime juridique dérogatoire du droit commun, soit au moins par l'application de règles partiellement spécifiques, en dépit des principes du Rule of law ; et la différenciation du public et du privé se trouve ainsi en permanence réactivée par les vertus de la dogma-

tique juridique. Plus généralement, parce que son système de valeurs est différent, l'administration publique ne saurait se référer aux mêmes préceptes de gestion que l'entreprise privée : la construction d'un management adapté à ses particularismes, un management "public" (P. Gibert, intervention), exprime cette permanence de la distinction public/privé par-delà même la diffusion du thème de l'efficacité ; parce qu'elle est préposée au service de l'intérêt général, l'administration publique ne saurait être gouvernée par la seule logique de l'efficience.

3° La distinction public/privé suppose l'établissement d'une ligne de démarcation entre les deux sphères d'activités et la définition de procédures et de rituels pour passer de l'une à l'autre.

D'une part, les rapports au sein de la sphère publique sont censés être gouvernés par une logique d'interaction autonome, excluant toute confusion possible avec les intérêts privés : l'émergence de l'Etat moderne s'est traduite par la construction de rôles, politiques et administratifs, spécialisés, différenciés des autres rôles sociaux. De même, les rapports internationaux sont censés, dans le droit international classique, mettre en présence les Etats, seuls acteurs du jeu international (Cao-Huy T., intervention) mus par la logique de l'"intérêt national" (D. Battistella, *infra*), et les organisations résultant du produit de leur coopération : la référence à l'intérêt national remplit à cet égard la même fonction que l'intérêt général dans l'ordre interne, en permettant de tracer une ligne ferme de démarcation entre public et privé dans le domaine international et de légitimer le monopole des gouvernants sur la politique étrangère (D. Battistella, *infra* et Le discours de l'intérêt national, Thèse Amiens, septembre 1995).

D'autre part, le passage du privé au public est régi par des règles rigoureuses : pour prétendre parler au nom de l'Etat, il faut avoir été expressément habilité à le faire et suivi les procédures d'investiture instituées à cet effet ; gouvernants et fonctionnaires sont liés à l'Etat par un lien juridique et leur autorité est cantonnée dans les limites de ce statut. Ces rituels sont particulièrement sensibles dans l'acte de vote, conçu comme dispositif de médiation, moyen de passage de l'individuel au collectif et de conversion du privé en public (P. Lehingue, intervention) : cette étrange alchimie, par laquelle un acte privé, expression de la subjectivité individuelle, se transforme en acte public, participant à la construction et à la légitimation du pouvoir, s'opère par le recours à un ensemble d'instruments et de rituels, qui constituent autant de signes marquant le passage dans l'ordre du public ; la construction du rôle de l'électeur est ainsi étroitement indissociable d'un processus d'"instrumentation" (A. Garrigou, intervention), c'est-à-dire de l'utilisation de dispositifs qui, loin d'être de simples accessoires, placent l'acte de vote dans la sphère du public.

Cette construction dichotomique constitue l'armature des représentations collectives dans les pays occidentaux. Les valeurs qui entourent le public permettent tout à la fois d'asseoir la légitimité des gouvernants et de limiter leur

pouvoir. L'appartenance à la sphère publique est la caution d'un total désintéressement : préposés à l'intérêt général, dépositaires du bien commun, ceux qui sont placés du côté du public sont censés ne plus s'exprimer en tant qu'individus privés, dominés par des intérêts personnels et égoïstes ; ils s'effacent entièrement derrière les contraintes de leur fonction. Mais, s'ils tirent de cette représentation un principe fort utile de légitimation de leur autorité, ils en sont aussi prisonniers : tenus de réitérer en permanence la démonstration de leur "sens" de l'"Etat", de l'"intérêt général", du "service public", ils multiplient les signes de reconnaissance destinés à attester de leur désintéressement personnel ; et ils sont naturellement portés à privilégier les actes les plus en accord avec le système de valeurs dont ils se réclament.

Schéma de perception du réel doté de force agissante à travers les représentations qu'il suscite et les pratiques qu'il inspire, la distinction public/privé apparaît donc comme un élément constitutif de l'"imaginaire" (C. Castoriadis) des sociétés occidentales, un des opérateurs idéologiques qui a permis leur institution. Aussi ne saurait-elle avoir la même portée ailleurs.

B) La distinction public/privé a sans doute débordé le contexte des sociétés occidentales pour s'étendre à l'ensemble des sociétés modernes : elle semble être devenue une des catégories universelles de pensée à travers laquelle l'organisation sociale et politique peut être lue et déchiffrée. Cette diffusion est évidemment le sous-produit de la mondialisation du modèle étatique né en Occident : l'Etat présuppose un processus d'autonomisation et d'institutionnalisation par rapport au social, qui passe par la construction d'une sphère publique distincte ; aussi cette césure symbolique et pratique opérée entre public et privé tend-elle à se généraliser.

1° La transposition dans les sociétés extra-occidentales de la distinction est cependant accompagnée d'une série de distorsions et d'inflexions, qui traduisent le poids de traditions sociales, culturelles, religieuses, politiques fondamentalement différentes.

Typique à cet égard est le cas des sociétés africaines et arabo-musulmanes, dans lesquelles la distinction public/privé a été "importée" (A. Lamchichi, intervention), d'abord à la faveur de la colonisation, puis dans le cadre des stratégies de "modernisation" ; mais la "reproduction mimétique" du modèle occidental a été assortie d'"écarts" par rapport à ses prescriptions, au point de n'apparaître que comme "de pure façade" (J.P. Charnay, intervention) : on a transféré en effet "la lettre et non l'esprit" (N. Marouf, intervention) des institutions occidentales et la distinction a été plaquée sur une réalité ignorant tout de cette césure, ou la concevant de manière totalement différente. La version occidentale de la démarcation public/privé est antinomique avec les fondements des sociétés islamiques — "logocraties" (J.P. Charnay, intervention), dans lesquelles la parole révélée de Dieu doit inspirer chaque être humain ; et, si l'imaginaire arabo-musulman établit bien une frontière entre public/privé, extériorité/intériorité, celle-ci, qui recoupe étroitement le clivage sexuel (M. Chebel, intervention et infra), n'a rien à voir

avec la vision occidentale ; il s'agit avant tout de définir les modalités de contact entre les deux espaces, ainsi que du passage de l'un à l'autre, à travers une série d'"objets médiationnels" (voile, voix...).

Dès lors, on sera tenté d'analyser le fonctionnement de ces sociétés en termes dualistes : d'un côté, le modèle importé, de type formel, fondé sur la distinction public/privé ; de l'autre, le modèle traditionnel, relégué dans l'informel, qui ignore cette distinction. Et les individus oscilleront de l'un à l'autre selon le contexte social : c'est ainsi que les fonctionnaires africains seraient caractérisés par un comportement "schizophrénique", en passant constamment du formel à l'informel, privilégiant tantôt les allégeances traditionnelles, tantôt la rationalité bureaucratique ; cela explique la généralisation dans les administrations africaines de pratiques clientélistes ou néo-patrimoniales, qui sont aux antipodes du modèle occidental de distinction du public et du privé (M. Emagna, M. Mouko, *infra*). Les pratiques sociales dans les villes africaines montrent bien cette oscillation (C. Vidal, *infra*) : pour résoudre certains litiges, on préférera en effet faire appel, non pas aux tribunaux étatiques dont on se méfie, mais à des "tribunaux d'associations" ; la délimitation du public et du privé que cherchent à faire prévaloir les gouvernants se trouve donc court-circuitée par une autre délimitation, plus pragmatique, donnée par les intéressés en fonction d'une logique sociale et culturelle. Ces tribunaux d'associations développent en effet, à l'intérieur de la sphère communautaire, un véritable "espace public", espace intermédiaire de proximité, qui concurrence les structures politiques officielles.

2° Cette vision dualiste, fondée sur la juxtaposition et la coexistence de deux modèles antithétiques, est cependant trop simple (J. Copans, *intervention*) : il y a en effet interférence constante entre les deux modèles, qui influent réciproquement l'un sur l'autre ; d'où la double lecture possible, soit d'un apprentissage progressif de la distinction public/privé, soit d'une réappropriation de cette distinction, par référence aux pratiques traditionnelles.

D'une part, le modèle formel de distinction du public et du privé travaille la réalité politique et sociale. Du côté du public, les valeurs de désintéressement et de neutralité constituent le système de références officiel et les pratiques hétérodoxes sont perçues comme des transgressions, en suscitant des réactions collectives de plus en plus fortes ; on assiste donc bien à une transformation de l'univers politique des populations. Du côté du privé, on constate l'affaiblissement ou le dépassement des anciens liens de solidarité : la famille élargie, qui constituait le dispositif privilégié d'encadrement des relations sociales, tend à éclater (J.P. Charnay, *intervention*) au profit de solidarités plus circonscrites.

D'autre part, et à l'inverse, le modèle public/privé va se trouver récupéré et instrumentalisé pour être mis au service du système de relations traditionnel : les ressources politiques et symboliques que ce modèle offre vont être capées et appropriées dans le cadre des réseaux d'allégeance existants. Le cas japonais offre à cet égard un exemple de choix (E. Seizelet, *infra*) : la corrup-

tion au Japon apparaît en effet, non pas comme le produit d'agissements ponctuels et individuels, mais comme une véritable "corruption structurelle", inhérente au fonctionnement des institutions, aux modes décisionnels, au jeu des acteurs politiques ; héritage d'une longue histoire, marquée par l'hégémonie et l'hypertrophie de la sphère publique, elle trouve dans la culture japonaise un puissant aliment et "s'enracine dans des usages et coutumes socialement banalisés" et dont la licéité n'est pas contestée. Le modèle public/privé se trouve alors perverti et vidé de sa substance.

3° La distinction public/privé a été remise en cause par les systèmes totalitaires : ignorant l'art de la séparation, le totalitarisme entend au contraire réunifier la société, par la résorption des coupures, des césures génératrices d'inégalités sociales ; le dogme de l'unité sociale débouche sur l'idée de consubstantialité de l'Etat et de la société civile. Cette logique totalitaire s'acclimatera aisément là où un communautarisme, fondé sur une dimension personnelle (Chine) ou territoriale (Russie), interdisait toute possibilité de penser réellement la distinction du public et du privé : l'individu n'existe en effet alors qu'en tant que membre d'une communauté (A. Gazier, intervention). Certes, la Chine impériale (J. Andrieu, *infra*) était structurée autour de la caste des mandarins, distincte du reste de la société et dotée d'une absolue suprématie sociale. Néanmoins, l'appareil bureaucratique, peu nombreux, s'appuyait en fait sur les diverses communautés, qu'il utilisait comme relais et auxquelles était délégué l'exercice effectif de l'autorité : ainsi, l'administration était-elle en étroite osmose avec la société et largement dominée par les allégeances locales ; ce communautarisme survivra à la disparition de l'Empire et à la révolution industrielle du début du siècle. Le régime communiste le réutilisera pour asseoir son emprise sur la société, sans parvenir réellement à la détruire : dans la période actuelle, il tend à connaître une nouvelle vitalité, en servant de vecteur à l'expansion de réseaux multinationaux, qui se coulent dans le moule des clans et des affiliations régionales (J. Andrieu, *infra*) ; ainsi, la Chine n'a-t-elle jamais vraiment connu la différenciation public/privé.

Le cas de la Russie est différent, dans la mesure où elle est désormais sortie du socialisme. Le modèle soviétique avait bien montré que le refus de toute distinction entre les deux sphères entraînait, en fait, la confusion des intérêts privés et publics (L. Baslé, *infra*), les décisions "publiques" étant l'aboutissement de négociations et de marchandages entre acteurs défendant leurs intérêts individuels (Y. Rizopoulos, *infra*). Les changements en cours sont dès lors d'ampleur considérable : il s'agit en effet, de construire, non seulement d'authentiques entreprises, animées par un souci d'efficacité économique, mais encore une sphère réellement "publique", gouvernée par une logique d'action autonome. La difficulté de l'entreprise est attestée par l'activation, voire la reconstitution, de réseaux de relations reproduisant les règles du jeu ancien (Y. Rizopoulos, *infra*), la nomenklatura communiste ayant ainsi maintenu ses positions à travers le processus de privatisations (M. Durupt, *infra*). La fragilité de la distinction du public et du privé en Russie ressort d'une enquête effectuée dans les établissements scolaires de Moscou (C.

Kourilsky, infra) : la défiance à l'égard du pouvoir et l'absence de perception de la dimension protectrice de la loi montrent bien qu'une sphère publique, et un Etat, sont encore à construire.

Ces difficultés de transposition du modèle public/privé dans les sociétés extra-occidentales renvoient à d'autres phénomènes, qui semblent illustrer la remise en cause de la distinction là même où elle a pris naissance.

II / Objectivée par les vertus de l'idéologie et de la dogmatique juridique, la distinction public/privé a pendant longtemps été considérée dans les pays occidentaux comme relevant de l'évidence : la portée variable qu'elle avait selon les pays semblait, non pas compromettre sa pertinence, mais attester de la généralité de son emploi. Ces certitudes ont été compromises par le brouillage des frontières et l'effacement de signes distinctifs qui marquaient la spécificité des deux sphères (A) ; néanmoins, ces phénomènes ne sont pas tels qu'ils puissent permettre de faire l'économie d'une distinction constitutive du lien social et politique dans les sociétés modernes (B).

A) La crise de la distinction provient d'abord d'un rapprochement des systèmes de valeurs et des dispositifs normatifs régissant public et privé.

1° Au niveau axiologique, l'opposition classique entre l'intérêt général, qui domine la sphère publique, et l'intérêt particulier, qui prévaut dans la sphère privée, tend à s'effacer (CURAPP, Discours et idéologie, P.U.F 1980). Cette opposition a sans doute toujours été relative : l'axiologie de l'intérêt général ne prend toute sa portée que là où l'Etat est érigé en instance supérieure et transcendante au jeu social : intérêt général et intérêts particuliers sont alors perçus comme étant, non seulement d'essence différente, mais encore en relation d'opposition dialectique ; ailleurs, et notamment aux Etats-Unis, la différence entre intérêt général et intérêts particuliers a toujours été beaucoup plus relative. Cette conception s'est progressivement diffusée dans tous les pays libéraux. L'intérêt général n'est plus considéré comme le produit d'une génération spontanée : à la base de sa formation, on trouve nécessairement les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels, des membres ; de ce fait, intérêt général et intérêts particuliers n'apparaissent plus comme étant de nature, d'essence, radicalement différente, et leur opposition tend à s'estomper. Cette version nouvelle de l'intérêt général implique l'établissement de liens étroits avec les groupes d'intérêts sociaux : c'est de la confrontation de tous les intérêts particuliers que doit sortir l'intérêt général ; aussi des rapports nouveaux d'interdépendance et d'échange tendent-ils à s'établir entre public et privé.

Corrélativement, le postulat traditionnel selon lequel la gestion publique, placée au service de l'intérêt général, ne pouvait être mesurée en termes d'efficacité, a fait place à l'idée que l'administration est tenue, comme les entreprises privées, d'améliorer sans cesse ses performances et d'abaisser ses coûts. Ce "bascullement des mentalités" fait que la différence avec l'entreprise privée s'efface (F. Rangeon, intervention) : les services publics ne sauraient

prétendre échapper au mouvement qui pousse les entreprises de toute nature à accroître leur productivité et leur rendement ; les modèles d'organisation et principes de gestion sont dès lors transférables et l'administration est appelée à calquer ses méthodes sur celles d'un secteur privé tenu, sous la pression de la concurrence, de se moderniser en permanence. L'Etat va ainsi se plier, bon gré mal gré, aux contraintes du management : on va assister à l'importation dans l'administration publique, sans cependant qu'une réflexion soit réellement menée sur la possibilité de leur transfert (P. Gibert, intervention), de techniques de gestion ayant fait leurs preuves dans le secteur privé (X. Greffe, intervention). Cette importation est le signe d'une crise de légitimité du public (R. Laufer, intervention), qui ne parvient plus à construire ses propres référentiels : il conviendrait d'adapter la "culture administrative" au "savoir faire" du privé ; fonctionnant "sur une économie de l'oubli" (P.E. Verrier), en faisant l'impasse sur ce qui fait la spécificité administrative, le management public entend capter "la force emblématique des outils du management" pour restaurer la légitimité administrative.

Ce mouvement de rapprochement va logiquement conduire à la mise en cause des dispositifs juridiques, témoins, gardiens et garants de la spécificité de la gestion publique : dès l'instant où l'Etat est invité à s'inspirer des préceptes de gestion du privé, plus rien en effet ne justifie le particularisme des règles juridiques qui lui sont applicables ; parce qu'il contribue à cristalliser la spécificité administrative, en la transcrivant en catégories juridiques, le droit administratif apparaît par essence antinomique avec l'approche managériale (CURAPP, Le droit administratif en mutation, P.U.F 1993), qui présume au contraire l'identité des problèmes auxquels sont confrontées les organisations de toute nature.

2° Plus généralement, la dichotomie classique autour de laquelle sont censés s'ordonner les savoirs juridiques tend à être remise en cause. D'abord, on constate une imbrication croissante des deux branches du droit, traduite par un double mouvement convergent de "publicisation du droit privé" et de "privatisation du droit public" (D. Lochak, intervention) : tandis que l'administration intervient toujours davantage dans les rapports entre particuliers, elle est elle-même soumise plus largement au droit commun et le caractère dérogatoire de certaines règles s'atténue ; dans les zones frontières qui se situent aux confins des deux, par exemple dans le droit de la concurrence (N. Decoopman, intervention), la différence devient ténue. Ensuite, on voit se "bricoler des solutions" (F. Ost, infra), aboutissant à la mise en place d'institutions ou de régimes mixtes, formules innomées à mi-chemin entre public et privé et empruntant à l'un et à l'autre : l'essor d'un "droit négocié" traduirait ainsi la complexification croissante du système d'acteurs appelés à intervenir dans les processus d'élaboration des normes et les techniques de régulation tendent à se diversifier toujours davantage.

Enfin, des branches entières du droit semblent échapper à la logique binaire sur laquelle a été construit le système juridique. Déjà, le droit de la nationalité peut être considéré comme appartenant aussi bien au droit public

qu'au droit privé (G. Geouffre de la Pradelle, *infra*) : "matériellement", ses règles sont en effet de droit public, puisqu'elles sont l'expression de la souveraineté de l'Etat et un élément même de sa construction ; mais "formellement", elles relèvent du droit privé, dans la mesure où elle sont aussi un aspect essentiel de l'état des personnes. De même, le droit de l'environnement ne saurait être construit qu'en dépassant la "fausse alternative" public/privé (F. Ost, *infra*) : le "milieu" est en effet un "objet transversal", qui implique la recherche de solutions juridiques nouvelles, fondées sur l'idée de "responsabilité collective" ; il s'agit donc de "mettre en tension le privé et le public", de "féconder l'un par l'autre", en se débarrassant des schémas dualistes qui encombrant encore les représentations. Il en est de même pour le droit économique (N. Decoopman, *intervention*), mixte par essence.

3° Les frontières tracées entre public et privé tendent par ailleurs à perdre de leur netteté et de leur précision, aussi bien au niveau interne que sur le plan international.

Dans l'ordre interne, on assiste à un mouvement général de reflux de l'Etat dans le domaine économique, comme en témoigne le phénomène des privatisations : sans doute, celles-ci n'ont pas la même signification à l'Ouest, où il s'agit d'un repli de l'Etat producteur, et à l'Est, où il s'agit de créer de toute pièce des unités de production autonomes (L. Baslé, *infra*) ; cependant, l'objectif est dans tous les cas de réduire les externalités, de supprimer la logique de l'extraversion, dans la production des biens économiques. Mais, ce réajustement est surtout assorti d'une volonté d'émancipation des entreprises publiques, invitées à faire prévaloir la "logique d'entreprise" dans la définition de leur stratégie : il n'y a plus dès lors de différence de nature entre entreprises publiques et privées, mais seulement deux contextes institutionnels de production des biens et services. De même, la ligne de démarcation tranchée qui isolait l'activité politique des autres activités sociales semble s'estomper. Déjà la magie de l'élection, vecteur de passage dans l'ordre du public, avait été atteinte par la conception de l'électeur comme "homme situé" et la mise en évidence des déterminations sociales pesant sur le vote : l'accent mis plus récemment par les études électorales sur la rationalité de l'électeur fait à nouveau apparaître la dimension privée du vote, qui répond à des déterminations d'ordre individuel ; et les dispositifs d'instrumentation ne suffisent plus à assurer le "désencastrement du vote des relations sociales ordinaires" (P. Lehingue, *intervention*). L'exposition croissante dans les démocraties occidentales des dessous de la vie privée des hommes politiques relève du même phénomène de désenclavement de l'activité politique ; quant au développement de "formes non conventionnelles d'action politique" (Journée d'études du CURAPP, Amiens, 23 juin 1995), il traduit la volonté d'individus et de groupes de briser le monopole des représentants sur la chose publique.

Quant à la conception classique des relations internationales qui faisait de celles-ci le monopole des Etats, elle est de plus en plus remise en cause par l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale. Derrière l'écran étatique, on voit se profiler tout d'abord des intérêts économiques puissants et

agressifs, qui cherchent à utiliser les Etats comme instruments d'action pour faire prévaloir leurs vues : cette présence n'est pas nouvelle, mais elle acquiert une visibilité plus grande à la faveur des nouveaux enjeux, notamment économiques (voir les négociations sur le commerce international) (T. Flory, intervention), qui dominent la vie internationale ; ces acteurs privés apparaissent, non plus seulement comme les destinataires des normes internationales, mais bien comme les co-auteurs de ces normes, à travers les pressions qu'ils exercent à l'occasion de leur élaboration. Les véritables négociateurs au niveau du GATT ne sont-ils pas les représentants des secteurs-clefs, des branches de production ? Au surplus, ces acteurs jouent le rôle d'auxiliaires dans l'application de ces normes, comme l'illustrent les procédures de défense commerciale dans le cadre du GATT (T. Flory, intervention) ou le droit de l'environnement (M. Rémond-Gouilloux, intervention). En fait, le droit international ignore de plus en plus la distinction public/privé : les normes qu'il comporte s'appliquent aussi bien aux acteurs privés qu'aux Etats, comme on le voit par exemple au niveau européen (P. Tavernier, intervention) ; et la position des Etats est très ambiguë au regard de ses normes — partie prenante aux dommages d'environnement, l'Etat apparaît, tantôt comme victime, tantôt comme responsable (M. Rémond-Gouilloux, intervention). Le processus de "transnationalisation" en cours tend à une interpénétration de plus en plus manifeste des affaires du dedans et du dehors, des affaires publiques et privées, rendant ainsi caduque la conception traditionnelle de l'intérêt national : celui-ci n'apparaît plus comme transcendant mais immanent aux intérêts privés (D. Battistella, infra) ; et il est le produit d'un processus d'ajustement complexe entre une multitude d'intérêts.

Plus significativement encore, des acteurs privés entendent disputer aux Etats leur monopole d'énonciation des normes internationales et à les concurrencer dans l'exercice de l'activité diplomatique. Le cas du Nobel (J. Laroche, intervention et "Le Nobel comme enjeu symbolique dans les relations internationales", RFSP 1994, n° 4, pp. 599 sq) est évidemment symptomatique : les Nobel interviennent directement dans le champ des relations internationales, en réaffirmant l'irréductibilité et l'universalité de certaines valeurs, en énonçant leurs propres normes et en pratiquant une "diplomatie de profanes" ; ainsi, ils apportent une contribution active au mouvement de transnationalisation en cours, qui aboutit à la remise en cause du monopole des Etats sur la vie internationale et à l'entrée en scène de nouveaux acteurs.

Ce brouillage des frontières ne signifie pourtant pas que la distinction public/privé soit désormais obsolète.

B) Les phénomènes analysés montrent que la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines tend à faire craquer les schèmes de perception hérités d'une longue tradition historique et dans lesquels on croyait pouvoir enfermer à jamais la réalité sociale et politique ; néanmoins, le réajustement des frontières du public et du privé, voire même la réévaluation de la portée de la distinction, n'impliquent pas son abandon : tout au contraire, on peut penser que le débat qui se déroule à son propos contribue à la réactiver et à la réac-

tualiser en permanence. Tout se passe comme s'il s'agissait en fin de compte de mieux gérer la distinction, par le tracé d'une nouvelle frontière entre public et privé ainsi que par l'approfondissement des implications de l'appartenance à l'une ou l'autre des deux sphères. En réalité, les mouvements en cours, non seulement ne remettent pas en cause, mais encore n'ont de sens que par rapport à une distinction qu'ils présupposent et dans le cadre de laquelle ils se déploient : aucun mode de construction alternatif de la réalité sociale et politique ne se profile à travers ces mouvements ; la bipartition public/privé apparaît, même dans les sociétés extra-occidentales où elle a été importée, comme la seule manière légitime de concevoir l'organisation des sociétés, elle semble épuiser l'univers du pensable et du dicible. Et de puissants mécanismes sont à l'œuvre pour colmater les brèches apparues dans l'édifice.

1° Le nouveau rapport qui s'est esquissé entre public et privé n'est pas tel qu'il efface des repères axiologiques qui marquent les différences entre les deux sphères. Sans doute, l'intérêt général n'est plus perçu comme opposé aux intérêts particuliers, mais formé à partir d'eux et construit grâce à la médiation des groupes d'intérêts sociaux : mais cette évolution ne signifie pas qu'il ait perdu toute consistance propre ; le passage par la sphère publique introduit en effet l'élément d'arbitrage et de régulation indispensable, par lequel s'affirme la spécificité du public.

Aussi, la gestion publique présente-t-elle des particularismes qui interdisent toute possibilité d'assimilation à la gestion privée : non seulement les finalités ne sont pas les mêmes, mais encore les organisations publiques n'ont pas le même univers de référence et ne sont pas soumises au même type de contraintes ; la "rationalité politique" (P. Gibert, intervention) reste pour elles dominante. Le management public ne saurait dès lors être confondu avec le management privé : l'"oubli" (P.E. Verrier, intervention) de ce qui fait la spécificité du public le conduit le plus souvent à n'être qu'un simple discours, une "rhétorique", voire une "logomachie" (R. Laufer, intervention), dépourvue d'impact concret sur la réalité administrative ; "management de l'ambiguïté" (P. Gibert, intervention), le management public est tout au plus un "langage" (R. Laufer, intervention), langage "pragmatique" tourné vers l'action, mais dont la diffusion dans l'administration a avant tout pour finalité de combler un déficit de légitimité. L'émergence d'une école française de "management public", structurée autour d'instituts de formation, de structures de conseil et de revues scientifiques atteste bien que le management lui-même est traversé par la ligne de partage public/privé, qu'en fin de compte il reproduit ; cette ligne est en permanence rappelée dans le cadre des stratégies de démarcation déployées par les membres de cette école.

2° En ce qui concerne la distinction du droit public et du droit privé, l'idée d'un effacement progressif doit être relativisée. Le premier motif de défiance provient du fait qu'il s'agit d'un thème récurrent, aussi vieux que la distinction elle-même et qui constitue depuis toujours un des morceaux de bravoure de la doctrine juridique : or, la distinction a survécu à toutes les contestations et résisté à toutes les tentatives de dépassement, comme dans les années

soixante-dix au moment de l'essor du droit économique ; et les éléments hétérodoxes que constituent les institutions hybrides et les régimes mixtes sont aisément réintégrés dans les cadres de la dichotomie classique. Il en ira sans doute de même pour le droit de l'environnement. Cette remarquable permanence est évidemment favorisée par l'existence de communautés de juristes fortement structurées, autour d'ordres juridictionnels distincts et de filières universitaires parallèles, dont les intérêts professionnels impliquent la persistance de la distinction (CURAPP, *La doctrine juridique*, P.U.F 1993) : ces communautés assurent la reproduction de la distinction, par un travail, jurisprudentiel et doctrinal, de résorption des dissonances et de maintien de la bipartition.

3° Le brouillage des frontières du public et du privé n'a qu'un impact relatif. Le réajustement des limites, par le jeu des privatisations, n'entraîne qu'un redéploiement du public, qui se désinvestit des activités de production économique ; au demeurant ce processus est souvent opéré dans des conditions qui manifestent la permanence des anciens découpages : que ce soit à l'Est, où la *Nomenklatura* communiste s'est assurée une place de choix à la tête des nouvelles entreprises, ou en France où les privatisations n'ont nullement entamé la position des équipes dirigeantes le plus souvent issues des grands corps de l'Etat, le poids du public se fait sentir. Il reste que ce phénomène peut être générateur d'une osmose accrue entre public et privé dans le secteur productif. La remise en cause de la spécificité de l'interaction politique est le reflet d'une crise de la représentation qui s'est développée à partir de la dernière décennie dans les démocraties occidentales : elle ne signifie pas que l'accès au champ de la politique soit désormais largement ouvert et que les intérêts privés puissent s'affirmer comme tels ; l'entrée en politique implique aussi la soumission au code qui préside à l'interaction politique. La persistance des procédures et des rituels qui entourent l'acte de vote (A. Garrigou, *intervention*) en est le témoignage, tout comme la canalisation progressive des formes non conventionnelles d'action politique. Quant à l'apparition de nouveaux acteurs dans les relations internationales, elle n'implique pas le court-circuitage des Etats : ceux-ci restent plus que jamais des médiateurs nécessaires et les principaux acteurs de la vie internationale ; les positions dans l'ordre international restent fondamentalement différenciées et les conditions d'application du droit international aussi, selon la qualité des destinataires.

Enfin, les aléas qui entourent la transposition de la distinction public/privé dans les sociétés extra-occidentales ne signifient pas que celle-ci soit dénuée de toute portée : elle apparaît en effet comme le modèle de référence et constitue la règle du jeu officielle qui préside à l'interaction politique ; même si les rapports réels s'en éloignent, elle sert de rappel à l'ordre, de principe de régulation et de ressource argumentaire pour améliorer sa position dans le jeu politique.

Si la distinction public/privé connaît ainsi dans les sociétés contemporaines de fortes secousses, la fluidité nouvelle des rapports sociaux et politiques tendant à compromettre sa pertinence, ces secousses ne sont pas nouvelles : dans cette distinction se joue en effet toute la construction de l'équilibre entre l'individuel et le collectif ; et il est logique que la nature de cet équilibre soit sans cesse mise en débat, réajustée, réévaluée. A ce titre, la distinction public/privé apparaît, non pas comme un acquis, mais comme un enjeu, en permanence redéfini au fil de l'évolution sociale et politique.

Jacques CHEVALLIER
CURAPP-CNRS