

Conclusion de l'ouvrage. Quel modèle d'État stratège en France ?

Philippe Bance, Jacques Fournier

► **To cite this version:**

Philippe Bance, Jacques Fournier. Conclusion de l'ouvrage. Quel modèle d'État stratège en France ?. Quel modèle d'État stratège en France ?, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016, Économie publique et Économie sociale, 979-10-240-0723-6. hal-01965703

HAL Id: hal-01965703

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01965703>

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 de l'ouvrage Quel modèle d'Etat stratège en France ?

Philippe Bance et Jacques Fournier

On aura pu le constater à sa lecture, cet ouvrage est engagé. Des points de vue divers, parfois contradictoires s'y expriment, mais l'analyse est toujours rigoureuse et l'orientation générale est claire. Elle est développée par le CIRIEC, dans tous ses travaux de recherche, depuis de nombreuses années et elle s'est exprimée dans les deux premiers livres de cette collection. C'est à l'action publique, appuyée sur la démocratie, qu'il revient d'orienter le développement économique et social en France comme en Europe et dans le Monde.

Après qu'ait été dressé le panorama des nouvelles formes d'action publique qui se sont manifestées depuis la crise de 2008¹, puis analysé les processus qui conduisent à la définition des missions publiques à leur mise en œuvre sur le terrain², ce troisième ouvrage s'efforce de dessiner les contours de ce que pourrait être un État stratège en France.

Le marché est aveugle. Il réagit aux anticipations du court terme. Il arrive, bien sûr, que l'action publique soit elle aussi bornée, qu'elle se limite à faire face aux événements du moment. Mais, au service d'une entité pérenne, elle a par définition la capacité d'aller au-delà, pour peu qu'elle en ait la volonté et qu'elle s'en donne les moyens. Elle peut voir loin, pour agir juste, et s'organiser en conséquence. C'est ce que les réflexions réunies dans ce livre ont essayé de montrer. On peut en dégager plusieurs enseignements.

1. L'État national est au cœur de la gouvernance multi-niveaux

La mondialisation de l'économie, la construction européenne, le processus de décentralisation ont créé une situation nouvelle dont l'État national ne peut pas ne pas tenir

¹ L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe, sous la direction de Philippe Bance, PURH 2012.

² L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives, sous la direction de Philippe Bance, PURH 2015.

compte. On peut ainsi, avec *Philippe Bance* et *Pierre Bauby*, parler d'une gouvernance multi-niveaux. Ces niveaux sont supranationaux : l'Europe, le Monde. Et ils sont aussi infranationaux, comme le souligne également la contribution de *Nicole Questiaux*.

Il n'en demeure pas moins que la Nation reste aujourd'hui le niveau privilégié pour l'expression des aspirations de la population et pour la prise de décisions en son nom. C'est à ce niveau que peut et doit se définir une stratégie.

Faut-il anticiper son affaiblissement progressif ? L'État stratège doit-il être un État réduit, qui cherchera à compenser par l'intelligence de ses calculs la faiblesse de ses moyens ? Ou faut-il le voir comme un État proactif, prenant en compte la présence et le rôle croissant d'autres acteurs, mais gardant en main les atouts nécessaires à la réalisation de ses objectifs ? *Philippe Bance*, choisit clairement cette seconde option, qu'il qualifie d'État « en capacité » et que viendront illustrer, d'une manière ou d'une autre, la plupart des contributions réunies dans l'ouvrage.

2. L'État stratège doit clairement s'engager sur le plan international, au niveau européen comme au niveau mondial

La prise en compte de la dimension internationale par l'État stratège en France ne se limite pas à la recherche des moyens susceptibles d'améliorer, à contexte international inchangé, les performances et la compétitivité de l'économie française. Elle implique aussi une action visant à peser sur ce contexte, à chercher à le transformer.

C'est vrai au niveau de la communauté internationale prise dans son ensemble. L'État stratège doit, dans tous les domaines, raisonner, établir des solidarités, agir, au niveau mondial.

Avec beaucoup de souffle la contribution de *Patrick Viveret* appelle notre pays à trouver ainsi la voie d'une nouvelle géopolitique, ce qu'il a réussi à faire avec un certain panache dans la lutte contre les dérèglements climatiques, à l'occasion des travaux de la COP 21, mais ce sur quoi il n'a pas jusqu'à présent entamé la bonne démarche, à propos d'un autre enjeu mondial particulièrement décisif dans la période actuelle, celui de la lutte contre le terrorisme.

Le terrain de la politique économique et monétaire n'est donc pas le seul espace à investir dans cette perspective d'action au niveau international. Mais c'est évidemment dans le contexte de la mondialisation des échanges économiques, un terrain d'action déterminant. Il

faut chercher à museler ce que *François Morin* appelle l'hydre bancaire mondiale en réformant en profondeur le système monétaire et financier international pour redonner de la souveraineté aux États. Il convient également, comme l'indique *Nathalie Rey*, de repenser la stratégie de l'État à l'appui de la taxe sur les transactions financières, du renforcement de la réglementation financière et du secteur financier public. Il faut encore, comme le suggère *Alain Arnaud*, établir et faire respecter par les agences de notation des principes objectifs de fonctionnement.

Ce comportement proactif s'impose à plus forte raison au niveau de l'Union européenne, au sein de laquelle la France est un membre de poids, dont le comportement peut être déterminant.

La France n'a pas su ou pu renégocier en 2012 le traité d'austérité budgétaire. Elle subit aujourd'hui de plein fouet les conséquences des déséquilibres structurels de la zone Euro. Entre les trois scénarios possibles d'évolution que distingue à ce sujet la contribution de *Jacques Mazier* et *El Mouhoub Mouhoud*, celui de l'enlisement et de la stagnation, avec poursuite des politiques d'austérité et de dévaluations réelles, celui de la renaissance, par la mutualisation des dettes publiques et le lancement de programmes européens d'investissement et celui de la réintroduction d'ajustements de parités au sein de la zone euro, la France devra pousser vers le meilleur tout en se préparant à faire face au pire, sans pour autant exclure le recours au moindre mal, et il lui faudra savoir naviguer entre ces trois écueils.

3. C'est par la qualité de ses idées, de ses propositions, de ses produits, que l'État stratège français pourra tracer son chemin dans la compétition mondiale.

Notre pays ne compte que 1% de la population mondiale. Son rayonnement est sans commune mesure avec ce pourcentage. Il tient à son histoire, à son potentiel de créativité, au rayonnement de ses produits et de ses idées. C'est à misant sur cet avantage qu'il pourra garder sa place, préserver son influence, accroître son rayonnement. Il doit jouer l'excellence dans tous les domaines.

Cela suppose qu'il sache entretenir les atouts que lui donnent ses grands services publics et maximiser les potentialités de son tissu économique. Le tour d'horizon des actions conduites dans ces directions montre des orientations intéressantes mais aussi des échecs et des insuffisances.

Le champ de l'éducation s'avère, dans cette perspective, tout à fait capital. Notre ouvrage ne comporte, c'est sans doute regrettable, aucune analyse sur le système français d'éducation de base, que la loi du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école vise à démocratiser et à redynamiser. C'est là que se forge l'avenir du pays. Les directions prises depuis 2012 dans ce domaine sont bonnes. Le moment devrait venir bientôt où il sera possible de porter un jugement sur leur mise en œuvre.

Le livre s'intéresse, en revanche, à l'enseignement supérieur par la contribution d'*André Tiran*, et le regard qu'il porte sur ses potentialités est à plusieurs égards inquiétant. Si tant est qu'il y ait eu dans ce domaine, à partir des objectifs fixés à Bologne en 2001, mis en œuvre par les gouvernements successifs, de droite puis de gauche, une véritable stratégie, la réussite est loin d'être évidente. On n'est toujours pas parvenu à intégrer la voie des classes préparatoires et grandes écoles et celle des universités dans un ensemble cohérent de formation et de recherche. On n'a pas pris en compte le développement extrêmement important d'un enseignement privé marchand. On n'a pas obtenu de résultats probants dans la lutte contre l'échec au niveau des premiers cycles des universités.

La qualité, c'est aussi aujourd'hui la bonne utilisation du numérique. Cette dimension est désormais présente dans tous les secteurs d'activité et c'est pour notre pays une exigence fondamentale que de savoir la prendre en compte efficacement dans tous les domaines de l'intervention publique. Ce sujet n'est directement traité que dans la contribution d'*Olivier Marembaud* sur la mobilité et le transport, mais il est plus ou moins présent dans la plupart des autres contributions, et notamment celle de *Thierry Baudet* sur la santé. Les exemples donnés par ces deux auteurs illustrent le rôle déterminant que les grandes plates-formes de services jouent désormais dans tous les secteurs de la vie économique. Elles soulignent la nécessité pour l'État stratège de savoir encadrer le développement du numérique, en fixant les cadres de référence vers lesquels on souhaite évoluer, en mettant en place les instruments nécessaires à sa bonne utilisation dans tous les services publics et en poussant à la naissance d'acteurs français ou européens qui soient à la hauteur des enjeux.

La même orientation vers la qualité doit prévaloir dans la mise en œuvre des politiques qui visent à renforcer les positions des entreprises françaises dans la compétition mondiale. Les contributions de *Gabriel Colletis* sur les politiques de soutien aux mutations du système productif et de *Jacques Mazier et El Mouhoub Mouhoud* sur la (re)localisation des activités et la mondialisation sont à cet égard complémentaires. La première développe la notion de « capitalisme cognitif », dans lequel la connaissance constitue l'objet d'accumulation

essentiel, confronte l'importance que l'on peut donner, pour le soutien de l'économie, aux notions de compétitivité et d'attractivité, et appelle, au-delà du taylorisme ou du néo-taylorisme, au basculement vers une organisation du travail reconnaissant les compétences individuelles et collectives. La seconde analyse finement les opérations de délocalisation et relocalisation d'entreprises sur le territoire français, et s'efforce de définir les facteurs qui peuvent décourager les premières et encourager les secondes. La présence de centres de recherche, d'une main d'œuvre qualifiée et du soutien que représente le crédit impôt recherche, est ainsi à l'origine de choix de relocalisation.

La politique préconisée face au problème de l'emploi et du chômage par la contribution de *Jean-Baptiste de Foucauld* s'inscrit dans la même perspective d'accent mis sur la qualité comme atout de la compétitivité. Une bonne articulation entre la compétitivité qualité et la compétitivité coût est selon lui un élément essentiel de la réussite. C'est par le dialogue social que l'on pourra organiser une convergence d'intérêts permettant de maîtriser la compétitivité globale. Une action citoyenne concrète visant à lutter contre les effets négatifs du chômage et l'organisation de l'expression et de la participation des demandeurs d'emploi font partie des remèdes qu'il préconise.

Les actions publiques menées en faveur de l'investissement, que recense la contribution de *Louis Schweitzer*, s'inscrivent dans la même démarche d'appui à la qualité. On relèvera ici tout particulièrement le programme dit des investissements d'avenir, qui vise à orienter intelligemment les ressources qui lui sont consacrées vers un mix d'actions menées conjointement par les universités et les entreprises.

La France dispose à coup sûr de beaucoup d'atouts pour renforcer sa place dans la compétition internationale. Elle pourrait sans doute encore mieux les utiliser.

4. L'État stratège ne pourra réussir que s'il se met en mesure d'associer à son projet l'ensemble de la population.

Cela suppose qu'il en rende clairement perceptible et partageable le dessin d'ensemble et qu'il ouvre à chacun, au niveau approprié, la possibilité de contribuer à son élaboration et de se l'approprier.

Plusieurs contributions illustrent cette exigence fondamentale, qui doit être respectée à tous les niveaux : celui de l'administration territoriale, celui de la mise en œuvre des services publics, celui de la réalisation des grands projets de développement et, *last but not least*, celui du gouvernement du pays pris dans son ensemble.

La contribution de *Nicole Questiaux* portant sur les cohésions sociale et territoriale va bien au-delà d'une analyse circonstancielle des modifications introduites par la loi NOTRE dans la carte des régions. Elle invite à l'établissement d'un nouvel équilibre, s'inscrivant dans la tradition française, entre d'une part les pouvoirs donnés aux habitants, qui ont toujours le premier mot et doivent aussi souvent que possible garder le dernier, et les interventions d'un État qui doit savoir être à la fois le garant et le recours. Les transformations profondes qui se sont produites dans la nature des activités, l'articulation des groupes sociaux, la provenance géographique et la couleur de peau de la population, la répartition de ces éléments sur le territoire, obligent à une approche nouvelle combinant une gestion aussi décentralisée que possible de toutes ces différences et une définition claire des exigences de la solidarité.

Ce qui est vrai au niveau des collectivités territoriales l'est aussi à celui des grands services publics et des entités qui agissent en leur nom. L'énergie, les communications, les transports, sont des domaines d'activité dans lesquels le modèle français a fait surgir des organisations qui sont devenues familières à tous et dont le devenir interpelle aujourd'hui les concepteurs de l'État stratège.

Faut-il les maintenir dans leurs caractéristiques actuelles, ce qui pourrait être la pente naturelle d'une gouvernance restée myope ? Faut-il considérer que l'État n'est plus aujourd'hui en capacité de gérer efficacement ces activités investies par la concurrence ? Faut-il tout en les maintenant dans le champ du service public savoir les renouveler en profondeur pour en permettre l'appropriation réelle par leurs utilisateurs ?

David Azema, dans l'échange qu'il a eu avec Jacques Fournier, penche clairement pour la seconde réponse, celle du retrait, et l'expérience qu'il a eue en tant que responsable de l'APE donne du poids à son point de vue. Il est vrai que l'État entrepreneur peut faire des choix discutables.

C'est pourtant dans le sens de la troisième solution que se prononcent, avec les pilotes de l'ouvrage, et d'une manière plus ou moins affirmée, les autres contributeurs. Les orientations qu'ils préconisent sont plus ou moins innovantes, mais elles vont toutes dans le sens d'une

implication plus importante de la population dans la gestion des biens communs que sont les services publics.

Pour la poste, *Claire Borsenberger* et *Denis Joram* montrent comment cette grande entreprise publique, placée aujourd'hui dans un contexte tout à fait nouveau, s'efforce de continuer à remplir ses missions traditionnelles de service public, en les infléchissant de manière à faire face aux données nouvelles de la situation. Sont particulièrement à souligner la contribution qu'elle est en mesure d'apporter à l'aménagement du territoire, et le rôle qu'elle joue pour assurer l'accessibilité bancaire à l'ensemble de la population.

Dans le domaine de la santé, où la France a fait longtemps figure d'exemple, *Thierry Baudet* souligne les problèmes que pose au service public le développement des plates-formes numériques. Il plaide pour une approche nouvelle associant l'ensemble des acteurs.

S'agissant enfin de l'énergie, *Gérard Magnin* se prononce sans ambages pour une transformation en profondeur du système énergétique français, ce qu'il définit comme l'« *empowerment* » de la société dans ce domaine. Nous sommes, avec les dispositions nouvelles de la loi relative à la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, arrivés au milieu du gué. Il faut selon lui poursuivre le chemin. Ne sera vraiment « stratège » que « l'État qui aura accepté de se dépouiller de ses prérogatives et fait confiance à la société et aux niveaux décentralisés pour mettre en œuvre notre futur paradigme énergétique ».

Au carrefour de ces différents domaines de service public, la mise en œuvre par l'État de « grands projets » d'intérêt général est un élément clef de la démarche stratégique. Barrages, éoliennes, centrales nucléaires, nouvelles lignes de chemin de fer, grands établissements hospitaliers, matérialisent sur le terrain les politiques qui sont mises en œuvre au service de la population, tout en perturbant inévitablement les conditions de vie d'une partie d'entre elle. Notre droit public traite depuis longtemps ce problème mais les procédures qui sont mises en œuvre sont manifestement en décalage par rapport aux attentes de la société contemporaine. La contestation des grands projets traduit la crise du fonctionnement démocratique. *Thierry Mignauw* a su traiter ce problème et mettre en avant des solutions innovantes. Il faut savoir construire les désaccords, trouver des formes originales de participation. Oui à tout ce qu'impose l'intérêt général, mais oui aussi à la prise en compte des exigences environnementales et non aux manifestations intempestives de puissance ou d'orgueil. Un équilibre est à trouver. Il ne saurait interdire le progrès.

La même exigence d'information objective, d'échange des points de vue, d'association à la prise de décision, s'applique à tous les niveaux de l'organisation de l'État stratège et donc, bien entendu, à celui de la définition du projet global qui sera mis en œuvre. On touche là aux mécanismes constitutionnels et il n'était pas dans l'objet de ce livre d'engager un débat sur les institutions. On ne pouvait pas cependant ne pas évoquer le rôle qu'a joué à cet égard l'ancien commissariat au Plan, dont *France Stratégie* a pris la place, et dans une certaine mesure la suite. L'échange de vue que Jacques Fournier a eu avec *Yannick Moreau* sur la genèse et les premiers pas de cet organisme et les propositions qu'il formule concernant le rôle que pourrait jouer dans ce domaine le Conseil économique social et environnemental (CESE) se situent dans cette perspective.

5. L'État stratège doit combiner intelligemment la régulation des activités économiques et sociales, la production des services collectifs et la planification du développement.

Régulation : tout le monde sera d'accord sur le principe.

Mais production collective ? Planification ? Le CIRIEC préconiserait-il le collectivisme ? Regardons les faits.

La production de services collectifs non marchands représente aujourd'hui, selon les statistiques de l'OSCE, environ 20% du PIB des pays de l'Union européenne. Est-il condamnable de vouloir chercher à bien l'utiliser ?

La planification à plus ou moins long terme est d'ores et déjà présente dans la plupart des politiques publiques, en particulier celle, dont on a parlé plus haut, qui concerne la transition énergétique. Est-il déraisonnable de chercher à articuler ces prévisions dans un projet global de développement ?

Ces questions sont abordées dans la contribution de *Jacques Fournier* qui débouche sur des propositions concrètes concernant les axes possibles de ce qu'il appelle une planification stratégique et les mesures concrètes susceptibles d'être prises pour faciliter son élaboration et sa mise en œuvre.

Mais le modèle français d'État stratège comporte aussi, avec l'APE (Agence des participations de l'État), un instrument d'orientation de l'activité des entreprises marchandes dont il a le contrôle. La contribution de *Pierre Bauby*, *Philippe Bance* et *Nathalie Rey* retrace

l'histoire de cet organisme et montre qu'il joue désormais un rôle non négligeable, bien que largement perfectible du fait d'orientations contradictoires, dans la mise en œuvre de la stratégie de l'État vis-à-vis de son patrimoine financier. L'expérience a en tout cas été suffisamment convaincante pour conduire *Luc Bernier* et *Taieb Hafsi* à préconiser, dans la contribution qu'ils consacrent au système actuel des entreprises publiques au Canada, l'importation du modèle français dans leur pays. Quel renversement de perspective au regard de l'histoire récente et de l'influence que l'on connaît en France des préconisations et des pratiques de politique économique issues du monde anglo-saxon.

Mais est-il vraiment légitime de parler d'un « modèle français ». Ce livre a cherché à en tracer les contours et permis, espérons-le, de progresser dans l'interprétation de ce qui procède d'une approche de ce qu'est ou plutôt devrait être un État stratège. Comme l'indique Benoît Lévesque, dans son évaluation de cet ouvrage, « si l'expérience française laisse bien voir qu'il y a beaucoup à faire pour que son État soit qualifié d'État stratège dans ses pratiques (donc concrètement), les analyses réalisées permettent toutefois de proposer un type idéal de l'État stratège (« une esquisse » au sens webérien). Si tel est le cas, l'État stratège pourrait exister, moyennant certaines conditions dont une gouvernance multi-niveaux où l'État national occupe une position centrale et avec des capacités étendues, mais en liaison avec la démocratie, la participation de la société civile, sans oublier une influence possible sur le niveau supérieur ».