

Commission scientifique
« Économie publique » du CIRIEC France



Quel modèle d'État stratège en France ?

Sous la direction de Philippe BANCE

Commission scientifique « Économie publique »
du CIRIEC-France

Quel modèle d'État stratège en France ?

Sous la direction de Philippe BANCE

Table des matières

Préambule	5
Remerciements	7
Introduction	9
 I^{re} partie — Les grands objectifs de l'État stratège	
Chapitre 1 — <i>L'État stratège : État « réduit » ou « à capacité étendue » en régime de gouvernance multiniveaux</i> par Philippe BANCE	21
Chapitre 2 — <i>Les politiques de soutien aux mutations du système productif</i> par Gabriel COLLETIS	41
Chapitre 3 — <i>État et stratégie de développement de l'investissement de long terme</i> par Louis SCHWEITZER	69
Chapitre 4 — <i>L'État stratège et la cohésion sociale et territoriale</i> par Nicole QUESTIAUX	85
Chapitre 5 — <i>L'État stratège face aux problèmes de l'emploi et du chômage</i> par Jean-Baptiste de FOUCAULD	105
 II^e partie — Organisation et fonctionnement de l'État stratège	
Chapitre 6 — <i>Quelle organisation pour l'État stratège ?</i> par Jacques FOURNIER	125
Chapitre 7 — <i>L'Agence des participations de l'État et le groupe Caisse des dépôts : vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques ?</i> par Philippe BANCE, Pierre BAUBY et Nathalie REY	149

Chapitre 8 — <i>L'État stratège et ses entreprises publiques : conserver au Québec la tradition du arm's length britannique ou importer le nouveau modèle français ?</i>	
par Luc BERNIER et Taïeb HAFSI	173

Chapitre 9 — <i>La contestation des grands projets et l'exercice de la démocratie : l'État stratège en question ?</i>	
par Thierry MIGNAUW	189

III^e partie — État stratège, Europe et mondialisation

Chapitre 10 — <i>État stratège, (re)localisation des activités et mondialisation</i>	
par Jacques MAZIER et El Mouhoub MOUHOUD	213

Chapitre 11 — <i>L'Union européenne composante d'un « État stratège » multiniveaux ?</i>	
par Pierre BAUBY	237

Chapitre 12 — <i>Les États face à l'hydre bancaire mondiale</i>	
par François MORIN	251

Chapitre 13 — <i>État stratège et globalisation financière</i>	
par Nathalie REY	259

Chapitre 14 — <i>Agences de notation et souveraineté</i>	
par Alain ARNAUD	283

Chapitre 15 — <i>La France dans le monde : éléments d'une nouvelle géopolitique</i>	
par Patrick VIVERET	295

IV^e partie — Approches sectorielles

Chapitre 16 — <i>L'État stratège et la réforme des universités</i>	
par André TIRAN	309

Chapitre 17 — <i>État stratège et santé</i>	
par Thierry BEAUDET	333

Chapitre 18 — <i>La contribution de La Poste à la cohésion économique, sociale et territoriale</i>	
par Claire BORSENBERGER et Denis JORAM	349

Chapitre 19 — <i>État stratège et transition énergétique. Vers une démocratie énergétique ?</i> par Gérard MAGNIN	369
Chapitre 20 — <i>Quel rôle pour la puissance publique face à la révolution numérique de la mobilité des personnes ?</i> par Olivier MAREMBAUD	395
Conclusion	413
Les auteurs	421

Collection « Économie publique et économie sociale »

Dirigée par Philippe Bance, président de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France et du conseil scientifique international du CIRIEC, directeur-adjoint du laboratoire CRÉAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen, délégué scientifique au HCERES (Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

Comité scientifique :

Malika Ahmed ZAÏD-CHERTOUK, professeure à l'université de Tizi Ouzou et directrice du laboratoire REDYL, CIRIEC-Algérie.

Alain ARNAUD, président du CIRIEC-International et du CIRIEC-France.

Franck BAILLY, maître de conférences à l'université de Rouen.

Pierre BAUBY, chercheur en sciences politiques.

Luc BERNIER, professeur à l'université d'Ottawa, CIRIEC-Canada.

Marcel CABALLERO, vice-président du CIRIEC-France, président d'honneur de l'Institut de coopération sociale internationale ICOSI.

Danièle DEMOUSTIER, maître de conférences de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble.

Fabienne FECHER, professeure à l'Institut des sciences humaines et sociales de l'université de Belgique.

Jacques FOURNIER, conseiller d'État honoraire, président d'honneur du CIRIEC-France, ancien président de Gaz de France, de la SNCF et du CEEP.

Florence JANY-CATRICE, professeure à l'université de Lille 1, directrice du master de Lille 1 « Action publique, institutions et économie sociale et solidaire ».

Hugues JENNEQUIN, maître de conférences à l'université de Rouen.

Jacques MAZIER, professeur émérite à l'université de Paris 13.

Nadine RICHEZ-BATTESTI, maître de conférences habilitée à diriger des recherches de l'université d'Aix-Marseille, co-responsable de groupe de recherche international du CIRIEC.

Déjà paru dans la collection :

L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Philippe Bance (dir.), 2012.

Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe?, Philippe Bance (dir.), Krystof Haavik (trad.), 2012.

Internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Philippe Bance (dir.), 2015.

Introduction

La notion d'État stratège a émergé en France au début des années 1980 dans un contexte de profondes transformations de l'environnement international et de l'action publique. Elle y a pris une acuité toute particulière par l'importance qui est assignée à l'État. Mais la question transcende le cas français. Les processus de globalisation de l'économie, de décentralisation initiée par les lois françaises de 1982, puis la nouvelle étape d'intégration européenne après l'Acte unique, s'analysent de manière générale comme la résultante d'un changement de paradigme économique qui remet radicalement en cause les formes et le contenu de l'action publique. C'est dans ce contexte que le concept d'État stratège voit le jour. Inspiré de la tradition française, il émerge notamment sous l'impulsion d'un appareil politico-administratif qui mise sur une action publique recentrée, sur ce qu'on appelle souvent un État modeste, faisant écho aux préconisations libérales ou encore aux critiques de la bureaucratie française d'un sociologue comme Crozier. Il s'est agi dès lors de doter l'État d'une plus grande efficacité dans le pilotage sur le long terme de l'économie nationale et en matière de gouvernance des politiques publiques. On entend encore repenser l'action de l'État en la recentrant sur son cœur de métier, sur ses missions d'intérêt général les plus essentielles.

Le concept d'État stratège est ainsi devenu une référence, très largement mobilisée dans des discours d'horizons divers, pour initier la réforme de l'État, le mettre en capacité d'agir de manière efficace et même efficiente, pour déployer une démarche porteuse d'avenir. Pour autant, après trois décennies de réflexions et de mises en œuvre de réformes, force est de constater que des interrogations majeures subsistent sur la capacité du modèle français à faire de son État un stratège. Les interrogations portent tout particulièrement sur la réelle capacité d'action de l'État dans un contexte d'eupéanisation et de mondialisation qui réduit ses marges de manœuvre, sur le besoin de refonte de son système d'organisation dans une optique d'efficacité, et également sur son aptitude à se réformer en rompant avec son caractère foncièrement centraliste pour laisser place à des modes d'élaboration de l'action publique plus démocratiques et participatifs.

Les vingt chapitres de cet ouvrage apportent des éclairages divers mais convergents sur ces questions. Ils émanent d'économistes, de politistes, de membres de la haute fonction publique ou d'administrateurs de grandes organisations réunis par la richesse du réseau CIRIEC pour croiser les réflexions sur la situation d'aujourd'hui et préciser ce que pourrait être une nouvelle conception de l'État stratège. Il s'agit ainsi de tirer les leçons de l'expérience française, sur la base d'un diagnostic partagé et sans complaisance, en mobilisant les connaissances d'experts, praticiens et scientifiques, relevant de domaines de compétences variés, pour déboucher

sur des préconisations d'avenir, en cherchant à repenser ce qui fait ou devrait faire figure de modèle français. Les analyses des auteurs de cet ouvrage convergent tout particulièrement pour considérer qu'il existe un profond besoin de refonder le modèle français autour d'une conception plus démocratique, plus participative et plus efficace de l'action publique.

L'analyse des auteurs de cet ouvrage est aussi probablement source d'enseignements dont la portée dépasse le cadre national : car si le modèle français est, par ses origines très typé voire singulier, les fortes réorientations qu'il a connues durant les dernières décennies par la mise en œuvre de la construction européenne et de la décentralisation en font aujourd'hui un modèle hybride, placé en régime de gouvernance multiniveaux. Cela interpelle sur l'aptitude de l'État contemporain à conserver une position centrale, avec des capacités d'action étendues, tout en fonctionnant plus fortement en lien avec la démocratie et la société civile.

Pour mener l'analyse, l'ouvrage se décline en quatre parties : partant des objectifs qui sont assignés à l'État stratège, il s'intéresse au mode d'organisation puis aux modalités de mise en œuvre de l'action d'un État national et qui est en même temps très inséré dans un contexte européen et international contraignant, et amené à décliner son action de manière particulière dans différents secteurs d'activité.

La première est ainsi consacrée aux grands objectifs de l'État stratège. Elle analyse ce que sont ou devraient être les prérogatives et la portée de l'action d'un État qui se veut stratège. S'y trouvent notamment précisées les orientations à donner dans le champ des politiques de mutation du système productif, d'investissement, de cohésion sociale et territoriale, enfin d'emploi et de chômage.

La seconde partie de l'ouvrage est relative à l'organisation et au fonctionnement de l'État stratège. Il s'agit d'analyser dans quel cadre et selon quels dispositifs institutionnels l'État peut être en capacité de se faire stratège et de répondre aux attentes sociétales. L'analyse traite de ces aspects organisationnels en se plaçant tout d'abord d'un point de vue général pour aborder ensuite les questions de la gestion du patrimoine de l'État, de ses entreprises publiques et d'expression de la démocratie dans le cadre des programmes d'investissement.

La troisième partie porte sur les modalités de mise en œuvre de l'action d'un État français qui serait stratège dans le contexte de la mondialisation et de l'Europe d'aujourd'hui. Les chapitres qui la jalonnent traitent des questions de la relocalisation des activités, du rapport à l'Europe dans un contexte de financiarisation de l'économie à l'échelle mondiale, de perte de souveraineté nationale et de nouvel environnement géopolitique.

Enfin, la quatrième et dernière partie aborde des questions procédant d'applications sectorielles ou ayant trait à des champs d'action plus spécifique d'un État stratège : dans l'enseignement supérieur et la recherche, la santé, l'énergie, le secteur postal, la mobilité numérique.

La première partie, consacrée aux grands objectifs de l'État stratège, se décline en cinq chapitres.

Dans le premier chapitre, Philippe Bance traite des répercussions sur le rôle et les prérogatives de l'État de l'émergence en France du régime de gouvernance multiniveaux, régime qui se caractérise par une action publique menée conjointement par plusieurs échelons d'autorités publiques (européen, national, infranational) aux champs de compétences différenciés. Il montre que la notion d'État stratège procède de ce nouveau contexte en actant une contraction et un recentrage de l'action de l'État. Le nouveau régime présente ses avantages en permettant l'expression des différents niveaux de gouvernement, et notamment infrarégionaux, dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique. Mais ce modèle présente aussi de graves défauts car source de coûts d'organisation, de transaction et de coordination en matière d'action publique. De ce fait, il convient de repenser le régime de gouvernance multiniveaux pour déployer une nouvelle conception de l'État stratège. Deux scénarios alternatifs sont mis en exergue : celui d'un État stratège national strictement réduit par des transferts de compétences beaucoup plus importants ; celui de capacités plus étendues de l'État stratège lui-même, dont les conditions exigeantes de mise en œuvre sont analysées.

Le second chapitre de Gabriel Colletis porte sur l'action de l'État *via* les politiques de soutien aux mutations du système productif, dans un contexte marqué par la mondialisation, le rôle accru de certains changements technologiques, le glissement possible vers un capitalisme cognitif, l'importance des effets de réseau dans le fonctionnement de l'organisation industrielle et le rôle croissant des considérations écologiques. Il présente et discute les principales politiques de soutien aux mutations du système productif. Les politiques mises en œuvre depuis plus de trente ans apparaissent comme oscillant entre une vision de la compétitivité centrée sur la réduction des coûts et une conception du changement industriel dérivant de technologies nouvelles auxquelles il conviendrait d'adapter les hommes comme les organisations. Des questions centrales comme la globalisation des stratégies, l'externalisation croissante de certaines fonctions et compétences, les tensions sur la formation et la disponibilité des savoirs et des connaissances, l'ancrage territorial des activités ou encore la portée de la raréfaction de certaines ressources sont ainsi insuffisamment prises en compte par un État se voulant stratège. Cela appelle une profonde refonte des politiques industrielles afin que celles-ci participent de manière effective à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement qui ne peut être conçu qu'avec l'intervention directe de la société des citoyens dès lors que l'industrie est considérée comme un « bien commun ».

Dans le chapitre 3, Louis Schweitzer analyse le rôle de l'État en matière d'investissement. Celui-ci se trouve face à un défi : l'ouverture des frontières, les règles de la concurrence, les contraintes budgétaires limitent ses capacités d'intervention alors même que la nécessité d'une stratégie d'investissement de long terme est reconnue. Pour y répondre, la France poursuit une politique active d'investissement public, la plus importante d'Europe, met en place des mécanismes pour financer et orienter l'investissement privé,

encourage l'investissement privé par sa politique fiscale et macroéconomique. Ces actions doivent être poursuivies, leur efficacité faisant l'objet d'une évaluation ; elles doivent s'intégrer dans une politique européenne orientée vers la croissance. Toutefois la politique d'investissement seule ne peut suffire à assurer la croissance durable de notre pays.

Nicole Questiaux analyse, dans le chapitre 4, les politiques de cohésion sociale et territoriale mises en œuvre par l'État. La tradition est marquée en France par une singularité : la volonté d'administrer le territoire de façon uniforme, au nom de l'unité et de l'indivisibilité de la République, dans un pays pourtant marqué par sa diversité. Une mutation profonde s'est cependant produite dans les conditions de vie et d'activité de la population et donc dans les attentes des citoyens, plus encore dans un contexte de crise et de chômage durables. Un État qui se veut stratège doit dès lors assumer des objectifs apparemment contradictoires. Le sentiment d'appartenance et les solidarités de base qui fondent l'objectif d'égalité ne peuvent relever du niveau national. Il appartient néanmoins à l'État de se réserver les moyens humains et financiers, d'agir là où l'inattendu et l'urgence créent des problèmes qui impliquent une mobilisation et une contribution financière à l'échelle du pays tout entier. Mais l'essentiel des actions de cohésion doit se définir au plus près des intentions des citoyens concernés, mieux aptes, dans un monde qui change, à définir leur parcours. En retenant ces principes, l'État peut s'accommoder d'une application plus souple et mieux adaptable de l'administration des territoires.

Le chapitre 5, réalisé par Jean-Baptiste de Foucault, traite de l'emploi et du chômage, domaine où l'État se doit de devenir stratège en renouvelant ses méthodes et instruments d'action. L'éclatement, à l'occasion du premier choc pétrolier de 1973, du modèle de quasi-plein emploi qui avait prévalu pendant les Trente Glorieuses oblige les États à agir en stratège. Ils l'ont fait de manière disparate, avec des écarts de performance importants, au sein même de la zone euro. Il apparaît dès lors qu'existent plusieurs manières de chercher à revenir au plein emploi, à condition de respecter ce qui apparaît comme les conditions stratégiques de la réussite : approche systémique, compromis positif entre quantité et qualité de l'emploi, entre compétitivité coût et compétitivité qualité, entre flexibilité et sécurité, implication des acteurs et partage démocratique des choix, tout cela aux différents niveaux de l'État et des territoires. En outre, l'insertion de l'État dans l'Union européenne crée un ensemble de contraintes, d'opportunités et d'enjeux mal maîtrisés. Enfin, l'intensification de la mondialisation, le choc des révolutions numériques et robotiques, le péril climatique, doivent conduire à définir le cahier des charges dont devrait se doter l'État stratège pour surmonter avec succès l'ensemble de ces défis.

La seconde partie de l'ouvrage porte, en cinq chapitres, sur la question de l'organisation et du fonctionnement de l'État stratège.

Le chapitre 6 de Jacques Fournier porte ainsi sur les conditions de la conduite d'une action stratégique par l'État. Que l'État puisse être stratège ne va pas de soi, vu la complexité de son appareil et la diversité des acteurs

qui agissent en son nom, mais cela reste possible à l'examen de l'expérience française de planification. Le bilan est cependant assez largement négatif sur la situation actuelle : insuffisance de la prise en compte de la dimension long terme par la plupart des politiques sectorielles, sauf peut-être pour l'éducation et la transition énergétique ; abandon de la tentative un moment ébauchée d'élaboration d'un projet global pour la nation. De grandes lignes de ce que pourrait être une planification stratégique peuvent cependant être tracées autour de trois axes : l'encadrement prospectif des évolutions à long terme de notre société, la programmation des actions à mener dans le domaine des fonctions collectives et un pilotage de l'économie de marché s'appuyant sur des indicateurs qualitatifs. Il conviendrait dès lors de spécifier les dispositifs à mettre en place au niveau du pouvoir exécutif, la manière d'associer la nation au processus de planification et les mesures qui pourraient permettre une meilleure prise en compte du long terme dans le fonctionnement des institutions. Dans l'interview qu'elle donne à Jacques Fournier, Yannick Moreau, auteure du rapport qui a conduit à la création de France Stratégie, éclaire la genèse et commente les premiers pas de ce nouvel avatar de l'ancien Commissariat général du plan, qui a d'ores et déjà affirmé sa place dans la réflexion sur le long terme.

Le chapitre 7 est une contribution de deux économistes, Philippe Bance et Nathalie Rey, et d'un politiste, Pierre Bauby, qui analysent l'action de l'Agence des participations de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations dans le déploiement de la stratégie de l'État par la mobilisation des actifs qu'il détient dans le système productif. Après avoir présenté la situation patrimoniale de l'État dans sa position d'actionnaire et ses évolutions récentes, sont précisés, d'une part, la genèse de l'Agence des participations d'État, ses motivations et objectifs, ainsi que les mutations qu'elle a connues ces dernières années, d'autre part, le positionnement du groupe Caisse des dépôts en tant qu'actionnaire de long terme de grandes entreprises françaises, ainsi que les évolutions récentes avec la Banque publique d'investissement. Est ensuite analysé le corps de doctrine qui anime l'action de l'État et sa stratégie patrimoniale. La démarche adoptée aujourd'hui par l'État français apparaît porteuse de tensions et de contradictions, entre logiques de politiques publiques et de valorisation patrimoniale. Une clarification de ce corps de doctrine de l'État est dès lors préconisée avec la mise en place d'une nouvelle gouvernance stratégique fondée sur une gestion proactive de son patrimoine.

Une interview réalisée par Jacques Fournier auprès de David Azéma, illustre, en complément des deux chapitres précédents, la préférence que certains acteurs de la vie économique peuvent au contraire donner à une autre orientation, dans laquelle l'État actionnaire se limite à une gestion purement patrimoniale des actifs qu'il détient dans les entreprises publiques et ne mène une action stratégique qu'en utilisant d'autres leviers, en matière d'éducation, de recherche et de création d'un contexte favorable au développement des entreprises.

Luc Bernier et Taïeb Hafsi montrent dans le chapitre 8 qu'un État stratège n'est pas un État amoindri, et doit être capable de développer une vision d'ensemble de son action, de coordonner celle des organisations qui le composent, même les plus autonomes. C'est aussi un État capable idéalement de prospective et qui, s'il ne le fait pas forcément lui-même, doit avoir la capacité d'agir. Ses choix stratégiques doivent pouvoir être mis en œuvre et son choix, qui doit être conscient des moyens de ses politiques, peut apparaître en soi comme la stratégie privilégiée. En se basant sur l'analyse faite dans le chapitre 8 et se servant du cas québécois comme exemple, la contribution montre que l'État français, ou ce qui fut autrefois la tradition ou le modèle de planification à la française, pourrait être exporté et devrait l'être. La capacité de l'État français à faire de la stratégie dans le domaine économique et de dessiner une politique industrielle est sans commune mesure dans le monde anglo-saxon et même dans la portion la plus francophone de celui-ci. Si, vu de l'intérieur, le modèle français peut laisser transparaître des faiblesses, vu de l'extérieur, il demeure un modèle à suivre.

Le chapitre 9, de Thierry Mignauw, clôt cette partie, en analysant comment un État qui se veut stratège doit savoir définir des stratégies partagées et assurer leur mise en œuvre. Cette dernière passe souvent par la réalisation de projets de plus ou moins grande taille. Or, la réalisation de ces projets peut se heurter à de fortes oppositions. La législation en vigueur prévoit de nombreuses dispositions pour déclarer l'utilité publique des projets et pour en débattre, dispositions qui sont examinées. Il apparaît cependant que ce dispositif suscite beaucoup d'insatisfaction et que son caractère formel est souvent dénoncé, ceci sur fond de crise de fonctionnement de la démocratie représentative telle qu'elle est. Le chapitre présente les positions des opposants aux grands projets et analyse ce qui les sous-tend : stratégie mal énoncée, discussion trop tardive des objectifs, évitement du conflit qui est refoulé, non-légitimité des élus et des corps intermédiaires, mauvaise participation des citoyens... Un renouvellement du débat démocratique (et quelques voies pour y parvenir) est dès lors avancé pour que l'État stratège, loin de s'affaiblir sous les coups de la contestation, se renforce.

La troisième partie analyse, en six chapitres, le rapport de l'État stratège à l'Europe et à la mondialisation.

Jacques Mazier et El Mouhoub Mouhoud montrent dans le chapitre 10 que l'économie française est marquée par le déclin industriel et les déséquilibres courants. Cette situation résulte largement de désajustements de change persistants au niveau intra-européen et de l'absence de mécanismes ou d'institutions adaptés pour les gérer. Ceci plaide pour des politiques industrielles et des politiques de localisation d'activités pour compenser les forces centrifuges qui sont à l'œuvre. Les outils pour piloter les localisations d'activités sont examinés : indicateurs de vulnérabilité des territoires, spécialisation des territoires caractérisant leur fragilité ou attractivité. Des recommandations sur les actions envisageables d'un État stratège sont proposées en matière d'immobilier, de financement, d'aide à l'innovation

et à l'investissement et de création d'un environnement favorable à la production française.

Pierre Bauby précise dans le chapitre 11 que le concept d'État stratège a été conçu en France sur la base d'une analyse fondée sur ses spécificités historiques, institutionnelles, culturelles, défini et appréhendé dans le cadre de l'État-nation. Il mettait l'accent sur le rôle stratégique que pouvait et devait avoir l'État pour le développement et la cohésion économique et sociale. Aujourd'hui, ce concept est soumis aux tensions combinées de deux tendances lourdes que sont la « décentralisation » et l'« européanisation ». C'est cette dernière mutation qui est analysée en montrant que l'Union européenne n'est pas un « super État-nation » qui serait devenu le stratège à la place des États membres. Elle est devenue, en tant qu'union d'États-nations fondée sur le principe de subsidiarité, un nouveau niveau d'action publique en interaction avec les États et les collectivités territoriales. Dès lors, c'est en termes de gouvernance multiniveaux que l'on peut appréhender l'État stratège et définir un « Politique stratège multiniveaux ».

Le chapitre 12, réalisé par François Morin, pose la question de la démocratie à l'aune de la globalisation, particulièrement celle de la globalisation des marchés monétaires et financiers. La perte de souveraineté monétaire et donc budgétaire des États est devenue une réalité majeure catastrophique pour l'ensemble de la planète. Si de surcroît on doit considérer que la création de la monnaie et sa gestion revient à un oligopole bancaire qui non seulement occupe des positions dominantes sur les marchés financiers mais aussi qui en abuse, il ne faut pas s'étonner que la monnaie soit devenue un bien privé, faisant des États des otages de cet oligopole. Seule une réforme du système monétaire international serait susceptible de mettre fin à cette hyperpuissance bancaire. Cette réforme devra articuler le retour des souverainetés monétaires avec un cadre international que pourrait offrir une monnaie commune (et non pas unique) au sens de Keynes.

Dans le chapitre 13, Nathalie Rey analyse, d'une part, le rôle de l'État français dans l'émergence du processus de globalisation financière entre la fin des années 1970 et le début des années 1990 et, d'autre part, la stratégie qu'il a mise en place dès la fin des années 1980 pour assurer la pérennité de ce processus. On y précise comment, pour faire face à la montée de son endettement, l'État français a en effet adopté dans un premier temps une stratégie de libéralisation du marché du capital et des services financiers, contribuant à la naissance de la « finance globalisée ». Les turbulences et les crises financières qui s'en sont suivies l'ont ensuite amené à adopter une stratégie misant sur la régulation des marchés par des institutions nationales et internationales mandatées pour garantir la stabilité financière internationale. L'inefficacité de cette stratégie ayant été révélée par la crise financière de 2008, l'État a alors créé de nouveaux outils d'intervention et pris des mesures exceptionnelles sans pour autant remettre en cause la « finance globalisée ». La réflexion sur ces mesures et moyens nouveaux d'intervention questionne sur la capacité d'un État stratège doté de tels outils à permettre la sortie de crise.

Alain Arnaud étudie dans le chapitre 14 le rôle des agences de notation dont l'importance dans le fonctionnement du système financier et la responsabilité dans la propagation systémique de la crise dite des *subprimes* a été mis en évidence par la crise financière de 2008. Alors que le principe d'une notation financière objective apparaît plutôt sain pour évaluer les risques pris par les investisseurs, la mise en cause des agences de notation a révélé au monde leurs pratiques douteuses : opacité des méthodes d'évaluation, communications erronées, conflits d'intérêt, concentration quasi monopolistique, dépendance vis-à-vis de grands groupes financiers. Leur intervention, non sollicitée par les États, pour évaluer la qualité des dettes souveraines a provoqué de grands remous dans la communauté financière et failli faire éclater l'Europe. Face à ces atteintes fortes portées à leur souveraineté, les États et l'Europe ont pris des mesures drastiques pour encadrer l'activité des agences de notation. L'avenir dira si ces mesures devenues indispensables porteront leurs fruits et procèdent d'une action d'États qui se seront révélés stratégiques.

Le chapitre 15 de Patrick Viveret conclut cette troisième partie en montrant plus spécifiquement que l'État stratège ne peut se limiter à une approche nationale. Pour la France actuelle, toute politique nationale suppose une politique mondiale et une politique européenne sauf à assumer une logique de repli conduisant également à la sortie de l'Union européenne. Mais penser la question mondiale d'un point de vue stratégique c'est, pour un pays comme la France, affronter la question de son ambivalence profonde sur ce terrain. Cela place dès lors la France et son État dans une alternative concernant la question de sa stratégie : être la patrie des droits de l'homme qui met le meilleur de sa diplomatie au service de l'accord de Paris sur le dérèglement climatique ; *a contrario*, rester l'ancienne puissance impériale ou coloniale. C'est par rapport à ces enjeux qu'il s'agit de déterminer la vision géopolitique d'un État stratège. Et le choix intérieur sur le type de démocratie à promouvoir en France est alors directement lié au type de stratégie que l'on veut porter sur la scène planétaire.

Enfin, la quatrième partie est consacrée à cinq chapitres d'analyse sectorielle.

André Tiran étudie dans le chapitre 16 la succession des réformes du système universitaire français pour en montrer les limites et faiblesses qui caractérisent l'échec d'un État qui s'est voulu stratège. Le système d'enseignement supérieur français est en effet resté dual, faisant coexister d'une part des écoles à caractère très sélectif très bien dotées financièrement, formant les élites, et d'autre part les universités accueillant la masse des étudiants et structurellement sous dotées, ce qui pénalise gravement le pays. Le tableau de la réforme est ainsi inachevé, source d'échec total si le secteur constitué par les écoles à caractère sélectif n'est pas à son tour profondément réformé. D'un autre côté les universités sont toujours confrontées à la nécessité de faire face à un enseignement de masse, à la démocratisation de l'enseignement supérieur, en disposant de moindres moyens. Dans le même temps, elles conservent et doivent conserver un

potentiel de recherche de haut niveau qui est très peu alimenté par les étudiants des écoles. Les universités connaissent en outre un accroissement de leur bureaucratie interne par le développement de procédures et de règles, ressenties comme insupportables par une majorité d'enseignants-chercheurs, dont la justification ultime paraît être celle d'un contrôle de l'État central, bien peu conforme à celle que la notion d'État stratège est censée porter.

Thierry Beaudet analyse dans le chapitre 17 le lien étroit qui unit l'État à la santé. Il montre que, durant les dernières décennies, la protection de la santé a été consacrée par le droit et par une intervention étendue et croissante dans un grand nombre de pays. Les réussites, les innovations, le développement de l'emploi et de la solidarité par les prélèvements sociaux sont d'indéniables réussites dans ce secteur et tout particulièrement en France. Cependant, l'arrivée du numérique en santé et le développement de la prévention sont aujourd'hui sources de ruptures radicales. Elles appellent une profonde modernisation du mode opératoire de l'État, du moins s'il se veut stratège. Et y parvenir passe par une réelle association de l'ensemble des parties prenantes.

Le chapitre 18 est rédigé par deux collaborateurs de La Poste, Claire Borsenberger et Denis Joram. C'est une présentation se voulant objective des missions de service public assignées à La Poste et de la manière dont elles contribuent à la cohésion économique, sociale et territoriale, sans parti pris sur le bien-fondé de ces missions, l'évaluation de leur adéquation aux besoins des usagers incombant à l'État stratège. Son apport est d'explicitier, du point de vue d'une entreprise à capitaux publics, les conditions dans lesquelles elles sont actuellement exercées et la manière dont elles pourraient être modifiées ou étendues à de nouveaux domaines. On y précise également comment cette implication peut permettre à l'État de promouvoir la cohésion et les raisons pour lesquelles l'État français, comme bien d'autres à travers le monde, a pris la pleine mesure du potentiel que représente le réseau postal pour répondre aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale, et a confié à l'opérateur postal national historique des missions de service public. Les quatre missions de service public que l'on peut qualifier « d'historiques », qui ont ainsi été confiées par l'État français au groupe La Poste sont analysées.

Dans le chapitre 19, Gérard Magnin étudie les transformations du système énergétique français pour en préciser les réorientations qui devraient en résulter. Ce système a été façonné durant la seconde moitié du ^{xx}e siècle : du point de vue de la demande, par exemple avec des logements très consommateurs ; du point de vue de l'offre avec des choix de production d'électricité centralisés qui ont surdéterminé l'ensemble du système énergétique. Les acteurs d'un tel système ont été principalement issus de la sphère étatique, politique comme technique. Mais le contexte énergétique a changé, marqué à la fois aujourd'hui par une utilisation précautionneuse des ressources et une limitation des rejets, déchets et émissions atmosphériques. Le « mieux » se substitue au « plus », les techniques disponibles permettent de se chauffer

et de s'éclairer en consommant très peu et de produire de l'énergie de façon décentralisée, proche des lieux de consommation, à des coûts inattendus, voire à coût marginal zéro. Les acteurs changent et se diversifient. Dans cette transition déjà engagée, un État stratège devrait dès lors pouvoir conduire son action en redonnant à la société le pouvoir énergétique qu'il lui avait confisqué.

Le chapitre 20, d'Olivier Marembaud, traite enfin de la mobilité numérique qui se caractérise par des mutations extrêmement rapides qui concernent l'usage de la voiture individuelle comme celui des transports collectifs. Cette révolution numérique se construit autour de l'initiative privée et les services qu'elle offre connaissent un rythme de croissance exponentiel ; ils peuvent mettre en cause nos libertés individuelles et des éléments de notre contrat social et placer à terme les industries classiques en position de subordination. La question du rôle de la puissance publique face à la révolution numérique est ainsi centrale. Il doit faciliter la prise de conscience collective sur les évolutions à l'œuvre afin qu'au plan français et surtout européen, des règles soient fixées qui prennent en compte les opportunités et risques du numérique. Il faut par ailleurs intégrer les projets de mobilité numérique dans les stratégies d'investissement public pour en particulier appuyer l'innovation et le développement industriel en Europe. Et compte tenu de leur puissance, il faut mettre en place une stratégie cohérente face aux géants du numérique. La révolution du numérique dans la mobilité est ainsi un révélateur : elle démontre la nécessité de transformer les principes et modes d'action de l'État tant au plan national que vis-à-vis de l'Europe.

Philippe BANCE

Conclusion

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'a 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 de 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 multiniveaux

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 compte. On peut ainsi, avec Philippe Bance et Pierre Bauby, parler d'une gouvernance multiniveaux. 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.

-
1. *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?*, Philippe Bance (dir.), Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2012.
 2. *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Philippe Bance (dir.), Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015.

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, cherchant 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 la 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 en 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 bientôt venir 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 Azéma, 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, 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 dresser une esquisse de ce qu'est ou plutôt devrait être un État stratège. Comme l'indique Benoît Lévesque, en évaluant 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 multiniveaux 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. »

Philippe BANCE et Jacques FOURNIER

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit,
réservés pour tous pays.

Composition: TypoT_EX.

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016
Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex
<http://purh.univ-rouen.fr>
Collection « Économie publique et économie sociale »
ISSN : 2261-8635
ISBN : 979-10-240-0723-6

Quel modèle d'État stratégique en France ?

La France a la réputation, souvent décriée, d'un pays étatiste. La tradition française, d'inspiration jacobine a fait, probablement plus qu'ailleurs, de l'État l'institution incarnant l'intérêt général. Son champ d'action s'est étendu, ses interventions se sont diversifiées. C'est dans ce contexte qu'est apparue, dans les années 1980, et en liaison avec les processus de décentralisation et de construction européenne, la notion d'État stratégique.

Il s'est agi de repenser l'action de l'État pour la recentrer sur son cœur de métier, mieux l'articuler avec celle des autres acteurs et lui conférer ainsi, sur le moyen-long terme, une plus grande efficacité.

Cette conception peut-elle s'inscrire dans la tradition française ? L'État stratégique est-il nécessairement un État modeste, aux ambitions limitées ? Peut-il au contraire, en lien avec la société civile et en synergie avec les autres niveaux d'action publique, mieux préparer et construire l'avenir ? L'ouvrage traite de ces questions avec un regard critique sur certaines des orientations prises au cours des dernières décennies et en avançant des propositions constructives. De la diversité des points de vue qui s'y expriment peuvent émerger les composantes d'un modèle français de l'État stratégique. ■

Cet ouvrage est, après *L'action publique dans la crise*, et *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, le troisième de la collection « Économie publique et économie sociale ». Il a été réalisé sous la direction de Philippe Bance par des experts universitaires et de la haute fonction publique dans le cadre de la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France. Ont contribué à son élaboration Alain Arnaud, Pierre Bauby, Thierry Beaudet, Luc Bernier, Claire Borsenberger, Gabriel Colletis, Jean-Baptiste de Foucauld, Jacques Fournier, Taïeb Hafsi, Denis Joram, Gérard Magnin, Olivier Marembaud, Jacques Mazier, Thierry Mignauw, François Morin, El Mouhoub Mouhoud, Nicole Questiaux, Nathalie Rey, Louis Schweitzer, André Tiran et Patrick Viveret. ■

Illustration de couverture : © Ceresnak, Can Stock Photo Inc. ■

PRESSES UNIVERSITAIRES DE ROUEN ET DU HAVRE

ISSN : 2261-8635

ISBN : 979-10-240-0723-6



25 €

