

Commission scientifique
« Économie publique » du CIRIEC France



Quel modèle d'État stratégique en France ?

Sous la direction de Philippe BANCE

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



9

791024007236

25 €



Quel modèle d'État stratège
en France ?

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.

Commission scientifique « Économie publique »
du CIRIEC-France

Quel modèle d'État stratège en France ?

Sous la direction de Philippe BANCE

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

Composition: Typo \TeX .

© 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

Préambule

Cet ouvrage est le produit d'une recherche menée de mai 2015 à janvier 2016 par la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France. Cette recherche a été lancée pour développer la réflexion scientifique sur la stratégie de l'État en préparation du 31^e congrès international du CIRIEC (Centre d'information et de recherche en économie publique, sociale et coopérative), organisé à Reims par sa section française du 21 au 23 septembre 2016 et dont le thème est : « Les politiques publiques face aux enjeux sociaux et démocratiques de la mondialisation. *Quels projets pour l'économie publique, sociale et coopérative ?* »

L'ouvrage combine les analyses de membres de la haute fonction publique ou d'organisations exerçant leurs missions pour l'État, réunis par Jacques Fournier et Thierry Mignauw, et d'universitaires réunis par Philippe Bance. Les profils des contributeurs, leurs compétences reconnues, les recherches et/ou missions exercées en matière de pilotage de politiques publiques ou d'organisations qui sont sous la responsabilité de l'État apportent un éclairage varié, complémentaire et en même temps convergeant sur le diagnostic porté au « modèle français ».

Remerciements

Ils s'adressent tout d'abord à l'ensemble des membres de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France, qui ont collectivement discuté des contributions durant quatre réunions et permis, par leurs remarques pertinentes, de les améliorer.

Le livre a également bénéficié du soutien actif du CIRIEC-France, de son président, Alain Arnaud, et de sa secrétaire de bureau, Nicole Guillard, qui a veillé à la bonne organisation des quatre réunions de coordination et de discussion des travaux, ainsi que de celui d'Arnaud Elie, ingénieur d'études du laboratoire CRÉAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) pour la logistique et la mise en forme.

Il convient enfin de remercier tout particulièrement Franck Bailly, maître de conférences en économie à l'université de Rouen, membre du comité éditorial de la collection « Économie publique et économie sociale » des PURH, et Benoît Lévesque, professeur émérite de l'UQAM (université du Québec à Montréal), qui ont évalué « en aveugle » l'ouvrage et, par leurs suggestions constructives, contribué à son amélioration.

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

I^{re} partie

**LES GRANDS OBJECTIFS
DE L'ÉTAT STRATÈGE**

Chapitre 1^{er}

L'État stratège : État « réduit » ou « à capacité étendue » en régime de gouvernance multiniveaux

Philippe BANCE

La France a connu depuis les années 1980 de profondes transformations de son régime de gouvernance des politiques publiques. Très fortement imprégné antérieurement de la tradition jacobine, d'une logique centraliste qui confère à l'État un rôle très prééminent dans la spécification et la mise en œuvre des politiques publiques, le modèle français s'en est trouvé grandement remis en cause. Si l'État entend encore aujourd'hui impulser l'action publique, un double mouvement a battu en brèche son hégémonie traditionnelle. Comme le souligne Jouvenel (2003), la souveraineté de l'État est en effet contestée à la fois par le haut, à travers la construction européenne, et par le bas, du fait de la décentralisation et de la déconcentration fonctionnelle.

D'une part, la place croissante prise par les politiques européennes a en effet fait perdre une grande partie de leur substance aux politiques publiques nationales. Une majorité de textes législatifs des pays de l'Union européenne sont ainsi aujourd'hui des transpositions de directives européennes. Depuis l'Acte unique européen, des politiques qui relevaient de la pleine souveraineté de l'État-nation sont aujourd'hui strictement encadrées et orientées par les dispositifs communautaires. C'est notamment le cas de la politique industrielle, soumise au primat d'une politique européenne de concurrence qui s'exerce par des contrôles rigoureux sur les aides d'État, afin d'éviter que les autorités du pays ne créent des distorsions de concurrence au profit des entreprises nationales.

D'autre part, depuis le processus de décentralisation, initié par les lois dites Defferre de 1981 à 1983, l'État a perdu une large partie de ses prérogatives traditionnelles au profit des régions en dotant ces dernières de compétences propres pour conduire des politiques publiques. La tutelle *a priori* du préfet sur les régions ou départements a tout d'abord disparu pour laisser place à un contrôle de conformité *a posteriori* et les transferts de compétences se font dans les domaines de l'urbanisme, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. Dans les années 1990, les compétences des régions se renforcent et s'étendent au développement économique (planification et programmation des équipements). Depuis 2002,

de nouvelles compétences sont apparues en matière de protection du patrimoine, de développement des ports et aérodromes, de préservation de la qualité de l'air et des réserves naturelles. Plus récemment, les régions se sont vues octroyer des compétences dans le domaine du numérique, en matière de gestion des programmes européens, d'aménagement et de développement durable des territoires. Et la volonté de doter les régions d'une capacité d'exercer pleinement ces compétences suscite aujourd'hui des regroupements avec pour objectif d'atteindre une taille critique qui facilite le déploiement d'outils et de stratégies régionales propres pour mener la politique territoriale. Comme l'a souligné Michel Autès (2005), des politiques publiques dites territorialisées se transforment dès lors en politiques territoriales. Le territoire n'est plus un simple espace d'application des politiques publiques mais devient surtout le lieu de leur spécification et de leur mise en œuvre par les acteurs.

Ce processus de décentralisation territoriale s'est doublé dans les années 2000 d'une décentralisation fonctionnelle, relative aux établissements publics chargés de gérer un service public, tels les universités, les hôpitaux publics, les musées nationaux. Ces établissements, dotés d'une personnalité morale et de moyens propres, mais aux compétences traditionnellement restreintes à l'objet du service public dont elles ont la charge, se sont vues octroyer des compétences élargies. Avec la mise en œuvre de la doctrine dite du « New public management », qui s'inspire des pratiques managériales du secteur privé, une bien plus grande autonomie a été donnée aux opérateurs publics, en visant à les « responsabiliser » et à les rendre plus efficaces (Pollitt et Bouckaert, 2004), alors que parallèlement les privatisations faisant sortir de très nombreuses entreprises du secteur public.

Les autorités publiques nationales ont elles-mêmes impulsé ces changements et, ce faisant, bouleversé l'architecture institutionnelle de mise en œuvre des politiques publiques, jetant les bases d'un nouveau régime de gouvernance de l'action publique.

Le propos de cette contribution sera d'analyser le régime émergent dit de gouvernance multiniveaux pour en préciser l'impact sur les modalités de mise en œuvre de l'action publique et la conception qui peut en résulter du rôle d'un État stratège.

1. Potentialités et limites du régime émergent de la gouvernance multiniveaux

La gouvernance multiniveaux recouvre, selon Christiansen (1996), « des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits ». Ce modèle a vu le jour en France par l'attribution des nouvelles compétences aux autorités publiques infra- et supranationales, ainsi d'ailleurs que de compétences dites élargies aux opérateurs en charge de

missions de service public. Cette gouvernance a pris corps bien que l'État apparaisse aujourd'hui désireux de conserver ses prérogatives de pilotage des politiques publiques et des organisations en charge d'un service public. L'État peut en effet infléchir les politiques communautaires (surtout en tant que « grand pays » de l'Union européenne) et reste en capacité, par ses financements, d'influer sur les comportements des autorités infranationales. Il a cependant largement perdu le pouvoir d'imposer unilatéralement ses choix et doit composer avec ses partenaires publics. Les autres collectivités publiques sont ainsi en capacité de conduire des politiques propres foncièrement différentes de celles que mènent ou qu'entendraient voir mener les autorités nationales. Les autorités européennes s'attachent à faire prévaloir la primauté de la politique de l'Union européenne, en affirmant leur interprétation propre des textes européens. Elles peuvent le faire en mobilisant des pouvoirs de contrôle et de sanction sur les États ou les autres collectivités publiques qui leur sont conférés par les traités. En tant que maîtres d'ouvrage et souvent de maîtres d'œuvre de leurs politiques propres, les pouvoirs publics infranationaux disposent quant à eux des moyens d'agir. C'est dès lors par le jeu de la concertation, de la négociation et de la coordination des actions publiques que les politiques concrètes doivent rationnellement être élaborées et mises en œuvre. Il en résulte cependant un enchevêtrement des politiques publiques sur les territoires, source d'opportunités mais présentant aussi ses limites et ses risques.

1.1. *Portée et opportunités de la gouvernance multiniveaux*

Les opportunités du nouveau modèle résident dans son aptitude à refonder l'intérêt général sur la base d'un schéma pluraliste, c'est-à-dire reposant sur une coconstruction et une mise en œuvre « partagées » des politiques publiques. Dans l'idéal, le modèle est ainsi porteur d'un nouveau mode de spécification et d'administration de l'intérêt général, qu'on dira « ajusté » aux territoires et à la nature du besoin exprimé d'action publique tout en se voulant plus démocratique que celui du modèle centraliste. La rupture est ainsi profonde avec la représentation traditionnelle de l'intérêt général, incarnée notamment par la conception orthodoxe de l'économie néo-classique standard. Cette dernière fait en effet de l'État le depositaire unique, parfaitement rationnel, omniscient, disposant d'une information complète, insensible aux pressions et en pleine capacité d'exprimer par lui-même l'intérêt général sur la base des préférences révélées des individus¹.

1. La critique de cette approche jette les bases de la contre-offensive néo-libérale à l'encontre de l'intervention publique pour préconiser de laisser place au marché afin de réaliser l'intérêt général.

Le nouveau modèle trouve aussi sa justification dans le besoin de mener l'action publique par une « gouvernance de proximité² ».

Par la gouvernance multiniveaux, il s'agit en effet d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt des populations sur les territoires en dotant les autorités de compétences situées à un niveau pertinent qui permet de spécifier et de mettre en œuvre efficacement l'action publique. La proximité des collectivités locales ou régionales vis-à-vis des aspirations formulées sur leur territoire a ainsi vocation à promouvoir l'efficacité. C'est sur cette base que les autorités de l'Union européenne ont justifié l'application du principe de subsidiarité, introduit par le traité de Maastricht (1992), puis consacré par le traité de Lisbonne (2009) en tant que principe fondamental de l'Union. Il s'applique aux politiques qui relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres et « consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace ». En accordant la primauté et les compétences au niveau d'autorité situé à un échelon inférieur, on n'entend pas remettre en cause, bien au contraire, l'aptitude des autorités européennes à mener leurs politiques propres. Le concept de subsidiarité émerge dans la sémantique de l'Union pour répondre, au début des années 1990, aux réserves soulevées par l'intervention croissante de la Commission européenne. Il s'agit alors foncièrement de chercher à répondre aux critiques s'exerçant sur l'excès de centralisme de l'Union européenne, en affichant une répartition des responsabilités et des tâches entre autorités placées à des échelons différents. Ce faisant, on ne remet bien sûr pas en cause les prérogatives exclusives des autorités de l'Union européenne sur tout le territoire européen et procédant selon les traités européens de l'intérêt général communautaire. La politique de concurrence, la politique commerciale commune, la politique monétaire pour la zone euro restent ainsi compétences exclusives de l'Union (art. 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). De même, le principe de subsidiarité ne concerne pas les politiques qui sont du seul ressort des États membres (comme la politique de la nationalité). Les principes de gouvernance multiniveaux qui sont ainsi posés par l'Union européenne misent en tout cas sur la possibilité pour chaque niveau de compétence d'exercer efficacement ses prérogatives. Il n'en reste pas moins qu'à des fins d'efficacité, les compétences peuvent également être partagées (par l'art. 4 du TFUE, avec notamment les réseaux transeuropéens, les transports, l'énergie, la cohésion économique, sociale...), assumées conjointement par des autorités placées à des échelons différents de compétence territoriale, et que les autorités européennes peuvent « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » en application de l'art. 6 du TFUE.

2. Quermonne (2001), fait notamment de la gouvernance de proximité le fondement de la subsidiarité.

Le modèle de gouvernance multiniveaux ne se voit cependant pas seulement attribuer des vertus statiques associées à une bonne répartition des compétences dévolues à des autorités publiques situées à des échelons différents. Dans une perspective dynamique, il offre l'opportunité d'une amélioration de l'efficacité de l'action publique par les transformations de l'architecture institutionnelle. On donnera à titre d'exemple le cas des réformes de refonte des régions (voire à terme du statut des départements) menées actuellement en France qui amènent à reconsidérer les proximités territoriales, infrarégionales, infradépartementales, ou entre intercommunalités pour améliorer ou repenser la mise en œuvre des missions publiques. Les reconfigurations territoriales peuvent ainsi susciter des rapprochements susceptibles de générer de nouvelles dynamiques territoriales et de nouveaux programmes de développement territorial, d'offrir des opportunités de réorganisation et d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Encore conviendrait-il, comme le dit Tosi (2006) pour la subsidiarité, qu'afin d'en faire une règle dynamique d'efficacité de l'action, cela puisse s'opérer avec « pour finalité de définir des critères de liberté d'action au sein de chaque collectivité ayant pour but de garantir la préservation des diversités existantes, exprimées par des préférences hétérogènes ».

Il convient aussi de ne pas limiter l'intérêt de la gouvernance multiniveaux aux gains d'efficacité et de représentativité associés à une meilleure mise en complémentarité des autorités publiques. Son intérêt est également de répondre à de nouvelles exigences des citoyens à l'égard des politiques publiques : celles de se voir impliqués plus directement pour leur élaboration et leur mise en œuvre. Comme l'indique Enjolras (2006), « la négociation, la persuasion et l'incitation remplacent la coercition comme mode d'intervention publique ». Les politiques publiques sont aujourd'hui plus fortement contestées par des citoyens avertis, mieux informés que par le passé et qui se considèrent insuffisamment consultés. Des interactions multiples avec la société civile s'avèrent plus nécessaires qu'antérieurement, sous forme notamment de consultations et de contributions citoyennes impliquant des individus et des organisations divers. Ce besoin d'adossement partenarial de l'action publique à la société civile est plus facile à satisfaire dans un modèle de gouvernance multiniveaux plutôt que centraliste. Les décideurs publics trouvent plus aisément des acteurs représentatifs dans un cadre de concertation locale, notamment là où la vie associative est développée, où des partenariats existent avec les décideurs politiques et les contacts permanents avec la société civile. Comme le montrent de nombreuses évaluations participatives de politiques publiques nationales ou communautaires, il est par contre souvent difficile, faute d'organisations structurées à une vaste échelle, de disposer d'une représentation

satisfaisante des usagers quand on s'éloigne du niveau local³. Mais surtout, l'intérêt de la gouvernance de proximité est d'introduire une rupture avec la dichotomie traditionnelle entre d'un côté l'élaboration et de l'autre la mise en œuvre d'une politique publique. La concertation en continu avec les partenaires de la société civile est non seulement un moyen de coconstruire le programme d'action mais aussi de l'adapter durant la phase de mise en œuvre, de réajuster les dispositifs, voire de réviser l'action publique en la plaçant au plus près des préférences citoyennes. La participation citoyenne est dès lors, dans une perspective cognitive, « un enrichissement des phases d'identification des problèmes et de délibération, qui ne procèdent plus ainsi d'une rationalité substantielle et universelle mais sont conçues sous formes de logiques différenciées intégrant la gestion de l'information » (Laroche et Nioche, 2006). Et la présence sur un territoire d'organisations citoyennes qui soient forces de proposition, d'adaptation, de gestion inclusive des politiques publiques s'apparente à un « bien commun » c'est-à-dire, pour reprendre l'analyse d'Ostrom (1990), source de développement de démarches participatives, fondées sur des principes non marchands de proximité en réponse aux besoins des populations⁴.

1.2. *Limites et risques du nouveau modèle*

Les arguments qui justifient le déploiement d'une conception transactionnelle et pluraliste de l'intérêt général fondée sur la gouvernance multiniveaux, ne peuvent amener à laisser sous silence les difficultés de concrétiser ses opportunités en résultats effectifs. Les opportunités du modèle ne lèvent pas intrinsèquement ce que Barroche (2008) nomme les tensions très contemporaines qui existent entre efficacité technocratique et proximité démocratique. En effet, le principe d'efficacité de l'action publique, par lequel les autorités communautaires ont justifié la subsidiarité, soulève, par l'enchevêtrement des différents niveaux de compétence et de responsabilité, des interrogations majeures qui sont à la fois d'ordre théorique et relatives à la dynamique institutionnelle à l'œuvre.

Du point de vue de la théorie économique dominante, le modèle de la gouvernance multiniveaux ne trouve pas de réelle justification. La conception foncièrement centraliste qui le caractérise fait de l'État une institution bienveillante qui répond à un besoin d'intervention pour pallier les défaillances des marchés et contribuer à l'intérêt général. Et c'est le seul État central qui y fait office de grand optimisateur (unique) du bien-être social.

-
3. C'est d'autant plus problématique que les entreprises et branches professionnelles sont, quant à elles, généralement particulièrement bien organisées et disposent de moyens conséquents pour mener des actions de lobbying.
 4. Voir pour une analyse critique de la problématique d'Ostrom: Weinstein, dans Coriat (dir.), 2015.

Les courants néo-libéraux rejettent bien sûr pour la plupart cette vision d'un État bienveillant dans leur mise en cause de la pertinence de l'intervention publique... ce qui les conduit aussi à récuser le déploiement de l'action publique fusse-t-il par la gouvernance multiniveaux.

Plus intéressante à cet égard semble être la critique portée par Coase et Williamson à l'approche standard, qui a fondé la théorie des coûts de transaction. L'intervention publique se justifie parce que les coûts (dits d'organisation) qu'elle entraîne sont plus faibles que les coûts du recours au marché, dits coûts de transaction. Ces derniers procèdent du postulat selon lequel, pour réaliser des transactions, un acteur de marché enregistre des coûts: de recherche d'information, de négociation et de décision, de surveillance et d'exécution (Dahlman, 1979). Les coûts de transaction posent dès lors foncièrement la question de la pertinence du modèle de la gouvernance multiniveaux. N'est-il pas, par nature, générateur de coûts de transaction du fait de la multiplicité des autorités publiques qui en sont parties prenantes et de l'enchevêtrement des compétences qui le caractérise, du fait encore de l'existence de compétences partagées? Ces coûts de transaction ne s'ajoutent-ils pas aux classiques coûts d'organisation de l'intervention publique? Une réponse positive à ces questions apparaît d'autant plus probante si on analyse l'interaction entre autorités publiques comme un jeu d'acteurs dans un contexte de coopération⁵, c'est-à-dire caractérisé à la fois par la coopération et la compétition. Les pouvoirs publics régionaux, nationaux et européens sont en effet amenés à coopérer pour mettre en œuvre l'action publique selon les dispositions définies par les traités et les textes nationaux. Mais ils sont également en concurrence à double titre. Ils le sont d'une part dans la défense des intérêts régionaux ou nationaux dont ils sont les porteurs. Il suffit pour s'en convaincre d'analyser la stratégie de certains pays ou régions qui cherchent à bénéficier des bienfaits de l'Union au détriment de leurs partenaires, comme par exemple lorsqu'ils cherchent à attirer l'activité productive en pratiquant le *dumping* fiscal ou social. La rivalité s'exerce d'autre part entre niveaux inférieurs et supérieurs d'autorité dans la défense de leurs propres *desiderata*. L'histoire de la construction européenne est jalonnée de multiples exemples de conflits et de crises politiques qui en ont résulté. Les contrôles stricts qu'exerce la Commission européenne sur les aides d'État sont une autre illustration de la volonté de l'institution supranationale de faire prévaloir sa politique aux autres échelons d'autorité publique.

En donnant crédit à la théorie des coûts de transaction, on peut en déduire plusieurs types d'enseignements. Le premier est que le mode de

5. Le concept issu de la stratégie d'entreprise a été introduit par Ray Noorda puis a été popularisé par Adam Brandenburger et Barry Nalebuff dans leur ouvrage *La coopération, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Paris, Village mondial, 1996.

gouvernance multiniveaux n'est pas, du point de vue de son efficacité, intrinsèquement supérieur au mode d'organisation de l'approche centraliste. Le second est que la gouvernance multiniveaux se justifie si les coûts de sa mise en œuvre ne sont pas supérieurs, déduction faite des gains obtenus, à ceux d'un modèle centraliste. Cela conduit également à chercher tout particulièrement à réduire les coûts de transaction résultant d'une mauvaise architecture institutionnelle, d'un enchevêtrement d'autorités publiques aux compétences mal définies ou mal délimitées. Cela rejoint ici les préoccupations de la Cour des comptes (2009), qui critique dans la décentralisation française le « déploiement de moyens concurrents et redondants sur un même territoire », ou encore celles portant sur le besoin de clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (Sénat, 2011). L'articulation et la coordination des interventions publiques apparaissent en effet essentielles pour une mise en œuvre efficace de l'action publique.

Cela amène à s'interroger plus avant sur les répercussions de la dynamique institutionnelle de déploiement de la gouvernance multiniveaux sur les politiques d'intérêt général. Le processus rend nécessaire l'acquisition par les autorités de compétences nouvelles (de compétences dites élargies pour des organisations en charge des missions de service public) leur permettant de déployer efficacement leur propre stratégie. Ce peut être l'occasion, comme il a été dit, de contribuer en lien avec la société civile à agir avec plus d'efficacité. Mais le processus est également source d'incertitudes quant à la capacité des autorités à définir une stratégie pertinente pour servir un intérêt général à géométrie variable. Pour ce faire, les autorités (notamment infranationales) ou les organisations dotées de compétences élargies doivent acquérir les capacités d'expertises nécessaires pour agir efficacement. La démarche est bien sûr coûteuse et incertaine quant à leur aptitude à agir efficacement. Mais le processus les incite par ailleurs à recentrer leurs actions sur leur intérêt propre ou sur les intérêts de la communauté impliquée, au détriment d'une conception plus étendue de l'intérêt général. Cette tendance est confortée par la mise en œuvre de la doctrine du *New public management* qui, dans son corpus dominant, centre le diagnostic de gestion sur des indicateurs de performance largement inspirés de ceux du secteur privé. Dans un contexte de rationalisation budgétaire, où les transferts de compétences de l'État vers les collectivités régionales ou infrarégionales ou encore vers les opérateurs publics se font sans compensation des charges induites (ou partiellement), le recentrage de la stratégie tend à s'effectuer de plus en plus sur la base du seul intérêt propre des seconds.

Le repli sur l'intérêt propre de chaque collectivité est enfin facteur d'accroissement des inégalités territoriales, du fait de la dynamique différenciée des territoires (et des métropoles urbaines) et des réticences à financer la péréquation territoriale, horizontale mais aussi verticale (avec le tarissement du financement de l'État). Le Conseil économique, social et environnemental a ainsi préconisé, dans le cadre des politiques de territorialisation,

le maintien d'une politique nationale volontariste, en refondant conjointement l'aménagement du territoire pour tenir compte de la spécificité de chaque territoire et de chaque zone territoriale selon l'échelle d'exposition aux inégalités⁶ (CESE, 2013 ; CGET, 2013).

Plus généralement, les luttes d'influence, l'affirmation par chaque échelon d'autorités publiques de ses prérogatives propres peut être source de rétrécissement progressif du contenu ou même de la permanence de politiques d'intérêt général. L'affirmation des prérogatives européennes en matière de politique de concurrence a ainsi suscité l'extinction des industrielles nationales verticales pour les remplacer par des politiques horizontales : la construction d'un marché unique a été le moyen de construire l'Europe en faisant reculer l'influence en la matière des États, alors que l'on était dans l'incapacité de bâtir une politique commune. La politique de la monnaie unique, le statut accordé à la Banque centrale européenne (BCE) et les politiques dites de stabilité et de croissance ont aussi, *de facto*, banni les politiques nationales keynésiennes malgré un contexte de croissance européenne atone (Bance, 2012a). Ce recul des politiques publiques nationales est cependant moins prononcé sur d'autres champs d'intervention, comme par exemple celui des politiques sociales, plus faiblement impactés par la téléologie de marché qui anime la construction européenne depuis l'Acte unique et mieux défendus par les États membres les plus puissants soucieux de préserver certaines caractéristiques propres de leur modèle social national.

Il convient en tout cas de se demander si une réflexion renouvelée sur l'État stratège peut apporter des réponses appropriées aux limites qui viennent d'être pointées concernant le régime actuel de gouvernance multiniveaux.

2. Un État stratège « réduit » ou « à capacité étendue » ?

Le contexte dans lequel a émergé la notion d'État stratège et qui a débouché sur un recentrage de l'action de l'État éclaire la réflexion sur des pistes de refondation de l'État stratège national dans un modèle de gouvernance multiniveaux.

6. Le rapport du CESE souligne que la montée des disparités peut s'effectuer par une réduction à l'échelle régionale ou départementale mais s'accroître au sein d'un même territoire entre métropole et petite ville, centre-ville et périphérie.

2.1. *L'émergence et le déploiement « sous tension » d'un « État stratège recentré »*

La notion d'État stratège apparaît en France à la fin des années 1980 et prend une importance croissante dans le discours politico-économique durant les années 1990. Elle fait écho à des bouleversements qui procèdent d'un changement d'époque : incapacité de l'État interventionniste et centraliste à trouver une issue de sortie de crise, contestation du rôle de l'État par la montée en puissance du paradigme de marché, mise en place du marché unique, décentralisation.

Certains auteurs, tel Koenig (1995), ont vu cependant dans l'émergence de la notion d'État stratège la réaffirmation de la tradition colbertiste et du jacobinisme. Mais d'autres, tel Bezès (2005), en font une conception française de la réforme de l'action publique inspirée de la doctrine anglo-saxonne du *New public management*, et procédant pour moderniser l'État d'une triple réorientation de son mode d'organisation : « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agence) autour de grandes politiques publiques ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de contrats. »

Ces deux analyses se conjuguent pour éclairer la nature des changements. Car, *via* le concept d'État stratège, on a (notamment par des confrontations de points de vue au sein de l'appareil politico-administratif) repensé le rôle de l'État selon un classique schéma *top-down* empreint de jacobinisme, en restant donc profondément imprégné de la tradition et de la culture françaises de l'action publique, mais en s'inspirant de préoccupations d'adaptation de cette action pour prendre en compte les mutations structurelles qui se sont produites en Europe et dans le monde. Cela illustre également la tension qui s'exprime au tournant des années 1990 entre volontés de changement et de préservation d'un enracinement culturel lié à une longue tradition interventionniste. Il n'en a pas moins résulté par la suite d'importants bouleversements dans « l'orchestration » de l'action publique. Les concrétisations les plus tangibles en sont la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) et ses nouvelles déclinaisons des missions publiques (Fournier, 2015), le déploiement d'autorités administratives indépendantes, l'attribution de compétences élargies à des opérateurs de l'État, selon un rythme effréné de réformes.

Le pilotage stratégique y est en tout cas le principe central de la doctrine de l'État stratège. Dans la volonté de faire de l'État un stratège, on entend le doter de la capacité de définir et de piloter efficacement les politiques publiques nationales à moyen et long termes. On préconise pour ce faire

le recentrage de son action sur ses fonctions essentielles, pour délaissier toute intervention jugée secondaire. L'approche s'inspire à cet égard des critiques concernant le poids excessif de l'État, ses carences organisationnelles et autres dysfonctionnements bureaucratiques. Cette analyse emporte la conviction de l'élite politico-administrative qui voit, avec Crozier, en l'État moderne un État modeste (1987). Une rupture profonde s'opère alors dans la représentation du rôle des autorités publiques et les modalités d'action publique. Mais la tradition jacobine persiste. Aussi, comme l'indiquent Côté et Lévesque (2009) à propos des réformes mises en œuvre par la suite, « à cause d'une approche axée trop exclusivement sur l'organisation et la gestion des administrations publiques, les projets de modernisation fondés sur cette vision étriquée d'un État stratège n'ont pas pu favoriser le développement de capacités stratégiques, notamment en matière d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques ». La conception alors émergente de l'État stratège procède, comme le soulignent à juste titre ces auteurs, d'une insuffisante prise en compte dans la réforme de l'État des aspirations de la société civile.

Cependant, la définition donnée à la notion d'État stratège, et la nature des stratégies qu'il va déployer, résultent également de la consolidation du régime de gouvernance publique multiniveaux. Le rétrécissement du périmètre d'intervention de l'État qui intervient avec l'acquisition des nouvelles compétences des autorités infranationales mais surtout européennes pousse au recentrage de son action. La conduite par l'État national de politiques publiques proactives est alors perçue par les élites comme un phénomène du passé. On entend recentrer son action pour la rendre plus efficace dans les domaines issus des nouvelles délimitations des compétences.

La politique industrielle, par l'importance qu'on lui accorde en France du fait de l'impact du secteur industriel sur l'économie⁷, est emblématique de ces transformations à l'œuvre mais aussi de tensions persistantes sur les orientations à donner à l'État stratège. La logique qui s'impose durant les années 1990 est celle du recentrage sur une politique horizontale visant à lutter contre les défaillances des marchés. L'État stratège accompagne en la matière la politique consacrée par l'Union européenne, en se faisant le promoteur de la concurrence sur le territoire national. Dans la décennie suivante, le diagnostic de faiblesse et de décrochage de l'industrie française (Cohen et Lorenzi, 2000⁸; Beffa, 2005) va cependant conduire à adopter

7. Le rapport de la DATAR (2004) montre que pour 1 € de production, l'industrie consomme en France 0,7 € de consommations intermédiaires, contre 0,4 € pour les services. Le rapport Beffa (2005), souligne le « rôle essentiel de l'industrie dans le développement économique » et justifie de ce fait la conduite d'une politique industrielle volontariste en particulier dans les hautes technologies.

8. Pierre-Alain Muet, dans son introduction au rapport Cohen-Lorenzi, y fait cette synthèse: « les auteurs notent que la politique industrielle est la résultante d'un "triangle" formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique ». « Or, en Europe, ce triangle est profondément déséquilibré. La politique communautaire de la concurrence a pris, avec le Marché commun puis

une politique horizontale se voulant plus dynamique. Cela débouchera sur la mise en place de politiques de soutien à l'innovation, aux nouvelles technologies et de promotion d'un environnement plus favorable aux entreprises et à leur compétitivité, par des mesures très diverses : création des pôles de compétitivité et des instituts Carnot ; stratégie nationale de recherche et d'innovation en 2005, pacte pour la recherche en 2006 ; lancement des investissements d'avenir en 2009 ; pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en 2012 ; agenda stratégique pour la recherche et l'innovation et contribuer à la compétitivité du pays « France-Europe 2020 » ; commission Innovation 2030 pour identifier des secteurs et technologies d'avenir pour la France devant faire l'objet de concours d'innovation en 2013. . .

Cependant, face à cette politique industrielle horizontale, un volontarisme industriel procédant d'une logique verticale reste une vision alternative d'État stratège, autour de politiques de soutien beaucoup plus direct aux secteurs stratégiques. La référence est celle des politiques, de créneaux ou de filières, dites de champions nationaux, menées en France des années 1960 au début des années 1980. Cependant, ce type de volontarisme, intrinsèquement conflictuel avec les normes de la politique de concurrence de l'Union européenne et donc source de tensions entre autorités européennes et nationales, n'a pu s'exercer que selon des modalités ponctuelles durant les dernières années et en le combinant à des actions horizontales. Des interventions à caractère défensif ont ainsi été menées dans un premier temps. En 2004, un soutien financier de l'État français à Alstom permet d'éviter la faillite. Après 2008, une politique industrielle de crise est mise en place par un soutien aux secteurs les plus touchés, et notamment une prime à la casse dans le secteur automobile et des prêts aux constructeurs. De 2012 à 2014, le volontarisme industriel prend un caractère plus offensif autour de l'objectif de promouvoir la production « made in France » après identification des créneaux les meilleurs pour l'industrie française, et concernant de manière dominante la transition énergétique et la transition numérique. Cette politique s'accompagne de la mise en place et du renforcement d'instruments d'intervention de l'État (Banque publique d'investissement, politique active de gestion des fonds propres détenu par l'État dans les entreprises sous l'égide de l'Agence des participations de l'État).

Pour autant le remise en cause depuis lors de certaines de ces dispositions interroge sur la permanence de ces orientations dans le régime de gouvernance publique actuel, ainsi que sur les transformations de ce régime face aux limites qui sont les siennes.

le Marché unique, une place prépondérante et quasi-constitutionnelle. La politique commerciale communautaire a certes parfois été sensible aux arguments des industriels. Mais la politique technologique s'est enlisée dans le saupoudrage (au nom de la cohésion entre les États membres) de fonds au demeurant très faibles. »

2.2. *Quelles refondations pour un État stratège en régime de gouvernance multiniveaux ?*

Comment pourrait-on penser le rôle de l'État stratège, en cherchant tout à la fois à renforcer les qualités du régime actuel de gouvernance multi-niveaux, à corriger ses faiblesses et à en améliorer l'efficacité? L'équation paraît délicate. Mais, sauf à remettre radicalement en cause le modèle de gouvernance lui-même selon une logique souverainiste, le point d'entrée pertinent du raisonnement est d'investiguer sur le périmètre et les modalités d'action à réserver à l'État national afin de mieux articuler, mettre en cohérence et en synergie les actions menées par les différents niveaux d'autorités publiques; améliorer l'efficacité d'ensemble de l'action publique à ses différents niveaux; réduire les coûts d'organisation et de transaction de l'action publique dans le régime de gouvernance; améliorer le fonctionnement démocratique des institutions en dépassant le cadre étroit des intérêts particuliers et nationaux.

Comme le montre l'institutionnalisme historique, notamment ses travaux fondateurs (Commons, 1924; Veblen, 1904), les institutions sont acceptées et désirées parce qu'elles sont intrinsèquement facteur d'ordre et de sécurité pour les individus et la société. Elles sont légitimes par la protection qu'elles apportent face aux incertitudes à la fois sociales et du fonctionnement des marchés. Par-delà l'insuffisante protection des institutions contre les effets économiques et sociaux de la mondialisation, l'existence de conflits et de tensions permanentes des niveaux de compétences, les confrontations et contradictions d'intérêts généraux nationaux, l'adoption de comportements opportunistes des États, le déploiement d'une conception foncièrement marchande de l'intérêt général, sont autant de facteurs d'instabilité et de remises en cause radicales du modèle. C'est par la souplesse et l'adaptabilité de l'État stratège et du régime de gouvernance, que de telles difficultés pourraient se trouver levées.

Une alternative est à cet égard envisageable pour opérer une « grande transformation » du rôle assigné à l'État stratège en régime de gouvernance multiniveaux.

Une première option consiste à réduire strictement le périmètre de compétence de l'État national, en donnant aux échelons européens ou infra-nationaux des attributions beaucoup plus étendues que celles qu'ils possèdent actuellement pour conduire l'action publique. Il s'agit notamment d'éviter que les autorités publiques nationales, en servant les intérêts du pays, ne se détournent et même ne nuisent à l'intérêt général de l'Union européenne toute entière. Cette conception est notamment celle des partisans du fédéralisme et de l'union budgétaire (Notre Europe, 2012) qui se focalisent tout particulièrement sur l'intérêt général européen pour doter l'Union européenne de moyens supplémentaires de politique économique. Au regard de l'analyse précédente, ce type de préconisations est facteur d'ordre et source de réduction importante des coûts de transaction et

d'organisation de l'action publique en régime multiniveaux : elle réduit le nombre d'échelons d'intervention publique, facilite la coordination et limite la portée des conflits potentiels d'intérêts généraux.

En cherchant à délimiter plus strictement les compétences, cette approche s'avère par nature peu compatible avec le déploiement d'un État stratège national. Elle pousse à un recentrage plus strict de l'action de l'État qui pourrait à terme lui laisser, au-delà de ses prérogatives régaliennes, essentiellement des fonctions de pilotage et d'orchestration sur le territoire national de politiques régionales pour implémenter des politiques publiques d'origine largement supranationale. On en arriverait dès lors à un « État stratège national réduit ». Mais cela pourrait également déboucher sur le déploiement d'un « État stratège européen » qui réponde aux demandes de nouvelles politiques européennes palliant la faible portée des politiques publiques nationales (voir à cet égard le chapitre de Pierre Bauby) et impulser le déploiement de politiques actives des régions.

La logique des fédéralistes se heurte cependant à trois réserves majeures de nature à en exclure la mise en œuvre effective. La première est que cette logique repose pour l'heure sur des préconisations foncièrement économiques autour de l'argumentaire du parachèvement du marché unique. La vision est ainsi par essence marchande et tend à promouvoir un mode d'élaboration lobbyiste de l'intérêt général. La seconde tient aux capacités de blocage d'un tel processus par les États du fait de la montée des souverainismes et d'alternances politiques porteuses de rupture vis-à-vis des choix européens. La troisième est celle d'accentuer le sentiment d'éloignement du citoyen vis-à-vis du politique et de la définition des contenus de l'action publique en Europe. La perception de l'existence d'un tel déficit démocratique a d'ailleurs amené la Commission européenne à réaliser un livre blanc sur la gouvernance européenne (2001). Les autorités publiques nationales restent cependant pour l'heure, et malgré l'extension des compétences des autorités infranationales, les représentants privilégiés de communautés aux cultures et aux histoires très différentes dans une Europe à périmètre élargi. C'est une des raisons qui font que les fédéralistes ne prônent pas la mise en place d'un « super État européen », et centrent le discours sur le parachèvement du marché unique, bien que cette alternative ne soit pas à écarter dans une dynamique de très long terme.

La seconde option de « grande transformation » est l'émergence d'un État stratège national qu'on dira « à capacité étendue ». Elle consiste à redonner à l'État de larges marges de manœuvre pour lui permettre de mener une politique économique et sociale sur des bases renouvelées tout en corrigeant les défauts du régime actuel de gouvernance multiniveaux. Pour ce faire, les chantiers sont multiples et les conceptions que l'on peut adopter quant à la montée en capacité de l'État stratège sont diverses. Les axes prioritaires pourraient cependant en être les suivants :

– Le déploiement d'une stratégie renouvelée et volontariste de l'action publique, autour d'indicateurs de développement, foncièrement tournés vers la recherche du bien-être social et l'amélioration de la qualité de

vie des populations, plutôt que vers la maximisation d'une richesse (et donc de la croissance) mesurée par le PIB. Les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) ont mis en exergue des éléments clefs d'analyse susceptibles de guider une telle réorientation de l'action publique pour fonder la stratégie de l'État. Cela amènerait, en suivant les recommandations du rapport, à mieux prendre en compte la perspective des ménages, à tenir compte plus largement du patrimoine et de sa variation pour raisonner sur le long terme, à corriger activement les inégalités de revenus, et à mieux appréhender les revenus procurés par les activités non marchandes et les services collectifs (comme dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou du logement social). Il s'agirait alors de programmer les moyens financiers nécessaires pour en assurer un développement prioritaire.

– L'élaboration d'une vision à long terme ancrée sur les spécificités et les potentialités du territoire national pour mobiliser les acteurs publics, les organisations et les citoyens autour d'objectifs partagés. Les particularités du territoire national tout comme ceux des régions ou des espaces locaux qui en relèvent, sont à cet égard à prendre en compte par l'État dans une perspective dynamique de mise en synergie des acteurs. L'État se devrait dans cette perspective de centrer son action sur une vision prospective des besoins des populations en corrigeant ou atténuant les disparités sociales et territoriales.

– Le comblement du déficit démocratique en faisant contribuer activement la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. On touche ici au besoin de renouveau de l'action publique sous l'égide d'un État qui rompe avec des processus décisionnels nationaux insuffisamment adossés à la société civile, ou européens procédant d'une démarche téléologique, reposant sur des dispositifs réglementaires éloignés des citoyens.

– L'extension de dispositifs opérationnels et la mobilisation d'instruments (services publics, organisations publiques, associations, organisations d'économie sociale) pour mener la stratégie adoptée et renforcer l'efficacité de l'action publique. Une action publique proactive doit en effet pour être efficace prendre appui sur des structures et organisations variées qui permette par leur combinatoire de prolonger l'action de l'État en en démultipliant les effets.

– La réduction des coûts d'organisation et de coordination de l'action publique, par la simplification de l'architecture institutionnelle. Cela procède du besoin de mieux articuler les niveaux de gouvernement pour améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Dans cette perspective, le déploiement d'un État stratège national pourrait s'inspirer d'une doctrine d'intervention publique fondée, en France et en Europe, sur deux principes fondamentaux (2C) : cohérence d'une part, cohésion d'autre part.

Le principe de cohérence procède d'une logique largement institutionnelle. Il s'agirait de faire de l'État stratège le promoteur, tant au plan national qu'europpéen, d'une bonne articulation et coordination de l'action

publique entre partenaires publics, pour concourir efficacement à la mise en œuvre de l'action publique. L'objet en serait de rendre plus efficiente l'action publique en simplifiant l'architecture institutionnelle, en réduisant les coûts de transaction et d'organisation et en accroissant la capacité des institutions publiques à mener des politiques proactives. Ces préoccupations s'inscrivent déjà dans la volonté affichée par l'Union européenne de réformer sa gouvernance économique et politique. En relèvent les projets de révision des traités pour mieux coordonner les niveaux de gouvernement en cherchant à déployer des politiques de coopération renforcée ou encore des accords intergouvernementaux. Au niveau français, malgré la renonciation des autorités à l'option de suppression des départements, la réduction des coûts dus à l'empilement des structures est recherchée avec le regroupement des régions faisant suite aux préconisations du rapport Balladur (2009). Une autre forme de rationalisation est relative à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, clause qui donne une capacité d'initiative propre à ces collectivités pour cause d'intérêt territorial dans des domaines où leurs compétences ne s'exercent pas de plein droit. Il s'agirait dès lors de revenir à un bloc de compétences bien identifiées. Ces rationalisations méritent d'être concrétisées et consolidées. Les difficultés rencontrées pour mener les réformes, les résistances au changement qui s'expriment, montrent que le processus se doit d'être ancré dans un très forte volonté politique : il convient en effet dans cette optique de résister à des lobbys divers, particulièrement aux réticences d'élus attachés à leurs prérogatives propres, pour permettre à l'État stratège d'exercer sans trop d'entraves et sans coûts de transaction excessifs son action de promotion de l'intérêt général.

Le principe de cohésion comporte tout à la fois des dimensions économique, sociale et territoriale. Il invite à réaffirmer les responsabilités historiques assumées par les États pour promouvoir la cohésion sur le territoire national, mais dans une perspective foncièrement renouvelée de coconstruction avec la société civile des politiques publiques. La montée des inégalités territoriales soulignée par le rapport CGET ou par celui du CESE en 2013 milite pour une action de grande ampleur. Il s'agirait de réaffirmer la responsabilité première de l'État en matière de cohésion territoriale nationale, en garantissant tout d'abord l'égalité entre régions et territoires infranationaux, par des mécanismes de péréquation régionale et de développement des services publics dans les zones les moins favorisées, ainsi que l'accès sur les territoires aux services essentiels. Cela amènerait également à réaffirmer le rôle essentiel de l'État en matière d'action sociale et éviter qu'elle ne se réduise progressivement en aide sociale dispensée de plus en plus largement par les collectivités locales (Autiès, 2005). Le principe de cohésion conduirait également à limiter le primat de la politique de concurrence vis-à-vis de la politique industrielle, notamment verticale, et à reconsidérer la doctrine de libéralisation des services publics : cela permettrait de remettre au premier plan les responsabilités de l'État en

la matière et faciliterait l'expression de missions de cohésion sociale et territoriale de ses opérateurs.

On conclura sur le caractère exigeant d'une mise en capacité étendue de l'État stratège. Des conflits d'institutions nationales et européennes en résulteraient du fait des inerties liées aux situations acquises ou de la remise en cause de la politique de concurrence dont il serait question. Il se pourrait cependant que ce ne soit qu'à ce prix que l'Union européenne elle-même soit préservée... et que cela aboutisse à « re-géométriser » l'Europe pour la refonder autour de pays s'accordant pour conduire des politiques publiques coordonnées proactives (Bance, 2012b) sur la base d'une nouvelle architecture institutionnelle.

Références bibliographiques

- AUTÈS M., 2005, « Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale », *Recherches et prévisions*, n° 81.
- BALLADUR É. (dir.), 2009, *Rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales. « Il est temps de décider »*, rapport au président de la République, Paris, La Documentation française, 5 mars, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>.
- BANCE P., 2012a, « Les politiques budgétaires dans la crise: krack, sauvetage, boomerang... trappe à intervention publique? », dans P. Bance (dir.), *L'action publique dans la crise*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- , 2012b, « La coordination des politiques budgétaires européennes: pour une coopération re-géométrisée proactive », dans P. Bance (dir.), *L'action publique dans la crise*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- BARROCHE J., 2008, « La subsidiarité française existe-t-elle? », 7^e congrès français de droit constitutionnel, 25-26-27 septembre 2008, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/BarrocheTXT.pdf>.
- BEFFA J.-L., 2005, *Pour une nouvelle politique industrielle*, rapport au président de la République, Paris, La Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000044.pdf>.
- BEZÈS P., 2005, « Le modèle de "l'État stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 47.
- BLANC C., 1993, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, rapport de la Commission État, administration et services publics en l'an 2000, Paris, La Documentation française.
- CHRISTIANSEN T., 1996, « Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance », *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute.
- COHEN E. et LORENZI J.-H., 2000, *Rapport du CAE Politiques industrielles pour l'Europe*, Paris, La Documentation française, <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/26.pdf>.

- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2013, *Rapport à la ministre de l'égalité des territoires de la Commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires*, février, http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Commission_CGET_07-02-2013.pdf.
- Commission européenne, 2001, « Gouvernance européenne. Livre blanc », *Journal officiel* C 287, 12 octobre, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV\,%3A110109>.
- COMMONS J. R., 1924 (1996), *Legal Foundations of Capitalism*, New York, Macmillan
- Conseil économique, social et environnemental (CESE), 2013, *La réduction des inégalités territoriales: quelle politique nationale d'aménagement du territoire?*, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies/in%C3%A9galit%C3%A9s%20territoriales/0/0/0/0/0>.
- CORIAT B. (dir.), 2015, *Le retour des communs: la crise de l'idéologie propriétaire*, Paris, Les liens qui libèrent.
- CÔTÉ L. et LÉVESQUE B., 2009, « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège, participation citoyenne*, Presses de l'université du Québec.
- Cour des Comptes, 2009, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000519/>.
- CROZIER M., 1997, *État modeste État moderne: stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- DAHLMAN C. J., 1979, « The Problem of Externalities », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n° 1, avril, <http://web.cenet.org.cn/upfile/100261.pdf>.
- Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), 2004, *La France, puissance industrielle: une nouvelle politique industrielle par les territoires*, Paris, La Documentation française.
- ENJOLRAS B., 2006, *Formes institutionnelles et changements institutionnels: le cas de la marchandisation des associations*, thèse de doctorat, Montréal, université de Québec.
- FOURNIER J., 2015, « Architecture et déclinaison des missions publiques », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques: réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- GALLOIS J.-L., 2012, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre du Commissariat général à l'investissement, Paris, La Documentation française, novembre, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000591.pdf>.
- JOUVENEL H. de, 2003, « L'État stratège? », *Futuribles*, n° 287, juin.
- KOENIG C., 1995, « De l'État contrit à l'État stratège », *Cahiers du CETAI*, vol. 18, n° 95.
- LAROCHE H. et NIOCHE J.-P., 2006, « L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise », *Revue française d'économie*, n° 160.

- LEFÈVRE A., 2011, *Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain ?*, rapport d'information du Sénat, n° 283, 2 février, <http://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf>.
- Notre Europe, 2012, *Parachever l'euro : feuille de route vers une union budgétaire en Europe*, rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa, <http://www.institutdelors.eu/media/parachevereurorapportgroupepadoa-schioppa2012.pdf?pdf=ok>.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- PALLIER B., 1998, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3.
- POLLITT C. et BOUCKAERT G., 2004, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press.
- QUERMONNE J.-L., 2011, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po.
- REBIÈRE J.-M. et WEISS J.-P., 2013, *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, juin, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000408.pdf>.
- STIGLITZ J., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2009, *Rapport de la Commission de mesure des performances économiques et du progrès social*, septembre, http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm.
- TOSI G., 2006, « Évolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, vol. 22, n° 1.
- VAILLANCOURT Y., 2009, « Vers un État stratège partenaire de la société civile », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *État stratège, participation citoyenne*, Presses de l'université du Québec.

Chapitre 2

Les politiques de soutien aux mutations du système productif

Gabriel COLLETIS

Les politiques de soutien aux mutations du système productif ne peuvent être appréhendées sans une explicitation préalable de ces mutations. La contribution appréhende certaines de ces mutations dont le commun dénominateur est qu'elles se situent toutes sur le long terme : le passage de l'internationalisation à la mondialisation, le rôle accru de certains changements technologiques ou plutôt le glissement possible vers un capitalisme cognitif, l'importance des effets de réseau dans le fonctionnement de l'organisation industrielle, le rôle croissant des considérations écologiques. Dans un second temps, les principales politiques de soutien à ces mutations de long terme sont présentées et discutées. Après avoir évoqué les politiques de « filières » et de « pôles de compétitivité », cette partie traite brièvement des investissements d'avenir, du crédit d'impôt recherche (CIR), des « 34 plans industriels » et des « 9 solutions industrielles » auxquelles s'ajoutent les mesures liées à « l'usine du futur ». Le texte comporte enfin une troisième partie centrée sur une tentative de renouvellement conceptuel des politiques de soutien aux mutations du système productif.

1. Les grandes mutations qui suggèrent une transformation du système productif

Nous considérons que les mutations qui se déroulent et qui imposent une profonde transformation du système productif sont au nombre de quatre. Nous les traitons successivement ci-après.

Précisons que la notion de « système productif¹ » est ici utilisée pour deux raisons. À la fois pour souligner que l'industrie n'est pas une simple somme d'entreprises mais fonctionne bien comme un système, sur la base d'une densité d'interrelations entre entreprises ainsi qu'entre entreprises et autres institutions : laboratoires de recherche, universités, etc. Mais aussi parce que le système productif ne se limite pas aux seules activités industrielles.

1. La notion de « système productif » est employée pour la première fois par l'Insee (1975).

Il inclut les services liés aux activités industrielles. Par extension, on peut considérer que l'agriculture fait également partie du système productif. Ce secteur ne sera pas évoqué dans la présente contribution.

1.1. *Le passage de l'internationalisation à la mondialisation*

La mondialisation, davantage qu'un simple accroissement des flux de biens et de services, est synonyme d'une intensification des flux de capitaux, d'informations et d'une mobilité croissante des travailleurs dont les compétences sont reconnues.

Si le capital financier, volatile, et les informations circulent sans épaisseur temporelle, il n'en va pas de même des capitaux productifs, des connaissances et des travailleurs qualifiés dont la mobilité est soumise à des engagements impliquant une certaine durée, voire des coûts irréversibles. Le travail dont les compétences ne sont pas reconnues voit sa mobilité (autrefois élevée, voir les flux migratoires des années 1950 et 1960) découragée ou associée à une forte précarité.

La mondialisation est ainsi marquée par une très grande dispersion des vitesses potentielles de mobilité.

Notre proposition est que le revenu de ce qu'il est convenu d'appeler les « facteurs » – le capital sous ses deux formes (financier et productif) et le travail dans ses deux composantes – est fonction de leur propension à la mobilité (Colletis, 2014). Le capital financier parvient ainsi à se rémunérer en premier et à obtenir des revenus très élevés parce qu'il est volatile, suivi par le capital productif, puis les travailleurs qualifiés.

La rémunération de ces trois facteurs excède ce qui est susceptible d'être distribué (équivalent au produit mondial) tant et si bien que la rémunération résiduelle du travail dont les compétences ne sont pas reconnues risque fort de décroître.

La montée des inégalités n'est pas une simple conséquence fâcheuse d'une mondialisation bienheureuse, elle est ainsi endogène au processus et aux logiques de ce capitalisme financiarisé.

Pour combattre la montée des inégalités, la seule manière de procéder consiste d'abord à réduire la vitesse de mobilité du capital financier : le rendre « liquide » là où, aujourd'hui, il se comporte à la manière d'un gaz, ne se fixant nulle part (logique de placements réversibles et non d'investissement). Cependant rendre le capital financier moins mobile ne saurait suffire. L'ancrage territorial des activités productives est le corollaire d'une moindre volatilité du capital financier. Quant au travail, l'investissement dans les compétences et la reconnaissance de ces dernières constituent des compléments indispensables. Cette double orientation permet, en effet, d'accroître la mobilité professionnelle du travail, la mobilité spatiale étant une mobilité souvent plus contrainte, en particulier pour les travailleurs dont les compétences ne sont pas reconnues.

1.2. *Les changements technologiques ou le glissement possible vers un capitalisme cognitif*

Nombre d'économistes, tout en admettant le rôle central de la finance et les effets *a minima* ambigus de la mondialisation, considèrent qu'une mutation centrale propre à notre époque serait l'intensité des changements technologiques, l'apparition, en particulier, des « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (Paulré, 2008). Ces changements auraient ainsi dû conduire à la constitution d'une « Nouvelle Économie ». Les pays les plus performants auraient été ou seraient les pays ayant su s'adapter à ces nouvelles technologies. On reconnaît là la trace évidente des thèses schumpetériennes selon lesquelles les ruptures technologiques provoquent un phénomène de destruction créatrice dont les premiers effets sont synonymes de crise avant qu'une nouvelle phase de croissance générée par les technologies nouvelles ne s'engage, assurant une longue période de prospérité. Las. Comme on le sait, la « Nouvelle Économie », qui avait porté les espoirs des économistes schumpetériens au début des années 2000, s'est brisée sur le mur d'une finance davantage préoccupée de spéculation que de financement de l'innovation. Les thèses schumpetériennes ont également été contestées par les économistes qui considèrent que ces thèses évacuent la question centrale de l'appropriation des connaissances produites. C'est en se déplaçant vers ce plan de l'analyse que l'on peut avancer l'idée que le capitalisme cognitif est bien une « société de la connaissance » mais que celle-ci est régie par une organisation de type capitaliste (Vercellone 2008 ; Moulier Boutang, 2008).

Le capitalisme cognitif est un capitalisme dans lequel la connaissance constitue l'objet d'accumulation essentiel, d'où la différence avec le capitalisme industriel dès lors que l'on désigne par le second une époque dans laquelle l'accumulation des machines et le perfectionnement de l'organisation du travail constituaient les formes d'accumulation et de progrès dominantes.

Dans la notion de capitalisme cognitif, le mot capitalisme est néanmoins peut-être plus important que le mot cognitif. L'originalité de la thèse du capitalisme cognitif est de poser la question de savoir comment et à quelles conditions une organisation capitaliste de la société est possible lorsque les activités principales sont centrées sur la connaissance, la créativité et l'information.

Une définition générale consiste ainsi à souligner à la fois le rôle central de la connaissance et le fait qu'il se manifeste d'une façon particulière liée à l'organisation capitaliste de la société : « Par capitalisme cognitif nous désignons une configuration dans laquelle les formes nouvelles de travail et d'accumulation, centrées sur la connaissance, en un sens large, demeurent placées, pour l'essentiel, sous le contrôle des capitalistes. Il en résulte que ces derniers s'efforcent, et ils y parviennent, à s'approprier en tout ou partie la richesse/valeur produite » (Paulré, 2008).

1.3. *L'importance des effets de réseau*

La question des réseaux est sans doute une de celles que la littérature économique a le plus complètement traité depuis une vingtaine d'années. Dès lors que l'on considère que l'industrie n'est pas une simple somme d'entreprises mais un « système » caractérisé, comme tout système par la densité des relations entre les acteurs de ce système, la notion de réseau ne peut apparaître que comme centrale. La question des réseaux a été analysée avec des prismes très différents qu'il n'entre pas dans la visée de ce texte de synthétiser. Nous partons donc d'un constat directement centré sur une mutation profonde de l'organisation des entreprises : celui des pratiques de recentrage et leur corollaire, l'externalisation de fonctions et de compétences autrefois considérées comme faisant nécessairement partie du périmètre de l'entreprise. La production, la recherche développement, la logistique... S'agissant de la production, le ratio valeur ajoutée/chiffre d'affaires (hors taxes) qui mesure la valeur de ce que l'entreprise produit elle-même dans la valeur des biens et services qu'elle vend sur le marché n'a cessé de baisser depuis une vingtaine d'années (Colletis, 2015). Le taux d'intégration d'une entreprise comme Airbus se situe désormais entre 20 % et 30 %, ce qui signifie que les trois quarts de la valeur des appareils vendus sont produits par les fournisseurs d'Airbus. Si Airbus effectue une partie de ses achats « en marché » en recourant à la sous-traitance sur la base d'une sélection des fournisseurs par leurs prix, l'essentiel des relations nouées avec les entreprises auprès desquelles il se fournit passe par des relations de cotraitance. Ces relations n'ignorent pas le prix mais se concentrent sur les compétences, la capacité d'innovation et la fiabilité des fournisseurs. Une distinction utile est ici apportée entre deux catégories de cotraitants : les équipementiers et les systémiers². Les premiers exercent une fonction exclusivement technique alors que les seconds combinent parfois deux fonctions : une fonction technique et une fonction organisationnelle. Dans ce cas, les systémiers sont des « firmes-pivots ». La fonction technique qu'exercent les systémiers/firmes-pivots consiste à concevoir et à livrer à Airbus des systèmes entiers et non de « simples » équipements³. La fonction organisationnelle a pour objet la coordination des sous-traitants. Notons que ce mode de relations suggère une forte intégration des systèmes d'information et des standards utilisés par des firmes produisant et innovant en réseau.

Il est possible de considérer que le cas d'Airbus illustre bien le fonctionnement d'un capitalisme cognitif en ce que les trois termes évoqués plus haut

2. Frédéric Mazaud, « De la firme sous-traitante de premier rang à la firme-pivot. Une mutation du système productif Airbus », *Revue d'économie industrielle*, n° 113, 1^{er} trimestre 2006, p. 45-60.

3. Un système est, par exemple, un train d'atterrissage. Un système est composé d'équipements divers. Ici, le roulement, les freins, les pneus, les vérins, etc.

– connaissance, créativité et information –, qualifient bien le système ou le réseau productif Airbus.

1.4. *Le rôle croissant des considérations écologiques*

Les considérations écologiques, jusqu'à il y a peu, étaient considérées comme périphériques, c'est-à-dire n'entrant pas en ligne de compte de manière centrale dans le fonctionnement du système productif et la définition des stratégies industrielles. Il est difficile de situer le moment et le vecteur par lequel les questions écologiques pénètrent véritablement le domaine industriel. Certes, certains secteurs comme la chimie ont intégré les questions écologiques au cœur de leur stratégie⁴, mais la plupart des secteurs industriels ont longtemps considéré ces questions comme se situant à la marge de leurs préoccupations. C'est sans doute sous la pression des consommateurs et des pouvoirs publics que les industriels ont fini par endogénéiser les questions écologiques. La notion de « croissance verte » promue par l'OCDE (2011) marquant, d'une certaine manière, un tournant.

Selon l'OCDE, les politiques de croissance verte font partie intégrante des réformes structurelles nécessaires pour promouvoir une croissance robuste, plus durable et inclusive. Elles peuvent également libérer de nouveaux moteurs de croissance à travers :

- l'amélioration de la productivité par des incitations à une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles, la réduction des déchets et de la consommation d'énergie, la libération des possibilités d'innovation et de création de valeur et l'allocation des ressources aux usages présentant la plus forte valeur ;
- le renforcement de la confiance des investisseurs par une plus grande prévisibilité dans la façon dont les pouvoirs publics abordent les grandes questions environnementales ;
- l'ouverture de nouveaux marchés par une stimulation de la demande de produits, de services et de technologies écologiques ;
- la réduction des risques de chocs négatifs pour la croissance, imputables à des goulets d'étranglement au niveau des ressources, ainsi que d'impacts environnementaux préjudiciables et potentiellement irréversibles.

4. Voir, en particulier, le programme « Reach » (Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals). Ce programme, adopté le 18 décembre 2006 par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, met en place un système intégré unique d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques dans l'Union européenne. Son objectif affiché est d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement, tout en maintenant la compétitivité et en renforçant les capacités d'innovation de l'industrie chimique européenne.

En dépit du tournant suggéré par l'OCDE, il n'est pas sûr aujourd'hui que les questions écologiques aient marqué une rupture avec la représentation générale d'une nature qui doit être mise au service de l'homme. L'expression qui reste récurrente « l'homme et son environnement » est cohérente avec l'image d'une nature perçue comme stock de ressources disponibles. La seule chose qui change est la recommandation d'une plus grande efficacité dans l'utilisation (la consommation) des ressources naturelles dont le spectre de l'épuisement se fait plus concret. Nous sommes donc loin d'une représentation de la nature comme « commun » qu'il conviendrait de protéger et non d'exploiter. Les instruments employés restent marqués par une approche en termes de marché, voire de marché financiarisé⁵. Paradoxalement, les approches en termes de décroissance ne font que renforcer l'image d'une nature comme stock de ressources puisque la proposition générale suggérée par ces approches est une moindre utilisation de ces ressources liée à une moindre activité, une moindre croissance (Latouche, 2010). Croissance et développement sont confondus alors que l'enjeu central est la définition d'un nouveau modèle de développement posant en des termes nouveaux la question du devenir des activités productives, celle des relations des hommes entre eux et celle des relations entre les hommes et la nature.

Changer de paradigme constitue une démarche globale, un processus qui prendra du temps. Il s'agit d'un processus à inscrire dans le temps et non d'un changement qui s'apparenterait à un « grand soir ». L'inscription dans le temps de ce processus ne signifie pas qu'il n'y ait rien à faire de façon immédiate. Bien au contraire. Il faut déclarer sans tarder l'*urgence industrielle* (Colletis, 2012) et commencer à réfléchir aux moyens de la mettre en œuvre de façon effective.

Après avoir évoqué les grandes mutations qui façonnent l'univers dans lequel les transformations à long terme du système productif s'effectuent, il convient à présent d'appréhender les politiques de soutien à ce système, en commençant par les politiques actuellement mise en œuvre et en poursuivant par celles qui pourraient être engagées afin de conduire au renouvellement nécessaire à la fois pour freiner le processus de désindustrialisation qui handicape la France et initier l'élaboration d'un nouveau modèle de développement (*ibid.*)

2. Les politiques récentes et actuelles de soutien aux mutations du système productif

Les politiques de soutien aux mutations du système productif sont nombreuses et anciennes. Elles ne seront bien sûr pas toutes évoquées

5. Voir le marché des droits à polluer.

dans le présent texte. Nous nous limiterons ainsi à évoquer les politiques de filières, les pôles de compétitivité, les investissements d'avenir, le crédit d'impôt recherche et les politiques plus récentes telles que les 34 plans industriels, remplacés par les 9 solutions industrielles et l'usine du futur.

2.1. *Les politiques de « filières »*

Alors que les gouvernements français, depuis 2010, se sont engagés dans la durée dans une politique dont l'un des axes principaux est le soutien des « filières », le plus grand flou subsiste dans la définition de celles-ci. Deux auteurs (Bidet-Mayer et Toubal, 2013) ont su cependant « préciser » ce flou en mobilisant presque toutes les sources possibles, allant des travaux pionniers de l'Insee au début des années 1980 jusqu'aux documents de politique industrielle les plus récents.

Le principal mérite de la notion de filière est que cet outil de politique publique a constitué un contrepois – le seul significatif pendant longtemps – à une caractéristique essentielle de la politique industrielle française : sa grande difficulté à sortir d'un soutien individuel aux grands groupes, les fameux « champions nationaux ». Champions dont l'attache au tissu industriel français est aujourd'hui considérablement affaiblie. La politique en termes de filières, par définition, incite les entreprises à nouer des relations entre elles et c'est bien cela l'essentiel : un « système » productif, comme nous l'avons indiqué plus haut, ne peut être considéré comme une simple somme d'entreprises.

Quatorze comités stratégiques de filière ont été mis en place : aéronautique, alimentaire, automobile, biens de consommation, bois, chimie et matériaux, éco-industries, ferroviaire, industries extractives et de première transformation, industries et technologies de santé, mode et luxe, naval, nucléaire, numérique.

La principale limite de la politique de filières est qu'elle ne peut à elle seule saisir l'ensemble des dynamiques du tissu productif. Elle doit donc être enrichie de politiques poursuivant d'autres objectifs, notamment liés au nécessaire soutien au développement de technologies « génériques ». Ces technologies ont ceci de spécifique qu'elles remettent en cause la frontière des secteurs et, par conséquent, les nomenclatures construites en termes de « verticalité » ordonnée. En d'autres termes, la politique de filières doit donc, soit s'articuler avec d'autres politiques (celle des pôles de compétitivité, notamment), soit être définie en des termes autres que ceux qui répondent à une vision trop « verticale » de l'industrie. Une véritable politique du système productif doit, en effet, piloter les interdépendances de toutes sortes au sein du système productif, que celles-ci soient verticales ou transversales. Ce n'est qu'ainsi que la « trame » que constitue le système productif pourra revêtir la souplesse qui lui est indispensable.

2.2. Les « pôles de compétitivité »

Lancés à partir de 2004, dans le prolongement de la politique dite des « systèmes productifs localisés », les pôles de compétitivité constituent une modalité particulière de politique industrielle dont la caractéristique essentielle est de combiner deux dynamiques : une dynamique techno-industrielle et une dynamique inscrite dans les territoires.

Un pôle de compétitivité rassemble sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, le plus souvent « transversale⁶ », des entreprises (petites et grandes), des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Les pouvoirs publics nationaux et locaux sont étroitement associés à cette dynamique.

Un pôle de compétitivité a vocation à soutenir l'innovation. Il favorise le développement de projets collaboratifs de recherche et développement (R&D) particulièrement innovants. Il accompagne également le développement et la croissance de ses entreprises membres grâce notamment à la mise sur le marché de nouveaux produits, services ou procédés issus des résultats des projets de recherche.

L'État s'attache à promouvoir un environnement global favorable aux entreprises et à l'innovation et à soutenir l'effort de recherche et de développement déployé au sein des pôles de compétitivité. Ainsi, au niveau national ou régional, il accompagne leurs développements avec les collectivités territoriales :

- en octroyant, *via* le fonds unique interministériel (FUI), des aides financières aux meilleurs projets de R&D et de plates-formes d'innovation, lors d'appels à projets ;
- en finançant partiellement les structures de gouvernance des pôles (associations), aux côtés des collectivités locales et des entreprises ;
- en aidant financièrement des actions collectives thématiques initiées par les pôles dans des domaines très divers, par l'intermédiaire des DIRECCTE ;
- en impliquant divers partenaires : l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance ou encore la Caisse des dépôts.

Soixante et onze pôles de compétitivité sont dénombrés en France et se divisent en trois catégories : sept pôles mondiaux, onze pôles à vocation mondiale et cinquante-trois pôles nationaux. L'ensemble regroupe 9 000 chercheurs travaillant sur plus de 1 000 projets collaboratifs financés. 1 milliard d'euros publics a été investi depuis leur lancement en 2005, sur

6. Les systèmes productifs localisés étaient (et restent) des systèmes territorialisés centrés sur des secteurs. Les pôles de compétitivité relèvent le plus souvent de technologies transversales ou transsectorielles. Parfois les deux approches se combinent dans les pôles de compétitivité tel le pôle « Aéronautique, espace et systèmes embarqués » de Toulouse lequel combine deux secteurs, l'aéronautique et l'espace, et un domaine transversal, les systèmes embarqués.

une enveloppe globale de 1,5 milliard prévue jusqu'en 2008. La moitié des ressources sont concentrées sur sept pôles principaux, dénommés « pôles de compétitivité mondiaux » par opposition aux « pôles nationaux ».

2.3. *Les investissements d'avenir*

Coordonnés sous l'autorité du Commissariat général à l'investissement (CGI), les investissements d'avenir concernent un *continuum* d'action allant de la recherche fondamentale à l'innovation industrielle, en passant par la formation, le transfert de technologie, la maturation.

Six axes stratégiques ont été identifiés, que l'on retrouve dans les politiques de filières mais aussi dans les 34 plans industriels et les 9 solutions industrielles qui leur ont succédé :

- l'enseignement supérieur et la formation ;
- la recherche fondamentale et sa valorisation économique ;
- les filières industrielles ;
- le développement durable ;
- l'économie numérique ;
- la santé et les biotechnologies.

47 milliards d'euros ont été alloués au financement des investissements d'avenir. Un premier volet de 35 milliards a été voté en 2010, un second volet de 12 milliards en 2013.

Le rôle du GCI est de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'État. Pour ce faire, il prépare les décisions du gouvernement relatives aux contrats passés entre l'État et les organismes chargés de la gestion des fonds, il coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets, il supervise l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et des propositions. Enfin, il veille à l'évaluation des investissements et dresse un bilan annuel de l'exécution du programme.

Un premier rapport d'évaluation du programme d'investissements d'avenir (PIA) réalisé par sept experts réunis par France Stratégie (2016) suggère que les investissements réalisés manquent en partie leur cible en raison du peu de soutien accordé aux entreprises innovantes. Plusieurs autres critiques sont adressées au dispositif : un trop grand saupoudrage des moyens, l'incapacité du programme à stopper la chute observable depuis 2010 du taux d'investissement public, les effets de « substitution budgétaire » consistant à faire passer dans l'enveloppe des PIA des crédits qui auraient de toute façon été alloués.

2.4. *Le crédit d'impôt recherche*

Le crédit d'impôt recherche (CIR), principal outil de financement public de la recherche privée, a subi, depuis sa création en 2008 et sa confirmation en 2012, plusieurs types de critiques :

- il n'est pas calculé en delta mais en volume, ce qui avantage les grandes entreprises ;
- il ne concerne que les entreprises déclarant une dépense de recherche, ce qui exclut *de facto* de nombreuses PME qui cependant innovent.
- il est loin de ne concerner que l'industrie ;
- il entre en concurrence avec le financement de la recherche publique, notamment celui des universités.

S'agissant des deux premières critiques, une note du Centre d'analyse stratégique (2010) suggère un ciblage du crédit d'impôt recherche sur les PME et les entreprises de taille intermédiaire et un accompagnement renforcé des petites entreprises pour la mise sur le marché des résultats de leurs projets de R&D.

En dépit de critiques fortes, cette forme très généreuse de financement public de la recherche privée a été maintenue, certains dirigeants de grands groupes considérant que ce financement contribuait à l'attractivité de la France.

Si l'on se concentre sur la critique d'un possible effet d'aubaine lié à ce dispositif, il apparaît que sa réforme a fait exploser la créance fiscale qui lui est liée, qui avait longtemps été de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Cette créance se monte aujourd'hui à 6 milliards d'euros, et pourrait atteindre les 9 milliards. La mécanique de cet essor tient aux mesures prises en 2008 : déplafonnement et prise en compte du volume des dépenses de R&D des entreprises et non de leur accroissement.

Les entreprises ont subitement annoncé avoir recruté un pourcentage de cadres pour leurs activités de R&D qui a plus que triplé, de manière tout à fait corrélée à l'augmentation du CIR. Or, comme l'activité de recherche réelle de ces entreprises, surtout les grosses qui captent la très grande majorité de l'augmentation du CIR provoqué par les réformes de 2008, n'a pas suivi cette augmentation, il y a là l'indice possible d'une dérive qui aurait mérité un examen minutieux.

Le groupe des entreprises de plus de 500 salariés, qui capte 63 % du CIR n'a créé que 18 % des emplois nouveaux de R&D de la période 2008-2012. Plus grave : trois branches industrielles perdent des emplois de R&D. Le secteur de la pharmacie (dont Sanofi) s'est ainsi octroyé deux milliards de CIR entre 2008 et 2012 tout en détruisant 2 400 emplois dans ses laboratoires⁷.

7. Pour une évaluation globale de l'effet du crédit d'impôt recherche sur la R&D et l'innovation, se reporter à Bozio, Irac et Py, 2014.

Le CIR apparaît, finalement, comme un dispositif *aveugle*. Il ne se fonde sur aucune analyse de l'intérêt social ou économique de l'activité de R&D que l'entreprise demande aux contribuables de financer. Il ne vient en appui d'aucune stratégie industrielle, mais repose sur l'idée que tout ce qui est considéré par une direction d'entreprise comme de la recherche est si bon pour la société toute entière qu'il faut l'exonérer d'impôt à ce titre.

2.5. Les « 34 plans industriels »

Lancés en septembre 2013 par le ministre de l'Industrie de l'époque, Arnaud Montebourg, 34 plans industriels devaient dessiner la « Nouvelle France industrielle ».

Les 34 plans couvrent un vaste éventail de secteurs : transports (voiture à faible consommation ou sans pilote, avion électrique, TGV du futur, dirigeables), textile, bois, chimie verte et biocarburants, énergies renouvelables, réseaux électriques, numérique, robotique, biotechnologies médicales, nanoélectronique, objets connectés, usine du futur, etc.

Ces plans ont été élaborés après une analyse des marchés mondiaux en croissance et un examen de la place de la France pour chacun de ces marchés. Les priorités retenues répondent à trois critères : se situer sur un marché en croissance ou présentant des perspectives de croissance forte, se fonder sur des technologies que la France maîtrise, et occuper une position forte avec des entreprises leader ou disposer d'un écosystème permettant d'occuper une place forte.

Les principales critiques à l'égard des 34 plans industriels, aujourd'hui abandonnés, sont résumées dans une note du Laboratoire social d'actions d'innovations de réflexions et d'échanges (Lasaire) (Bertrand et Dugas, 2013) :

– Cette politique s'apparentant à une politique de l'offre très centrée sur les nouvelles technologies, cela peut-il suffire ?

– L'État, simple animateur, aide les entreprises à faire leur travail mais fait-il le sien ? En d'autres termes, l'État peut-il ne pas avoir de politique industrielle propre et s'en remettre aux industriels lesquels détiendraient une sorte de monopole de l'expertise légitime en matière industrielle ?

– Les débats sociétaux qui sont induits par cette politique peuvent-ils être éludés ?

– Comment est prise en compte la dimension européenne ?

– La question du déséquilibre en faveur des actionnaires dans la définition des missions de l'entreprise peut-elle être évacuée ?

– La question de la place du travail, celle de la formation, celle des relations entre connaissance et industrie peuvent-elles être ignorées ?

– La place des PME, celle des collectivités territoriales n'auraient-elles pas mérité d'être explicitées ?

2.6. Les « 9 solutions industrielles » et les mesures liées à « l'usine du futur »

Une critique récurrente et peut-être mal fondée adressée aux 34 plans industriels était le risque de dispersion des efforts, tant privés que publics. Ce, en dépit d'un profilage de ces plans autour de trois « transitions » énoncées par les pouvoirs publics : écologique et énergétique, numérique et digitale, technologique et sociétale.

C'est cependant sur la base de cette critique un tant soit peu superficielle (et non sur la base des critiques énoncées *supra* par le Lasaire) que les 34 plans industriels ont, *de facto*, été abandonnés et « remplacés » par neuf solutions industrielles et un ensemble de mesures ayant trait à « l'usine du futur ».

Pour chaque « solution industrielle », un contenu résumé est formé, un ou plusieurs objectifs temporels sont fixés (tabl. 1).

Le développement de la robotique, pièce maîtresse de l'usine du futur, soulève, comme on le sait, de nombreuses craintes quant au devenir de l'emploi.

Il est admis que les systèmes robotiques peuvent à la fois alléger le travail de l'homme en le déchargeant de tâches physiques pénibles ou répétitives et lui permettre de se concentrer sur des activités mobilisant son intelligence et sa créativité. L'usage de la « cobotique⁸ » peut faire sens pour produire autre chose et autrement, avec des travailleurs à la compétence reconnue, aidant ainsi au dépassement des formes tayloriennes de travail.

Néanmoins, il relèverait d'une analyse candide d'ignorer que, dans certains cas, un facteur puissant d'introduction ou d'extension des systèmes robotisés dans les usines réside bien dans la volonté d'améliorer la productivité et d'alléger les coûts. Ceci est-il alors nécessairement défavorable à l'emploi, notamment en termes quantitatifs (Bidet-Mayer, 2015) ? Deux éléments de réponse peuvent ici être examinés.

Dans l'hypothèse d'une augmentation significative des débouchés industriels, le volume d'emploi total nécessaire à la production peut augmenter. Les gains de productivité réalisés grâce aux systèmes robotisés diminuent certes la quantité de travail nécessaire à l'unité produite mais les quantités produites sont susceptibles d'augmenter plus vite que ne diminue le temps de travail à l'unité. Malheureusement, cette hypothèse ne s'est pas vérifiée ces dernières années, au contraire. Sont particulièrement inquiétantes de ce point de vue non seulement l'atonie de la production industrielle mais aussi l'absence de reprise significative de l'investissement en 2015 alors que trois facteurs favorables étaient réunis : la baisse des cours des matières premières, la dépréciation de l'euro (longtemps surévalué) et la faiblesse des taux d'intérêt limitant le coût des emprunts. Finalement, l'investissements

8. La « cobotique » est la combinaison du travail humain et de l'utilisation de robots.

Tableau 1 : Les « 9 solutions industrielles » et les mesures liées à « l'usine du futur ».

Thème	Contenu	Objectifs et horizon
Nouvelles ressources	Matériaux biosourcés et recyclés.	Objectif 2020 : doubler le volume des matières premières d'origine végétale dans l'industrie chimique en France, monter à 50 % le recyclage de déchets non dangereux.
Ville durable	Eau, <i>smart grid</i> , rénovation thermique, industrie du bois.	Objectif 2020 : 100 milliards d'€ de chiffre d'affaires et plus 110 000 emplois territorialisés.
Mobilité écologique	Véhicule 2 l/100, borne de recharge, véhicule autonome, stockage de l'énergie.	Objectif 2016 : 20 000 points de charge. Objectif 2021 : baisse de 30 % des émissions de CO2 des véhicules neufs construits en France.
Transports de demain	TGV, navires écologiques, avions électriques, dirigeables et drones.	Objectif 2020 : vendre 80 avions écolés à propulsion électrique, baisse non datée de 50 % de la consommation d'énergie des bâtiments.
Médecine du futur	Santé numérique, biotechnologies médicales, dispositifs médicaux.	Objectif 2017 : 50 000 patients en maladie chronique en télésurveillance médicale. Objectif 2025 : rétablir la balance commerciale française en matière de technologies médicales dont le déficit actuel est de 1 milliard d'€.
Économie des données	<i>Big data</i> , supercalculateurs, <i>cloud computing</i> .	Objectif 2020 : créer et consolider 137 000 emplois grâce au <i>big data</i> , maîtriser la technologie critique des supercalculateurs exascale permettant de réaliser 1 milliard d'opérations par seconde.

Thème	Contenu	Objectifs et horizon
Objets intelligents	Objets connectés, robotique, réalité augmentée, services sans contact, textiles innovants.	Objectif 2020 : 8 millions de clients en paiement mobile, déployer une application de billettique interopérable dans 50 % des villes de plus de 200 000 habitants.
Confiance numérique	Cybersécurité, souveraineté télécom, nanoélectronique, logiciels et systèmes embarqués, satellite à propulsion électrique.	Objectif 2020 : développer la capacité 5G par mille, croissance annuelle des parts de marché à l'export de la cybersécurité de 30 %, la moitié des ventes en satellites tout électrique.
Alimentation intelligente	L'ex-plan agroalimentaire est recentré autour de l'alimentation fonctionnelle, des emballages du futur, du froid durable et de la sécurité alimentaire.	Objectif 2017 : modernisation de 30 % des abattoirs industriels et recrutement de 90 000 personnes pour la filière.
Industrie du futur	Pour développer une offre technologique, accompagner la transformation des entreprises, former les salariés, coopérer à l'international.	

des entreprises en produits industriels (machines, matériels de transport...) s'est redressé de 3 % environ fin 2015, ce résultat étant sans doute largement imputable au dispositif fiscal de suramortissement (dont le coût est estimé à 500 millions d'euros par an) permettant aux entreprises de déduire de leurs bénéfices 40 % des sommes engagées en investissements productifs.

Si les systèmes robotisés sont entièrement importés, alors des emplois sont détruits dans les territoires qui les introduisent et d'autres sont créés, mais ailleurs. Il est par conséquent nécessaire que les systèmes robotisés soient autant que possible conçus et fabriqués dans les territoires qui les mobilisent, ici en France. La faiblesse ancienne de la France dans les machines-outils est ici un handicap certain.

Finalement, ce n'est pas tant une diffusion plus large des robots dans l'industrie qui pose problème mais la poursuite du processus de contraction de la base industrielle. Ce processus semble se poursuivre en dépit des mesures entreprises dont il est attendu qu'elles améliorent l'offre en la rendant plus compétitive par un effort centré sur les nouvelles technologies.

3. Une tentative de renouvellement conceptuel des politiques de soutien aux mutations du système productif

Des questions centrales comme la globalisation des stratégies et la montée des investissements directs, 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 semblent insuffisamment prises en compte et appellent à un profond renouvellement des politiques industrielles susceptibles de favoriser un renouvellement profond du modèle de développement.

Ce renouvellement apparaît urgent tant il est vrai que la poursuite ininterrompue du processus de désindustrialisation montre que les politiques de soutien du système productif sont, à l'évidence, loin d'avoir apporté les réponses efficaces nécessaires.

Différents axes complémentaires peuvent servir de repères à un renouvellement des politiques de soutien aux mutations du système productif :

- un raisonnement renouvelé s'agissant des questions de compétitivité et d'attractivité ;
- le soutien résolu d'une économie en réseau ;
- l'ancrage territorial des activités par le développement d'économies de proximités ;
- l'essor de l'économie de la fonctionnalité et de l'économie circulaire.

3.1. *Compétitivité ou attractivité ?*

Un pays est généralement considéré comme compétitif dès lors qu'il dégage un excédent de sa balance commerciale. Alors qu'un pays est supposé être attractif s'il attire des flux importants d'investissements directs entrants et parvient à attirer des personnes disposant d'un niveau élevé de qualification.

La France est assurément attractive alors que sa balance commerciale est nettement déficitaire, en particulier pour ce qui est des échanges de biens industriels.

3.1.1. Un déficit important dans les échanges de produits manufacturés

En France, les échanges de biens et services se sont dégradés presque continûment depuis la fin des années 1990 (Bardaji *et al.*, 2015). D'un excédent de 31,1 milliards d'euros en 1999, la France a commencé à enregistrer un déficit dès 2005, qui s'est creusé jusqu'en 2011. Sur les trois dernières années (2011-2014), le déficit s'est réduit et s'est établi à 39,2 milliards d'euros en 2014. Au total, sur ces quinze dernières années, le solde extérieur de la France s'est ainsi dégradé de 70,3 milliards d'euros.

Cette dégradation provient essentiellement des échanges de biens industriels qui enregistrent en 2014 un déficit de 51,2 milliards d'euros contre un excédent de 9,3 milliards d'euros en 1991.

Il convient également d'observer que la dégradation des échanges commerciaux de biens manufacturés, de 21 milliards d'euros sur la période 1999-2014, provient d'une croissance des importations plus dynamique que celle des exportations.

3.1.2. La France, un pays « carrefour »

S'agissant des investissements directs entrants, la France, contrairement à une idée reçue, est un pays très attractif. En sens inverse, les entreprises et les groupes français investissent considérablement à l'étranger, faisant ainsi de la France un pays « carrefour ».

Selon une note de la direction générale du Trésor (2014), la France se situe aux premiers rangs mondiaux en termes de stock d'IDE (investissements directs à l'étranger) (4^e pour les IDE entrants, 5^e pour les IDE sortants en 2013). La France a vu sa place se dégrader depuis la crise pour ce qui concerne les flux annuels (42^e pour les flux entrants en 2013, alors qu'elle était encore 10^e en 2010, et flux sortants négatifs, reflétant des désinvestissements).

3.1.3. Des IDE entrants...

Par rapport aux autres grandes économies de la zone euro et pour ce qui est des flux entrants, la situation française n'apparaît pas pour autant foncièrement défavorable sur les dernières années, l'Allemagne et l'Italie en particulier enregistrant des niveaux assez faibles de nouvelles implantations et de prises de participations.

La forte chute des flux entrants dont fait état la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour 2013 (- 80 %) doit être relativisée :

- elle porte exclusivement sur les prêts intragroupe, opérations financières internes aux groupes multinationaux, alors que les investissements impliquant une nouvelle prise de participation ou implantation en France progressent (+ 53 %) ;
- après consolidation des flux de prêts intragroupe par groupe de sociétés (méthode recommandée par le FMI et l'OCDE), la baisse des prêts intragroupe reste réelle mais est plus limitée, de sorte que les IDE totaux entrants progressent légèrement en 2013 (+ 3,3 %).

3.1.4. ... et sortants particulièrement importants

Pour ce qui est des IDE sortants, avec près de 1 500 milliards de dollars à la fin 2012 (1 100 milliards d'euros), la France détient le 5^e stock mondial d'IDE,

derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Chine (source : CNUCED).

En 2013, les flux annuels d'investissements sortant de France ont représenté 1,8 milliards d'euros, après 28 milliards d'euros en 2012 (source : Banque de France).

Plus de 2 500 groupes français, hors secteur bancaire et hors services non marchands, possèdent au moins une filiale à l'étranger (données 2011). Les groupes multinationaux français détiennent plus de 35 400 filiales à l'étranger, employant plus de 5 millions de salariés, dont 3 millions hors de l'Union européenne, et réalisant un chiffre d'affaires de près de 1 200 milliards d'euros (source : Insee, enquête OFATS).

La France se classe à la 4^e position du classement annuel du magazine américain *Fortune* sur les 500 premières entreprises mondiales, avec 31 entreprises listées en 2014, devant l'Allemagne ou le Royaume-Uni (28 entreprises chacun).

3.1.5. La France, désormais un pays cible ?

Depuis le début 2014, les entreprises étrangères ont consacré 145 milliards d'euros à leurs fusions et acquisitions en France, selon les pointages de « Mergermarket » arrêtés au 15 décembre 2015⁹. Les sociétés tricolores n'ont dépensé, dans le même temps, que 88 milliards d'euros en acquisitions hors des frontières. Contrairement à ce qui prévalait jusqu'en 2013, la France est donc devenue avant tout une cible.

Les fusions et acquisitions ne constituent cependant qu'une des deux faces de l'investissement direct, celle correspondant aux opérations de croissance dite « externe » : le rachat et l'échange d'actifs existants. L'autre face est constituée par les opérations de croissance interne, c'est-à-dire les investissements portant non sur des échanges d'actifs mais sur la constitution d'actifs nouveaux : la création de nouvelles entreprises ou l'ouverture de nouvelles usines. Si l'appréciation des opérations de croissance interne est positive en ce sens qu'elles accroissent le capital productif accumulé dans une économie, l'interprétation des opérations de croissance externe est plus ambivalente. Sont ainsi passées sous contrôle étranger des entreprises comme Thomson-CGR dans l'imagerie médicale, Péchiney dans l'aluminium, Usinor-Sacilor dans l'acier. Mais le mouvement tend à s'accélérer avec le passage sous contrôle finlandais (Nokia) d'Alcatel, l'entrée de capitaux chinois dans le capital de PSA, l'absorption de la majeure partie des activités hors ferroviaire d'Alstom par General Electric, le contrôle désormais de Lafarge par le suisse Holcim... sans compter des opérations moins importantes mais significatives comme la vente par Saint-Gobain des Verreries d'Albi à un fonds américain.

9. Mergermarket, 2015 (M&A correspond à l'acronyme français F&A, c'est-à-dire « fusions et acquisitions »).

L'année 2015 restera dans les annales comme celle où trois groupes du CAC 40 – Lafarge, Alstom et Alcatel-Lucent – sont passés sous contrôle étranger. Une première dans l'histoire du capitalisme français.

3.1.6. Favoriser la compétitivité ou l'attractivité ?

Tel pourrait être la formulation d'un dilemme pour les politiques publiques. En réalité, le vrai dilemme réside dans les choix opérés pour améliorer la compétitivité et l'attractivité.

Diminuer les coûts a longtemps servi d'axe central pour améliorer à la fois la compétitivité et l'attractivité. Et sans doute la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE¹⁰) a-t-elle répondu à ce double objectif. Mais la compétitivité est-elle uniquement ou même centralement une affaire de coûts ? On peut en douter et si des allègements de cotisations sociales doivent être effectués, ne serait-il pas plus efficace de les centrer sur les emplois qualifiés (Koléda, 2015) ? Sans doute, la critique a-t-elle été en partie entendue par le gouvernement car l'entrée en vigueur de la deuxième tranche du pacte de responsabilité le 1^{er} avril 2016 (pour un coût de 4 milliards d'euros) abaisse de 1,8 % les cotisations patronales sur les allocations familiales pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 fois le SMIC, soit jusqu'à 4 000 € nets. Dans ces conditions, la moitié des salariés de l'industrie sont désormais concernés. Mais on peut cependant penser que l'industrie française a mieux à faire que de suivre les exemples britannique ou espagnol de baisse et de flexibilisation des salaires comme le reconnaît le ministre de l'Économie (Macron, 2015) : « L'essentiel, c'est la compétitivité hors-coûts et la montée en gamme. » Quant à l'attractivité, celle-ci passe davantage par la capacité de la France à attirer des investissements directs productifs, des usines nouvelles, que de laisser ses plus beaux fleurons passer sous pavillon étranger.

3.2. *Le soutien d'une économie en réseau*

Avec les filières et les pôles de compétitivité, la politique industrielle cesse, fort heureusement, de se résumer, pour l'essentiel, à une politique de (grandes) firmes... Une économie en réseau se développe, tirée également

10. En 2013, le crédit d'impôt est équivalent à 4 % de la masse salariale de l'entreprise hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. En 2014, le taux a été porté à 6 %. Le gouvernement évalue à 13 milliards d'euros le coût du crédit d'impôt pour 2013 et à 20 milliards pour 2014. Le crédit d'impôt alloué n'a pour base que la masse salariale, qui est beaucoup moins liée à la rentabilité et à la compétitivité d'une entreprise que le niveau de ses investissements. Il contribuerait donc davantage à soutenir l'emploi que la compétitivité des entreprises. Mais, à la suite du rapport comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 2014, il apparaît que les recrutements sont quasi absents des utilisations réalisées ou projetées du CICE.

par les projets soutenus dans le cadre des 9 solutions industrielles et des mesures liées à l'usine du futur. La densification des liens entre entreprises industrielles ainsi qu'entre entreprises industrielles, universités et laboratoires de recherche est sans doute plus forte aujourd'hui à la fois du fait d'une certaine réorientation des politiques publiques et comme effet des pratiques de recentrage/externalisation. Un basculement décisif vers une économie en réseau se heurte cependant à un obstacle majeur : le maintien d'une forte pression sur les prix exercée par les grands groupes financiarisés sur leurs fournisseurs. Certes les grands groupes souhaitent bénéficier des capacités d'innovation de leurs fournisseurs et sont ainsi incités à les considérer comme des cotraitants (plutôt que des sous-traitants, lesquels sont discriminés par les prix) mais dans le même temps ces mêmes groupes, fortement financiarisés, n'abandonnent pas leur positionnement de « donneurs d'ordre » et n'hésitent pas, la plupart du temps, à mettre leurs fournisseurs en concurrence.

3.3. *L'ancrage territorial des activités*

L'industrie française est loin d'être répartie de façon homogène sur l'ensemble du territoire¹¹.

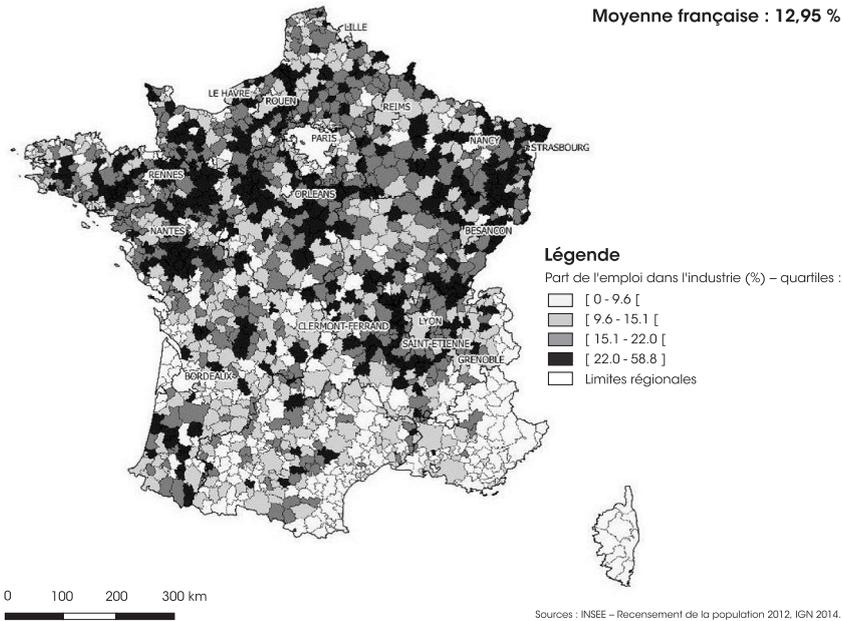
Au-delà de ce constat, la question que l'on doit se poser, dès lors que l'on considère que la mondialisation est synonyme de mise en concurrence des territoires, est celle de la capacité différenciée des territoires à ancrer les activités. Ici, il nous paraît utile de distinguer des politiques ou des mesures répondant à un objectif de localisation et celles qui s'inscrivent dans une perspective de territorialisation.

Dans le premier registre, on trouve l'ensemble des mesures à caractère générique¹² : disponibilités foncières, bâti, infrastructures de communication et télécommunication, services collectifs, etc. Ces mesures se combinent de manière variable selon qu'il s'agit d'outils de localisation tels que les zones industrielles ou d'activités, les technopoles, les incubateurs, les pépinières et autres formes de concentration spatiale supposées générer des « économies externes d'agglomération », c'est-à-dire des avantages économiques – principalement des économies de coût – liées à la simple concentration d'acteurs dans un même espace.

Mais une agglomération n'est pas un système. En d'autres termes, quelle que soit la forme de la concentration des acteurs dans un même espace, rien ne garantit que ces acteurs vont spontanément se coordonner, coopérer. La proximité spatiale d'acteurs ne suffit donc pas pour qualifier un territoire. Un territoire repose ainsi sur trois proximités : une proximité spatiale,

11. On pourra lire avec intérêt l'ouvrage de Gilles Ardinat, 2013.

12. Les mesures à caractère générique sont celles que l'on retrouve partout, équivalent à des conditions *sine qua non* d'implantation.



Carte 2 : *part de l'emploi dans l'industrie.*

une proximité en termes de complémentarité potentielle entre actifs ou ressources détenus par les acteurs du territoire, une proximité que l'on peut qualifier de « culturelle » et qui exprime l'existence de représentations ou de valeurs partagées, de relations de confiance.

Ces trois proximités vont se révéler à la faveur de situations par lesquelles les acteurs du territoire sont appelés à se coordonner. Ici, il peut s'agir d'un projet commun mais il se peut aussi qu'il s'agisse d'un problème productif qu'un acteur du territoire ne parvient pas à résoudre seul et pour la résolution duquel il sollicite d'autres acteurs du même territoire. D'une part, parce qu'il a identifié leurs compétences et que celles-ci apparaissent complémentaires aux siennes. D'autre part, parce qu'il a confiance en ces acteurs, les ayant connus dans d'autres situations de coordination antérieures réussies. Ce cas de figure revêt une importance déterminante eu égard aux pratiques de recentrage/externalisation.

En d'autres termes, on peut estimer qu'une stratégie « gagnante » consiste pour un territoire à organiser une offre de spécificité fondée sur l'identification et la mise en réseau de compétences qui répondent au besoin de compétences complémentaires d'un acteur lui-même engagé dans une stratégie de recentrage/externalisation. Si un tel acteur trouve à proximité (ici, spatiale, c'est-à-dire dans le territoire dans lequel il est implanté), des acteurs fonctionnant en réseau capables de lui apporter les savoirs et compétences qu'il ne détient pas et qui lui sont nécessaires pour concevoir

et produire un bien ou un service complexe qui est celui qui est attendu par ses clients, alors, la probabilité que cet acteur quitte le territoire pour s'implanter ailleurs est nettement plus faible.

On voit bien ici toute la différence entre des mesures de localisation et une stratégie telle que celle que nous venons de décrire qui vise l'ancrage territorial des acteurs et des activités.

3.4. *Favoriser l'essor de l'économie de la fonctionnalité et de l'économie circulaire*

Il ne fait guère de doute que les dynamiques de proximités doivent être favorisées car elles sont de nature à produire des effets durables d'ancrage des activités sur un territoire. On doit aussi souligner qu'une telle perspective est favorable pour la protection de la nature parce qu'elle réduit la mobilité spatiale tant des acteurs que des flux (énergie, consommations intermédiaires et intrants de tous types). Nous retrouvons ici l'un des principaux enjeux liés aux mutations en cours : assurer la transition écologique.

Articulé au développement des dynamiques de proximités, l'essor de l'économie de la fonctionnalité et de l'économie circulaire a ainsi le même objet : un développement plus durable, à la fois du point de vue de la protection de la nature par une redéfinition des relations homme/nature et de celui des relations des hommes entre eux par le développement de formes d'économie plus solidaires.

L'économie de la fonctionnalité et de la coopération¹³ consiste à concevoir et à produire des solutions intégrant des biens et des services selon deux dynamiques :

- la première (stade 1) consiste à passer de la vente de biens ou de services, dissociés les uns des autres, à la contractualisation d'une performance d'usage fondée sur leur intégration ;
- La seconde (stade 2) consiste à élargir le périmètre des activités et des acteurs de telle manière que le saut systémique que cela engage permette à l'écosystème productif de prendre en charge des externalités négatives environnementales et sociales, repérables sur un plan territorial.

Ces solutions se contractualisent sur la base d'engagements solidaires ou réciproques, favorisant la convergence d'intérêts entre les différentes parties prenantes, notamment sur un plan territorial.

L'économie de la fonctionnalité s'appuie sur deux leviers : la mobilisation de ressources immatérielles (confiance, compétence, pertinence d'organisation) et les dynamiques de coopération (en interne, avec les clients et les partenaires).

13. Voir l'Institut européen de l'économie de la fonctionnalité et de la coopération ainsi qu'en France le réseau ATEMIS.

La perspective proposée s'inscrit dans une sphère fonctionnelle (mobilité, santé, habitat, etc.) regroupant des acteurs issus de différents secteurs d'activité, et contribue à progresser dans une logique de développement durable.

Complémentaire de l'économie de la fonctionnalité, l'économie circulaire se veut plus écologiquement vertueuse que les modèles économiques classiques qui basent le développement économique sur une production de richesse se traduisant par une destruction de ressources. Elle promeut pour cela un système économique et industriel sobre en carbone et en énergie ainsi que sobre en ressources naturelles pas ou coûteusement renouvelables. L'économie circulaire est fondée sur l'écoconception des produits et des services. Un recyclage au meilleur coût est ainsi recherché. Dans cette perspective, l'écologie industrielle suggère que le déchet d'une industrie soit recyclé en matière première d'une autre industrie ou de la même. S'opposant au principe d'obsolescence programmée, l'économie circulaire tend à prolonger la durée de vie des équipements en promouvant leur caractère réparable.

Conclusion : pour une conception renouvelée du travail, de l'entreprise et du politique

Le crédit d'impôt recherche, les politiques plus récentes telles que les 9 solutions industrielles et l'usine du futur valorisent fortement l'hypothèse schumpétérienne d'une crise dont l'issue consisterait à favoriser le changement technologique.

Ce changement ne se produit cependant pas dans un univers économique et social neutre. C'est pourquoi nous avons introduit dans la première partie de ce texte la perspective en termes de « capitalisme cognitif ». Un capitalisme centré sur la connaissance, la créativité et l'information.

Si les capitalistes s'efforcent, comme dans tout système capitaliste, de s'appropriier en tout ou partie la richesse/valeur produite, un nouveau rapport salarial tend néanmoins à émerger qui constitue un dépassement du rapport salarial fordiste organisé autour de la production et de la répartition des gains de productivité.

La nécessité de renouveler la conception du travail

L'émergence de ce nouveau rapport salarial souligne le fait que la connaissance, la créativité sont moins une affaire de technologies qui se diffuseraient, toutes seules, par leur seule vertu, qu'une question de liens entre les hommes. L'innovation est, en effet, d'abord et avant tout un processus interactif (entre humains) de formalisation/résolution de problème.

Le nouveau rapport salarial, qui peut émerger comme condition à la fois du dépassement de la crise actuelle et d'une meilleure capacité des entreprises à innover, repose sur de plus grandes compétences de ceux qui travaillent mais aussi, voire surtout, une reconnaissance de ces compétences par les entreprises.

Nulle trace d'une telle reconnaissance dans le taylorisme. La représentation du travailleur taylorien est indissociable de celle du travail considéré comme un coût : tout est fait pour augmenter le rendement et la productivité afin de diminuer le coût salarial à l'unité produite. Comme le relevait Adam Smith lui-même, l'organisation du travail fondé sur le couple parcellisation/spécialisation ne suggère aucun effort de réflexion de la part du travailleur taylorien. Dans le passage qu'il consacre à la fabrique d'épingles, Smith note : « Dans les progrès que fait la division du travail, l'occupation de la très majeure partie de ceux qui vivent de travail, c'est-à-dire de la masse du peuple, se borne à un très petit nombre d'opérations simples, très souvent une ou deux. Or l'intelligence de la plupart des hommes se forme nécessairement par leurs occupations ordinaires. Un homme qui passe toute sa vie à remplir un petit nombre d'opérations simples, dont les effets sont aussi peut-être toujours les mêmes, n'a pas lieu de développer son intelligence, ni d'exercer son imagination à chercher des expédients pour écarter des difficultés qui ne se rencontrent jamais. »

Si le taylorisme tel que pratiqué dans les pays développés depuis les années 1920 tend à disparaître dans l'univers industriel, le basculement vers une organisation du travail de type cognitif, reconnaissant les compétences individuelles et collectives, est loin d'être un processus général. De formes de « néo-taylorisme » ont ainsi prolongé le taylorisme, formes qu'il convient de distinguer du travail cognitif (Colletis et Dieuaide, 2008).

Pour l'essentiel, la distinction réside dans la profondeur et l'intensité des effets de *feedback* (retour d'expériences, apprentissages) portés par les logiques productives et dont l'un et l'autre sont dépositaires : alors que, pour le travailleur néo-taylorien, l'apprentissage vaudrait perfectionnement et spécialisation dans des domaines d'activité bien répertoriés, pour le travailleur cognitif l'apprentissage vaudrait au contraire accumulation et élargissement de sa palette de compétences et de savoir-faire pour la prise en charge d'activités plus complexes, inédites ou encore mal définies. Si la force de travail du travailleur néo-taylorien compte peu (le capitaliste tendant à le rémunérer sur son rendement ou sa productivité), celle du travailleur cognitif compte de façon essentielle. C'est ici que se joue la réhabilitation possible du travail vivant comme synonyme de créativité, d'imaginaire, de victoire de l'œuvre (*ergos*) sur la servitude (*douleia*). Pour que cette réhabilitation soit possible, il convient de reconnaître le temps long des apprentissages et, plus avant, de repenser la mission de l'entreprise.

Penser l'entreprise

Plutôt que de rechercher une amélioration fictive de ses résultats en manipulant, voire en créant, parfois de manière très sophistiquée, toutes sortes de ratios, l'entreprise doit être encouragée à se recentrer sur la production de richesses réelles afin de satisfaire ses clients, payer ses salariés et ses fournisseurs, investir. Le commun dénominateur de ces choix de retour au réel est qu'ils doivent replacer le travail et la création de richesses au centre de la réflexion comme celui des politiques et des stratégies. De manière corollaire, il convient de « remettre l'intérêt des actionnaires à sa place » (Robé, 2015). À défaut de la créer comme institution¹⁴, il convient de penser l'entreprise autrement en lui reconnaissant un objet social étendu, bien au-delà de l'objectif de maximisation du profit qui cesserait d'être l'unique référence (Favereau et Roger, 2015). (Re)penser le travail pour (re)penser l'entreprise et vice versa, tel serait l'objectif afin de restaurer le potentiel de création collective de l'entreprise fragilisé par trois décennies de financiarisation (Favereau, 2014). Un objectif qui reste inatteignable si on ne remet pas en cause la finance capitaliste (Bachet, 2015).

L'ensemble de ces champs de transformation (le travail, l'entreprise, la finance, sans oublier les relations entre l'homme et la nature) constitue un substrat sur la base duquel l'État lui-même et ses politiques doivent être repensés.

Penser le politique :

le rôle de la société des citoyens et celui de l'État

Penser le politique signifie penser de concert le rôle de la société des citoyens et celui de l'État. Aujourd'hui, loin de constituer le lieu d'expression des contradictions qui traversent la société et le lieu d'élaboration des compromis que celle-ci élabore, l'État est largement confisqué à la fois par une classe politique qui s'est arrogée le « droit » de faire la politique, et par une multitude de lobbies et d'autres groupes de pression, au premier rang desquels les acteurs du monde de la finance et les grands groupes.

Confisqué, l'État est envahi par une multitude de hauts fonctionnaires et assiégré d'experts partageant peu ou prou la même *doxa*, la même idéologie ou représentation dominante. En permanence, nous croisons cette *doxa* lorsqu'est évoquée la question de la compétitivité, celle-ci était souvent réduite à la compétitivité prix ou coût et confondue avec la rentabilité. Nous

14. Jean-Philippe Robé rappelle que l'entreprise n'a (pratiquement) aucune existence en droit positif. Ce qui existe, ce sont les différentes sociétés commerciales détentrices de droits de propriété et ayant contracté des contrats (de travail, de fourniture, de distribution, de sous-traitance, de location, de prestations de service, etc.) qui permettent à ces entreprises de « fonctionner » dans le système juridique.

la rencontrons encore dans l'usage de certains termes : « charges » sociales, par exemple, et non « cotisations » sociales ; « capital » pour désigner aussi bien les compétences humaines (capital humain), les rapports entre les hommes en société (capital social), la nature (capital naturel), etc.

Une conception renouvelée de l'État doit émerger, ce qui a comme corollaire la capacité de la société civile à élaborer un nouveau modèle de développement effectuant la synthèse souhaitable des mutations qui doivent s'opérer.

Mettre un terme au déclin industriel de la France est un enjeu majeur et transversal, dépassant de loin la seule production de biens manufacturés sur le territoire national. Une telle perspective implique et signifie un changement de paradigme et une démocratie renouvelée.

Le nouveau paradigme qui doit s'imposer, afin d'éviter l'enlisement dans une situation où les crises seront de plus en plus rapprochées et de plus en plus graves, est de nature politique. La crise actuelle n'est ni d'abord ni même centralement financière (Colletis, 2010). Il s'agit bien d'une crise globale, à la fois économique et sociale, financière et, *in fine*, politique.

Plutôt que d'attendre passivement que, de façon improbable, les États se mettent du côté de la démocratie, que des partis ou de la classe politique naisse spontanément un nouveau projet, il convient que la société des citoyens – le *demos* – s'autorise à ne plus se cantonner à la seule sphère privée, et investisse de façon permanente l'administration économique et politique du système (Bacqué et Biewener, 2015). L'intervention du *demos* doit être permanente et doit pouvoir s'exercer dans la durée. Non pas la nationalisation de l'économie donc, mais une mise en société du système politique et économique. C'est le peuple citoyen et non l'État qui est le « maître des horloges ». C'est encore le peuple citoyen qui est fondé à considérer que l'industrie est un bien commun.

C'est ainsi au *demos* qu'il revient d'élaborer progressivement le nouveau paradigme en choisissant de privilégier la ligne de force que constitue le développement des activités productives et celui de l'industrie, en particulier.

Le peuple citoyen doit constituer une vaste et puissante alliance des forces sociales autour des producteurs, alliance ayant comme commun dénominateur le temps long s'opposant à celui de la finance.

Une autre conception du rôle du peuple citoyen a comme corollaire une autre conception de l'État. Nous sommes ici loin de la conception actuellement dominante d'un État qui devrait d'abord se préoccuper de son budget et de son affectation. Une conception nouvelle de l'État et du politique doit également échapper à l'alternative « État ou marché » dont les termes, s'agissant de développement industriel, seraient ceux d'un État qui aurait seul la capacité de définir une politique industrielle ou bien devrait se limiter à accompagner des décisions stratégiques prises par des managers d'entreprises dotés d'un monopole de l'expertise légitime.

L'État stratège est un État à la fois modeste et ambitieux. Il ne revient pas à cet État de dire ce que devrait être l'avenir mais il lui revient la

mission essentielle d'assurer les conditions permettant au peuple citoyen de disposer de la capacité à forger son destin. Ces conditions sont d'abord celles d'un accès du plus grand nombre à la connaissance. C'est ici que prend son véritable sens la perspective d'une société et d'une économie de la connaissance. Accès à la connaissance et démocratie étant inséparables, l'État devient alors le lieu où s'expriment les contradictions qui traversent la société civile, le vecteur des compromis que la société civile parvient à élaborer. Il est enfin le lieu de codification de ces compromis et de leur mise en œuvre.

Références bibliographiques

- ARDINAT G., 2013, *Géographie de la compétitivité*, Paris, PUF.
- BACHET D., 2015, *Critique de la finance capitaliste. Pour un financement solidaire*, Vulaines-sur-Seine, Croquant.
- BACQUÉ M.-H. et BIEWENER C., 2015, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, La Découverte.
- BARDAJI J., BRICONGNE J.-C., CAMPAGNE B. et GAULIER G., 2015, « Performances comparées des entreprises françaises sur le marché domestique et à l'étranger », *L'économie française. Comptes et dossiers. Insee Références. Édition 2015*, Paris, Insee, juin.
- BERTAND H. et DUGAS P.-M., 2013, « 34 plans d'action, 7 domaines "d'innovation majeure", 72 pôles de compétitivité, 13 ou 14 comités stratégiques de filière, 22 mesures du rapport Gallois : c'est bien, mais quelle politique industrielle ? », *Note Lasaire*, n° 38, décembre.
- BIDET-MAYER T., 2015, « Automatisation, emploi et travail », *Les synthèses de la Fabrique de l'industrie*, n° 1, décembre.
- et TOUBAL L., 2013, *À quoi servent les filières ?*, Paris, Presses des Mines.
- BOZIO A., IRAC D. et PY L., 2014, « Impact du CIR sur la R&D et l'innovation », document de travail de la Banque de France, n° 532, décembre.
- Centre d'analyse stratégique, avril 2010, *R&D et structure des entreprises : une comparaison France/États-Unis*, n° 173.
- COLLETIS G., 2010, « Une crise qui n'est ni d'abord ni principalement une crise financière. Pour une nouvelle donne économique, sociale, financière et politique », blog Mediapart, 26 février.
- , 2012, *L'urgence industrielle*, Paris, Bord de l'eau.
- , 2014a, *Quelles crises, quelles solutions*, Uppr.
- , 2014b, « Mondialisation, mobilité des facteurs et montée des inégalités », dans M. Hattab-Christmann, A. Isla et C. Vautier (dir.), *La crise du capitalisme financiarisé*, Presses de l'université de Toulouse I-Capitole.
- , 2015, « Faire exister l'entreprise comme institution », dans L. Karsenty (dir.), *Quel management pour allier performances et bien-être au travail ?*, Toulouse, Octares.
- et PAULRÉ B. (dir.), 2008, *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica.

- et DIEUAIDE P., 2008, « Travail, compétences et nouvelle centralité du rapport salarial », dans G. Colletis et B. Paulré (dir.), *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica.
- Direction générale du Trésor, 2014, *Les investissements directs étrangers en France : état des lieux*, 30 juillet, http://www.tresor.economie.gouv.fr/9900_les-investissements-directs-etrangers-ide-en-france.
- FAVEREAU O., 2014, *Entreprises: la grande déformation*, Collège des Bernardins, Éditions Paris, Parole et silence.
- et ROGER B., 2015, *Penser l'entreprise. Nouvel horizon du politique*, Les Plans-sur-Bex, Parole et silence.
- France Stratégie, 2014, rapport du Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, 2014, <http://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2014-comite-de-suivi-cice>.
- , 2016, *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars.
- Insee, 1975, *La fresque historique du système productif*, Paris, Insee.
- KOLÉDA G., 2015, *Allègements du coût du travail. Pour une voie favorable à la compétitivité française*, Paris, Presses des Mines.
- LATOUCHE S., 2010, *Le pari de la décroissance*, Paris, Pluriel.
- MACRON E., 2015, « On n'a pas tout fait pour l'emploi », *Le Monde*, 7 janvier.
- MERGERMARKET, 2015, « M&A Global Trend Report ».
- MOULIER BOUTANG Y., 2008, « Financiarisation et capitalisme cognitif: le sens et les problèmes d'une liaison », dans G. Colletis et B. Paulré (dir.), *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica.
- OCDE, 2011, *Stratégie pour une croissance verte*, mai.
- PAULRÉ B., 2008, « Le capitalisme cognitif. Une approche schumpétérienne des économies contemporaines », dans G. Colletis et B. Paulré (dir.), *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica.
- ROBÉ J.-P., 2015, *Le temps du monde de l'entreprise. Globalisation et mutation du système juridique*, Paris, Dalloz.
- VERCELLONE C., 2008, « La thèse du capitalisme cognitif. Une mise en perspective historique et théorique », dans G. Colletis et B. Paulré (dir.), *Les nouveaux horizons du capitalisme*, Paris, Economica.

Chapitre 3

État et stratégie de développement de l'investissement de long terme

Louis SCHWEITZER

L'État a toujours joué un rôle essentiel dans l'investissement. Il est, depuis l'Antiquité, investisseur direct, constructeur d'infrastructures, de bâtiments publics, civils, militaires et religieux, de navires militaires.

Son rôle de concessionnaire l'a conduit à intervenir dans l'investissement des entreprises privées après la révolution industrielle, mais au XIX^e siècle son rôle se limitait pour l'essentiel, face à l'investissement privé, à assurer une stabilité politique et financière et à réguler la concurrence internationale.

Le XX^e siècle a amené un bouleversement profond. Les besoins de la reconstruction à l'issue des deux guerres mondiales, l'absence d'épargne longue en période d'inflation, la prise de conscience du rôle déterminant de l'investissement à la fois pour soutenir la conjoncture et orienter et accélérer la croissance de l'économie ont conduit les gouvernements à mettre en œuvre des politiques globales de l'investissement.

Les Trente Glorieuses en France illustrent parfaitement cette politique. Par la planification indicative et par ses investissements directs, l'État s'appuyant sur une administration centralisée définit les priorités sectorielles de l'investissement. L'État et les collectivités locales sont des investisseurs directs majeurs. L'État met en place des mécanismes de financement, tels le crédit à moyen terme réescomptable, qui permettent d'affecter l'épargne courte à l'investissement des entreprises; par le fonds de développement économique et social il définit les allocations de fonds à long terme aux entreprises publiques et privées.

Enfin les nationalisations, celles de 1936 comme celles de la Libération donnent à l'État le contrôle direct de plusieurs secteurs économiques majeurs, les banques et assurances, l'énergie et les transports collectifs, l'automobile. Ces entreprises bénéficient d'une autonomie de gestion qui tient compte de leur situation, monopolistique ou non, mais toutes contribuent de façon active par leurs investissements propres et leurs financements à la politique nationale de reconstruction et de croissance.

Elles caractérisent une économie que Raymond Barre qualifie d'« économie mixte ».

Ce modèle est remis en cause dans les années 1970 par plusieurs facteurs :

- la crise pétrolière qui casse le rythme de croissance ;
- l'ouverture progressive des frontières, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (en anglais *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) et surtout du marché commun ;
- la mise en œuvre d'une politique économique plus libérale.

La réalisation du septième plan (1976-1980) est interrompue par le deuxième choc pétrolier en 1979 et la planification n'a plus d'impact significatif sur les orientations économiques.

Le retour de la gauche au pouvoir en 1981 et les alternances successives n'infléchiront pas profondément ces évolutions, sous une réserve, celle des nationalisations de 1982.

Les nationalisations de plusieurs grandes entreprises industrielles, des banques et assurances inscrites au programme de François Mitterrand ont donné lieu à de vifs débats au sein de la nouvelle majorité. En fin de compte ont été retenus :

- le principe d'une nationalisation à 100 % donnant à l'État un contrôle complet des entreprises concernées ;
- une définition extensive du champ des nationalisations dans le secteur financier.

Dans les faits les nationalisations industrielles ont permis des restructurations et des réorganisations importantes, ont consolidé la capacité d'investissement et de croissance des entreprises concernées mais ne les ont pas transformées en instruments au service de la politique économique du gouvernement.

Les nationalisations des banques et assurances ont eu peu d'effets concrets.

En parallèle, la gauche a poursuivi l'ouverture des frontières, le renforcement de l'Union européenne et la libéralisation de l'économie et des marchés financiers.

Les alternances successives ont conduit à poursuivre cette politique de libéralisation et d'ouverture et à privatiser toutes les entreprises nationalisées en 1982.

Le seul élément de planification qui demeure est celui des contrats de plan État-région qui permettent de définir une politique d'investissement territorial.

On est ainsi passé d'une économie mixte à une économie de marché ouverte où l'État est un acteur économique parmi d'autres, soumis à la concurrence et obligé de respecter les règles de la concurrence. Est-ce à dire que l'État ne peut plus avoir de stratégie de développement de l'investissement ?

Nous ne le pensons pas. Certes, contrairement à une opinion largement répandue il n'y a pas de déficit global de l'investissement en France ; pour 2013, dernière année dont les chiffres sont connus, l'investissement des entreprises représentait en France 10,4 % du PIB contre 9,7 % pour

l'Allemagne et 10,6 % pour la moyenne de la zone euro ; l'investissement des administrations publiques atteignait 3,1 % du PIB contre 1,7 % en Allemagne et 2,1 % pour la moyenne de la zone euro. Mais l'État doit orienter l'investissement afin qu'il soit effectivement un facteur essentiel d'un développement durable améliorant le bien-être des citoyens.

L'État agit dans un cadre européen qui crée des opportunités et des contraintes. Plusieurs voies d'action lui sont offertes :

- les investissements publics directs ;
- la mise en œuvre de mécanismes de financement des investissements ;
- la politique fiscale ;
- et enfin la création d'un cadre propice à l'investissement.

1. Les investissements publics directs

L'État ne se borne pas à orienter et à soutenir la stratégie d'investissement des autres agents économiques. Il est et doit être directement, de même que les collectivités publiques territoriales ou les organismes publics qu'il contrôle, un investisseur majeur.

1.1. *Son premier rôle est de créer des infrastructures, gratuites ou payantes, qui sont essentielles à la vie économique et sociale*

Les techniques financières mises en œuvres sont diverses :

- L'investissement direct de la collectivité publique financé par les prélèvements obligatoires : c'est par exemple le cas du réseau routier et des autoroutes urbaines et périurbaines, de l'extension en cours à tout le pays de la couverture du très haut débit, de la construction du canal Seine Nord, en projet.

- La concession de la construction d'une infrastructure à une société privée en contrepartie du droit de percevoir des péages : cela a permis de créer en France un réseau autoroutier qui répond aux besoins du pays et, au terme d'une histoire financière un peu chaotique, le tunnel sous la Manche.

- La création d'infrastructures par des entreprises publiques : la SNCF a ainsi établi en France un remarquable réseau de lignes ferroviaires à grande vitesse ; de même ont été créés des réseaux de transport public urbain et les aéroports parisiens sont devenus une plate-forme de niveau mondial. Ces investissements se poursuivent : on peut citer à titre d'exemple les extensions en cours du TGV, la ligne nouvelle Lyon-Turin, le réseau de transports en commun du Grand Paris.

- Des partenariats publics privés mis en place pour financer de grands projets dont la collectivité publique est l'utilisateur et devient propriétaire à terme ; cette approche, relativement coûteuse, permet d'accélérer la réalisation d'infrastructures majeures, financées à terme par des prélèvements

obligatoires; la construction du nouveau ministère de la Défense et du nouveau palais de justice de Paris illustrent cette approche.

Quelle que soit la technique employée l'enjeu est le même: mettre en place des infrastructures de qualité dont la durée de vie atteint ou dépasse 50 ou 100 ans.

L'investissement direct de l'État a pour objet le plus souvent la réalisation d'équipements dont la rentabilité socio-économique pour la collectivité est établie mais la rentabilité financière absente ou insuffisante. Cette rentabilité socio-économique intègre des éléments divers: un impact positif ou négatif sur l'environnement, un aménagement du territoire plus équilibré, des villes plus durables et plus agréables à vivre, une amélioration de la santé publique, des gains de confort et de temps pour les usagers, une modification de la localisation d'activités ou de logements.

Les choix de ces investissements est difficile en l'absence de critères d'évaluation financiers, d'autant qu'ils sont souvent un enjeu politique.

Deux principes de bonne gestion doivent être posés:

– Tout investissement majeur, dépassant un montant à fixer doit faire l'objet d'une évaluation socio-économique complète, mettant en rapport l'ensemble des coûts, directs et indirects et les avantages et inconvénients socio-économiques associés. Cette étude doit permettre de comparer et de classer différents projets et d'analyser des variantes; l'évaluation pose des problèmes complexes dont l'étude à ce jour a donné lieu à de nombreux rapports, notes et colloques mais n'est pas achevée et doit donc être poursuivie.

– L'expertise de ces investissements, et, chaque fois que l'investissement est supérieur à un seuil, leur contre-expertise doit être confiée à des experts indépendants dont les conclusions doivent être rendues publiques et présentées avant tout commencement d'exécution aux décideurs publics.

En France aujourd'hui l'obligation d'étude socio-économique s'applique à tout investissement dont le coût pour les collectivités publiques dépasse 20 millions d'euros, une contre-expertise, dont le Commissariat général à l'investissement (CGI) est chargé d'assurer la mise en œuvre, étant obligatoire pour tout investissement dont le coût dépasse 100 millions d'euros. Ces seuils paraissent raisonnables.

1.2. *L'État investisseur intervient également pour mettre en œuvre de grands programmes*

La rentabilité économique et financière à moyen et long terme de ces grands programmes paraît probable mais leur ampleur ne permet pas un financement par les marchés privés. Ces programmes concernent en particulier l'aéronautique: avions de transport civils, hélicoptères, avions militaires, moteurs à réaction; le spatial: satellites et lanceurs; l'électricité: centrales nucléaires. Les succès sont nombreux et notables, tel Airbus, mais les échecs existent, tel le Concorde ou le plan informatique. Les règles

européennes et mondiales relatives à la concurrence limitent de façon assez rigoureuse ces programmes.

2. La mise en œuvre de mécanismes de financement de l'investissement

Nous sommes dans un monde où l'épargne est abondante alors même que des investissements porteurs d'avenir ne trouvent pas à se financer et des entreprises innovantes manquent des moyens nécessaires à leur croissance.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation néfaste et paradoxale :

- des réglementations financières prudentielles qui détournent les banques et les compagnies d'assurance qui collectent l'épargne, des investissements dans les entreprises ;
- une gestion de l'épargne longue par des gestionnaires de fonds qui privilégient la bourse et la hausse à court terme des actions sur la prospérité des entreprises ; ainsi sont souvent préférés à l'investissement réel, l'augmentation du taux de distribution des dividendes, le rachat par les entreprises de leurs propres actions, les opérations de croissance externe ;
- des normes de calcul du coût du capital et des exigences de taux de rentabilité des investissements, très supérieures au taux de croissance de l'économie qui conduisent à écarter des projets rentables, en particulier tous ceux dont la rentabilité se calcule sur une période longue.

L'ensemble de ces facteurs¹ a pour effet de réduire la croissance de l'économie et justifie une intervention spécifique de la puissance publique pour soutenir l'investissement, notamment de long terme.

En France deux institutions jouent à cet égard un rôle d'une importance particulière.

Héritière de la Caisse d'amortissement créée par Napoléon en 1800, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), a été créée en 1816 pour gérer les fonds nationaux, dans le but de réduire les taux d'emprunt de l'État à court terme, à l'image des missions que remplit aujourd'hui la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) vis-à-vis de la dette sociale.

En 1822, Villèle qui est alors ministre des Finances, utilise les fonds qu'elle détient pour financer le développement industriel du port de Dunkerque. Depuis lors, son rôle en matière d'investissement public n'a cessé de se renforcer et de s'élargir. La CDC se présente aujourd'hui comme un « groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique

1. Ces facteurs ont été analysés dans Villeroy de Galhau, 2015.

du pays [...] en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales² ».

Dans ce cadre, elle agit essentiellement en tant qu'investisseur de long terme. Logement social, économie sociale et solidaire, renouvellement urbain, développement durable sont autant de secteurs concernés par son action. Alimentée initialement par les dépôts et consignations des notaires, elle gère aujourd'hui de nombreux produits d'épargne règlementée (livret A, livret de développement durable).

Trois modalités d'intervention peuvent être distinguées :

- le financement de projets de développement portés par des collectivités publiques ;
- la participation au capital d'entreprises stratégiques en tant qu'actionnaire minoritaire ;
- l'investissement pour le compte de l'État.

Les projets de développement locaux ou nationaux soutenus par la CDC bénéficient par ce biais de financements inscrits dans une durée longue, caractérisés par des primes de risque modérées, qui n'exigent pas nécessairement une rentabilité immédiate. De nombreuses filiales spécialisées ont vu le jour, afin de faciliter notamment des interventions de nature concurrentielle. La SNI, par exemple, premier bailleur social français, est aujourd'hui une filiale à 99,9 % de la Caisse des dépôts. Son chiffre d'affaires s'est élevé à 1,3 milliards d'euros en 2013.

La Caisse des dépôts gère par ailleurs un portefeuille de valeurs mobilières qui contribue d'une part à stabiliser l'actionnariat de 250 entreprises de la place de Paris et qui d'autre part finance une politique d'investissement menée aux côtés des collectivités publiques. Ce portefeuille s'élevait fin 2012 à 53 milliards d'euros. La Caisse est aujourd'hui le 2^e ou le 3^e actionnaire d'une dizaine d'entreprise du CAC 40.

En 2015, la Caisse des dépôts prévoit d'investir 20 milliards d'euros d'ici à 2019.

La banque publique d'investissement Bpifrance (BPI) est la dernière-née des institutions étatiques compétentes en matière d'investissement. Fruit d'une promesse de campagne de François Hollande en 2012, sa mise en place vise à renforcer et surtout harmoniser l'action de l'État en faveur du financement et du développement des entreprises.

Son organisation actuelle exprime nettement le double héritage qui la constitue. La société faitière Bpifrance – détenue à 50 % par l'État et à 50 % par la CDC – couvre en effet deux entités distinctes : Bpifrance-Financement d'une part, qui regroupe les activités précédemment dévolues à Oséo (financement de l'innovation, cofinancement bancaire, garantie de prêts), et Bpifrance-Investissement d'autre part, qui fusionne trois ex-filiales de la

2. Voir art. L518-2 du code monétaire et financier.

Caisse des dépôts : CDC-Entreprises, le Fonds stratégique d'investissement (FSI), et le FSI-Régions. Son capital s'élève aujourd'hui à 21 milliards d'euros.

Bpifrance-Investissement représente aujourd'hui un acteur majeur du capital investissement, et couvre aussi bien les segments de l'amorçage et du risque que les phases de développement et de transmission d'entreprise, en particulier dans les secteurs insuffisamment couverts par les fonds privés. Ses exigences de rentabilité s'inscrivent dans une temporalité longue, ce qui participe à sa recherche plus globale d'un effet de levier sur les investissements privés.

Son intervention se traduit par des apports de fonds propres ou de quasi-fonds propres, en gestion directe ou par le biais de fonds partenaires afin de mutualiser les risques. Parmi les fonds partenaires de Bpifrance, se trouvent des fonds spécialisés comme Demeter dans le domaine du développement durable ou Aerofund dans le secteur aéronautique ainsi que les nombreux fonds régionaux mis en place par les collectivités locales. L'action régionale de Bpifrance se traduit également par la pratique des comités régionaux d'orientation destinée à rapprocher les décisions d'investissement des économies locales.

En complément de l'action de la Caisse des dépôts, Bpifrance-Investissement contribue enfin à stabiliser l'actionnariat de grandes entreprises porteuses de croissance et de compétitivité pour l'économie française par des prises de participation minoritaires réalisées par le biais de sa filiale Bpifrance-Participations.

Par la loi, son activité est orientée « en priorité vers les très petites entreprises, les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, en particulier celles du secteur industriel », au sein duquel elle a notamment pour vocation de « soutenir les stratégies de développement des filières³ ». Sa doctrine d'intervention cible particulièrement « l'émergence, la consolidation et la multiplication des ETI (entreprises de taille intermédiaire), maillon essentiel à la compétitivité de l'économie française et au développement des exportations » (Bpifrance, s. d.). 8 milliards d'euros seront investis dans les entreprises françaises d'ici 2017.

Nous voudrions en outre nous étendre sur un mécanisme original, le Programme d'investissement d'avenir (PIA).

Le PIA est né d'une initiative du président Nicolas Sarkozy en 2009, le projet d'un grand emprunt de 100 milliards d'euros ayant pour objet de relancer la conjoncture française au moment de la grande récession.

Le président de la République a confié la mise en œuvre de ce projet à une commission de personnalités coprésidée par Alain Juppé et Michel Rocard, anciens Premiers ministres.

Cette commission a remis le 19 novembre 2009 un rapport modifiant profondément le projet initial : l'enveloppe était ramenée de 100 milliards

3. Voir l'art. 1 de la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012.

d'euros à 35 milliards d'euros, et la finalité du programme changée; le PIA n'a plus pour objet une relance conjoncturelle mais tend à accroître le potentiel de croissance de notre pays à l'issue de la récession.

En effet, les programmes d'investissement public ne sont pas un instrument efficace de relance conjoncturelle dans la mesure où, sauf le cas exceptionnel d'un grand projet prêt à être lancé mais pour lesquels les crédits manquent, les projets de grands investissements publics démarrent effectivement seulement après plusieurs années du fait des contraintes réglementaires, telles les enquêtes d'utilité publique, et des nécessités d'acquisitions foncières.

Sur la base de ce rapport, un décret du 22 janvier 2010 a créé le Commissariat général à l'investissement (CGI), structure légère d'un peu plus de 30 personnes, placée auprès du Premier ministre et qui pilote la mise en place du programme; cette structure a un comité de surveillance, coprésidé depuis cette date par MM. Juppé et Rocard qui veille à sa mise en œuvre. Les crédits ont été ouverts par la loi de finance rectificative en 2010 et ont été complétés dans la loi de finance pour 2014 par un deuxième programme d'investissement d'avenir portant le montant total des crédits à 47 milliard d'euros.

Le PIA porte sur l'investissement public de long terme au sens large. La moitié de son montant est affecté à l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, l'autre moitié est affecté aux filières industrielles, au développement durable et à la transition énergétique, à l'économie numérique et, pour une part très limitée à l'aéronautique, au spatial et à la défense.

Les interventions du PIA ont toutes pour objet d'accroître le potentiel de croissance à long terme de la France dans une économie ouverte où l'avenir de notre pays ne peut se fonder sur la seule compétitivité par les coûts. Trois principes fondent ses interventions.

2.1. *L'excellence*

Les interventions du PIA sont décidées sur la base de propositions de jurys internationaux ou d'experts indépendants et orientées vers des projets ou institutions d'excellence. Il ne s'agit ni de soutenir les entreprises en difficulté ni de poursuivre une politique d'aménagement du territoire, ni de répartir de façon uniforme des crédits d'investissement.

C'est ainsi, par exemple, que dans le domaine des universités et de la recherche ont été financées, dans le cadre du PIA 1, 8 initiatives d'excellence, nommées IDEX qui ont pour objet d'aider une dizaine des meilleures universités françaises à figurer parmi les premières universités dans les classements internationaux; de nouvelles IDEX doivent être financées dans le cadre du PIA 2.

2.2. *L'innovation*

La France est un pays d'innovation, elle est le pays d'Europe où se crée le plus d'entreprises, de l'ordre de 300 000 par an, non compris les auto-entrepreneurs, elle est un pays où les start-up sont nombreuses, plus notamment qu'au Japon ou en Allemagne alors même que ces deux pays consacrent une part plus importante de leur PIB à la recherche et au développement qu'en France.

En revanche, on constate que le flux des inventions faites dans les universités ou dans les organismes de recherche mis en œuvre dans des entreprises est beaucoup moins important qu'aux États-Unis par exemple.

Surtout, la croissance des entreprises innovantes n'est pas suffisamment financée. Une jeune entreprise n'a pas d'autofinancement. Il lui est difficile d'obtenir des crédits bancaires pour financer son besoin de fonds de roulement et ses frais de fonctionnement avant le moment où elle peut effectivement avoir un chiffre d'affaires et des marges d'autofinancement significatifs. Un financement public est nécessaire pour combler ces lacunes.

2.3. *La coopération*

Une des forces des économies allemande et japonaise est la coopération étroite, d'une part, entre universités, organismes de recherche publique et entreprises et, d'autre part, entre les grandes entreprises, les entreprises moyennes et les petites entreprises.

L'absence d'une telle coopération en France est un frein important à nos capacités de croissance et d'exportation. Ainsi le nombre d'entreprises exportatrices en Allemagne est trois fois supérieur à ce qu'il est en France, en Italie deux fois supérieur.

Les interventions du PIA ont pour objet de garantir une coopération plus étroite et plus efficace entre organismes de recherche publique et entreprises d'une part, entre entreprises grandes, moyennes et petites d'autre part. Trois exemples illustrent cette action.

Le PIA a financé la création de 14 sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT) dont l'objet est de mettre en valeur les inventions nées dans les universités et organismes de recherche publics, en protégeant leur propriété intellectuelle, en soutenant la création de start-up fondées sur ces inventions ou leur exploitation par les entreprises et de façon générale en finançant leur maturation, c'est-à-dire la validation économique de ces idées, la transformation des inventions en projets concrets.

Le PIA a suscité la création d'instituts de recherche technologique (IRT), d'instituts pour la transition énergétique (ITE) qui associent de façon paritaire recherche publique et privée. Ces instituts, aux nombres de huit pour les IRT et douze pour les ITE, sont spécialisés chacun dans une discipline et sont pendant 10 ans financés pour l'essentiel par le PIA.

À ces organismes s'ajoutent des instituts hospitalo-universitaires (IHU) qui financent selon les mêmes principes la recherche dans le domaine médical.

Les projets que soutient le PIA, plus de 2 500 à ce jour, associent dans presque tous les cas de grandes entreprises, des entreprises moyennes et de petites entreprises. Ils assurent ainsi une coopération effective et concrète entre ces entreprises de nature à faciliter leur développement.

Ainsi qu'il a été dit les 47 milliards de crédits des PIA 1 et PIA 2 ont été ouverts en loi de finances. Ces crédits sont de nature différente.

À des subventions classiques et des avances remboursables, qui contribuent au regard du traité de Maastricht au déficit budgétaire et qui représentent environ 40 % du total, s'ajoutent des prises de participation et des prêts réalisés par l'État en tant qu'« investisseur avisé » pour 20 % du total. Il s'agit d'investissements faits aux côtés d'investisseurs privés et dont la rentabilité est démontrable. Dès lors ces investissements avisés ne sont pas pris en compte dans le calcul du déficit public mesuré conformément au traité de Maastricht.

Enfin une troisième catégorie de crédit, les dotations non consommables, qui représentent également 40 % du total, a pour objet de financer des institutions universitaires de recherche. Les dotations non consommables ne sont pas effectivement décaissées par l'État qui verse à leurs bénéficiaires l'intérêt annuel de ces dotations calculé sur la base du taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor à 10 ans. Ce taux d'intérêt est de 3,4 % pour le PIA 1 et de 2,5 % pour le PIA 2. Ce versement annuel a vocation à être assuré sur 10 ans pour les IRT, ITE et IHU, à perpétuité pour les IDEX, sous réserve dans chaque cas d'une validation économique par des experts ou un jury indépendant après 3 ou 4 ans.

Toutes les dépenses du PIA font l'objet d'une évaluation systématique de leur efficacité. Au 31 décembre 2015, 37 milliards de crédit du PIA avaient été affectés à des projets par décision du Premier ministre, 31 milliards avaient donné lieu à une contractualisation avec les bénéficiaires de ces aides qui avaient de leur côté reçu pour les projets soutenus, des cofinancements d'un montant similaire; 14 milliards seulement avaient été effectivement décaissés.

Il est encore trop tôt pour faire un bilan des PIA 1 et 2 mais il apparaît déjà qu'ils sont dans l'ensemble en ligne avec les ambitions de la commission Juppé-Rocard et permettent de soutenir effectivement l'excellence, l'innovation et la coopération. Toutefois, des progrès sont incontestablement possibles pour accélérer et simplifier les procédures d'affectation des crédits.

Au rythme actuel, il apparaît que la quasi-totalité des crédits des PIA 1 et PIA 2 sera affectée d'ici mi-2017; dès lors le CGI a proposé et le président de la République a annoncé la présentation et le vote en 2016 d'un troisième PIA doté de 10 milliards d'euros de crédits. Ce vote a été précédé d'un examen fait par des experts indépendants en mars 2016 des PIA 1 et 2.

Les orientations du PIA 3 s'inscriront dans la continuité du PIA 1 et du PIA 2 avec quelques infléchissements :

– Des secteurs de l'économie porteurs d'avenir ont été insuffisamment pris en compte dans les PIA 1 et PIA 2. Il s'agit notamment des industries agroalimentaires, de sécurité et du tourisme. Dans ces trois domaines des investissements innovants peuvent et doivent renforcer les positions internationales de la France.

– Un programme important dit plan Juncker, de soutien public à l'investissement a été mis en place par la Commission européenne. Ce plan, dont le montant doit atteindre 315 milliards d'euros est, en ce qui concerne la France, coordonné par le CGI. Il ne vient pas concurrencer le PIA mais le complète.

En effet le PIA finance l'innovation, le plan Juncker finance la diffusion des technologies. Ainsi dans le domaine des énergies renouvelables, le plan Juncker financera des éoliennes terrestres, dont la technologie est éprouvée. Le PIA finance pour sa part des éoliennes maritimes flottantes et des hydroliennes, ces technologies encore en développement n'étant pas encore suffisamment stabilisées pour être financées par le plan Juncker.

– La loi NOTRE en France a reconnu un rôle essentiel des régions dans l'animation de l'économie française; il a donc paru justifié de prévoir, après une expérimentation limitée et réussie dans le cadre du PIA 2 d'allouer dans le PIA 3 une enveloppe de 500 millions d'euros qui, abondée d'un égal montant par les régions, sera affectée par codécision prise au niveau régional par l'État et la région à des projets répondants aux critères d'excellence, d'innovation et de coopération du PIA.

Le PIA n'a pas d'équivalent exact dans d'autres pays, il constitue une approche originale de l'utilisation de l'investissement public pour favoriser le développement économique à long terme. Il montre que l'État peut créer des outils efficaces pour mettre en œuvre une stratégie tendant à accroître et à orienter l'investissement de long terme des agents économiques.

En parallèle, le cœur de la stratégie d'investissement de l'État est aujourd'hui l'amélioration globale de l'efficacité de notre système économique et social.

Pour autant, la réflexion se poursuit sur les moyens pour l'État de développer l'investissement productif en France dans le cadre d'une économie ouverte.

Deux rapports méritent d'être évoqués sur ce point.

Le premier est un rapport de septembre 2015 au Premier ministre de François de Villeroy de Galhau (2015), actuel gouverneur de la Banque de France. Ce rapport est le document le plus complet sur l'investissement en France et ses analyses rejoignent celles exposées ici. Il comporte en outre dix recommandations spécifiques dont il faut observer que trois seulement sont d'application française et sept d'application européenne ou internationale :

- Recommandations d'application française :
- améliorer l'accès des très petites entreprises au crédit, notamment de trésorerie;

- développer le financement long du Besoin en fonds de roulement ;
- favoriser l'investissement en actions de l'assurance-vie, par le succès d'Euro-croissance.
- Recommandations d'application européenne ou internationale :
- recréer une instance internationale d'évaluation des effets des règles prudentielles bancaires ;
- assurer aux entreprises un continuum des instruments de dette, avec une titrisation sécurisée, les placements privés et les plates-formes de prêts directs ;
- réviser Solvabilité 2 en faveur des investissements « à risque » ;
- développer l'investissement en fonds propres transfrontières, par des mécanismes innovants ;
- soutenir des actifs européens en faveur des infrastructures de long terme et de la transition énergétique ;
- mandater trois *task force* dédiées à trois chantiers structurels de convergence : droit des faillites ; informations sur les PME et *scoring* de crédit ; protection des consommateurs ;
- renforcer la supervision européenne des marchés financiers.

Le second est une note du Conseil d'analyse économique, institution placée auprès du Premier ministre intitulée « Faire prospérer les PME » (2015).

Après avoir constaté que les PME françaises sont « trop petites, trop longtemps », la note introduit une idée novatrice, celle d'éviter de « calibrer des dispositifs d'aide sur les PME selon un critère de taille car cela risque de renforcer des effets de seuil et de freiner *in fine* la croissance ».

L'âge des entreprises peut en revanche être un critère pertinent : « ce sont les jeunes entreprises qui sont plus productives et plus créatrices d'emploi ».

Il ne faut pas mettre en place des dispositifs spécifiques visant à favoriser les PME, notamment pour l'accès à la commande publique mais simplement mettre effectivement en œuvre des mesures qui éliminent des obstacles dont souffrent spécifiquement les PME dans la concurrence, en particulier :

- la simplification des règles et la transparence des procédures ;
- les mécanismes permettant aux multinationales d'optimiser leurs charges fiscales ;
- les délais de paiement excessifs que subissent les PME qui financent de fait les grands donneurs d'ordre ;
- une simplification des dispositions du droit du travail.

3. La politique fiscale

La fiscalité est un outil essentiel d'une politique des investissements. La France a mis en place, de longue date des systèmes fiscaux pour favoriser

l'investissement, comme la TVA⁴ ou l'amortissement dégressif, instruments puissants et efficaces.

Elle a aussi créé plus de 400 mécanismes d'aide fiscale, plus qu'il n'en existe chez aucun de nos grands voisins. Or ces mécanismes, même si leur création a sans doute chaque fois répondu à des objectifs légitimes, sont globalement pervers. Leur multiplicité les rend illisibles pour toutes les petites et moyennes entreprises; elle est source de fraudes et de contentieux; elle disperse l'énergie de services fiscaux de l'État. De façon générale, la dépense fiscale n'est pas un moyen efficace pour orienter de façon fine l'investissement des agents économiques. Il convient donc, même si c'est un exercice politiquement difficile car « dans chaque niche fiscale, il y a un chien », de procéder à l'élimination des deux tiers ou des trois quarts de ces mesures pour concentrer l'effort sur quelques mesures fortes et lisibles soutenant des investissements dans des domaines prioritaires tels la recherche ou les économies d'énergie.

Il faut en outre garantir aux agents économiques la stabilité des mesures incitatives qui seront maintenues si l'on veut que cette incitation soit efficace. Le crédit d'impôt recherche illustre ce propos. C'est une mesure puissante, simple et lisible qui représente en moyenne de 2009 à 2012 plus de 5 milliards d'euros par an en faveur des entreprises qui investissent dans l'innovation, la recherche et le développement. Elle incite les entreprises françaises à dépenser plus dans ce domaine prioritaire et encourage les entreprises internationales, françaises et étrangères, à localiser leurs centres de recherche et développement en France.

Toutes les entreprises qui font de la recherche et du développement en France en bénéficient mais il faut pour que le crédit d'impôt modifie effectivement les comportements et ait un effet réellement incitatif que les entreprises soient assurées de sa pérennité car leurs décisions s'inscrivent dans la durée. Le président de la République et le gouvernement l'ont bien compris qui ont déclaré que ce mécanisme était sanctuarisé. Cela n'empêche ni nombre de parlementaires ni la Cour des comptes de demander sa modification ou même son abrogation. Dès lors la confiance des entreprises dans sa pérennité est érodée et son efficacité réduite.

En bref, pour soutenir l'investissement et dans certains cas l'orienter, l'État doit avoir une législation fiscale simple, stable, excluant en particulier toute rétroactivité, et lisible.

Cela n'exclut pas la possibilité de mesures conjoncturelles, telle la majoration temporaire des amortissements récemment décidée pour relancer les investissements, dès lors que ces mesures conjoncturelles sont effectivement limitées à une période déterminée, simples d'application et bien expliquées.

4. L'innovation apportée par la TVA était notamment la déductibilité immédiate de la TVA ayant pesé sur les investissements réalisés par une entreprise.

Nous avons examiné les mesures nationales destinées à encourager l'investissement, or, la politique fiscale française s'inscrit dans un cadre européen. Ce cadre interdit, c'est une bonne chose, les mesures fiscales qui ont pour objet ou pour effet de fausser la concurrence, telles des exonérations ciblées, en revanche il n'interdit pas le « dumping fiscal » qui peut prendre la forme de taux très faible d'impôt sur les sociétés comme en Irlande ou de l'octroi de régimes de faveur dérogatoires qu'ont largement pratiqué le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas notamment. Ces pratiques que défendent les grands groupes internationaux qui en bénéficient commencent aujourd'hui à être critiquées et remises en cause. On ne peut qu'encourager ce mouvement et espérer que soient éliminés sous l'impulsion de l'Union européenne et de l'OCDE, des avantages qui créent des distorsions économiques indues, font obstacle à l'équité fiscale et n'ont pas d'effet démontrable sur l'investissement réel. Dans une économie ouverte, l'harmonisation fiscale doit être la règle et non la « concurrence fiscale ».

4. La création d'un cadre propice à l'investissement

L'investissement des entreprises représente de façon générale dans les pays de la zone euro trois à cinq fois celui des administrations, les chiffres pour la France étant, ainsi qu'il a été indiqué, de 10,4 % du PIB pour les investissements des entreprises contre 3,1 % pour l'investissement des administrations.

Les entreprises françaises et étrangères décident librement et du montant et de la localisation de leurs investissements. Elles prennent en compte pour leur décision outre des facteurs propres à l'entreprise, la fiscalité, déjà évoquée, le cadre législatif et réglementaire, les perspectives d'évolution de l'économie et, facteurs essentiels et impossibles à mesurer, la confiance et l'image ; c'est dire que l'action de l'État sur ces éléments, est au centre de sa stratégie relative à l'investissement.

– En premier lieu, le facteur essentiel de l'investissement est l'existence pour les biens produits d'un marché important et assorti de perspectives de croissance. Ce facteur, beaucoup plus que le coût total de la main-d'œuvre, explique l'engouement des entreprises pour l'investissement en Chine. Il est aussi la première explication de l'attractivité des États-Unis pour les investisseurs. À cet égard, l'appartenance de la France à l'Union européenne et l'existence d'un grand marché européen unifié constituent un atout évident pour l'investissement en France, mais limitent très largement la capacité de l'État à agir sur le taux de croissance de notre économie.

– Le facteur d'image lié aux biens et aux services d'un pays est un facteur essentiel de localisation des investissements. Le cas de la Suisse pour l'industrie horlogère, de l'Allemagne pour les industries mécaniques l'illustre. La France dispose d'un avantage qu'il faut exploiter pour le tourisme, les industries agricoles et alimentaires, le luxe et la mode et les

activités culturelles. L'État peut par différents moyens valoriser cet avantage d'image et encourager les entreprises à en tirer parti mais il est très difficile, sinon impossible pour un État de créer ou d'améliorer l'image des produits d'un pays sur une période de 10 à 20 ans.

– L'image générale d'un pays, la confiance qu'il inspire aux investisseurs nationaux et étrangers dépendent de facteurs multiples sur lesquels l'État n'a pas toujours le moyen d'agir mais un élément essentiel de cette image et de cette confiance est le cadre législatif et réglementaire en vigueur, la stabilité du droit, la fiabilité du système juridictionnel, l'absence de contraintes réglementaires injustifiées, source de délais et de surcoûts pour les entreprises.

Les éléments sont mesurés par des classements internationaux dont les trois plus importants sont :

- le classement de compétitivité établi par le forum économique mondial de Davos où la France occupe en 2015 le 22^e rang mondial ;
- le classement *Doing business* de la Banque mondiale où notre pays occupe le 27^e rang mondial ;
- le classement de compétitivité de l'institut de management de Lausanne (IMD) où la France occupe le 32^e rang.

Certes chacun de ces classements peut-être contesté et est sur certains points contestable, mais d'une part leur influence est notable et d'autre part ils prennent en compte des éléments dont certains sont indiscutables et sur lesquels l'État peut et doit agir pour favoriser l'investissement.

Ni le niveau des salaires (la Suisse où les coûts salariaux sont nettement supérieurs à ceux de la France est classée respectivement au 1^{er}, au 26^e et au 4^e rangs), ni le taux de dépenses publiques par rapport au PIB, pour lequel le système de protection sociale n'est pas déterminant (le Danemark où les dépenses publiques sont équivalentes en proportion du PIB à la France et tous les pays scandinaves sont beaucoup mieux classés que la France).

Améliorer l'attractivité de la France pour favoriser l'investissement n'implique donc nullement une réduction du niveau de vie des salariés ou une remise en cause de notre modèle social. Cela implique en revanche un réexamen des dispositions législatives et réglementaires, une remise en cause du fonctionnement de nos administrations qui ait pour objet :

- d'éliminer les contraintes et les règles qui ne sont pas justifiées par un réel intérêt social, environnemental ou économique ;
- d'accélérer les procédures, de simplifier les règles ;
- de stabiliser le droit afin de réduire l'incertitude juridique.

En parallèle, ces classements prennent en compte la qualité des infrastructures (où la France est très bien classée), la performance de notre système d'enseignement et de formation (où notre rang n'est pas à la hauteur de notre ambition), notre système de santé (globalement bien jugé), l'efficacité du marché du travail et le développement de nos marchés financiers.

En conclusion, l'État doit avoir une stratégie en faveur de l'investissement à long terme. Cette stratégie se fonde sur :

- une politique active d'investissement direct de l'État, dont la pertinence doit faire l'objet d'une évaluation constante ;
- la mise en place de mécanismes de financement publics palliant les imperfections du marché et donnant toute sa place à l'innovation et au long terme ;
- une politique fiscale simple, stable et lisible ;
- un effort d'ensemble pour améliorer l'efficacité de notre économie.

Un dialogue constant, dans un cadre formel et informel entre le gouvernement, l'administration, les responsables des collectivités territoriales, les représentants des organisations syndicales et patronales et les chefs d'entreprises est essentiel à la réussite de cette stratégie.

Sources et références

Rapports annuels du commissariat général à l'investissement.

Rapports annuels de BPI France

Rapports annuels de la Caisse des dépôts et consignations.

Bpifrance, s. d., « La doctrine d'intervention de Bpifrance », <http://www.bpifrance.fr/Bpifrance/Notre-mission>.

Conseil d'analyse économique, 2015, « Faire prospérer les PME », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 25, octobre, <http://www.cae-eco.fr/Faire-prosperer-les-PME.html>.

VILLEROY DE GALHAU E, 2015, *Rapport au Premier ministre sur le financement de l'investissement des entreprises*, septembre, <http://www.gouvernement.fr/partage/5010-rapport-d-etape-sur-le-financement-de-l-investissement-des-entreprises>.

Chapitre 4

L'État stratège et la cohésion sociale et territoriale

Nicole QUESTIAUX

Qu'un État puisse envisager comme objectif stratégique la cohésion de sa population est une opinion qui peut surprendre. Le lien d'une population avec un territoire, son appartenance sentimentale à une terre, ses droits sur cette terre et son droit, en tant que peuple vivant sur cette terre, à disposer de lui-même et à fixer ses règles de gouvernement sont les composantes du sentiment national. Si la question est posée, notamment dans un vieux pays comme la France, elle traduit une forme de doute; la mondialisation des économies et des idées peut-elle fragiliser tout ce qui à travers l'histoire a fait la nation? Si la question peut se poser dans bien des pays, sans doute n'est ce qu'en France qu'il est normal de l'adresser à l'État.

Ainsi s'exprime en effet, une fois de plus, cette singularité que nous, Français, avons héritée des Jacobins et que Napoléon a consacrée. Ce lieu commun, la singularité française, mérite étude comme le montre la remarquable analyse de Pierre Sadran dans *La République territoriale, une singularité française en question* (2015). L'auteur la questionne en effet, mais pour proposer un texte de référence :

On comprend que ce pays ait fait le choix de principe de promouvoir son unité contre toute tentation centrifuge. Il la fait à travers l'édification d'un modèle politique original dont de nombreux traits perdurent par-delà de fréquents changements de régime. Ce modèle distinctif, volontiers résumé par le concept de République, est porteur du mythe de l'exception française, modelée par la combinaison originale de quatre composantes. Un État jacobin, d'allure protectionniste, qui plus que dans toute autre démocratie occidentale, se trouve en surplomb de la société civile. Le dissensus politique, facteur d'affrontement et de radicalisation, où la solution des conflits, si on la trouve, résulte plus de la confrontation que de la négociation. L'intégration républicaine dans une communauté nationale (la communauté des citoyens) qui récuse les autres communautarismes, qu'ils soient régionaux, culturels ou religieux. Le sentiment d'être dépositaire de certaines valeurs à vocation universelle héritées des Lumières et de la Révolution, valeurs à promouvoir dans le reste du monde.

Et l'auteur qui nous propose cette description insiste, bibliographie à l'appui, sur l'importance de cette singularité dans le regard porté par les chercheurs étrangers sur la France. C'est en effet un fait d'expérience que quiconque, Français, parle du rôle de l'État dans une enceinte universitaire

à l'étranger a de fortes chances de voir questionner sa vision napoléonienne du sujet.

1. Le cheminement d'une action qui s'est toujours voulue stratégique

Elle en a eu les instruments et l'intention. Elle s'est exprimée en toute clarté et avec constance s'agissant de l'administration territoriale. Elle sous-tend, depuis la libération du pays en 1945, ses engagements sociaux. Et, de façon plus surprenante, elle a une forte composante culturelle ; elle marque fortement sur ce point les rapports des citoyens avec l'étranger et les valeurs dans lesquelles ils se reconnaissent.

1.1. *La République une et indivisible*

La gestion unifiée du territoire est depuis fort longtemps une priorité assumée par les régimes qui se sont succédé. Elle remonte dès avant la Révolution mais c'est de celle-ci que date l'idée que le citoyen doit être gouverné de la même manière en tous les points du territoire. C'est pour cette raison que la République est dite une et indivisible. À travers les âges et les aménagements successifs, nous n'abandonnerons jamais l'image d'un découpage harmonieux, de strates superposées d'autorités locales ou déconcentrées où les circonscriptions sont symétriques sur tout le territoire et les pouvoirs répartis de la même manière. Il en va, selon nous, de l'égalité entre les citoyens. Cette politique s'appuie sur une double assise : la constitution d'une administration dont la pérennité devient une des composantes importantes de la société française, le ciment de cohésion que constituent justement les principes fondateurs, unité et indivisibilité de la République, principe d'égalité. Sur ces bases, aucun doute n'est possible ; l'État fixe la règle du jeu ; non seulement il dessine les cartes, mais nul autre que lui n'est en droit de définir les tâches communes, donc les compétences qui seront assurées aux différents niveaux.

Cette administration territoriale nous est familière, avec ses communes datant d'une loi du 14 décembre 1789 qui transforme des communautés d'habitants bien plus anciennes encore, avec ses départements datant de 1790, ses régions, depuis les lois du 5 juillet 1972 et 2 mars 1982, dont on découvre qu'elles sont arrivées à maturité. En tout cas, il convient d'en connaître les rouages si l'on entend passer les concours administratifs. Dans le cours de base de Bernard Stirn et Yann Aguila (2014), destiné aux élèves de Sciences Po, l'histoire, somme toute assez ésotérique, de cette stratégie apparaît comme mise en ordre et clarifiée, d'abord l'apparition des trois niveaux d'administration locale, ensuite les trois actes de la décentralisation.

1.2. *Une décentralisation conduite*

Le processus de décentralisation apporte, il est vrai, une novation considérable. Il se déroule en effet, selon ces mêmes auteurs, selon trois actes. Les lois Deferre en 1982 – acte I – renforcent sensiblement les compétences locales, le transfert s'accompagnant de garanties d'autonomie financière, et surtout les collectivités seront gérées par un exécutif élu. En 2003, acte II, la nouvelle donne s'ancre dans la Constitution : évoquant la République, l'article 1^{er} dispose « son organisation est décentralisée » et cet ajout vient désormais renforcer le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, qui fait l'objet d'une interprétation subtile et vigilante par le Conseil constitutionnel. Quant à l'acte III (Faure, Lachaume et Long, 2015), il serait en cours en cette année 2015 où sont adoptées par le Parlement plusieurs lois portant une réforme institutionnelle visant à simplifier les structures existantes. Cette simplification favorise essentiellement le niveau régional, où devraient se concentrer les missions d'aménagement du territoire.

Pendant, cette description du processus en trois actes devrait attirer l'attention. La France se décentralise, mais il s'agit d'une décentralisation conduite. Elle n'est pas la réponse à un mouvement de revendication parti des territoires, et posant au hasard des situations locales les termes de compromis inattendus. Les étapes et le contenu sont décidés au nom d'un intérêt général défini au niveau central. Derrière la trilogie, la stratégie est celle de l'État.

Administrer le territoire, c'est bien le cœur du métier pour qui parle au nom de l'État. Ainsi la première idée du général de Gaulle débarquant en Normandie avec les forces alliées en 1944 fut de nommer un administrateur dans la tête de pont, moyen d'éviter que les Alliés s'installent dans cette fonction. Pierre Laroque, qui seconda l'intéressé pendant les premières semaines, raconte avec jubilation (1993) : « je ponds cinq ou six arrêtés par jour, modifiant les lois, les décrets, les arrêtés dans tous les domaines, ravitaillement, finances, procédure, police », pour conclure par ce satisfecit : « l'administration marche, l'autorité du gouvernement provisoire est rétablie, indiscutée. » Pour avoir été actrice dans les arbitrages de l'acte I de la décentralisation en 1982, je puis témoigner que la répartition des tâches fut menée par Gaston Deferre en despote éclairé sans la moindre manifestation de démocratie participative.

1.3. *Solidarité nationale*

Bien que l'objectif de cohésion ne soit pas explicite, le développement des politiques sociales en France révèle aussi les éléments d'une stratégie. Elle inspire manifestement la création de la sécurité sociale en 1945. L'esprit unificateur du plan Beveridge, qui prend son départ en Grande-Bretagne, est passé par là. Mais au vu des réalisations encore partielles initiées dans

le milieu professionnel du travail et des expériences des mutuelles, le législateur de 1945 va fédérer ces initiatives. Il le fait à partir d'une vision universaliste des risques et des garanties, créant une obligation générale à contribuer et prévoyant dès l'origine une démarche de généralisation. Partant du salariat et de proche en proche, on va en arriver à l'inclusion de toute la population dans le système. Même quand certaines catégories sociales voudront une protection complémentaire, celle-ci sera très vite rendue obligatoire et étendue au reste de la population. Ainsi en arrive-t-on à l'idée aujourd'hui reçue d'un modèle social français. L'État aura conduit cette évolution en fixant tant le niveau des prestations que celui des contributions. De là se dessine, à propos des différentes étapes de la vie humaine, un mode de vie non seulement protégé, mais largement influencé par l'impact de la sécurité sociale et des politiques publiques de santé et d'éducation. Ici encore, la stratégie se fonde sur des principes, universalité, égalité.

1.4. *Des valeurs communes dans la sphère publique*

On n'est pas préparé *a priori* à déceler les mêmes tendances en matière culturelle. Mais un pays qui se réfère fermement au droit du sol pour définir la nationalité se dote en fait de l'instrument d'une stratégie englobant largement les enfants nés sur ce sol. Et lorsque le concept d'intégration est utilisé pour définir certaines étapes des droits des migrants qui s'installent dans le pays, il existe bien une stratégie voulant relier la présence durable en France à une certaine unité de vues. La politique de défense de la langue française est aujourd'hui appréhendée plutôt à l'aune des intérêts du pays à l'étranger. Mais il ne faut pas oublier que l'école obligatoire portée par ceux qui ont pu être qualifiés de hussards de la République en a fait dans le temps le vecteur de l'unité nationale. Ceci ne doit pas être oublié si l'on veut comprendre les prudences de langage de nos diplomates dès qu'est abordée la question des langues minoritaires, et le fait que leur reconnaissance ne fait pas consensus. Depuis de longues années, dès qu'il est sur le plan interne ou international question de minorités, l'État se met en position défensive, résistant à tout développement de ce concept qui semblerait menacer l'unité de la République.

En réalité, l'expérience, qui fut en leur temps tragique, des conflits internes a ancré en France l'idée d'une responsabilité de l'État dans la confrontation des idées. Le principe de laïcité ne vise pas seulement l'exercice des religions, il est l'une des manières de traiter d'un problème qui se retrouve ailleurs sous d'autres formes et qui concerne la relation entre le pouvoir temporel et les religions. Mais il le fait en France en donnant une grande importance à la distinction entre sphère publique et sphère privée. Cette manière de penser les obligations que s'impose en la matière l'autorité publique remonte loin, bien avant les lois de séparation de l'Église

et de l'État. Alain Supiot (2016), qui commente un avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur la laïcité le rappelle :

L'adoption de l'Édit de Nantes en 1598 marqua la victoire du parti des politiques, c'est à dire de ceux qui, tels le juriste Michel de l'Hopital ou encore Montaigne, pensaient que la paix civile était une affaire trop sérieuse pour être abandonnée aux religions et qu'il fallait opérer une pacification des esprits par le droit.

Bien entendu, le principe se nourrit aussi de la philosophie des Lumières et de l'idée d'émancipation. Mais le roi Henri IV se voyait bien comme stratège dans le domaine culturel lorsqu'il édicte :

la mémoire de toutes choses passées de part et d'autre, demeurera éteinte et assoupie, comme de chose non advenue, et défend à tous ses sujets, de quelque état ou qualité qu'ils soient, d'en renouveler la mémoire, s'attaquer, s'injurier ni provoquer l'un l'autre par reproche de ce qui s'est passé.

Dans la sphère publique, le roi prend ses responsabilités et organise la neutralité.

La singularité française va bien au-delà de la manière de gérer le territoire. Ceux qui administrent ce pays sont formés à penser qu'ils tiennent en mains le destin de la population. Le service qu'ils dispensent doit être réparti de façon aussi égale que possible, égalité s'entend souvent comme uniformité.

Cette analyse doit être nuancée de deux manières. L'État, à côté de ses responsabilités centrales, a continuellement recherché par la DATAR ou la politique de la ville, à répondre soit aux retards d'adaptation de certains territoires, soit aux difficultés propres à certains quartiers urbains défavorisés. Il a aussi pris sa part à des actions européennes d'inspiration voisine. Les limites du présent ouvrage ne permettent pas de s'étendre sur ces politiques, décrites dans quelques références citées en note¹. Ces politiques ont été le cadre d'innovations intéressantes, elles ont valeur d'expérience, elles ne se sont pas établies dans le paysage comme un instrument stratégique déterminant et stabilisé.

Par ailleurs, si canalisée qu'elle soit, la décentralisation est montée en puissance, et l'État a dû au fur et à mesure composer avec la part de responsabilité confiée aux collectivités locales.

1.5. *Un partage du terrain avec les collectivités locales*

Certaines compétences qui sont autant d'instruments d'une stratégie étaient passées aux collectivités locales. Les acteurs locaux ont peu à peu dans le cadre prédestiné qui était le leur, pris leur place. Ils gèrent maintenant, depuis de nombreuses années, des instruments d'action qui ont de

1. Delamarre, Lacour et Thoin, 2015 ; DATAR, 2012a et 2012b ; Centre d'analyse stratégique, 2012 ; Comité d'évaluation de l'ANRU, 2014.

l'importance dans les relations d'une population avec son territoire. Les transports, la stimulation économique dans un monde ouvert, sont aux mains des régions, l'aide et l'action sociale surtout chez les départements, l'éducation partagée entre les unes et les autres. Le bilan le plus généralement reconnu est que les services rendus à la population se sont trouvés de ce fait renforcés. Éric Giuly et Olivier Régis (2015) donnent l'exemple des responsabilités transférées aux départements et aux régions en matière d'entretien, de rénovation et de construction des bâtiments scolaires, l'effort d'équipement des lycées étant multiplié par dix entre 1998 et 2009. Les services publics ont largement profité de l'investissement local.

Mais l'acteur local ne pouvait agir en principe que dans le cadre de compétences définies à l'échelon central. Cette définition, même si elle s'est élargie avec le temps, s'est faite dans des conditions assez rigides. Si l'on excepte les questions de proximité – police municipale, décisions d'urbanisme – qui sont confiées à la commune, les questions déléguées seront en fait le plus souvent partagées entre plusieurs niveaux, ou bien se révéleront être des plus difficiles. Ainsi, il a paru normal de donner le social aux départements, qui allaient être de ce fait en première ligne face aux conséquences humaines de la stagnation économique. De même, les régions devront s'inscrire dans la refondation d'une activité économique, tâche qui à la même époque semblait dépasser les décideurs de tout bord, privé ou public. Dans la quasi-totalité des cas, rien ne peut être vraiment accompli sans combinaison des financements, donc négociation et ajustements difficiles. Ce mode d'exercice demande du temps et du personnel, les moyens à mettre en œuvre doivent suivre. Et comme, d'acte en acte de la décentralisation, il faut le temps de mettre les moyens nouveaux en place, à peine les autorités locales commencent-elles à maîtriser leur champ que le coût du système est dans le collimateur. Les dotations de l'État deviennent plus chiches, le millefeuille territorial chargé de tous les maux.

C'est dans ce contexte que l'État continue à dessiner les cartes, et en cette année 2015, non seulement on voit le président de la République prendre sur lui de remodeler les régions, mais pour les commentateurs les plus avertis, ce geste est présenté comme une nouvelle étape fondatrice de ce que pourrait être la France de demain. Sur la question territoriale, l'État reste aux manettes.

Mais le paradoxe est là. Les instruments existent, il est possible de s'étendre sur leur description, sans vraiment évoquer l'objectif. Et il semble bien en effet que, derrière toute cette expérience administrative, il n'y ait pas de véritable analyse de l'objectif de cohésion.

2. Une situation de crise qui remet en cause l'objectif de cohésion

Pourquoi donc aujourd'hui douter de cette tradition volontariste et de cet État garant d'un intérêt commun? La réponse est que la France est

diverse, aujourd'hui comme hier, aujourd'hui plus que jamais. Mais surtout, ce pays qui à travers les générations avait assimilé de grands changements, vit aujourd'hui une situation de crise qui met en cause l'objectif de cohésion.

2.1. *Diversité*

La diversité est un attrait, si on évoque le paysage. Elle séduit l'étranger qui veut connaître la France. Mais elle est une réalité rugueuse pour qui veut définir au nom de la population rassemblée l'intérêt général. Elle recouvre divergence de situations et d'intérêts. Elle se consolide par le souvenir que transmettent les générations précédentes et les comparaisons suggérées par la vie des parents et grands-parents. Ce sont des évidences qui ont toujours pesé sur les politiques publiques mais il y a des raisons de penser que les difficultés sont exacerbées au moment présent. Il en est ainsi parce que les politiques publiques qui ont commodément porté une orientation universaliste sont en période de vaches maigres. L'influence du monde extérieur par l'inclusion subie dans une économie mondiale et par la comparaison-confrontation avec les hommes et les idées d'au-delà des frontières a un effet déstabilisateur sur le consensus qui confiait la synthèse à l'État.

La géographie humaine impose sa présence dans nos analyses (George, 1965). Bien sûr, la France participe au mouvement général d'augmentation de la population mondiale, et l'échelle des questions à traiter en est directement affectée. Nous sommes plus de 64 millions en 2015, ce chiffre était de l'ordre de 40 au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il est intéressant de noter que ce montant n'avait auparavant guère évolué depuis la fin du XIX^e siècle. Relativement à la population mondiale dont l'accroissement est spectaculaire, la France semble rapetisser et ce fait est d'importance. Mais de manière plus basique, les responsables actuels ont face à eux un tiers d'administrés de plus que ceux qui géraient les affaires publiques en 1945.

Plus que les nombres abstraits, c'est la répartition de la population qui compte. Or le fait frappant est l'inégalité de cette répartition. Les caractéristiques physiques du paysage sont immuables, massifs montagneux, grande plaine ouverte sur le Nord de l'Europe, grands fleuves attirants, larges façades maritimes, partage entre le monde méditerranéen et tout ce qui serait le Nord. Mais l'occupation de l'espace est très déséquilibrée. La population se concentre dans les villes, dans les vallées et sur les rivages de l'Atlantique et de la Méditerranée. En 2010, les villes couvrent 22 % du territoire et abritent plus des trois quarts de la population. Hervé Le Bras (2014²) explique que cela s'est fait en pompant les communes rurales voisines. Dans

2. Voir également : Wieworka (dir.), 2015 et « Les transformations », 2014.

la plupart des régions, cela a abouti à un maillage assez régulier où les grandes agglomérations sont régulièrement espacées. Or en 1946, plus de la moitié de la population habitait des communes de moins de 5 000 habitants, ils étaient moins du tiers en 2006.

Déjà, à propos de ces premières données, il faut voir quelle a été l'expérience des deux générations précédentes et se rendre compte de ce qu'a pu signifier le changement. La répartition se lie aux activités. La France largement agricole et dont les paysages ont été fortement dessinés par cette activité n'y emploie plus que 4% de sa population. L'industrie qui avait pris le relais s'était surtout implantée au nord d'une ligne Le Havre-Marseille. Cette partie de la population, qui, il y a deux générations, pouvait penser qu'elle incarnait la modernité a été plus qu'ailleurs affectée par la désindustrialisation. Celle-ci a été importante, la compensation des emplois perdus par les activités de service ne suffisant pas à corriger la fermeture des usines dans des régions entières. La désindustrialisation s'accompagne de délocalisation à l'intérieur du territoire. Se confrontent et s'opposent les concentrations dans des villes denses des activités et des classes bénéficiaires de l'éducation, et des situations de relégation, où la pauvreté crée des îles exclues du mode de vie dominant. Tout a changé en termes de déplacement et de communication, et au moment même où les transports s'y adaptent, le choix fait à un moment du train, à un autre de la route est déjà dépassé par les nouvelles utilisations. Mais c'est surtout le glissement vers un chômage de masse, qui touche un dixième de la population et particulièrement le chômage des jeunes qui entraîne une modification durable des craintes et des attentes de la population.

Simultanément, si l'on se penche sur l'évolution démographique, cette population devait adapter son mode de vie. Elle n'était pas préparée à ce que les effets de l'allongement de la vie humaine soient aussi importants; l'espérance de vie à la naissance qui était en 1945 de 51,3 ans pour les hommes, 58,6 pour les femmes atteint en 2015, 79 et 85 ans; près du cinquième de la population (18%) dépasse 65 ans.

Elle devait aussi s'adapter à un changement progressif mais déterminant du réseau des solidarités privées. Le mariage n'en est plus la base principale, puisqu'il est plus tardif et qu'un tiers des mariages se terminent par un divorce. Les deux membres du couple doivent se plier aux contraintes de l'emploi, les problèmes de logement, de recherche d'un travail en sont compliqués. Dans cette évolution, il surprend que le taux de fécondité reste plus favorable que dans bien des pays voisins. L'explication vient sans aucun doute de l'accent mis en France sur le volet famille de la protection sociale. La structure des familles a évolué avec les attentes des individus en ce qui concerne leur projet personnel. Ceci a beaucoup de conséquences pratiques sur la demande en matière de logements, de déplacements et de transports, d'école, etc. Mais l'analyse de ces effets est compliquée du fait, mis en lumière par les travaux d'Hervé Le Bras, qu'il subsiste entre les régions de France des divergences sensibles sur la manière dont s'organise la relation familiale et sa capacité à offrir un filet de sécurité à ses membres. L'évolution

démographique, celle des mœurs font que l'on ne vit plus de la même manière.

Or, c'est le moment où la protection sociale s'essouffle, non que ses bénéficiaires croient pouvoir s'en passer. Bien au contraire, les mentalités résistent à toute évolution de l'analyse, comme le montre le problème d'une réforme des retraites, retraite qui en 1945 concernait quelques années de la vie des pensionnés, alors que maintenant elle doit leur assurer un revenu pour quinze ou vingt ans. Mais le fait que le système soit arrivé à maturité met en avant les problèmes de coût, et face à des analyses économiques qui mettent en cause le niveau des prélèvements obligatoires, ces politiques sont sur la défensive. Le fait que le mode de financement fut largement relié aux salaires ne facilite pas les réformes dès que les restrictions de la base de contribution par le chômage deviennent durables. Le système fait pour protéger les individus contre les risques en donne toujours la même analyse, comme si le sort de la génération qui arrive se calquait sur l'expérience de la précédente. Il est fort perturbé si le mode de vie salarial, front armé des contributions, n'est plus solide. Il a cependant modelé les comportements à un point tel qu'il est difficile pour des raisons économiques d'imposer à ses bénéficiaires, déjà en plein tourment, une raison supplémentaire de s'adapter.

2.2. Divers dans la diversité : les étrangers

Dans cette France diverse, les étrangers ont toujours été présents. La France est un vieux pays d'immigration. Et du côté des chiffres, rien n'est tellement nouveau. Les étrangers, personnes résidant en France sans avoir la nationalité française, sont 3 705 000 en 2010, 5,9% de la population contre 4% en 1946. Si l'on préfère dénombrer les immigrés, personnes résidant en France, nées étrangères dans un pays étranger, ils sont en 2010 8,6% de la population, 5% en 1946. L'augmentation avec le temps n'est pas spectaculaire et plusieurs grands pays, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni accueillent des proportions plus importantes. Bernard Stirn, dans *Les libertés en question* (2013) résume ainsi les faits marquants :

En flux, le nombre annuel de nouveaux immigrés, dont près de la moitié arrive au titre du regroupement familial, s'est élevé hors Union européenne à 191 000 en 2012. Cette même année, 96 000 étrangers ont acquis la nationalité française. En remontant deux générations en arrière, on constate que 23 % des Français comptent au moins un grand parent étranger.

Mais la répartition des arrivants a changé, ainsi que les raisons qui les incitent ou les forcent à se déplacer. En 1946, la quasi-totalité venait d'Europe, en 2010 cette part se réduisait à 40,5 %, dépassée par les pays d'Afrique, 41,5 %, et parmi les originaires de ces pays, les deux tiers venaient du Maghreb ; les pays asiatiques forment une minorité de 14,3 %. Les intéressés résident plus fréquemment dans les grandes agglomérations. Ils

sont relativement nombreux aux alentours de la frontière Est et dans le pourtour méditerranéen. Ils ont tendance à s'établir en groupes d'une même origine et migrent peu à partir de leur lieu d'installation. Ils ajoutent à la diversité, mais subissent les mêmes influences que les nationaux. Ainsi en a-t-il été de la crise de l'emploi, il n'est pas étonnant de trouver des étrangers englués dans les *zones dites défavorisées*.

Le point commun de tous ces phénomènes est qu'ils ne sont pas faciles à insérer dans les prévisions. Ce n'est pas faute pour les spécialistes de s'y essayer, et notre pays s'est fait une spécialité, du temps de la planification à la française et des actions dites d'aménagement du territoire, de nombreuses vues prospectives. Mais le tournant pris dans les années 1980 vers l'installation durable d'un chômage de masse ne figurait dans aucun de ces travaux et n'était de fait attendu par personne.

Cette difficulté à extrapoler sur l'avenir ce qui change met en lumière une des faiblesses de toute stratégie ; elle se déploie selon le temps de la décision politique qui n'est pas celui de la géographie de la population. Ce déphasage va nécessairement affecter la réponse qui devra être donnée aux incidences du changement climatique, dans ce pays justement favorisé par la diversité de ses climats dans un équilibre enviable, et qui pourtant un jour va redécouvrir dans certaines de ses régions les affres de la répartition de l'eau. Ces bouleversements comme ceux que prépare l'économie numérique vont bien au-delà de l'expérience, donc de la capacité à prévoir, de la génération en place.

Le temps aurait absorbé ces difficultés si les données démographiques et économiques étaient restées plus stables. Mais comme il l'a été dit plus haut, ce n'est pas le cas. Et ce pays qui en matière de changement économique et social avait construit sa puissance sur un rythme modéré rencontre désormais une série de crises.

2.3. *Crise du côté du social*

Elles sont certainement liées de près ou de loin au chômage de masse et aux affres d'une reconversion économique beaucoup plus subie que souhaitée. Mais l'alerte est venue du social.

La mise en évidence, malgré l'ampleur des engagements sociaux, du phénomène de la grande pauvreté, d'abord diagnostiqué par le mouvement associatif puis pris en charge par le législateur a choqué les esprits. Un pays qui consacrait une part si importante de sa production à une politique de transferts sociaux avait encore des pauvres. L'inquiétude commence à s'exprimer vers les années 1980, au moment pourtant où l'alternance politique s'accompagnait d'une grande confiance dans les politiques sociales. Chargée un temps de la responsabilité de ces politiques, l'auteur de ces lignes se souvient avoir employé en juin 1981, un peu du bout des lèvres, le terme de nouveaux pauvres dans un document adressé au président de la République pour faire l'analyse des difficultés attendant le gouvernement.

Ce qui n'était qu'une interrogation est vite devenu une question politique d'importance, provoquant la création sous le gouvernement Rocard du RMI, revenu minimum d'insertion. Une prestation vue pour remédier aux situations d'exception est très rapidement montée en charge, passant d'un peu moins de 400 000 bénéficiaires en 1989 à plus de 1 200 000 en 2005. Il a fallu ensuite en élargir le champ d'application par le RSA, revenu social d'activité dont bénéficiaient plus de deux millions de personnes en 2011. Ces mesures ont pansé quelques plaies, mais le fait même de la charge qu'elles représentent ont accusé les difficultés financières et ont renforcé la critique des failles du système national de protection.

Parallèlement et à peu près à la même époque, l'exclusion est devenue visible sur des territoires déterminés. Il s'est développé en certains points du territoire des zones où à partir d'un fort niveau de chômage se cumulent les difficultés. Ces zones qu'il est vite fait de qualifier de ghettos peuvent être situées sur les cartes et sont les lieux où naissent tous les problèmes qui semblent échapper aux politiques, l'emploi, la ségrégation, le respect des valeurs comme la situation des femmes, la confrontation entre communautés qui se sentent différentes, l'attitude à l'égard des religions. Et le malheur veut que lorsque l'on dessine ces cartes-là, non seulement on voit des populations mal desservies par les transports en commun ou ayant un niveau grave d'échec scolaire, mais on voit surtout qu'elles comportent une proportion importante de jeunes.

2.4. *Des doutes sur l'égalité*

Le principe d'égalité était en cause, et par là, le doute s'est introduit.

Ceci nous conduit à la question centrale qui est le lien de ces difficultés avec la crise économique. L'existence depuis plus d'une génération d'un chômage de masse, qui touche fortement les jeunes et la brutalité de certaines reconversions industrielles ont placé de larges groupes de population en situation ou en crainte de précarité. Or la connaissance de l'inégalité des revenus qui semblait stagner par rapport à d'autres préoccupations est depuis peu de temps beaucoup plus largement partagée. Elle nous rappelle une évidence, qu'un revenu suffisant facilite considérablement l'intégration sociale : tout en haut de l'échelle, un groupe très peu nombreux ignore la crise.

Du constat de la diversité, on passe facilement au thème de l'inégalité. Jamais il n'en a été tant parlé. Cette préoccupation est relativement récente. En 1981, lorsque le nouveau gouvernement publia *Les tableaux de la solidarité*, pour mettre en lumière tout ce que l'on pouvait affirmer sur le sujet, cet effort de transparence fit long feu. C'est tout autre chose aujourd'hui. L'accueil fait au travail considérable de Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle* (2013), le montre. Les chercheurs peuvent à l'appui de recueils de données qui doivent résister à la critique affirmer paisiblement : « le début du XXI^e siècle est cependant marqué par un renouveau des inégalités » ; « La

figure du rentier serait-elle de retour ? » (Wievorka, 2015). La portée politique de cette information est importante car bien des recherches la mettent en évidence à partir des résultats, inégaux, des politiques publiques menées au nom de l'égalité. Parmi de nombreux exemples (« Les inégalités », 2015), il convient de se reporter à ce qui est publié sur le système éducatif, parfaitement illustré par l'article de François Dubet (2015), « L'égalité des chances et ses limites ». Dans le même ouvrage, un article de Benoît Ferrandon (2015) commente la manière dont l'inégalité s'inscrit sur le territoire. L'autocritique la plus significative est venue du côté de la politique des villes, celle justement qui se donnait pour fin la cohésion sociale et avait même mis en place ses indicateurs. La Cour des comptes (2012) relève que dans les zones urbaines sensibles, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté est en 2009 de 33,4 %, contre 12,2 % hors de ces zones, chiffres qui étaient de 30,5 % et 11,9 % en 2002 ; le taux de réussite au brevet est de 74 % contre 85,1 % en 2009-2010.

C'est aussi tout le propos de l'*Atlas des inégalités* d'Hervé Le Bras (2014) dont les limites du présent ouvrage ne permettent pas de reproduire les cartes. Tentons de donner une idée de celle par laquelle il propose de décrire l'effet à l'échelle de la France entière du cumul des inégalités. Si la couleur rouge indique le niveau le plus élevé, la bleue les cantons les mieux préservés, une ligne Cherbourg-Bourg-en-Bresse délimite une vaste zone rouge, qui comporte seulement avec la région parisienne et l'Alsace quelques tâches de bleu. Sont largement rouges les régions méditerranéennes et une grande partie du Sud-Ouest, bleus au contraire le Grand Ouest, le Massif central, les régions lyonnaise et alpine, la façade atlantique des Pyrénées. Et partant de là, une grande écharpe bleue semble rejoindre les régions elles-mêmes moins inégalitaires de l'Est.

On discutera sans doute de la question de méthode pour traduire les effets parfois inattendus des différents aspects de l'inégalité. Mais l'image d'un territoire national ainsi éclairé par les défaillances de la cohésion sociale vaut tous les discours. Alors même que les toutes dernières statistiques de l'Insee semblent indiquer un retournement de tendance dans la dernière année, l'inégalité est devenue un phénomène ressenti, comme il est dit de la température.

Celui qui se voudrait aujourd'hui stratège découvrirait donc sans doute que la question de la cohésion sociale est beaucoup plus importante que celle de la gestion administrative du territoire. Aucune lampe ne l'éclaire vraiment sur la portée des changements résultant de l'économie numérique, dans la production et les emplois qui en résultent, dans l'utilisation et les comportements qui s'y adaptent, dans l'administration qui s'apprête à devenir de plus en plus impersonnelle derrière ses écrans. Le temps politique fait que les corrections de trajectoire sont rythmées par le quinquennat, et l'entrée en vigueur des réformes inclut sans le dire le long délai d'adaptation sur le terrain et de formation de nouveaux acteurs. Ces temps-là ne semblent plus coïncider avec ceux de la géographie humaine,

où la capacité d'adaptation mesurée qui semble avoir marqué le passé est battue en brèche par les influences d'un monde en mouvement.

Devant ces réalités, les critères de la réforme territoriale sont fragilisés. Il en est ainsi de notions comme celles de taille de la circonscription, de distance du centre, de proximité des services. Est-ce si important que la population moyenne d'une région augmente, de 2 millions d'habitants avant réforme à 4,8 millions selon la nouvelle donne ? Les rapports d'une population donnée avec un territoire dépendent des services publics qu'elle y trouve ; or, tous les services publics réduisent la voilure sans nécessairement se coordonner. Le souhait de donner la parole au citoyen de base est invoqué de toutes parts. Or ceci est quotidiennement contredit par une relative désinvolture à l'égard des solidarités créées par les étapes antérieures de la décentralisation. Moins de communes, mais où trouver à remplacer ces interlocuteurs proches du public que sont les maires ? Détruire ou réaffecter quelques beaux hôtels de région, n'est-ce pas fragiliser à l'avenir l'initiative locale ?

L'État qui donnait le cap de l'intérêt général a perdu de sa force de conviction. Il lui appartiendrait pourtant d'être capable de fixer un objectif.

3. Entre une tradition d'intervention et le changement social, quelles possibilités se dessinent pour un État stratège ?

En fait, l'État, tout stratège qu'il soit, ne pourra pas tout réinventer. Il lui faudra admettre que tout ce qui se dessine aujourd'hui, communes préservées, régions en nombre réduit dont le rôle semble s'inspirer d'un État modèle réduit, métropoles, ruralité qui n'est encore qu'un concept, tout cela n'est qu'un cadre qui ne rendra les services attendus qu'autant qu'il conviendra à une réalité sociale mouvante. Or l'État, tel qu'il fonctionne dans une économie ouverte, n'a plus autant de prise sur l'évolution ; *a fortiori*, il n'en maîtrise pas les effets en tel point du territoire ou pour tels groupes sociaux.

Sa stratégie doit se concentrer sur ce qu'il maîtrise vraiment. Ceci invite d'abord à sortir de l'abstraction. La réflexion bute en effet sur de grandes questions clivantes. Entre les héritiers des Jacobins et les porte-parole de la décentralisation, entre les chantres de l'identité nationale et les découvreurs du multiculturalisme, entre l'action venue d'en haut et l'écoute de la base, tant d'arguments ont été échangés que l'action s'y est engluée.

L'État stratège doit résoudre une contradiction. Il ne va pas renier ce qui dans sa longue expérience administrative lui donne les moyens d'agir. Mais l'objectif de cohésion qu'il recherche semble éluder toute définition. Devant cette difficulté, il paraît intéressant de réfléchir à trois orientations, très différentes, en apparence contradictoires en ce qui concerne leurs implications, mais qu'il y aurait lieu de combiner.

En premier lieu, il importe de rapprocher la définition des objectifs de la demande sociale. Le citoyen a des attentes face au stratège, et la cohésion ne se décrète pas.

Cette analyse qui partirait de la base pour orienter les interventions collectives peut conduire l'État stratège à remettre en cause son organisation et ses rapports avec les autres collectivités.

Mais, seconde orientation, il n'en est pas pour autant dispensé de prendre position sur ce qu'il est seul en droit de décider.

Si les deux points précédents sont clarifiés, l'État peut se permettre plus de marge dans la gestion territoriale. Elle serait menée de manière à accompagner le changement, et il se dessine alors dans ce dernier champ le portrait d'un État plus modeste, mieux vaudrait dire mesuré.

3.1. *À la recherche d'une définition*

L'administration classique du territoire est, à l'expérience, bien devenue un moyen de chercher à agir sur la société. Encore faut-il assumer l'objectif. Il est, au stade actuel, insuffisamment défini, illustré parfois par le vocable vague et poétique du vivre ensemble. Le moment est venu de clarifier les intentions. Un tel objectif ne se décrète pas. Les moments historiques où l'opinion ressent cette cohésion mettent fin aux crises, aux contestations et aux conflits, et les compromis proposés sont relayés ensuite par les acteurs sociaux qui y ont trouvé intérêt.

En dehors de ces situations, et pour y voir plus clair, mieux vaut se placer du point de vue du citoyen utilisateur : qu'attend-il des politiques menées au nom de la cohésion sociale ?

L'analyse a été faite s'agissant du monde de la grande pauvreté : en dessous d'un certain niveau de ressources, le manque de moyens se répercute sur tous les aspects de la vie personnelle. Les intéressés sont enfermés dans cette situation. Ils ne demandent pourtant qu'à s'en sortir, à être traités comme des citoyens comme les autres, à être reconnus. Ils recherchent un travail et un revenu, à la suite de quoi ils pourront reprendre leur route. Chacun, s'il est dans ce cas, voudrait seulement trouver un interlocuteur pour remettre le pied sur la marche de l'égalité. Par conséquent, les intéressés ne se satisfont guère des systèmes de zonage ou de projets de mixité sociale, qui semblent buter sur l'idée que pour être aidé, il faut rester là où on est. Dans un monde en mouvement, est-ce en effet une perspective raisonnable ?

De proche en proche, le diagnostic est le même face aux situations de précarité nées d'une crise durable de l'emploi. Des personnes, en grand nombre, ne sont pas encore exclues du mode de vie commun, mais menacées de l'être si l'un des pans d'un équilibre instable se fragilise. Cela peut venir à n'importe quel moment, et jamais de la même manière : être dans la ligne de mire des réductions d'effectifs ; être licencié dans une activité et donc une spécialité qui sont en perte de vitesse ; se séparer

quand le couple s'était endetté sur la base de deux salaires pour financer le logement précédent. Le risque de précarité fait partie des perspectives. Et même dans la population dont les projets ne sont pas atteints par la crise, il est entré dans l'imaginaire. Le jeune, dans la France de 2015, pense avoir moins de chances que ses parents.

Par conséquent, la cohésion sociale n'est pas, n'aurait jamais dû être un schéma imposé. Elle s'analyse comme un faisceau d'actions empruntées aux rubriques les plus classiques – logement, éducation, santé, emploi – dont la caractéristique serait d'être disponible là et au moment où se produit l'accident de parcours. En revanche, ces interventions spécifiques ne doivent pas se pérenniser, au risque de transformer le besoin social en dépendance. Ceci provoque en effet une rupture de solidarité, et les populations encore préservées rechignent à contribuer à l'impôt nécessaire aux financements.

Une meilleure ouverture aux attentes sociales ne conduit pas à renier tout ce qui de la lutte contre les discriminations aux politiques de la ville ou des quartiers a été expérimenté pour réduire les inégalités. Mais elle appelle à se méfier des catégories trop parfaites. Dans la panoplie des actions possibles, il n'est pas indispensable de faire tout à la fois ou de même partout. Il ne va pas de soi que ce type d'intervention doive se territorialiser. Surtout, il n'est pas dit une fois pour toutes que la demande sociale trouve sa réponse à un niveau donné de responsabilité. Le social au bas de l'échelle, ce n'est pas un dogme. Au contraire, le social peut être si difficile qu'il faut élargir le cercle de solidarité. Les migrants à Calais, ce ne peut être seulement la ville de Calais ou le département du Pas-de-Calais.

Voilà pourquoi il est si difficile de définir l'objectif des politiques. Leurs bénéficiaires ne veulent pas être définis comme tels. Ils veulent au contraire que l'interlocuteur se définisse. Peu leur importe qu'il relève de l'État ou d'une collectivité locale ; l'important est qu'il réponde, sans leur opposer les arcanes d'une organisation administrative. L'État stratège doit savoir s'organiser, prenant à sa charge les incertitudes qui sont l'effet de la crise.

3.2. Ce qui doit être assumé au niveau national

Un préalable s'impose donc. Quelle est la pertinence, dans ce monde ouvert, de la circonscription nationale ? Il semble en effet impossible d'avancer sans être clair sur ce que signifie l'appartenance au territoire national. Sur ce point, aucun argument tiré des mutations économiques mondiales, aucun engagement envers l'Europe ne dispense l'État stratège de décider sur ce qu'il est seul à pouvoir faire. Ceci vaut pour les politiques régaliennes, dont il est question ailleurs. Mais surtout, ceci met en évidence la priorité à donner au volet culturel.

Il s'ensuit que certaines bases de la stratégie sont stables et d'abord la définition de la nationalité. Revivifier devant l'opinion le droit du sol

implique une analyse plus courageuse et plus franche des effets de l'immigration. On se référera ici, sans hésiter, à l'analyse de Patrick Weil, dans son récent ouvrage *Le sens de la République* (2015). Il apporte tout un éclairage historique sur les différentes vagues d'immigration qui ont contribué à la population telle qu'elle est. Sa thèse, dynamique, est qu'il faudrait d'abord mieux connaître, du côté de ceux qui accueillent et de ceux qui arrivent, nos histoires respectives.

L'intérêt de cette analyse, et de beaucoup d'autres évoquées dans ce livre, est de mettre l'accent, s'agissant de cohésion sociale, sur les symboles. Les politiques d'immigration ont bien deux visages, l'immigration économique et l'asile. Il est inévitable que l'immigré de la première catégorie soit affecté par la situation et la politique de l'emploi dans le pays où il arrive, et il importe qu'il soit traité avec égalité et respect. Mais le droit du demandeur d'asile est aussi important pour le pays d'accueil que pour l'individu qui fuit la persécution. C'est le droit immémorial de l'hospitalité. Comme le droit pour l'étranger de vivre en famille, comme le fait qu'un mineur étranger est un enfant avant d'être un étranger, le droit d'asile est un signe de reconnaissance. Il signifie que le pays qui le pratique continue à avoir une conception universaliste des droits, même si le souvenir de ceux qui les ont inventés s'éloigne dans le temps.

En termes de stratégie, Patrick Weil invite à défendre sans arrière-pensée les principes fondateurs : la laïcité, les valeurs de la République avec leur accent sur l'égalité, la lutte contre les discriminations, et, pourquoi pas, la mémoire de la Révolution... Sans affirmation résolue de tels principes, il n'est pas de cohésion.

Dans ce fond commun de ce qui doit être assumé au niveau national, il est nécessaire d'inclure l'aspect universel des politiques de solidarité. Leur apport à la cohésion sociale doit être stabilisé. Elles ne peuvent être les variables d'ajustement des politiques économiques, ne serait-ce que parce qu'elles ont modelé les parcours individuels et les rapports entre générations. Ceci ne signifie nullement que les risques à couvrir ne soient pas définis différemment en raison de l'évolution des besoins et des priorités. Mais c'est à notre sens une erreur stratégique que de renoncer à l'idée que tout homme, toute femme, tout enfant a les mêmes droits. Si, comme il en a été décidé récemment, on commence à lier les allocations familiales aux ressources, on crée nécessairement une rivalité d'intérêts entre les différentes catégories sociales artificiellement distinguées. Il vaut mieux que tout enfant ait la même valeur devant la nation, même si l'impôt fera plus tard contribuer davantage les plus riches. En fait, le débat entre l'universalité et les actions ciblées demande à être clarifié, comme il en est de la modernisation du système de santé et de l'éducation. Le principe d'égalité conserve toute sa portée. Mais le stratège doit se faire pédagogue. Il lui appartient de se donner les moyens de connaître et de suivre la réalité des situations. Mais il lui faut bien faire comprendre que comme du temps des Lumières, le principe d'égalité sert à fixer le cap, et que ce n'est pas quand la

stratégie se heurte à des difficultés qu'il faut y renoncer. La place centrale de ces questions oblige à les traiter au niveau national.

3.3. *Le stratège doit accepter d'être aussi pompier*

Au-delà de ce noyau, quelles leçons tirer de la politique de la ville, c'est-à-dire des actions publiques focalisées sur un territoire déstructuré, la disparition du tissu économique qui faisait vivre une localité, une situation d'urgence, une flambée d'insécurité, qui sait, d'ici peu, les enjeux climatiques? La mobilisation des moyens aujourd'hui pratiquée face aux catastrophes naturelles nous avertit de ce qui risque d'advenir du fait du changement irréversible du climat. Il est difficile d'en prévoir le moment et la gravité, mais on sait qu'il affectera de façon inégale les différents points du territoire. La pression exercée par les drames actuels de l'immigration ne trouvera à terme de réponse que par la solidarité européenne; en attendant l'État doit, pour un temps non prévu, faire face à l'afflux des personnes fuyant les zones de conflit.

La réponse, c'est que le stratège se doit de garder toujours une réserve de pouvoirs et de moyens au niveau national. La leçon d'expérience est que le plus difficile n'est pas toujours ce qui a été prévu et qu'à l'échelle, somme toute, réduite d'un pays de 64 millions d'habitants, il est raisonnable que le stratège accepte aussi le rôle de pompier. C'est une mutation importante dans les habitudes, car elle signifie qu'une partie des moyens de l'État est affectée à des actions non délimitées avec précision et non destinées à être permanentes. Elle signifie aussi que les personnels chargés de ce type d'interventions ne sont plus en majorité des rédacteurs de lois ou de décrets, mais ont acquis et entretenu des compétences de terrain.

Les deux orientations précédentes préservent, au niveau de l'administration d'État, une singularité nationale qui est insuffisamment reconnue. L'administration chez nous a une consistance, une existence sociale qu'elle n'a pas ailleurs. Elle tient ceci d'une histoire où à certains moments elle représentait l'unité et la continuité de la République. Et ceci est gravé dans un droit public que le stratège n'aurait aucune raison de récuser.

3.4. *Une administration territoriale moins uniforme*

L'État stratège, si sa responsabilité propre au niveau national est bien claire, pourrait alors s'accommoder d'une évolution de l'administration territoriale moins marquée du sceau de l'uniformité. Ceci pourrait être vrai tant des limites des circonscriptions que des pouvoirs, et même des financements. Il faudrait simplement veiller à lier compétence et décision de financer. En cette année 2015 où devrait s'accomplir un acte supplémentaire dans le processus de décentralisation, c'est, semble-t-il, le conseil des spécialistes les plus avertis de ces problèmes. Ainsi, dans leur ouvrage,

Éric Giuly et Olivier Régis (2015) sont très favorables à un couple régions-intercommunalité, mais plaident aussitôt pour des périmètres régionaux modulables et adaptables. Nous ne savons pas vraiment ce qu'apporte, en termes de cohésion sociale et de solidarité territoriale, la révolution numérique. Certains tableaux qui en sont faits évoquent des transformations si radicales que la notion actuelle de proximité serait frappée de caducité.

L'acte III de la décentralisation pourrait se concentrer sur le rapport avec les citoyens. Le choix de grandes régions et des métropoles comme pôles semble répondre à l'évolution géographique; mais il déstabilise les départements, comme il en est des communes poussées à regrouper leurs services. De tels changements sont difficiles à conduire en période de crispation sociale. Le citoyen risque de perdre de vue son interlocuteur, de pâtir de la mise au point des compétences, de payer de son temps celui que prend l'administration à se réformer. Les maîtres-mots de l'acte III devraient être accessibilité, réponse, continuité. Ceci a des implications évidentes par exemple pour les départements, dont la disparition ne peut être envisagée qu'autant que le service serait mieux assuré ailleurs.

Quoi qu'il en soit, un pas timide est fait dans le sens suggéré avec l'apparition du thème de l'expérimentation. Mais il ne va pas assez loin. Il manque une procédure reconnue et admise par tous d'évaluation de ces initiatives. Il n'y a pas eu de vrai bilan de la décentralisation. Il faut franchir le pas et admettre non seulement qu'un service public dont on connaît les bases est décentralisé, mais que l'autorité décentralisée peut dans certains cas définir le service public. La notion d'intérêt général se rapprocherait de celle de démocratie participative.

3.5. *La visibilité des politiques*

Enfin, il faut avoir le courage de regarder en face la question de la responsabilité politique. Elle est au cœur des difficultés, celles qui jalonnent le processus de décentralisation, évidemment, mais aussi la question de l'exclusion, la concentration des frustrations sur certains territoires, le manque de visibilité du projet européen et des contributions qu'il pourrait apporter à la solution de certains problèmes sectoriels. Diverses théories s'affrontent autour du concept de fédéralisme. Mais l'essentiel n'est pas de savoir si la singularité française est encore à l'ordre du jour. Il s'agit en réalité de pourchasser toutes les formules qui tendent à faire du processus démocratique une routine ou un simulacre, c'est-à-dire des assemblées souveraines qui ne décident pas, des élus pour une cause qui en poursuivent une autre, des compétences affirmées pour être aussitôt partagées ou retirées, des partages de tâches qu'aucun entrepreneur responsable ne jugerait viables, tout ce qui permet l'évasion devant les responsabilités. Chacun sait d'expérience que dans bien des cas il est difficile d'identifier le responsable politique d'une action déterminée. Or, la société moderne recherche la visibilité. Au contraire, il s'agit d'encourager et de respecter

les situations où sur un territoire donné la solidarité est ressentie et l'interlocuteur reconnu. À cette condition, il devient possible de traiter des enjeux de voisinage et de lier la capacité de contribuer aux interventions souhaitées.

Dans tout le débat récent sur la réforme territoriale, la question du cumul des mandats revient comme un leitmotiv. Un changement se dessine à petits pas, mais ceux qui y résistent font essentiellement valoir leur savoir-faire pour manier la panoplie complexe des instruments d'intervention. Il est donc difficile de prévoir l'issue de l'évolution, puisque toutes les formules astucieuses pour gérer la pénurie malgré les contraintes budgétaires des uns et des autres renforcent le sentiment que seul le vieux routier de la politique saura se tirer d'affaire. Par ailleurs, les formules compliquées faites pour tourner la contrainte des moyens finissent pour des raisons de gestion par coûter cher. Le fameux millefeuille territorial ne résulte pas seulement de la coexistence de plusieurs échelons, mais surtout de la manière dont ils s'organisent pour fonctionner de concert. Et le jour où il faudra mettre derrière chaque citoyen un travailleur social pour faire valoir ses droits est aussi un élément de hausse des coûts ; la transformation des relations du citoyen avec l'administration par la révolution numérique a aussi un coût, par les concours qu'exige pour la part de la population qui n'a pas été formée à l'informatique le simple accès aux services.

La recherche d'une cohésion sociale et territoriale ne peut en réalité être traitée comme un champ autonome de l'action publique. Elle est dépendante de la question plus large, celle que veut traiter l'ensemble de cet ouvrage, qui est la pérennité dans le monde tel qu'il est de la notion de service public. Si elle est dépassée, tout ce qui a été évoqué ci-dessus n'a aucun sens. Les remarques qui précèdent sont simplement une orientation que pourrait se donner un État qui maintient ses prérogatives.

Il n'y a pas contradiction à conclure que l'objectif de cohésion est difficile à atteindre. La stratégie à définir est subtile. Se dessine le portrait d'un État prêt à se défaire de compétences qui ne sont pas l'indispensable socle du récit national, prêt à accepter que dans le monde des mouvements et des réseaux se dessinent des ensembles inédits. Mais cet État assumerait sans complexes les valeurs qui fondent la solidarité nationale. Il resterait le recours des accidents de parcours, des fractures internes et des frustrations, le garant de l'égalité devant la loi et d'un modèle d'administration sereine, neutre et incorruptible qui doit tenir bon dans la jungle des intérêts particuliers.

Références bibliographiques

- BLUM-GIRARDEAU C. (dir.), 1981, *Les tableaux de la solidarité*, Paris, La Documentation française.
- Centre d'analyse stratégique, 2012, *Politique de la ville*, Paris, La Documentation française.
- Comité d'évaluation de l'ANRU, 2014, *Regards croisés sur l'évaluation de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française.
- Cour des comptes, 2012, *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Paris, La Documentation française, juillet.
- DATAR, 2012a, *Des facteurs de changement 1 et 2*, Paris, La Documentation française.
—, 2012b, *Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires. Rapport de l'observatoire des territoires, 2011*, Paris, La Documentation française.
- DELAMARRE A., LACOUR C. et THOIN M., 2015, *50 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.
- DUBET F., 2015, « L'égalité des chances et ses limites », *Cahiers français*, Paris, La Documentation française, n° 386.
- FERRANDON B., 2015, « Les inégalités territoriales en France », *Cahiers français*, n° 386.
- GEORGE P., 1965, *Géographie de la population*, Paris, PUF.
- GIULY É. et RÉGIS O., *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Paris, L'Archipel, 2015.
- FAURE B., LACHAUME J.-F. et LONG M., 19 octobre 2015, *La loi NOTRe : un vrai Big Bang territorial, Actualité juridique – Droit administratif*.
- « Les inégalités. Un phénomène à plusieurs dimensions », 2015, *Cahiers français*, n° 386.
- LAROQUE P., 1993, *Au service de l'homme et du droit*, Paris, Association pour l'histoire de la sécurité sociale.
- LE BRAS H., 2014, *Atlas des inégalités. Les Français face à la crise*, Paris, Autrement.
l'Observatoire des territoires 2011, Paris, La Documentation française.
- PIKETTY T., 2013, *Le capital au xx^e siècle*, Paris, Seuil.
- SADRAN P., 2015, *La République territoriale. Une singularité française*, Paris, La Documentation française.
- STIRN B., 2013, *Les libertés en question*, Paris, LGDJ.
— et AGUILA Y., *Droit public français et européen*, Paris, Dalloz, 2014.
- SUPIOT A., 2016, dans C. Lazerges (dir.), *Les grands avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, Paris, Dalloz.
- « Les transformations de la société française », 2014, *Cahiers français*, n° 383.
- WEIL P., 2015, *Le sens de la République*, Paris, Grasset.
- WIEVORKA O. (dir.), 2015, *La France en chiffres de 1870 à nos jours*, Paris, Perrin.

Chapitre 5

L'État stratège face aux problèmes de l'emploi et du chômage

Jean-Baptiste de FOUCAULD

S'il est bien un domaine où l'État se doit de devenir stratège, c'est celui de l'emploi. Il y a à cela un ensemble de raisons, d'ailleurs quelque peu paradoxales. En raison tout d'abord de l'importance sociale et politique du problème, car en l'absence d'emplois en nombre suffisant, c'est la société elle-même qui est lentement, mais sûrement, minée par le chômage et l'exclusion, phénomène et drame qui ne se corrigent pas facilement et qui finissent par engendrer, outre les pertes en capital humain, incivilités, révoltes et violence. Ensuite, en raison de la complexité du problème de l'emploi et du travail, car il est multifactoriel et systémique et nécessite une approche globale et une stratégie de long terme là où la pression médiatique réclame des résultats à court terme et le maniement d'instruments lisibles et simples qui ne sont pas nécessairement les plus efficaces. En raison enfin de l'incertitude qui caractérise l'évolution économique en période de mutation accélérée du système productif et de concurrence puissante au niveau mondial, qui rend difficile la planification des besoins de main-d'œuvre et de formation, tant globaux que sectoriels. En somme, ce qui fait que l'État doit devenir stratège dans ce domaine en signe simultanément la difficulté : la manière pour l'État de devenir stratège en matière d'emploi et de s'en donner les moyens ne va pas de soi, tout comme la définition et la mise en œuvre de la bonne stratégie. Double difficulté qui explique bien des échecs et qui explique aussi que le sujet si important de l'État stratège face à l'emploi soit relativement peu traité en tant que tel, le débat se focalisant sur la politique économique et sur ses liens avec les instruments de la politique de l'emploi proprement dite bien plus que sur la manière dont l'État analyse, construit et met en œuvre ces politiques de manière stratégique.

Dans la tentative d'approfondissement qui suit, on examinera successivement l'éclatement du modèle de plein emploi qui avait prévalu pendant les Trente Glorieuses, puis les différentes stratégies mises en place par les États pour y faire face, ce qui permettra de mettre en valeur les conditions stratégiques de la réussite. Les contraintes, opportunités et enjeux provenant de l'insertion de l'État dans l'Union européenne, seront examinées ensuite. La dernière partie tentera de définir le cahier des charges dont devrait se doter l'État stratège pour faire face aux nouveaux défis de l'emploi et du chômage.

1. L'éclatement du plein emploi des Trente Glorieuses

Selon le préambule de notre Constitution, qui reprend la formulation de 1946, « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », étant précisé en complément que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence¹ ».

La mise en œuvre de ces principes ne va pas de soi, car il n'est pas évident de concilier la liberté d'entreprendre, qui bouscule en permanence les modes de production tout en favorisant les gains de productivité, la liberté du travail, qui permet à chacun de s'orienter vers l'activité de son choix, et le plein emploi qui maximise les forces de production disponibles tout en assurant l'égalité de tous devant le droit au travail. Selon que la priorité est mise sur l'un des trois objectifs, la mise en œuvre des autres se trouve perturbée: une planification intégrale de l'économie peut ainsi garantir le plein emploi mais n'assurera pas facilement la liberté du travail et celle d'entreprendre, comme l'exemple des pays communistes l'a montré; en économie de marché, le jeu de l'offre et de la demande permet de concilier la liberté d'entreprendre et la liberté du travail, mais cela, contrairement à la théorie, ne suffit pas pour assurer le plein emploi: en effet, le travail n'est pas une marchandise, ce sont des personnes en activité, qui ont leurs particularités propres et qui doivent être protégées de salaires trop bas ou de conditions de production dégradées, tandis que le niveau de la capacité entrepreneuriale, compte tenu notamment de la concurrence extérieure et de la conjoncture, n'est pas nécessairement au niveau qui permettrait le plein emploi des forces productives. Le plein emploi n'est en rien automatique et mérite de ce fait une attention particulière. Le rôle de l'État, important dans l'un et l'autre cas, sera différent, planificateur dans le premier, éducateur, régulateur, animateur, stratège dans le second.

Dans *La machine et le chômage*², Alfred Sauvy (1980) a montré que le chômage n'avait rien d'une fatalité dans les économies de marché, et notamment que les gains de productivité dus au machinisme n'entraînaient pas nécessairement le chômage si le mécanisme du « déversement » de l'emploi fonctionnait bien: les gains de productivité libèrent en effet du pouvoir d'achat qui doit se transformer en investissement ou/et en consommation et permettre d'augmenter la production, ce qui suppose que l'épargne potentiellement dégagée soit bien réinvestie et que la main-d'œuvre puisse se déplacer facilement pour alimenter les nouvelles productions. Le fait est que selon les époques, ce déversement se fait plus ou moins bien, et que c'est l'une des fonctions majeures de l'État que de le faciliter.

1. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, toujours en vigueur.

2. Le livre reste d'une étonnante modernité.

Il en est de même de la démographie : l'augmentation de la population active n'engendre pas nécessairement le chômage, pas plus que sa diminution ne porte mécaniquement au plein emploi. Selon qu'il se trouve dans l'une ou l'autre situation, l'État doit prendre les mesures qui conviennent : favoriser la formation initiale et les créations d'activités dans le premier cas, la productivité et l'ajustement de l'offre à la demande d'emploi dans le second. L'attitude stratégique est là aussi essentielle.

Le fait est que, au cours des Trente Glorieuses, entre 1945 et 1975, un quasi-plein emploi a été assuré dans la plupart des pays développés. Les besoins de la reconstruction, la régulation keynésienne par la demande, qu'elle soit d'origine monétaire, budgétaire ou salariale, l'acceptation d'un taux d'inflation souvent élevé compensé par des dévaluations périodiques, la priorité donnée à l'emploi, ont permis ce résultat. Et pourtant, pendant cette période, les mutations socio-économiques ont été considérables, sans qu'il soit nécessaire à l'époque de parler comme aujourd'hui de flexibilité, la main-d'œuvre quittant l'agriculture (secteur encore dominant en 1945) et les campagnes pour se diriger vers l'industrie et les grands services publics, qui embauchaient massivement. Les États dans l'ensemble ont su promouvoir ou accompagner ce processus relativement mécanique. C'est, en France, l'époque reine de la planification à la française : d'abord planification stratégique avant la lettre, avec le plan Monnet, axé sur les fameux six secteurs de base, puis planification indicative, de plus en plus globale et quantitative, appuyée sur des modèles économétriques. Le niveau élevé de la productivité et de la croissance, offrant de substantielles marges de manœuvre, et surtout son caractère relativement prévisible, permettant notamment de bien mesurer les besoins de formation, ont facilité cette réussite générale. La qualité de l'action de l'État agissait alors plus sur l'optimum économique et social de long terme, le niveau de performance en somme, que sur le niveau de l'emploi proprement dit. A-t-on suffisamment utilisé ce répit que l'évolution économique de cette période a conféré à la question lancinante du chômage en économie de marché pour construire des instruments de pilotage plus fins à même de bien fonctionner pendant des périodes plus troublées ? Voilà une question que l'on peut rétrospectivement se poser à l'aune de ce qui est arrivé par la suite.

Cette situation favorable s'est en effet brutalement inversée dans les années 1970, inversion qui n'a pas toujours été suffisamment perçue et qui apparaît plus nettement aujourd'hui avec le recul. Le premier choc pétrolier en 1973 en a été le déclencheur et le révélateur. Car derrière ce prélèvement conjoncturel, qui a été suivi par d'autres, ce sont des facteurs structurels bien plus déterminants qui sont apparus : tout d'abord, la montée de la concurrence au niveau mondial, l'émergence de nouvelles et importantes économies, comme la Chine, oblige de plus en plus l'offre de biens et services à être compétitive ; il ne suffit plus de produire pour vendre, il faut produire mieux et moins cher que les autres, ce qui crée des exigences particulières pour l'accès à l'emploi ; parallèlement, la tertiarisation de

l'économie, ne permet plus aux hausses de salaires d'être absorbée aussi facilement qu'avant par des gains de productivité, celle-ci évoluant moins vite que dans les secteurs primaires et secondaires, en sorte que l'emploi est devenu plus sensible qu'avant au coût du travail ; avec le progrès technique, le travail est devenu plus abstrait, souvent plus intellectuel, plus qualifié et, devenu plus interdépendant, il demande des qualités d'implication et d'intégration dans les équipes qu'il faut acquérir ; l'emploi se réduisant dans les grandes structures, sa recombinaison au même rythme suppose une multiplication de l'initiative, qui n'est pas toujours au rendez-vous ; les recettes keynésiennes se sont avérées moins efficaces, les politiques de relance par la demande créant des emplois dans les pays bénéficiant d'une meilleure compétitivité, et devant être combinées à des politiques dites d'offre, tandis qu'elles suscitaient des problèmes d'endettement croissants ; à partir des années 1990, la financiarisation croissante de l'économie, la pression des actionnaires sur les managers pour dégager des rendements très élevés et souvent déraisonnables a fortement aggravé tous ces facteurs. Toutes ces mutations, qui n'ont pas été perçues immédiatement, et qui font d'ailleurs l'objet de plusieurs types de diagnostics possibles, ont entraîné une hausse générale du chômage dans tous les pays à partir du premier choc pétrolier.

Enfin, la très grave crise financière de 2008, imputable à l'insuffisante capacité de redistribution de l'économie américaine et à une stimulation artificielle et toxique de celle-ci par la dérégulation financière, a constitué un nouveau choc sur l'emploi, dont beaucoup de pays, sept ans après, ne sont toujours pas sortis.

2. Les États face au chômage, un ensemble disparate de réponses

On croyait tenir les recettes du plein emploi et il n'en était rien. Aujourd'hui, les Trente Glorieuses, pendant lesquelles la plupart des pays ont su concilier forte productivité, plein emploi et progression simultanée des prestations sociales et des consommations individuelles, apparaissent comme une sorte d'exception qui rend nostalgique, alors que l'on s'était laissé persuader qu'elles constituaient la règle, en quelque sorte naturelle. Il est significatif par exemple que les « Réflexions pour 1985 » produites par le Commissariat général du plan en 1964 ne mentionnaient pas la question du chômage comme un nouveau grand défi social à affronter. Cette montée rapide et imprévue du chômage, scandée par des débats périodiques autour des seuils théoriques d'intolérance (1 million de chômeurs, puis 2, puis 3) a entraîné fort logiquement une demande d'action particulièrement forte vis-à-vis des États, garants de la cohésion sociale ainsi mise en échec. C'est un fait que les gouvernements se sont trouvés en réalité assez démunis face à ce problème que les recettes habituelles de la période précédente ne suffisaient plus à régler, faute notamment d'analyse suffisamment fine de

ce qui se passait effectivement ; tant il est vrai que la conscience collective est souvent en retard sur les faits, et que ce doit être l'un des objectifs d'un État stratège que de prévenir cette occurrence. On a tendance à prolonger le passé, à maintenir la pensée dans le cadre des raisonnements qui ont été péniblement construits et acquis, alors qu'il faudrait prendre beaucoup plus en compte les points de rupture, les signaux faibles, encore faibles, qui vont devenir des facteurs dominants, prenant de vitesse la capacité des acteurs. L'État stratège doit favoriser la pensée agile, le pluralisme, le travail sur les zones d'ombre, afin d'accroître son potentiel d'action.

Bien entendu, les politiques publiques se sont peu à peu organisées pour répondre à ce défi :

- mise en place de politiques spécialisées, tant actives que passives : extension de l'assurance-chômage, revenu minimum pour les personnes n'en bénéficiant plus et se substituant à l'aide sociale antérieure, dispositifs particuliers de formation pour les chercheurs d'emploi, contrats de travail subventionnés par les collectivités publiques en cas d'embauche de chômeurs de longue durée ou de jeunes sans qualification, tant dans le secteur marchand que dans le secteur non lucratif ;
- effort de territorialisation de ces politiques et articulation plus ou moins réussie avec l'action des collectivités territoriales et des structures décentralisées de l'État ;
- réformes dites structurelles du marché du travail, pour lui donner plus de flexibilité et de dynamisme ;
- réflexion dans les années 1990 sur une planification stratégique, plus qualitative que quantitative, permettant d'englober la question de l'emploi dans un contexte plus large.

La caractéristique de la situation actuelle est double. D'une part, un écart de performance important sépare les pays qui ont pu revenir à un quasi-plein emploi de ceux qui n'y parviennent pas, même après la crise de 2008, pourtant particulièrement violente : la situation actuelle de la zone euro en témoigne de manière éloquente, puisque, dans un même cadre macro-économique, les taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) varient entre 5 % et 25 %. D'autre part, les politiques internes menées par les États, même si elles utilisent des instruments voisins, sont assez hétérogènes.

Il y a donc un chemin possible vers un plein emploi, sans doute différent de celui des années 1950 ou 1960. On sait de nouveau que la réalisation du plein emploi est difficile, qu'elle n'est pas donnée, que c'est une conquête permanente dans une économie de marché. Mais rien ne vient infirmer les thèses de Sauvy selon lesquelles les gains de productivité obligent l'emploi à se déplacer, ce qui peut prendre du temps, mais qu'ils ne créent pas fatalement du chômage.

Selon l'OCDE elle-même, plusieurs chemins sont possibles pour retourner au plein emploi. Toutes les gradations et solutions intermédiaires sont possibles entre, d'une part, la méthode anglo-saxonne de déréglementation, de flexibilité du marché du travail et de responsabilisation individuelle

des agents et, d'autre part, la méthode des pays de l'Europe du nord où des partenaires sociaux puissants et responsables dialoguent et régulent collectivement le couple compétitivité-emploi, organisant ainsi ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « flexicurité », qui vise à combiner souplesse de fonctionnement du marché du travail et sécurité dans l'accès de tous à l'emploi. La première méthode risque de sacrifier la qualité de l'emploi à sa quantité, à réduire l'exclusion en augmentant l'exploitation. La seconde, plus ambitieuse, suppose des disciplines collectives, une culture du compromis qui n'existe pas partout et qui n'est pas facile à faire émerger. Les pays qui peinent à trouver leur propre cohérence, comme la France, sont davantage en difficulté.

3. L'État stratège face à l'emploi : les conditions de la réussite

C'est tout cet ensemble de choix que l'État stratège se doit d'opérer dans le domaine de l'emploi. Il lui faut résoudre des tensions (ou instituer de justes équilibres) entre droit du travail et droit au travail, entre protection de l'emploi et opportunités d'emploi, entre salaire et emploi, ou encore créer des complémentarités et des cohérences entre indemnisation du chômage, accompagnement des chômeurs et mode de fonctionnement du marché du travail. Ainsi, une indemnisation élevée suppose un haut niveau d'accompagnement et peut s'accommoder d'un marché du travail relativement réglementé, tandis qu'une faible indemnisation suppose un marché du travail flexible. Ce qui est sûr, c'est que les stratégies menées doivent être cohérentes et durables. Les changements de pieds, les contradictions ou les défauts de cohérence ne pardonnent pas.

En matière d'emploi, l'État stratège doit donc affronter le défi de la complexité, c'est aussi la nouveauté de la période. Il n'est pas évident qu'il en soit toujours capable. Cela suppose qu'il sorte d'une approche instrumentale et accepte délibérément l'approche systémique, qu'il renonce donc à la mesure miracle qui réglerait tout, une bonne fois et vite, et qu'il contienne la pression médiatique qui va dans ce sens.

La recherche de solutions durables pour un emploi décent et de qualité semble passer d'une manière ou d'une autre par l'établissement, dans chaque contexte socio-culturel, de trois compromis : entre l'État et le marché d'une part, entre le capital et le travail d'autre part, entre le niveau de l'État providence et le dynamisme de l'économie enfin. Là où ce compromis existe ou s'organise, fût-ce après conflits et tensions, et là où il est soutenu par un consensus politique suffisant, des solutions parviennent à être trouvées, qui concilient la qualité et la quantité de l'emploi. L'établissement de ces compromis suppose une véritable implication des acteurs dans le sujet de l'emploi. Si ce n'est pas le cas, un arbitrage de fait s'institue entre qualité et quantité, en fonction des rapports de force existant : soit emploi relativement protégé, mais entouré de précarité et de chômage de longue durée, déterminant la dualisation du marché du travail ; soit emploi

disponible, mais peu réglementé et protégé, et souvent de faible qualité, dans un climat de grandes inégalités.

Ce qui est en cause, c'est en quelque sorte l'équilibre entre l'économique et le social, la convergence nécessaire entre ces deux aspects complémentaires de la réalité, qui ont tendance à s'opposer alors qu'ils dépendent l'un de l'autre : une économie qui ne redistribue pas suffisamment les revenus sous forme de salaires ou de prestations sociales entrave son propre développement, un monde social qui néglige la dimension économique des problèmes et pèse trop lourdement sur les capacités productives sape les bases de son propre développement. La dynamique de l'emploi, qui est à l'interface de ces deux mondes, du fait de sa double dimension économique et humaine, n'est pas spontanément portée dans le débat social, notamment lorsque le dialogue social fonctionne mal et que les « outsiders » ne sont ni organisés ni représentés, que ce soit par les syndicats ou par eux-mêmes. C'est l'une des difficultés que doit surmonter l'État stratège en France. Cela fait courir le risque que l'emploi soit traité comme un solde, un résultat, une conséquence de comportements obéissant à d'autres objectifs plus que comme un objectif en soi qui déterminerait les comportements nécessaires.

Une bonne articulation de ce qu'il est convenu d'appeler la compétitivité-qualité avec la compétitivité-coût est un élément essentiel de la réussite en matière d'emploi. Elle est intimement liée, de manière systémique (c'est-à-dire en tant que cause et effet) aux sujets évoqués au paragraphe précédent. La compétitivité qualité, celle qui provient du choix stratégique de créneaux de production durablement porteurs, d'investissements bien choisis, d'une bonne capacité d'innovation, d'une organisation interne efficace, d'une forte adhésion et mobilisation des salariés de l'entreprise, est la plus favorable à l'emploi tout en permettant de bien rémunérer le capital et de distribuer des salaires élevés. Mais elle dépend de multiples facteurs (la capacité d'anticipation, le flair et la chance, le sens de l'organisation, l'aptitude à commercialisation, un leadership interne créateur d'un bon climat social, etc.) et relève principalement des employeurs et du management. L'État peut y contribuer, mais dans une certaine mesure seulement, que ce soit directement par une politique industrielle ou sectorielle ou par une politique fiscale favorable à l'investissement et, à plus long terme, par une politique éducative appropriée, en favorisant le dialogue social, ou encore en organisant la participation des salariés à la gestion des entreprises. L'entrée dans le système économique des pays émergents à bas salaires et bénéficiant de taux de change très favorables à leurs exportations a accru la pression sur les éléments coûts de la compétitivité. Lorsque, notamment dans les secteurs ouverts à la concurrence internationale, la compétitivité qualité ne s'améliore pas suffisamment pour compenser cela, que ce soit dans une branche ou dans un territoire, un choix doit être fait entre baisse des coûts et baisse de l'emploi. Le fait est que l'État a davantage de moyens d'action sur les coûts que sur la qualité, puisqu'il peut agir sur le niveau du salaire minimum, sur les charges sociales et les impôts mais aussi sur

la réglementation (en tant que facteur de coût). Il est donc tenté d'utiliser prioritairement ce levier plus facile à manier avec des espoirs d'effets relativement rapides, levier qui finit par monopoliser l'attention. Pourtant, un État stratège digne de ce nom devrait en permanence agir sur les deux faces de la compétitivité et leur articulation. Et en particulier faciliter, sous une forme ou une autre, un dialogue social global (non tronçonné par sujets) sur la relation entre compétitivité et emploi, intégrant les besoins des chercheurs d'emploi. C'est un fait, dans les pays où ce dialogue social fonctionne bien et permet, sans nier les divergences et les conflits de départ, d'organiser une convergence d'intérêts, la « compétitivité globale » est mieux maîtrisée.

Ces différents défis ne peuvent être surmontés que si l'État stratège organise correctement le partage démocratique de la prise en compte du thème de l'emploi. Si celui-ci est systémique et concerne toute la société, c'est avec elle qu'il faut prendre à bras le corps le sujet, pour évaluer les politiques mises en œuvre, partager les diagnostics et mobiliser dans la durée autour des solutions en y intégrant les demandeurs d'emplois eux-mêmes, généralement peu organisés. L'État stratège doit être un état communicant, dialoguant et faisant dialoguer. L'irruption de la question écologique renforce d'ailleurs, s'il en était besoin, cette nécessité. L'État stratège doit investir dans le dialogue démocratique et dans le dialogue social. Il doit pratiquer l'éthique de la discussion, c'est-à-dire prendre le temps de faire partager à tous les acteurs les différentes paroles des experts, les confronter au vécu des acteurs et des personnes, travailler sur les finalités vraiment recherchées et donc les priorités à mettre en œuvre dans chaque contexte particulier, et à partir de tout cela construire des consensus ou des désaccords explicites à soumettre aux arbitrages politiques. Les pays qui connaissent des problèmes importants d'emploi, comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Suède ont agi de cette façon de manière efficace.

Ainsi, on le voit, l'État est, en matière d'emploi, hyper sollicité, tout en voyant l'efficacité de ses interventions conditionnée par la capacité de la société à les utiliser. De ce fait, l'État stratège doit également investir sur sa propre organisation, ses structures et ses méthodes. Plusieurs objectifs en découlent :

- mettre en place des dispositifs indépendants d'évaluation des différentes politiques suivies et en partager les résultats avec les acteurs concernés ;
- développer une administration de l'emploi de qualité, formée à cet effet, compte tenu de l'importance du sujet, de la nouveauté de ces politiques, et de la spécificité systémique du problème de l'emploi. Il est ainsi significatif, en France, qu'il n'y ait pas de corps particulier de fonctionnaires de l'emploi, alors que les ministères techniques, les administrations financières ont le leur. Il est vrai que la formation des inspecteurs du travail a été élargie et qu'ils ont été, de fait, amenés à s'investir dans ce champ, mais il n'est pas évident que l'on puisse passer sans difficulté du soin des *insiders* au souci des *outsiders* ;

- organiser l'articulation nécessaire, et nécessairement complexe, entre l'indemnisation du chômage, le revenu minimum, le service public de l'emploi, et la déclinaison territoriale des politiques publiques de l'emploi entre les administrations déconcentrées et les différentes collectivités locales concernées; la question de faire de ces politiques un quatrième volet de la sécurité sociale peut ainsi être posée;
- co-construire autant que possible les politiques avec celles et ceux qui auront à les mettre en œuvre et à en bénéficier afin qu'elles soient plus facilement appropriées et appliquées grâce au capital social ainsi constitué; ce qui suppose que ces politiques soient stables dans le temps et peu nombreuses dans l'espace, et donc suffisamment robustes pour résister à l'impatience médiatique et humaine, compréhensible, mais souvent mauvaise conseillère.

Ainsi, l'État stratège doit l'être à tous les niveaux, pas seulement au niveau le plus élevé et il faut coordonner et harmoniser les stratégies qui s'élaborent aux différents niveaux et qui ont droit aussi à une légitime forme de subsidiarité permettant de tenir compte des particularités locales. Le problème est que les réformes des structures étatiques sont souvent faites pour des raisons liées à l'État lui-même, la question de l'emploi n'étant prise en considération que de façon adjacente.

Une fois ces préalables réglés, il devient plus facile et d'ailleurs nécessaire de manier correctement les différents leviers de la politique de l'emploi (alors que les États non stratèges ont tendance à se précipiter sur les leviers sans avoir posé correctement les préalables) :

- la politique monétaire qui doit concilier trois objectifs : la croissance et l'emploi d'une part, la stabilité des prix d'autre part, et enfin, des taux d'intérêt à long terme aussi bas que possible. Elle ne doit privilégier ni la croissance aux dépens de la stabilité (ce qui fut fait pendant les Trente Glorieuses), ni la stabilité aux dépens de la croissance;
- la politique budgétaire qui doit éviter de voir ses marges de manœuvre amputées par une dette trop lourde (pesant en outre sur les générations futures) afin d'être en mesure de jouer un réel rôle contracyclique;
- le mode de fixation des salaires qui doit viser à la fois à ce que la rentabilité du capital soit raisonnable, ni exagérée, ni insuffisante, et à ce que leur progression globale soit égale à l'évolution de la productivité du travail, condition d'une croissance régulière à moyen et long terme, tout en évitant des situations micro-économiques où le coût du travail est supérieur à la productivité du travail (risque de chômage accru) aussi bien qu'inférieur à sa productivité (risque de sous-consommation). La question du salaire minimum, de son mode de fixation et, plus généralement, des « justes écarts de salaire » est dans cette perspective importante; la différenciation salariale est plutôt favorable à l'emploi, en sorte qu'il serait logique que les inégalités face à l'emploi soient résorbées avant les inégalités dans l'emploi, dans une visée d'emploi décent pour tous, même si les rapports de force ne vont pas nécessairement dans ce sens;

- la gestion du temps de travail, qui peut favoriser l'emploi si elle s'accompagne d'un partage des revenus ou d'une intensification de l'utilisation du capital ;
- les mécanismes divers d'aide à la création d'entreprise et à la recomposition de l'emploi, ainsi que l'accompagnement et la formation des chômeurs et des salariés ;
- les dispositifs destinés à lutter contre le chômage de longue durée (emplois aidés, dispositifs d'insertion) ;
- la place dévolue à l'économie sociale et solidaire et aux formes alternatives d'emploi.

4. L'État stratège face à l'emploi dans le cadre de l'Union européenne : contraintes, opportunités, enjeux

L'insertion de l'État français dans l'Union européenne, et plus particulièrement dans la zone euro, oblige au respect des disciplines et règles qu'elle met en œuvre et modifie le mode de fonctionnement de l'État stratège confronté à la question de l'emploi. Le sujet mérite un développement particulier.

L'Union européenne intervient en effet sur l'emploi à deux titres : d'abord, avec la politique monétaire indépendante de la Banque centrale européenne (BCE) et la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et les règles budgétaires qui en découlent, elle détermine une bonne part de l'évolution macro-économique qui influence fortement, bien que non exhaustivement, le niveau général de l'emploi ; ensuite, depuis le traité d'Amsterdam de 1997, qui a fixé à l'UE l'objectif de « promouvoir un haut niveau d'emploi », celui-ci est devenu une « question d'intérêt commun » où la communauté exerce une compétence complémentaire à celle des États membres, qui reste donc dominante. Un titre est dévolu à l'emploi qui bénéficie d'une « stratégie coordonnée » : celle-ci comprend l'élaboration de lignes directrices, des rapports annuels de mise en œuvre de celles-ci par les États et d'éventuelles recommandations. Aujourd'hui, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode ouverte de coordination », l'UE élabore une « stratégie européenne de l'emploi », intégrée dans la Stratégie Europe 2020, qui comporte des orientations générales, d'une part, et des recommandations par pays d'autre part. Ces derniers doivent élaborer des programmes nationaux de réforme, qui leur laissent le choix des moyens pour la mise en œuvre des orientations générales, mais qui font l'objet d'examen périodiques par les pairs.

En matière d'emploi, l'État stratège est donc en quelque sorte surplombé par une stratégie, celle de l'Union européenne, à la détermination de laquelle il peut et d'ailleurs il doit contribuer avec les autres États membres. En d'autres termes, l'État stratège est là aussi « multiniveaux », et cela suppose de sa part une réelle capacité d'adaptation et des changements d'attitude assez profonds.

S'agissant de la politique macro-économique, il est souvent déploré que, contrairement à la Banque centrale des États-Unis, la BCE ne se voit assignée aucun objectif d'emploi (bien que dans les faits, depuis la crise de 2008, elle en tienne compte) et que les politiques économiques et budgétaires des États ne soient pas assez coordonnées dans le cadre d'un gouvernement économique efficient (bien que, là encore, des progrès importants aient été faits ces dernières années). L'État stratège se trouve donc confronté au choix suivant : garder cette méthode souple de coordination, qui a l'avantage de laisser une certaine marge d'action à chaque État membre ou renforcer cette coordination et gagner en cohésion de zone ce qui est perdu en termes d'autonomie. Du point de vue de l'emploi, il y aurait intérêt à sortir de la situation bancaire actuelle et à aller résolument de l'avant et donc à enrichir notre conception de la coordination des politiques économiques ou encore du gouvernement économique de l'Europe. Celle-ci a besoin de coordonner les politiques économiques, mais aussi les politiques sociales, autrement dit d'avoir un véritable *gouvernement économique et social*. Ces deux notions doivent être intégrées et non plus séparées. Cela conduirait à réintroduire plus clairement l'objectif de l'emploi dans la politique monétaire de la BCE (art. 105 du traité), à se fixer comme objectif que les normes sociales minimales des membres convergent peu à peu vers le haut en fonction des possibilités, à réunir ensemble périodiquement les ministres en charge de ces différents aspects pour faire fonctionner ensemble les politiques économiques et sociales, à mettre en place un impôt communautaire jouant un rôle exemplaire qui opère par lui-même une redistribution et évite ainsi la tentation permanente du donnant-donnant budgétaire et de la course au moins-disant fiscal. De ce point de vue, un régime unique d'impôt sur les sociétés dont le produit serait versé à l'Union aurait valeur de symbole et serait paradoxalement une contribution marquée à l'image sociale de l'Europe, tout en fournissant des ressources pour le développement de politiques sociales communes.

S'agissant de la stratégie européenne pour l'emploi, qui propose une philosophie de l'action et une série de réformes structurelles, tout en laissant le choix des moyens de mise en œuvre aux États membres, l'État stratège a un double rôle à jouer : d'une part, il est associé à son élaboration et à sa validation en Conseil des ministres, et doit donc organiser un débat national pour déterminer si les orientations prises sont bonnes ou non ; d'autre part, il doit établir un plan national de réforme, dont le contenu et l'application sont discutés par les pairs, ce qui est un bon moyen de s'auto-évaluer sous le regard d'autrui, d'être au courant des innovations intéressantes mises en œuvre par les partenaires. Malheureusement, ces exercices, que les participants jugent généralement très productifs, sont cantonnés à de petits cercles d'experts et de partenaires sociaux et ne font pas l'objet de la publicité et de la médiatisation qu'ils mériteraient. Au total, le débat national sur l'emploi et le débat européen sur le même sujet sont largement déconnectés, ce qui est une source d'inefficacité.

Vis-à-vis de l'Union européenne, l'État stratège a donc une position, une attitude à trouver et même à inventer qui ne va pas de soi, car il est placé dans le double rôle du contributeur et de l'applicateur. En tant que contributeur, il a le droit et le devoir de s'exprimer et de le faire publiquement. En tant qu'applicateur, il a le devoir de mettre en œuvre ce qui a été décidé, même si cela ne correspond pas parfaitement à ce qu'il aurait souhaité : c'est ce que signifie l'appartenance à une communauté, c'est le civisme européen dont nous avons besoin aussi. La tentation est de faire l'inverse : ne rien dire lorsque les décisions se prennent avec d'autres, qui ne pensent pas comme nous et, une fois les orientations décidées, les contester et faire de l'Union européenne une sorte de bouc émissaire de nos difficultés. Dans le domaine de l'emploi comme dans d'autres, l'État stratège doit sortir de cette situation ambivalente, dans laquelle notre pays rêve d'une Europe qui serait une grande France sans les défauts de la France. L'Europe qui se construit peu à peu, en confrontant les cultures, est bien différente de ce rêve. Du même coup, notre pays n'a plus confiance dans sa capacité de proposition, qui se trouve de ce fait souvent en jachère. Parallèlement, à tort ou à raison, il supporte mal les disciplines et règles de l'Union. C'est cette situation qu'il convient de clarifier et de dépasser.

5. Face aux nouveaux défis de l'emploi, le cahier des charges de l'État stratège

Qu'il agisse dans le cadre de l'Union européenne ou sur son propre territoire, l'État stratège se doit d'anticiper sur les évolutions. Dans le domaine de l'emploi, des mutations importantes sont en train de se produire dont l'impact sur le marché du travail est difficile à évaluer, mais qui sera important en quantité et en qualité. Décrivons-les rapidement.

Tout d'abord, on assiste, avec l'intensification des migrations, à un rétrécissement géographique de la mondialisation. Les barrières maritimes, culturelles, économiques qui séparaient les pays industrialisés des pays pauvres sont en train de devenir poreuses ou de s'effondrer, que ce soit sous l'effet des guerres civiles ou de l'espoir économique d'un mieux vivre. Les marchés du travail européens vont donc devoir affronter le choc de l'altérité. Avec quelle ampleur, en fonction ou non de la situation démographique ? En respectant ou non les droits fondamentaux, notamment le droit d'asile ? Avec quels moyens d'intégration ? De manière solidaire, ou de façon divergente ? Avec quels mécanismes d'aide et de co-développement pour freiner la tendance au départ ? Sur tous ces points, une stratégie doit être élaborée, tant au niveau national qu'europpéen.

Ce choc va s'ajouter à la révolution numérique, dont on voit de mieux en mieux les effets et l'ampleur. Sa caractéristique est de dépasser les limites de temps et d'espace jusqu'ici connues pour mettre en contact les personnes entre elles, ainsi que les informations dont elles peuvent disposer. Il en résulte que le travail peut s'effectuer à distance, selon des

horaires variables, ce qui télescope les dispositions du droit du travail : sans doute faut-il organiser cette souplesse et prévoir de nouvelles formes de protection des salariés (le droit à la déconnexion) ; l'extension des capacités de mise en relation permet aussi de rentabiliser des biens insuffisamment utilisés, comme les logements (Airbnb) ou les voitures (BlaBlaCar), donc de diminuer les coûts en capital de la collectivité, mais le régime fiscal de ces revenus reste à déterminer ; des services peuvent être organisés plus facilement grâce à des plates-formes, mais le statut des personnes qui rendent ces services peuvent être aussi bien des CDD de salariés très courts (à la manière des piges des journalistes) aussi bien que du travail indépendant (dont le statut fiscal et social doit alors être précisé), tandis que les territoires des professions réglementées se trouvent aisément pénétrés (taxis et « ubérisation »). Les frontières temporelles et statutaires du travail actuel risquent donc d'être sérieusement affaiblies et ces nouvelles formes de souplesse nécessiteront d'inventer de nouvelles formes de protection, en lien avec le salariat classique qui demeurera.

L'économie collaborative, sous ses différentes formes, par exemple les monnaies locales et les services d'échanges locaux, est, elle aussi, facilitée par la numérisation, et posera des problèmes fiscaux et sociaux si elle prend une grande ampleur.

La numérisation a donné un nouvel élan à la robotisation qui va pénétrer à la fois le monde de la production et les conditions de vie (voitures sans chauffeur, maison intelligente, etc.) L'impact sur l'emploi, jugé important par les cabinets conseils actuels, dépendra en définitive des conditions dans lesquelles cette productivité se « déversera », des formes que prendra ce déversement (baisses de prix, augmentations de salaires, baisse du temps de travail, profits), et de son rythme.

Enfin, la lutte contre le changement climatique, si elle est prise au sérieux, ne manquera pas d'avoir des effets sur l'emploi, sans que l'on voie clairement aujourd'hui si les avantages (les fameux emplois verts) l'emporteront sur les inconvénients (charges pesant sur la production, financement des investissements de la transition qui risquent d'entrer en conflit avec les budgets sociaux).

Sur tous ces points, l'État stratège devra prendre position, mais il devra le faire « en univers incertain », ce qui complique la tâche encore plus que d'habitude. Le niveau des contraintes et des mutations subit un effet de seuil qui rend la réflexion stratégique aussi nécessaire que difficile. Les pays, comme la France, qui sont en retard pour le retour à l'emploi auront en outre à affronter simultanément ce décalage et ces nouveaux enjeux, avec peut-être la possibilité de faire d'une pierre deux coups, selon des conditions à déterminer.

6. De nouvelles tâches pour l'État stratège

Outre une meilleure articulation avec l'Union européenne, telle que préconisée plus haut, le cahier des charges de l'État stratège vis-à-vis de l'emploi pourrait être le suivant :

Renforcer, en liaison avec nos partenaires européens, les institutions de la mondialisation.

Celles-ci sont trop faibles et dispersées, non reliées entre elles, qu'il s'agisse de finances (FMI), de commerce (OMC), de travail (OIT), ou de climat (COP). Pourtant, elles forment et formeront de plus en plus un tout. À l'ère de la globalisation, il faut une gouvernance globale elle aussi mais qui n'existe pas suffisamment aujourd'hui, malgré les efforts du G8. Il est anormal du point de vue de l'emploi, par exemple, que la Chine ait pu accumuler aussi longtemps des excédents extérieurs aussi considérables.

Expérimenter pour mettre en place un nouveau modèle de développement.

La fuite en avant dans une croissance illimitée n'étant plus possible dans les pays développés, il va falloir faire rentrer la crue des désirs dans le lit plus restreint des moyens, autre manière de résorber les trois dettes financières, sociales et écologiques que nous avons accumulées. Les problèmes de redistribution vont donc se poser de manière plus aiguë. De nouveaux systèmes de valeur devront sans doute apparaître, que les idées de sobriété heureuse, de nouvelle prospérité, ou d'abondance frugale expriment. Cela suppose une régulation forte de la finance et un regain d'intérêt pour les politiques de maîtrise du temps par les personnes. Dans le domaine du droit du travail et de son rapport à l'emploi et à la protection sociale, les solutions aux questions soulevées ci-dessus ne pourront pas être trouvées d'emblée, en sorte qu'il serait bon d'expérimenter, à large échelle, différentes configurations, d'en évaluer les résultats, et ainsi, peu à peu, de parvenir à des solutions durables.

Utiliser la révolution numérique comme un tremplin, à la fois pour rattraper le retard français en matière de productivité et d'emploi, et pour bâtir ce nouveau modèle de développement.

Cela implique sans doute la mise en place d'une instance permanente de réflexion et d'évaluation qui fasse régulièrement des propositions pour bien gérer ce processus.

Sensibiliser aux effets négatifs du chômage et favoriser l'action citoyenne concrète.

La place qui sera réservée au travail et à la lutte contre l'insuffisance de travail dépendra sans doute plus demain qu'hier de l'intérêt qui sera porté à cette question, de son caractère véritablement et non verbalement prioritaire, et de la mobilisation de la société. C'est un fait, les pathologies du chômage sont mal appréhendées. L'une des fonctions de l'État stratège

est d'aider la société à porter un regard juste sur le chômage, ce qui suppose souvent de changer de point de vue. Comprendre par exemple que chercher du travail est souvent plus difficile que travailler, car on demande des qualités particulières de présentation, de disponibilité, de mobilité, d'adaptation à un moment où les personnes sont fragilisées, incertaines de l'avenir, confrontées à des baisses de revenus qui les inquiètent. Le chômage, lorsqu'il dure, après des recherches demeurées infructueuses, crée une sorte de découragement compréhensible, voire de dépression, qui peut expliquer une moindre activité apparente dans la quête de l'emploi; en un mot, les chômeurs ont besoin d'être d'écoutés plus que fustigés, compris plus que jugés, accompagnés plus que renvoyés à eux-mêmes, reliés plus qu'isolés, accueillis plus que repoussés; ils ont d'ailleurs tous un potentiel qui ne demande qu'à être mobilisé: ils créent des entreprises (le tiers du total), ont des projets qu'ils sont prêts à évaluer, sont prêts à bouger, souhaitent participer à la construction des politiques et des actions qui les concernent et avoir les moyens de s'organiser, mais ils ont besoin pour tout cela d'être reconnus, respectés et soutenus.

Ce changement de regard est nécessaire. Il faut ici valoriser les initiatives citoyennes réussies, qu'il s'agisse de politiques publiques bien construites, d'accords efficaces entre partenaires sociaux pour défendre ou promouvoir l'emploi, d'initiatives associatives entrant dans le champ de l'économie sociale et solidaire, ou encore de territoires ayant su organiser des convergences d'acteurs. Il est ensuite nécessaire de mettre en scène et en chaîne ces initiatives pour qu'elles se fécondent mutuellement et qu'elles soient mieux connues et puissent ainsi s'étendre et, si possible, se généraliser, avec l'appui, si besoin, des pouvoirs publics.

Organiser l'expression et la participation des demandeurs d'emploi, qui ne peuvent pas être exclus de la construction des politiques qui les concernent.

L'éthique démocratique, comme le souci d'efficacité vont dans ce sens. Or, on sait que, sauf dans les pays où le syndicalisme est à la fois fort et organisé et où le contact avec les demandeurs d'emploi a pu être maintenu, ceux-ci sont souvent, *de facto*, extérieurs aux mécanismes de participation existant, ce qui accroît leur désaffiliation. Leur redonner la parole, les aider à s'organiser, inventer des formules de consultation ou de participation à l'élaboration et à l'évaluation des politiques qui leur sont destinées est une tâche qui devrait être assumée par les organisations syndicales, les services publics, et les administrations.

Organiser le débat sur le revenu d'existence et la question des droits et devoirs, non seulement des demandeurs d'emploi mais aussi de la collectivité et de ses acteurs les plus représentatifs.

Devant la difficulté d'assurer le plein emploi, dans une optique de libération du travail contraint ainsi que pour faciliter les activités vocationnelles, est souvent mise en avant l'idée d'assurer à chacun un revenu de base inconditionnel, non lié à une obligation de recherche d'emploi comme c'est

le cas avec les formules classiques de revenu minimum, obligation qui est vécue comme stigmatisante en cas d'échec, bien que celui-ci soit souvent dû à l'insuffisance d'emplois disponibles. Ce changement de cap mérite évidemment discussion en raison des nombreux problèmes qu'il pose, qu'ils soient financiers (comment financer cette prestation inconditionnelle?) et surtout anthropologiques (peut-on être aidé durablement sans contrepartie et avoir le droit de vivre du travail des autres?)

Si cette voie du droit sans devoir, en quelque sorte, n'est pas retenue, il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le système actuel censé assurer un équilibre des droits et des devoirs ne fonctionne pas bien et laisse sur le bord de la route des personnes qui ne demandent qu'à travailler.

Pour mettre en œuvre le préambule de la Constitution évoqué plus haut, on a tendance à insister sur les devoirs des chercheurs d'emploi plus que sur les devoirs de la collectivité. C'est pourtant bien en renforçant ces derniers que le retour au plein emploi serait possible: devoir de fournir à tous les chômeurs un accompagnement de qualité, qui se renforce si le chômage dure, ainsi qu'un accès facile à la formation; devoir d'équale solidarité: il n'est pas normal que les agents des fonctions publiques ne paient pas de cotisations chômage égales à celles des salariés du secteur privé (1 % contre 2,4 %); devoir d'organiser le droit au travail à temps choisi, sans précarité ou pénalité pour ceux qui souhaitent travailler moins, quitte à gagner moins, pour se livrer à d'autres activités autrement enrichissantes, libérant ainsi des postes pour d'autres. On pourrait même évoluer progressivement vers une sorte de « droit opposable à l'emploi »: toute personne souffrant d'un chômage de longue durée et proposant un travail utile susceptible d'être organisé par un employeur, privé ou public, lucratif ou non, devrait être éligible à un contrat aidé, et cela sans plafonnement budgétaire a priori, car il s'agit d'honorer une dette sociale, aussi légitime que la dette financière. Enfin, si on prend au sérieux la question du chômage de longue durée, avec le réel désir de le résorber, et si les actions relevant de la responsabilité sociale ne suffisent pas, il faut oser se poser la question d'une obligation d'embauche de ces personnes par les administrations et les entreprises d'une taille suffisante, sous peine du versement d'une taxe dont le produit serait affecté au financement des contrats aidés évoqués ci-dessus. Ainsi la boucle serait-elle bouclée et le chômage de longue durée, le plus dramatique, peu à peu résorbé.

Voilà toute une série de questions que, confronté au problème de l'emploi, l'État stratège devra bien se poser. Comme on le voit, il y a matière à débat et à action. Compte tenu de l'importance du sujet, c'est même pour l'État stratège une fonction substantielle, qui mérite un investissement particulier, ce dont on devrait prendre davantage conscience.

Références bibliographiques

- AGHION P, CETTE G. et COHEN E., 2014, *Changer de modèle*, Paris, Odile Jacob.
- CAHUC P., 2009, *Le chômage, fatalité ou nécessité*, Paris, Flammarion.
- Commission européenne, 2015, *Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro (COM2015 692 final)*.
- Conseil d'orientation pour l'emploi, 2008, *Les causes du chômage*.
—, 2015, *Les réformes du marché du travail en Europe*.
- Conseil national de l'information statistique, 2008, *Emploi, chômage, précarité, mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, rapport n° 108.
- DEBONNEUIL M., 2007, *L'espoir économique*, Paris, Bourin.
- DHOQUOIS A., 2015, *Recréer le plein emploi, une utopie réaliste*, Boulogne-Billancourt, Henry Dougier.
- FOUCAULD J.-B. de, 1992, « Une citoyenneté pour les chômeurs », *Droit social*, n° 7/8.
—, 2010, *L'abondance frugale, pour une nouvelle solidarité*, Paris, Odile Jacob.
- GAUTIÉ J., 2006, *Le chômage*, Paris, La Découverte.
- GIORGINI P., 2014, *La transition fulgurante*, Paris, Bayard.
- L'HORTY Y., 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte.
- NOWAK M., 2010, *L'espoir économique*, Paris, J.-C. Lattès.
- OLIVENNES D., 1994, « La préférence française pour le chômage », *Le Débat*, vol. 5, n° 82.
- RABHI P., 2010, *Vers la sobriété heureuse*, Paris, Actes Sud.
- SAUVY A., 1980, *La machine et le chômage*, Paris, Dunod.
- VIVERET P., 2010, *Reconsidérer la richesse*, La Tour-d'Aigues, L'Aube.

II^e partie

**ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT
DE L'ÉTAT STRATÈGE**

Chapitre 6

Quelle organisation pour l'État stratège ?

Jacques FOURNIER

Nous partirons des définitions données par le dictionnaire de la langue française Le Robert :

- stratège: « personne qui organise des plans à longue échéance en fonction de l'ensemble d'une situation qu'elle maîtrise » ;
- stratégie : « manière d'organiser un travail, une action, pour arriver à un résultat ».

On trouve trois éléments de base dans ces définitions : organisation, long terme, résultat.

Le stratège est celui qui voit loin, qui sait ce qu'il veut et qui s'organise en conséquence.

C'est celui qui sait s'extraire de la routine et surmonter les imprévus de la vie quotidienne.

L'État peut-il être stratège ? Pour la mise en œuvre d'un projet global ? Pour les différentes actions qu'il mène ? Dans l'affirmative, comment peut-il et doit-il s'organiser ?

La question ainsi posée est indépendante de celles, constamment évoquées dans le débat public, du champ, du volume et des modes d'intervention de l'action publique. Plus exactement elle est préalable : les choix stratégiques devraient permettre de répondre à cette seconde série de questions.

Qu'entendons-nous ici par État ?

C'est l'État-nation, tel que nous le connaissons actuellement. Il tiendra longtemps encore le devant de la scène. Mais, du fait notamment de la construction européenne, il n'est plus le seul acteur et, avec l'expansion du marché il ne tient plus toujours le premier rôle. Nous devons tenir compte de ces mutations.

Notre étude portera donc sur l'organisation à mettre en place pour permettre à l'État de mener une action politique à long terme au niveau national.

1. La question préalable : l'État peut-il être stratège ?

Notre hypothèse de travail est que, sur un marché par définition aveugle, et en présence d'acteurs économiques et sociaux qui ont les uns et les autres une stratégie propre de défense et de promotion de leurs intérêts, l'État

est en mesure de conduire sur le long terme une action menée au nom de l'intérêt général.

On peut bien entendu émettre des doutes sur la validité de cette hypothèse en soulignant la complexité de l'appareil d'État, la lenteur de ses interventions, la diversité des motivations de ceux qui agissent en son nom. Le concept d'État stratège ne serait-il pas un oxymore, en ce sens que le stratège ne peut être qu'un, alors que l'État est consubstantiellement multiple ?

Il est vrai que l'État n'est « un » que dans l'abstraction de la théorie juridique.

La sociologie de l'administration montre que l'appareil d'État est complexe, avec des administrations qui ont chacune leur structure, leur savoir-faire et qui sont jalouses de leur autonomie. La tendance naturelle de chacune de ces entités est d'organiser son propre développement. Une vision globale, une unité de commandement et d'action sont difficiles à mettre en œuvre au niveau du gouvernement pris dans son ensemble. L'organisation du travail interministériel vise à les assurer. Elle y parvient par la force des choses et plus ou moins bien sur le court terme. Mais cette coordination ne s'impose pas naturellement et elle est beaucoup plus difficile à organiser à une échéance plus éloignée.

Du côté de la science économique, la théorie du *public choice* observe que les responsables politiques et les chefs de services ont des stratégies personnelles, réélection pour les uns, avancement et puissance de leur entité pour les autres. La poursuite de l'intérêt général n'est pas leur objectif principal. La mise en œuvre d'une action qui ne produira d'effet qu'à long terme sera souvent, dans leur optique, une préoccupation relativement secondaire.

La science politique montre enfin que la démocratie n'est pas forcément le meilleur système pour la mise en œuvre d'une action stratégique. Elle rend possible une alternance au pouvoir, qui se réalise fréquemment, en fonction de cycles électoraux qui sont courts, deux, quatre ou cinq ans dans la plupart des cas, soit bien moins que l'horizon souhaitable pour l'efficacité d'une action stratégique. Remarquons au passage que cette difficulté est plus forte dans les systèmes où, comme en France, le scrutin majoritaire fait succéder au pouvoir des forces politiques opposées les unes aux autres que dans ceux où, comme en Allemagne et beaucoup d'autres pays européens, la représentation proportionnelle permet de maintenir plus longtemps en place des coalitions dont seul le dosage évolue au rythme des élections successives. La continuité que requiert la conduite d'une action stratégique est plus aisée à obtenir dans le second cas que dans le premier.

Ces objections sont fortes et il faut en tenir compte. Nous resterons cependant fidèles à notre point de départ. Quels que soient les défauts de son organisation et les vices de son fonctionnement l'État est la seule instance qui puisse être porteuse de l'intérêt collectif. Il tire sa légitimité des règles de la Constitution. Il a une compétence générale qui s'exerce sur l'ensemble du territoire. *Nolens volens*, c'est à lui qu'il revient non seulement

de faire face aux difficultés du présent mais aussi d'éclairer l'avenir de la collectivité nationale. Comment faire en sorte qu'il en ait la capacité ?

L'expérience de ce que l'on a pu appeler « la planification à la française » offre, à cet égard, un exemple positif, qui mérite d'être pris en considération.

2. Retour en arrière : l'expérience française de planification

La rue de Martignac, avec pendant un temps son annexe de la rue Las Cases, aura laissé un grand souvenir à beaucoup d'acteurs de la chose publique, au nombre desquels a figuré l'auteur de la présente contribution. Locaux relativement modestes d'un hôtel particulier où sont aménagées de nombreuses salles de réunion, dans un coin tranquille du VII^e arrondissement de Paris, à l'écart mais non loin de l'hôtel Matignon : c'est là que, pendant quelques décennies, une espèce originale d'agents publics – les chargés de mission du plan, qui n'occupaient cette fonction que pour un temps –, solidement appuyés sur quelques centres d'expertise – Insee, direction de la prévision – ont fait vivre, dans les commissions du plan, un vaste échange avec l'ensemble des forces vives de la nation – organisations patronales et syndicales, élus de tous bords, réseaux sociaux, personnalités – qui débouchait tous les cinq ans sur le plan proprement dit, soit un ensemble de documents fixant dans les domaines économique et social des orientations sans réelle valeur normative mais que les administrations et les différents acteurs économiques et sociaux allaient avoir pour référence dans les années à venir.

Globalité de l'approche, concertation généralisée, sérieux des analyses, articulation souple avec les processus de décision : ces caractéristiques ont fait l'originalité de ce que l'on a appelé la « planification à la française » par opposition avec la mécanique gigantesque et autoritaire du plan à la soviétique.

L'institution a évolué. Le plan français est né après la guerre à un moment où l'objectif premier était la reconstruction du pays à laquelle il aura utilement contribué par la définition et la mise en œuvre de programmes d'action dans un certain nombre de secteurs économiques de base (charbon, électricité, ciment, etc.) Son champ s'est élargi, à partir des années 1950, au développement économique et social du pays pris dans son ensemble. C'est à ce moment-là qu'il a commencé à s'intéresser aux fonctions collectives, au niveau d'abord des investissements puis de la fonction toute entière. Dans le même temps, il essayait de mettre au point les instruments lui permettant d'appréhender la réalité économique et sociale (les modèles économiques tels le modèle « fifi », physico-financier, utilisé pour la préparation du 6^e plan, les études prospectives, les indicateurs sociaux) et de mesurer l'efficacité des actions menées par les pouvoirs publics (programmes finalisés du 6^e plan ou programmes d'action prioritaire du 7^e plan, RCB ou rationalisation des choix budgétaires, méthodes d'évaluation des politiques publiques).

C'est à partir des années 1980 que le dépérissement de la planification et de l'institution qui en était porteuse, le commissariat général du plan, va commencer à se manifester. Il est dû à plusieurs facteurs qui sont intelligemment recensés dans une note figurant en annexe au rapport Moreau dont il sera question plus loin (Berthod-Wurmser et Lénéel, 2012) :

- l'affaiblissement de la croissance qui a tempéré l'enthousiasme des Trente Glorieuses et rendu les arbitrages plus difficiles ;
- l'internationalisation de l'économie « qui rend l'économie française de plus en plus dépendante de la conjoncture mondiale et probablement de moins en moins prévisible, de moins en moins planifiable » ;
- la construction européenne, qui s'est traduite par un glissement des lieux de pouvoir et une approche différente de la dimension stratégique ;
- la montée en puissance des collectivités territoriales et la part désormais prise par les régions dans le domaine du développement économique.

Ajoutons à cette liste, en toile de fond, la poussée des idées libérales qui imprègnent progressivement la quasi-totalité des forces politiques.

Paradoxalement, les gouvernements de gauche, pourtant *a priori* favorables à la planification, ont, tout comme ceux de droite, laissé aller cette évolution. Les commissaires au plan se succèdent, on trouve parmi eux des personnalités éminentes. Mais ce qui faisait l'originalité de l'institution, la globalité de l'approche, la périodicité quinquennale, le souci de cohérence, l'inventivité méthodologique, la richesse du partenariat, va progressivement disparaître. Le plan, que le général de Gaulle avait présenté dans les années 1960 comme une « ardente obligation » pour la nation, sera officiellement abandonné début 2006 par un Premier ministre se prétendant gaulliste, Dominique de Villepin. Le commissariat au plan est alors remplacé par un centre d'analyse stratégique qui n'a plus du tout le même caractère. Il en sortira des études intéressantes, mais la perspective, le souffle et la volonté ont disparu.

Ce rappel historique est instructif. Il fallait à coup sûr que le plan évolue. Mais il aurait pu le faire d'une toute autre manière. Trois exigences essentielles rendent à notre sens son principe irremplaçable :

- la vision globale du développement économique et social qu'il permet de prendre, au-delà des cloisonnements des structures et des savoirs ;
- la continuité qu'il permet d'assurer, au-delà de l'alternance des forces politiques au pouvoir ;
- l'élan qu'il peut donner à la nation, par-delà le marécage de la vie quotidienne.

3. La situation actuelle : des approches sectorielles de qualités inégales, mais pas de vision d'ensemble

3.1. *Observations générales*

Des nombreuses rencontres auxquelles a donné lieu l'élaboration de la présente contribution¹ se dégage une constatation très largement partagée. Au moment présent, c'est-à-dire dans le courant du quinquennat du président Hollande et dix ans après la disparition du commissariat au plan, la prise en compte de la dimension stratégique par les politiques publiques est, sinon totalement absente, du moins très largement insuffisante.

Des centres d'études et de réflexion prospective existent, travaillent et produisent. Un certain nombre d'actions ayant une portée à long terme sont étudiées, discutées et engagées, d'une manière au demeurant assez désordonnée. Mais il n'y a pas, ou fort peu, de vision d'ensemble, de projet collectif, d'action coordonnée et tenace sur le long terme.

Les cloisonnements se maintiennent et se renforcent. Chaque ministre veut avoir sa loi. Leurs services collaborent au coup par coup. Les liaisons organiques qui existaient autrefois, par exemple entre le plan, l'Insee et la prévision, se sont estompées ou ont disparu.

L'absence d'objectifs clairement identifiés conforte les résistances au changement. « On a de plus en plus de mal à gérer les transitions », note le membre d'un cabinet ministériel, « tout se fait dans la douleur ».

La réforme devient d'autant plus difficile à mener que les délais de vote de la loi se sont fortement accrus avec la réforme constitutionnelle de 2009. On pourra passer la moitié d'un quinquennat avant d'arriver à la définition d'une politique.

Dans la plupart des domaines, c'est l'approche à court terme qui l'emporte, la dictature de l'instant qui s'affirme. On recherche les effets d'annonce. On improvise. On passe beaucoup de temps à gérer les conséquences des faux pas médiatiques.

Certes des actions sont menées. Mais avec un succès inégal et sans un suffisant dessein d'ensemble.

1. Présidence de la République, SGG (secrétariat général du gouvernement) et cabinet du Premier ministre, secrétariat d'État à la réforme de l'État, SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique), CGI (commissariat général à l'investissement), France Stratégie, Insee, Trésor, Budget, Agence des participations de l'État, services juridiques de l'économie et des finances.

3.2. *Des approches sectorielles de qualités inégales*

L'approche stratégique, la dimension du long terme, sont présentes dans un certain nombre des politiques publiques menées au cours des dernières années. On peut essayer d'en faire un recensement. Mais il ne faut pas se laisser prendre au piège du vocabulaire. Qualifier une démarche de stratégique lui donne une bonne image. L'expression est volontiers utilisée mais pas toujours à bon escient. Il faut faire un tri.

La revue qui suit ne se prétend pas exhaustive mais elle permet d'appréhender et de caractériser plusieurs cas de figure.

1. En matière de *politique économique*, l'amélioration de la compétitivité de l'économie française, le retour progressif au plein emploi, ont été tout naturellement affichés comme des objectifs essentiels. Les mesures prises dans la foulée du rapport Gallois, CICE, pacte de responsabilité, marquent une certaine continuité dans l'action menée. La loi Macron, qui a permis à la direction des politiques publiques (l'ancienne direction de la prévision, désormais incluse dans la direction générale du Trésor) de « vider ses cartons » d'idées nouvelles, a levé divers freins à la croissance.

Ceci dit, il est clair que l'on a agi dans l'urgence. On a improvisé. Si une stratégie s'affirme en ce domaine, il semble bien que l'on ne l'ait trouvée qu'après coup.

Il y a bien, en revanche, une vision stratégique à la base de l'action conduite par deux des instances qui interviennent dans ce champ de l'économie : le commissariat général à l'investissement placé auprès du Premier ministre et l'agence des participations de l'État installée à Bercy. Ce sont deux créations ou transformations relativement récentes qui se sont révélés l'une et l'autre d'une utilité certaine.

La contribution de Louis Schweitzer au présent ouvrage (chapitre 3) permet de mesurer l'originalité du CGI et de souligner le rôle qu'il joue dans la modernisation de l'appareil productif français. Placée sous le patronage de deux anciens Premiers ministres, l'équipe légère qui le constitue oriente intelligemment l'utilisation des ressources du mal dénommé « grand emprunt » de Nicolas Sarkozy. Six axes stratégiques ont été définis, dans le cadre desquels ont été conduits des appels à projet débouchant sur une gamme variée d'interventions pour un montant de 33 milliards d'euros en quatre ans.

S'agissant de l'Agence des participations de l'État (APE) qui fait également l'objet d'une contribution spécifique dans le présent ouvrage (chapitre 7), une transformation profonde a été opérée en 2005. Ce « service à compétence nationale », placé sous l'autorité directe des deux ministres installés à Bercy, gère le portefeuille des participations publiques et assure la représentation de l'État dans l'ensemble des entreprises publiques. Son autorité a été renforcée et il est en mesure de conduire une stratégie à double face : la consolidation du patrimoine de l'État dont il est le principal responsable et les grandes politiques publiques pour la mise en œuvre desquelles il porte les choix définis par les arbitrages rendus au sein du gouvernement.

Comme on pourra le constater ci-dessous à la lecture de l'échange qui a eu lieu avec lui (chapitre 7), c'est une appréciation négative que porte un ancien responsable de cette structure, David Azéma, quant au principe même de la détention par l'État de participations dans des entreprises agissant sur le marché. Il note cependant lui aussi – et sans doute y aurait-il été pour quelque chose – que, « depuis une bonne dizaine d'années des progrès ont été enregistrés » dans l'exercice par l'État de sa fonction d'actionnaire.

2. S'il est un domaine dans lequel s'impose une approche à long terme c'est bien celui de l'éducation. Les mesures décidées aujourd'hui pour améliorer l'enseignement de base ne produiront tous leurs effets que lorsque, dans une ou deux décennies, les jeunes enfants auxquels elles s'appliquent entreront dans la vie active. L'éducation a été présentée comme une priorité dans le programme présidentiel de François Hollande et, à la différence de plusieurs autres, cet engagement aura été pour l'essentiel tenu. Une réforme en profondeur de l'école de base a été décidée. Ses principes et ses étapes ont été définis dans la loi dite de « refondation de l'école » votée dès le 13 juillet 2013.

Dispositif inhabituel: le texte de la loi, dont la plupart des articles procèdent par modification de textes antérieurs dont ils ne reprennent que partiellement la teneur, ce qui le rend incompréhensible par le commun des mortels, est complété par un document d'une trentaine de pages, publié lui aussi au journal officiel, qui expose clairement le jugement porté sur la situation de départ, les objectifs poursuivis, les principales mesures qui seront mises en œuvre. C'est bien une stratégie de transformation de l'école qui se trouve ainsi présentée. Elle ne concerne que le premier niveau du système éducatif, elle n'est que partiellement assortie d'un calendrier d'application, mais elle est claire, complète et précise. Qui avait lu ce document (combien sont-ils ?) n'aura pas été surpris, car elles y sont déjà définies, par les annonces faites en 2015 sur la réforme du collège et la redéfinition des programmes de l'école de base.

Libre à chacun de contester telle ou telle des orientations ainsi affirmées. Mais force est de constater qu'elles existent. Il n'est pas interdit d'espérer que, au-delà des alternances politiques, l'ensemble qu'elles constituent restera le cadre d'une action à long terme grâce à laquelle notre pays pourra retrouver la place qui fut longtemps la sienne en cette matière². Encore faudra-t-il que l'on sache surmonter les blocages catégoriels et dépasser les querelles rituelles sur quelques sujets jugés médiatiques comme l'enseignement des langues anciennes. La prise en compte des résultats des expériences étrangères et des recherches menées dans le domaine des sciences de l'éducation devrait pouvoir y contribuer (Baumard, 2013).

2. La position prise sur ce point par l'un des candidats potentiels à la prochaine élection présidentielle nous paraît s'inscrire dans cette perspective (Juppé, 2015).

3. La *politique énergétique* est un autre grand domaine dans lequel des orientations à long terme et les processus à mettre en œuvre pour les concrétiser sont maintenant définis.

La loi du 17 août 2015 « sur la transition énergétique et la croissance verte » compte 215 articles, en fait beaucoup plus, car nombre d'entre eux modifient eux-mêmes plusieurs articles de textes antérieurs. Cela fait au total 98 pages au journal officiel. Dans cet ensemble les grands objectifs (par exemple la réduction de 50 % d'ici 2050 de la consommation d'énergie) et les mesures les plus détaillées (par exemple l'interdiction de la distribution de sacs en plastique dans les magasins ou les « flottes de vélo » que les entreprises sont encouragées à mettre à la disposition de leur personnel) se côtoient allègrement. Le texte est bourré d'objectifs chiffrés et datés. La rénovation des bâtiments, les transports propres, la qualité de l'air, l'économie circulaire, les énergies renouvelables, la sûreté nucléaire, font l'objet des chapitres principaux.

Incontestablement il y a, derrière cet ensemble de prescriptions, une volonté qui trace un chemin. Les autres partenaires ont-ils été suffisamment associés au tracé du chemin? Sera-t-il, pourra-t-il, être effectivement parcouru? L'avenir le dira, mais, là encore, on est bien en présence d'une démarche stratégique.

4. Il serait difficile d'en dire autant pour beaucoup d'autres domaines de l'action gouvernementale. Quelques notations à ce propos, dont on excusera la présentation laconique.

La « stratégie nationale de *santé* » annoncée début 2013 par le Premier ministre n'a pas pu voir le jour. La discussion d'une loi dont la mesure phare pourrait être la généralisation du tiers payant n'est toujours pas arrivée à son terme au moment où ces lignes sont écrites.

Côté *logement* les ministres et leurs lois se suivent mais ne se ressemblent pas, sans que se dégagent les grandes lignes d'une politique.

Un désordre complet a présidé à l'élaboration des textes sur l'*organisation du territoire*. Les départements ressuscités après avoir été un moment condamnés, les régions remodelées à la hâte, offriront-ils un cadre adéquat au développement du pays? On veut l'espérer³.

Quelques clarifications ont été opérées dans le domaine du *transport*, notamment en ce qui concerne l'organisation du transport ferroviaire et les grands projets d'infrastructure.

La réforme des retraites a représenté un pas positif sur un chemin ardu que ne facilitent pas les alternances politiques, les mesures prises en matière de prestations familiales ont voulu parer au plus pressé, sans qu'il en ressorte une visée à long terme de l'évolution de la *protection sociale*.

3. Giuly et Régis, 2015 ouvre sur ce sujet des pistes intéressantes.

5. Cette « revue des secteurs » aurait dû englober le champ des *affaires étrangères* et de la *défense*. Ce sont des domaines dans lesquels la démarche stratégique va de soi mais ne peut pas toujours être affichée.

Il existe dans ces deux secteurs des centres de recherche dont les ressources sont importantes et dont la qualité n'est plus à démontrer.

3.3. Une absence de dessein d'ensemble

La définition et la mise en œuvre d'une stratégie globale de développement du pays relèvent principalement du pouvoir exécutif. Pour qu'il puisse y procéder efficacement, trois conditions doivent être réunies :

- un éclairage prospectif sur les évolutions à long terme ;
- le choix politique des grandes directions à prendre ;
- la coordination effective des acteurs chargés de la mise en œuvre.

Sur deux au moins de ces trois points la situation actuelle, même si l'on peut y trouver des aspects positifs, est loin d'être satisfaisante.

– S'agissant de l'appareil de *réflexion sur le long terme* la création du commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), plus connu désormais sous l'appellation de France Stratégie, a permis de reconstituer dans notre pays un dispositif qui soutient parfaitement la comparaison avec ceux des autres pays développés.

L'Insee reste la pièce de base pour la fourniture des données statistiques et la conduite des études économiques. Les services d'étude des différents ministères sont pour la plupart performants. Le CEPII et les divers « Hauts Conseils » créés dans la dernière décennie constituent, autour de France Stratégie qui les fédère désormais, un réseau que le gouvernement est en mesure de mobiliser en fonction de ses besoins du moment.

Yannick Moreau, auteure du rapport qui a conduit à la création du CGSP a bien voulu répondre aux questions que nous lui posions sur la genèse et les premiers pas de cet organisme⁴. Nous n'en dirons donc pas plus ici sur ce point.

– S'agissant des *choix politiques* et de la volonté de les mettre en œuvre, la situation n'est pas claire. Le gouvernement a-t-il des objectifs à long terme ? Où les trouve-t-on ? Les réponses ne sont pas évidentes.

Dans le régime constitutionnel français et compte tenu de la place qu'il donne au président de la République on est tenté de rechercher la définition d'une stratégie dans le programme présidentiel. L'exercice se révèle décevant et il pourrait difficilement en aller autrement. Un programme électoral n'est pas un plan d'action. C'est une énumération d'engagements non hiérarchisés dont bon nombre se révéleront impossibles à tenir. Ils peuvent un temps inspirer l'action du gouvernement. Leur ensemble ne constitue pas le plan de la nation.

4. Voir l'encadré 1, ci-dessous.

Fallait-il s'engager réellement dans une démarche prospective susceptible de déboucher sur un plan d'action à long terme ? Le gouvernement en a eu en 2013 la velléité. Mais il n'est pas allé très loin. Commande a alors été passée à France Stratégie d'élaborer un rapport sur la France en 2025. Le gouvernement, expliquait-on, allait s'engager dans une nouvelle étape de son action. Les mesures immédiates avaient été prises, on attendait une prochaine amélioration de la situation économique, le moment était venu de se projeter dans l'avenir et de dresser les contours de la société à construire dans la prochaine décennie.

L'exercice a été fait. Il a débouché, après mise en œuvre d'un vaste processus de consultations, sur un rapport dont les analyses sont solidement étayées et les propositions souvent pertinentes, parfois originales et toujours intéressantes (Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2014). Las ! Entre temps la conjoncture politique s'était dégradée, la courbe du chômage refusait toujours de s'inverser, un nouveau gouvernement avait été mis en place. Loin de servir de base à une large concertation avec les forces vives du pays et de déboucher sur des décisions des pouvoirs publics, le rapport de France Stratégie a été jeté aux oubliettes. Occasion perdue.

Dans la contribution qu'il a apportée à l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée en 2015 à « l'action économique de personnes publiques », Christian de Boissieu regrette que les États et d'autres opérateurs publics se soient « laissés contaminer par le court-termisme ambiant ». Il souhaite voir « retrouver le sens du long terme ». Louis Gallois, à propos de la même étude, plaide pour la « clarté des objectifs », la « cohérence », la « visibilité » et la « stabilité » des politiques publiques. Ces observations concordantes soulignent un manque qui n'est toujours pas comblé.

– S'agissant de la *coordination* et de la *programmation des actions* à mener pour la mise en œuvre d'un projet global, intégrant l'ensemble des administrations de l'État, il n'y a pas *a priori* de spécificité de la démarche stratégique. Le modèle français d'organisation du travail gouvernemental, qui a fait ses preuves, devrait pouvoir fonctionner ici, comme ailleurs.

Certaines particularités sont cependant à prendre en compte : le nombre élevé des instances concernées ; la lourdeur des processus de réforme ; la continuité que requiert la mise en œuvre d'une démarche stratégique. Le particularisme des administrations centrales, la lenteur de la procédure d'élaboration des lois, les complications liées à la dualité de l'exécutif, sont autant d'obstacles à surmonter.

Le gouvernement Ayrault avait demandé au conseiller d'État Alain Christnacht un rapport sur l'organisation du travail gouvernemental, qui lui a été remis en décembre 2013. Ce document n'a pas été publié. Il comportait pourtant des propositions intéressantes. En particulier, et l'on rejoint ici directement la démarche stratégique, il préconisait une programmation pluriannuelle du travail gouvernemental, prenant en compte les objectifs à long terme des politiques publiques et établie en liaison avec le commissariat général à la stratégie et à la prospective.

C'est dans une direction tout à fait contraire que la situation a évolué en fait. Il existait jusqu'à présent un programme de travail semestriel, qui n'avait pas la même portée stratégique, mais qui permettait de mieux préparer les Conseils des ministres de la période. Ce programme existe toujours au niveau de l'hôtel Matignon, mais les ministères, dont on craignait l'inflation des propositions d'inscription à l'ordre du jour, ne sont plus associés à son élaboration et n'en sont plus destinataires.

La V^e République n'a toujours pas clairement défini les modalités du pilotage conjoint de l'activité gouvernementale par le président de la République et le Premier ministre. Les pratiques varient sur ce point d'un président à l'autre. Il est cependant normal que la prééminence du président soit assurée sur les décisions d'ordre stratégique. C'est ainsi lui qui préside le « Conseil stratégique de la dépense publique », mis en place par un décret du 22 janvier 2014. Composé du Premier ministre et de cinq autres membres du gouvernement, cet organe est « chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France ». Et il est dit que « ses décisions sont mises en œuvre par le gouvernement en vue d'être traduites dans la programmation pluriannuelle des finances publiques transmise aux autorités européennes ». Il ne semble pas que cette instance nouvelle se soit réunie très fréquemment. Elle paraît avoir un rôle principalement symbolique. Son existence et son organisation sont révélatrices, tout à la fois, de la complexité de l'organisation du pouvoir exécutif, de la soumission de la France aux contraintes de la rigueur budgétaire européenne et de la prévalence des considérations financières dans la définition des stratégies.

4. Ce que pourrait être une planification stratégique

Les développements qui suivent sont exploratoires. On y ouvre quelques pistes, qui devraient être précisées et approfondies, pour la mise en œuvre en France d'une planification stratégique adaptée au contexte du XXI^e siècle.

Disons-le encore une fois, la notion de planification ne doit pas effrayer. Il s'agit fondamentalement d'essayer de prévoir et d'organiser l'avenir. C'est une démarche naturelle pour l'État comme pour les familles ou les entreprises. On sait fort bien que rien ne se déroulera exactement comme prévu, mais l'anticipation n'aura pas été inutile. Elle balise le chemin, elle fédère les efforts, elle mobilise les énergies.

La « planification à la française » de la seconde moitié du XXI^e siècle a vécu, c'est vrai, comme ne manquent pas de le souligner les experts, y compris les deux cités plus haut. Mais il y a place, dans notre pays, pour une démarche renouvelée, celle de ce que l'on pourrait appeler une planification stratégique tenant compte des exigences de la nouvelle période historique qui s'est ouverte avec la construction européenne et la mondialisation de l'économie.

Quels pourraient être les principaux chantiers de cette planification stratégique et comment faire en sorte que la nation s'y investisse ?

4.1. *Trois axes*

La politique actuelle à moyen terme du gouvernement français vise, comme celle de ses homologues européens, à opérer les « réformes de structure » qui permettront à l'économie française d'améliorer sa compétitivité et de retrouver le chemin de la croissance.

Même si l'on peut discuter du contenu des réformes, on ne récusera pas ici cette approche. C'est l'un des volets, le plus immédiat, de la planification stratégique. Mais il en est deux autres, qui viennent en amont : l'orientation à donner aux grandes évolutions à long terme de notre société ; la programmation des actions à mener dans le cadre des fonctions collectives dont l'État conserve la responsabilité.

4.1.1. L'encadrement prospectif des évolutions à long terme

Un certain nombre de grandes questions interpellent notre pays comme le reste de la planète : les problèmes de l'environnement liés notamment au réchauffement climatique, l'évolution démographique et les conséquences du vieillissement, le déplacement des populations à travers le monde, les réflexions sur le rythme et le contenu de la croissance économique, l'évolution des technologies et les potentialités du numérique, entrent dans cette catégorie.

La réponse à ces questions dépasse, dans le temps comme dans l'espace, les capacités d'un seul pays. Il est légitime de vouloir anticiper les évolutions en se fixant de grands objectifs à long terme. Mais ceux-ci ne peuvent avoir qu'une portée indicative et leur atteinte n'est concevable que dans le concert des nations.

Dans ces domaines l'État national, s'il veut avoir une influence sur le cours des événements, doit renforcer ses capacités d'analyse, d'études et de recherche et se mettre en mesure d'intervenir activement, en y promouvant ses valeurs, dans les instances internationales où se discutent ces problèmes et où l'on essaye d'encadrer les évolutions à venir.

On aura pu apprécier, lorsque ces lignes paraîtront, si la France a su se mettre au niveau de ces exigences à l'occasion du sommet sur le climat qui s'est déroulé en décembre 2015 à Paris.

Sur ces sujets, qui ont une grande résonance dans l'opinion, l'approche est donc d'abord prospective et elle doit être largement ouverte sur l'extérieur. Il s'agit d'anticiper, de faire émerger les idées et les faire partager, de coopérer, de convaincre. Notre pays n'y réussira qu'en modernisant et en développant son appareil d'enseignement supérieur et de recherche, en y attirant les intelligences venues d'autres parties du monde, en prenant au moment voulu des initiatives audacieuses. Il faut savoir anticiper et

pouvoir rayonner. Cela n'exclut pas, lorsque les conditions pour le faire sont remplies, la fixation d'objectifs concrets assortie de la définition des moyens de les atteindre, comme l'a fait la loi sur la transition énergétique plus haut évoquée.

4.1.2. La programmation des actions à mener dans le domaine des fonctions collectives

À la différence du précédent ce chantier se prête à des prévisions relativement précises et à la prise de décisions. Il recouvre l'ensemble des domaines dans lesquels la collectivité publique fait fonctionner un appareil de production visant à assurer la satisfaction des besoins collectifs.

Renvoyons ici à une analyse faite par ailleurs de cette « économie des besoins » (Fournier, 2012 ; 2013). Son champ a évolué dans le temps. Il s'est constamment étendu pendant plus d'un siècle et il demeure aujourd'hui conséquent. En dépit du cantonnement dont il fait l'objet, il englobe, dans la plupart des pays et notamment dans le nôtre, des activités qui concourent au développement humain (éducation, santé), à l'amélioration de la vie quotidienne (action sociale, logement et habitat, réseaux de transport, d'énergie, de communication), au bon fonctionnement de la démocratie (justice, sécurité, alimentation du débat public) et à l'armature des activités économiques (recherche, infrastructure, crédit).

Dans ces domaines, qui sont capitaux pour la vie du pays, une certaine forme de planification est à la fois possible et souhaitable. Possible car c'est la collectivité publique qui tient la main et elle doit pouvoir s'organiser en conséquence ; souhaitable car les résultats recherchés ne se manifestent que sur le long terme et qu'il est utile de les anticiper.

Paradoxalement un embryon de cette planification existe aujourd'hui, sous la forme de la soumission aux objectifs de rigueur budgétaire fixés aux États qui la composent par l'Union européenne. C'est celle que le conseil stratégique de la dépense publique mentionné plus haut a pour mission de mettre en œuvre. Elle souffre de deux inconvénients majeurs : le court terme ; la prévalence des considérations financières. Il s'agit non pas d'organiser à moyen-long terme la satisfaction des besoins collectifs mais de poursuivre à court terme la réduction des dépenses publiques. C'est une caricature de ce qui serait souhaitable.

La France a fait, il y a un demi-siècle, une expérience plutôt réussie de cette planification des fonctions collectives. Elle doit pouvoir aujourd'hui la reprendre dans un contexte nouveau. Cela implique que, dans chacun des secteurs concernés, soient définies, comme on l'a fait dans le domaine de l'éducation, des orientations à long terme sur la base desquelles seront menées les politiques et qu'une synthèse en soit faite régulièrement dans une loi budgétaire à portée pluriannuelle.

Un tel mécanisme ne s'oppose nullement à ce que soient fixées des contraintes financières : elles sont inévitables et doivent être acceptées. Il

n'interdit pas non plus, on peut même dire qu'il encourage, la révision périodique des missions et la poursuite de réformes. C'est en mettant tout sur la table, en recensant les besoins et en les hiérarchisant, en évaluant sans tabou l'efficacité des dispositifs en vigueur, que l'on pourra faire comprendre la nécessité et dessiner les contours des infléchissements à opérer dans l'action collective. Le SGMAP, secrétariat général à la modernisation de l'action publique, placé sous l'autorité du Premier ministre, peut être utilement utilisé à cet effet. L'action qu'il mène, au niveau interministériel, pour l'évaluation des politiques publiques est conduite dans une optique plus ouverte que ne l'était la RGPP, révision générale des politiques publiques, lancée sous le quinquennat Sarkozy et l'expérience montre que les études qui sont lancées sans fixation de contrainte financière *a priori* se révèlent les plus fécondes en termes d'efficience comme d'efficacité.

4.1.3. Le pilotage de l'économie de marché

Sur ce troisième axe de l'action à mener dans le cadre d'une planification stratégique, les dispositions à prendre par l'État ne peuvent avoir le même contenu décisionnel et elles sont plus directement soumises aux aléas de la conjoncture. L'acteur principal est l'entreprise, le plus souvent privée. Le contexte est fluctuant. L'État n'est pas cependant dépourvu de moyens d'action et, là comme ailleurs, il doit les mettre en œuvre dans le cadre d'une vision prospective.

Quelle peut être sa stratégie ? En utilisant une métaphore sportive on dira qu'il doit chercher à muscler les coureurs, lever les obstacles, réguler les parcours.

Muscler les coureurs en utilisant les moyens dont il dispose (recherche, investissements, participations publiques) pour renforcer la position des entreprises françaises dans la compétition internationale sur les créneaux considérés comme porteurs pour l'économie du pays. Cela suppose une réflexion et des choix qu'il faut ordonner, au-delà du désordre des initiatives prises sur ce terrain par les différents ministères.

Lever les obstacles : c'est ici que se pose le problème des fameuses « réformes de structure », tarte à la crème du discours politique. Chacun en approuve le principe. Encore faut-il les préciser puis les appliquer. Dans le contexte des années 2010 trois directions sont mises en avant et ont fait l'objet d'un certain nombre de décisions : réduction des charges pesant sur les entreprises, assouplissement du droit du travail, ouvertures à la concurrence. Il n'est pas question dans cette contribution de se prononcer sur le bien-fondé des mesures prises. On notera simplement que les actions menées sur ce terrain doivent rester en concordance tant avec la programmation des fonctions collectives évoquée plus haut qu'avec les orientations dont il va être question ci-après.

Réguler les parcours : le pilotage de l'économie de marché vise à en améliorer les performances. Encore faut-il savoir sur quelles bases celles-ci

doivent être appréciées. L'augmentation du PIB, la balance des échanges extérieurs, le niveau de l'endettement du pays, ne sont pas les seuls indicateurs à prendre en considération. On ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance, disait déjà un slogan de mai 1968. Cette contestation est restée longtemps marginale. Elle a trouvé un aliment dans les travaux de la commission Stiglitz et reprend force aujourd'hui avec le vote de la loi dite Sas, du nom de la députée écologiste qui en est l'initiatrice. Sans doute la plus courte du quinquennat cette loi du 13 avril 2015 dispose, en un seul article, que le gouvernement doit présenter chaque année au parlement un certain nombre de « nouveaux indicateurs de richesse tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable ». Ce texte est sans effet immédiat mais il autorise un débat sur les évolutions constatées ou à venir concernant les indicateurs qui seront retenus. Il ouvre ainsi la voie à un pilotage de la politique économique et sociale plus équilibré que celui que prescrit aujourd'hui la doxa européenne.

4.1.4. Dix recommandations

Comment concevoir, élaborer, coordonner, « mettre en musique », les actions à mener le long de ces trois axes ? Deux exigences paraissent fondamentales : la globalité de l'approche et son caractère mobilisateur. Il faut pouvoir dépasser les visions sectorielles et surmonter les contradictions qu'elles engendrent. Il faut chercher à associer l'ensemble de la population à la démarche ainsi engagée.

De là un certain nombre de recommandations qui paraîtront peut-être trop directives tout en restant à ce stade très générales.

Elles concernent le dispositif à mettre en place au niveau du pouvoir exécutif (recommandations 1 à 4), l'association de la nation prise dans son ensemble au processus de planification stratégique (recommandations 5 et 6), enfin l'intervention du Parlement et d'éventuelles modifications constitutionnelles (recommandations 7 à 10).

1) *C'est au sommet de l'exécutif (président de la République et Premier ministre) que doit se situer la responsabilité principale.* Les instances qui préparent, au niveau global, la planification stratégique doivent en conséquence être rattachées directement au Premier ministre. Pas de ministère plein ou même de secrétariat d'État, dont l'expérience montre qu'il serait soit inutile, soit parasite.

Le programme de travail du gouvernement devrait être rétabli. Comme le suggère le rapport Chrisnacht, il pourrait porter sur deux ans et être établi par le SGG en relation avec France Stratégie.

2) Une liaison organique de caractère permanent doit exister entre les services de l'État appelés à intervenir.

Le CGSP, alias France Stratégie, se situe évidemment au centre de ce dispositif. Il est ou devrait être à la tête ou animer plusieurs réseaux :

- celui des organes d'étude et de prévision (Insee, centres de recherche) ;

- celui des divers hauts conseils à qui l'on a confié des missions de réflexion et d'orientation sur les grandes politiques publiques ;
- celui des administrations qui préparent les décisions (SGMAP, directions du Trésor et du budget au ministère des Finances et l'ensemble des services concernés dans les différents ministères).

3) *Les organes situés dans la mouvance du Premier ministre doivent être consolidés, tout en gardant la taille modeste qui convient à des services chargés d'animer mais non d'administrer.*

Ne détruisons pas ce qui marche bien. Le CGI doit survivre à l'épuisement de sa dotation initiale et se voir doter de ressources pérennes, qui lui permettent de poursuivre l'action qu'il a engagé.

Améliorons ce qui doit l'être. Le SGMAP vient d'être réorganisé, avec une plus grande place donnée à sa composante chargée du numérique. Il pourrait être appelé à jouer un rôle essentiel, dans l'évaluation et la modernisation des politiques publiques, comme, qu'il soit permis, une fois n'est pas coutume, d'utiliser ici ces anglicismes, dans la mise en œuvre de l'*open data* et de l'*open gov*, l'ouverture des données publiques et le gouvernement participatif.

4) Contrairement à David Azéma nous persistons à penser que *l'État stratège doit, au service de sa politique industrielle, continuer à utiliser simultanément l'outil de la régulation du marché* (par le soutien à la recherche, la création de filières de formation, l'orientation de la commande publique, civile et militaire, le cadre juridique et fiscal de la création et du démarrage des petites et moyennes entreprises, l'accès au crédit de ces entreprises, le soutien à l'exportation) *et celui de la participation dans le capital d'entreprises intervenant sur le marché* dans des domaines jugés cruciaux en raison de considérations liées à la souveraineté, au service public, à la politique industrielle ou encore à la survenance d'une situation de crise.

Ces deux volets de son action ne peuvent s'ignorer l'un l'autre.

Cela suppose d'une part le renforcement de l'APE et l'assouplissement de ses règles de fonctionnement, afin qu'elle puisse intervenir avec la même célérité et la même pertinence que les autres acteurs du marché, d'autre part l'organisation des liaisons et concertations nécessaires pour la définition et le suivi des actions à mener dans chacun des domaines concernés.

5) *La démarche planificatrice doit associer les régions.* Il n'a pas été question jusqu'ici de l'échelon territorial. Celui-ci doit évidemment être partie prenante de la démarche et c'est la région qui est le mieux placée pour y participer. La pratique des contrats de plan État-région s'est révélée positive et doit être poursuivie. Mais les régions devraient avoir aussi la possibilité d'intervenir en amont, selon des modalités à définir, pour faire valoir les priorités de leur territoire.

6) Pour associer les citoyens, le monde du travail et de l'entreprise, la société civile dans toutes ses composantes, bref le pays tout entier, à la construction d'un projet pour la France, lui permettre de participer à sa mise en œuvre et de s'y reconnaître, il est nécessaire de faire fonctionner

un vaste réseau de consultation et de concertation qui n'existe que de façon fort imparfaite à l'heure actuelle.

Au niveau de la consultation, *l'utilisation du numérique* est devenue incontournable, même s'il ne faut pas en exagérer les potentialités et s'il est souhaitable d'en éviter les dérives. La constitution d'un réseau de plateformes d'expression et de discussion, au niveau national, territorial ou sectoriel, dont il faudrait préciser les garanties d'accès et la liberté des débats, peut y contribuer.

Pour ce qui est de la concertation on ne peut songer à ressusciter les commissions du plan qui ont longtemps joué ce rôle. France Stratégie appuie ses travaux sur une large gamme de rencontres et d'échanges avec les acteurs sociaux, pris dans des qualités diverses, mais ces formes de participation n'ont pas la légitimité que seule peut leur donner une consécration légale. *C'est sans doute au niveau du CESE (Conseil économique social et environnemental) que pourrait se situer aujourd'hui le lieu principal de cette concertation.* Cela suppose une amélioration de sa composition et une évolution de ses méthodes actuelles de travail.

Le rôle qui serait ainsi officiellement imparti au CESE devrait attirer vers lui des personnalités de qualité. À la recherche systématique d'un consensus souvent bien mou, qui prévaut actuellement, devrait se substituer un débat constructif qui fasse apparaître les convergences mais aussi les clivages et se prête à l'émergence d'idées nouvelles.

7) L'élaboration d'une *loi de finances pluriannuelle, en soutien de la programmation de l'évolution des fonctions collectives*, pose de multiples problèmes qui ne peuvent être approfondis ici. Ils concernent son champ d'application, sa portée dans le temps, le degré de contrainte qu'elle imposera. On connaît la répugnance de l'administration des finances vis-à-vis des engagements à long terme. Il faut essayer de la surmonter intelligemment en introduisant dans le mécanisme les souplesses nécessaires (adaptation annuelle, prise en compte des imprévus). Mais l'affichage, à un horizon qui pourrait être de cinq ans, des grandes orientations de l'économie des besoins et de leur incidence sur la dépense publique, contribuerait grandement à la sérénité des débats et à l'instauration d'un climat de confiance autour de l'action publique.

8) Il faut *faire vivre la loi Sas*. Cela suppose que l'on choisisse les indicateurs et que l'on organise le débat. Le processus est engagé. Une batterie d'indicateurs a été proposée par France Stratégie en coopération avec le CESE. Elle est amendable mais c'est un début. Il faut évidemment poursuivre la démarche et nourrir le débat, notamment en articulant l'application de la loi Sas et la mise en œuvre de la recommandation ci-dessous⁵.

5. La revue *Alternatives économiques* a publié sur ce sujet, dans son numéro d'octobre 2015, un dossier intéressant.

9) Faut-il prévoir l'élaboration périodique d'un document d'ensemble décrivant la stratégie de l'État pour les années à venir? Quels pourraient être sa forme et son statut? Verrons-nous réapparaître un véritable « Plan »?

Le symbole serait fort mais trompeur et il faut chercher une autre appellation.

La forme d'un rapport pris en considération par la loi mais sans portée normative est sans doute la meilleure solution. Dans le cadre de la Constitution actuelle la date la meilleure pour sa présentation pourrait être la seconde année du quinquennat. On voit bien ainsi qu'en 2018 soit établi un « projet pour la France en 2030 » qui reprendrait en les hiérarchisant et les coordonnant les actions à mener dans les directions plus haut définies.

10) Il n'est pas interdit de penser, enfin, *que certaines modifications constitutionnelles pourraient faciliter la conduite d'une action stratégique.*

La question de savoir s'il ne conviendrait pas d'instaurer, comme aux États-Unis, un délai entre l'élection du nouveau président et sa prise effective de fonction mériterait d'être approfondie. Une telle réforme donnerait plus de temps pour la définition d'une stratégie adaptant les promesses électorales aux exigences de la réalité.

Le retour à un septennat, de préférence non renouvelable, donnerait à coup sûr une plus grande sérénité au pouvoir politique et permettrait d'éviter une remise en cause trop rapide des orientations retenues.

L'introduction dans le système électoral d'une dose plus ou moins forte de représentation proportionnelle, en associant l'ensemble des forces politiques à l'élaboration des politiques et en atténuant l'impact des changements dictés par l'alternance, pourrait permettre d'assurer une plus grande continuité au processus stratégique.

Politique fiction? Plusieurs des recommandations qui précèdent se situent dans le prolongement d'actions déjà engagées ou pour le moins esquissées par le pouvoir politique en France. Aucune des autres ne remet en cause le contenu de nos institutions. Aucune n'entre en contradiction avec les directives européennes, même s'il est clair que sur certains sujets la France devrait batailler pour faire respecter ses positions. Leur mise en œuvre est une question de lucidité et de volonté politique.

La société française manque aujourd'hui de cohésion. Chacune de ses composantes se cramponne aux situations acquises, nul ne voit à qui vont profiter les changements et le discours dominant sur le retour à la compétitivité par les réformes de structure ne passe pas. On ne sortira de cette situation qu'en essayant de faire émerger un projet collectif. C'est ce à quoi peut contribuer la prise en compte du long terme dans le cadre d'une planification stratégique.

La genèse et les premiers pas de France Stratégie

Questions à Yannick MOREAU

Présidente de section honoraire au Conseil d'État, Yannick Moreau a exercé diverses responsabilités dans des cabinets (présidence de la République, ministère de l'Éducation nationale), dans des administrations (commissariat général du plan, ministère de la Défense) et une entreprise publique (SNCF). Elle a présidé pendant plusieurs années les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR). Elle préside actuellement le Conseil national de l'information statistique (CNIS).

1. *La mission que vous a confiée le Premier ministre en septembre 2012 correspondait-elle aux exigences de la situation ?*

La mission confiée par le Premier ministre avait quelque chose d'étrange mais était en cohérence avec la situation française.

Le côté étrange provenait de ce qu'il n'y avait pas de véritable courant d'opinion portant l'idée qu'il fallait une transformation du centre d'analyse stratégique (CAS) pour redonner vie, sous une forme nouvelle, à ce qu'avait pu être le commissariat général du plan (CGP) dans les années suivant la seconde guerre mondiale. Certes, l'idée de donner plus de place à l'État stratège pouvait exister ici ou là. Mais le lent déclin du CGP, l'existence d'un centre d'analyse stratégique qui ne semblait pas en prise sur le système de décision politique, la prédominance, notamment pendant la période qui s'est écoulée entre la chute du mur de Berlin (qui avait accentué la force du courant d'idées porteur de la conviction que le marché pouvait tout résoudre) et la crise de 2008 (qui a repositionné différemment la place des États, des organisations internationales, des constructions internationales comme l'Europe), convergeaient pour faire prévaloir l'idée que l'existence d'un organisme chargé d'un travail sur le long terme et en réelle prise sur les décisions politiques appartenait au passé.

2008 a cependant ouvert une période différente. L'idée que la conjonction du dialogue social et de la réflexion de moyen et long terme pouvait à la fois permettre plus de cohésion et plus de cohérence n'était pas morte. Notamment à gauche. Ce n'est pas un hasard si son expression est venue d'un syndicaliste, Jean-Claude Mailly, lors d'une rencontre sociale, la première conférence sociale de cette législature et si elle a été immédiatement reprise par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, qui avait d'ailleurs inscrit son action municipale et métropolitaine dans un travail de prospective et l'élaboration d'axes stratégiques.

On comprend qu'il ait fallu un temps de réflexion pour dessiner des contours et des méthodes adaptées à la période. Tel est le sens de la mission confiée à la commission qu'il m'a chargée de présider (Moreau *et al.*, 2012¹).

1. Le rapport doit beaucoup aux échanges qui ont eu lieu entre les membres de la commission et au travail des rapporteurs.

2. Était-il juste de ne pas parler de planification ? Avez-vous été à l'aise pour conduire cette mission ?

La conduite de la mission n'a pas été totalement facile car nous comprenions tous que la crédibilité était largement à construire. Mais la mission a travaillé de manière libre, imaginative et agréable. Ce qui m'avait semblé nécessaire mais difficile est devenu, avec la force du travail collectif et l'éclairage des auditions, très nécessaire et accessible. L'efficacité du travail des rapporteurs, leur égal engagement dans cette mission alors qu'ils appartenaient à une génération beaucoup plus jeune que celle des membres de la mission a contribué à nous mettre dans une perspective dynamique².

Nous n'avons pas eu d'hésitation à ne pas parler de planification, car celle-ci évoquait pour nous l'idée de la mise en place simultanée dans tous les domaines de l'action de l'État d'un ensemble de moyens publics, notamment budgétaires, et de l'adoption d'un document se présentant comme le plan de la nation.

Le triptyque prospective, stratégie, évaluation comme axes de vision, le travail concerté comme méthode, nous paraissaient plus en correspondance avec les besoins de la période et d'ailleurs bien moins susceptibles de braquer négativement et inutilement la réception des propositions.

3. La mise en place du CGSP s'est-elle faite conformément à vos souhaits ?

J'aurais mauvaise grâce à critiquer le décret qui a été pris car il est très étroitement inspiré des propositions du rapport et j'ai d'ailleurs été associée à son élaboration. Je regrette seulement que n'aient pas été retenues deux idées. L'idée d'un document annuel présenté au Parlement au moment du budget avait l'avantage d'un point de contact avec le Parlement mais elle n'était sans doute pas suffisamment affinée dans sa présentation. L'idée d'un organisme en réseau chargé de faire se rencontrer autour de la stratégie et de la prospective des catégories sociales qui s'ignorent trop souvent n'avait peut-être pas été assez travaillée ; il faut pourtant la garder en mémoire.

La nomination du commissaire a, par ailleurs, été un peu longue mais cela a correspondu au profil exigeant qui avait été dessiné par le rapport et à la nécessité que le président de la République et le Premier ministre soient personnellement convaincus du bien-fondé du choix. C'était, en soi, une condition de la réussite.

² Pierre Lenel, Jérôme Marchand-Arvier et Jean Richard de Latour ont été les rapporteurs. Jacky Bontemps et Marcel Lepetit, chargés de mission ont apporté une expérience complémentaire très utile.

4. Quel jugement portez-vous sur les premiers pas de l'institution ? Quels sont pour vous les bons et les mauvais points ? Souhaitez-vous des inflexions sur la voie qui a été empruntée ?

Je suis une observatrice assez attentive de ce que fait France Stratégie, par intérêt pour son devenir, parce que je suis utilisatrice de ses travaux pour les fonctions de présidente du Conseil national de l'information statistique, fonctions qui me mettent d'ailleurs en relation avec le commissaire, Jean Pisani-Ferry et son adjointe, Selma Mahfouz. Si je ne peux prétendre faire un bilan un tant soit peu complet à partir de ces seules observations, je peux faire quelques remarques.

En premier lieu, j'observe, et c'était l'un des défis majeurs, que France Stratégie a pu repositionner le travail de prospective, de stratégie et d'évaluation dans une relation suivie avec les pouvoirs publics. Le commissariat a des commandes. Il a été chargé, par exemple, de deux rapports importants sur la France dans dix ans et sur la modernisation de l'action publique. France Stratégie « abrite » des travaux importants comme celui que vient de faire Jean-Denis Combrexelle et la commission réunie auprès de lui sur la négociation. « Abriter » une telle mission n'est pas une fonction passive : le commissaire peut avoir été à l'origine de la décision du gouvernement de proposer la réunion de la commission, les travaux peuvent être pleinement articulés avec ceux de France Stratégie dont les chargés de mission peuvent être parmi les rapporteurs de la commission ; ils peuvent servir de base à un projet de loi comme cela devrait être le cas pour la présente commission. Quasiment dans le même temps, c'est une commission présidée par la commissaire générale adjointe, Selma Mahfouz, qui a été chargée de donner un contour concret au projet de compte personnel d'activité. France Stratégie a été de même chargé de missions d'évaluation sur des sujets très importants dans le débat public comme le CICE.

Un terrain très important a ainsi été regagné sur ce qu'était devenue la relation du commissariat général du plan et des pouvoirs publics dans la dernière période de la vie du CGP et sur ce qu'elle a été quand celui-ci est devenu le Conseil d'analyse stratégique.

En second lieu, France Stratégie sait également se situer avec d'autres acteurs que le gouvernement. Une relation s'est ainsi nouée tant avec le Conseil économique et social qu'avec le Parlement³ sur la question de la publication régulière d'indicateurs complémentaires du PIB prévue par la loi du 13 avril 2015.

Sur la prospective, où beaucoup reste encore à faire, le dialogue entamé avec les associations d'élus territoriaux et les instances régionales qui ont une réflexion prospective riche fait partie des bonnes entrées en matière.

3. Le CNIS a été associé à ce travail car l'une de ses commissions a beaucoup travaillé sur ces indicateurs.

L'international n'est pas oublié, au contraire, et les travaux sont menés à très bon niveau. Pour citer un seul exemple, France Stratégie a publié d'intéressantes comparaisons France-Allemagne, en approfondissant notamment les comparaisons sur les salaires.

En troisième lieu, France Stratégie utilise bien une diversité de médias, aussi bien le papier que le numérique, l'écrit que la vidéo ou le colloque.

En quatrième lieu, le commissaire est reconnu non seulement dans les milieux gouvernementaux mais aussi dans les milieux universitaires et de la recherche et il incarne un sérieux des travaux qui est à la hauteur qu'il fallait attendre.

Est-ce à dire que tout est parfait ? Même en m'en tenant au seul éclairage qui est le mien, il me semble qu'on peut évidemment exprimer certaines attentes ou interrogations.

La première concerne le réseau d'organismes que France Stratégie est chargé de coordonner en vertu de son décret fondateur. Ces organismes, pour la plupart créés sur le modèle du Conseil d'orientation des retraites (COR), font un travail partagé entre partenaires sociaux, administrations et experts qui est de grande qualité. Mais la diffusion des travaux est, à l'exception du COR, trop limitée et l'enrichissement du débat public pourrait être plus fort. Or France Stratégie pourrait contribuer à leur donner les moyens d'utiliser plus largement les médias modernes, à développer leur fonction de communication. Au-delà de ce point essentiel, il pourrait contribuer à l'enrichissement de certaines problématiques communes comme celles liées aux hypothèses économiques mobilisées dans leurs travaux. Il était logique que ce ne soit pas la première tâche à laquelle France Stratégie se soit consacré. Il est maintenant important que les cabinets ministériels, ces organismes et France Stratégie jouent davantage collectif.

La seconde concerne la visibilité du dialogue social qui doit se nouer à France Stratégie. Les organismes tels que le COR font une place permanente aux partenaires sociaux. France Stratégie, pour sa part, utilise diverses formules de concertation qui vont de la présence des partenaires sociaux dans la commission créée ou l'événement organisé à la présence de seulement certains d'entre eux ou, encore, à une simple consultation. Ceci n'est pas regrettable en soi. En revanche, le dialogue social tel qu'il est noué a perdu en visibilité externe, en lisibilité pour l'opinion publique et, sans doute, pour les partenaires sociaux. Sur ce dernier point, je veux être prudente car je n'ai pas eu l'occasion de recueillir leur avis récemment.

La troisième concerne la lisibilité d'ensemble des travaux et la possibilité de les utiliser sur une certaine profondeur de temps pour la recherche, l'enseignement, l'information du public. Le site de France Stratégie paraît moderne, attractif mais il ne peut guère être utilisé comme base de données sur les travaux menés par l'organisme. On perd, en même temps, la trace des travaux menés antérieurement par le centre d'analyse stratégique.

Ma quatrième interrogation concerne le fonctionnement d'une instance collective pour orienter les travaux de France Stratégie. C'est très volontairement que le décret, dans un premier temps, n'a pas mis en place une telle instance, dans le souci de laisser le commissariat décider d'un fonctionnement que l'on pouvait imaginer sous plusieurs formes. Il me paraît cependant étonnant que n'existent toujours ni conseil scientifique, ni comité de direction associant les organismes du réseau ni, ce qui serait également possible, manifestation régulière (par exemple tous les deux ans) pour associer des organismes ou des publics à l'orientation des travaux.

La dernière interrogation que je formulerai est la plus délicate car elle concerne plutôt l'alchimie que la méthode ou le programme. Cette interrogation est relative à la participation que prend France Stratégie au relèvement de la confiance que les Français ont en eux-mêmes et en leur pays, en ses forces et en ses capacités de transformation. On ne peut pas demander au commissariat de rendre confiance aux Français ; on ne lui demande évidemment pas d'organiser d'immenses shows ayant cet objectif. On ne peut non plus lui dénier d'avoir bien perçu l'enjeu que représente pour ce pays une estime de soi plus réaliste, car un rapport comme France dans dix ans en est très imprégné. Il me semble cependant qu'il reste encore beaucoup à faire dans cette direction. C'est pour moi moins une critique, car il faut faire la part de la jeunesse de l'organisme, qu'une attente.

Références bibliographiques

- BAUMARD M., 2013, *La France enfin première de la classe*, Paris, Fayard.
- BERTHOD-WURMSER Marianne et LÉNEL Pierre, 2012, « Regard sur l'histoire », annexe n° 2, Yannick Moreau *et al.*, *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Paris, La Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000652/>.
- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française,(1962-2008)*, Paris, PUF.
- BOUBLIL A., 2014, *Le nouvel État stratège*, Paris, L'Archipel.
- BURDEAU G., 1970, *L'État*, Paris, Seuil.
- CHEVALLIER J., 2004, *L'État post-moderne*, Paris, LGDG.
- Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2014, *Quelle France dans dix ans ?*, Paris.
- CROZIER M., 1991, *État modeste, État moderne*, Paris, Seuil.
- FOURNIER J., 2012, « La difficile reconquête des fonctions collectives », dans *L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe*, P. Bance (dir.), Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- , 2013, *L'économie des besoins, une nouvelle approche du service public*, Paris, Odile Jacob.
- GIULY É. et RÉGIS O., 2015, *Pour en finir vraiment avec le mille-feuille territorial*, Paris, L'Archipel.
- JUPPÉ A., 2015, *Mes chemins pour l'école*, Paris, J.-C. Lattès.
- MAZZUCATO M., 2011, *The entrepreneurial state: debunking public vs private sector myths*, Londres, Anthem Press.
- MOREAU Yannick, AGHION Philippe, GUILLOU Marion, ROSANVALLON Pierre, ROUILLEAULT Henri et SCHWEITZER Louis, 2012, *Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective*, Paris, La Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000652/>.

Chapitre 7

L'Agence des participations de l'État et le groupe Caisse des dépôts : vers une gouvernance stratégique de l'État sur les entreprises publiques ?

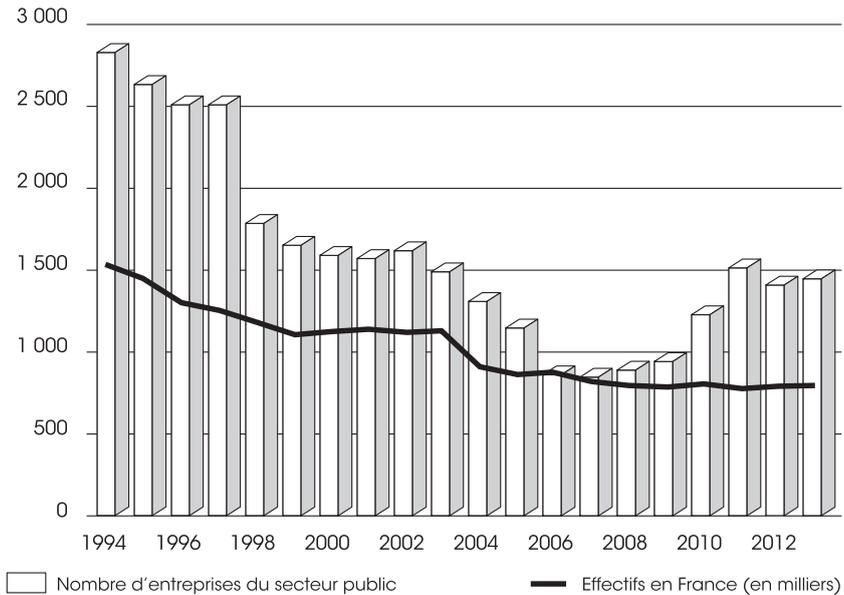
Philippe BANCE, Pierre BAUBY et Nathalie REY

Cette contribution est le fruit d'une participation aux travaux du CI-RIEC international sur le renouveau de l'entreprise publique, dans la continuité de recherches partant de points de vue différents, sur les enjeux de (re)définition de la place, du rôle et de la fonction de l'État pour le XXI^e siècle (Bance 2015a et b; Bauby, 2015; Rey, 2015). Elle étudie les moyens que l'État tente en France de mettre en place pour développer une gouvernance stratégique des entreprises publiques, avec en particulier :

- le pilotage de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) – investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique;
- la création en septembre 2004, de l'Agence des participations de l'État (APE) – ayant pour mission d'investir pour l'État en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques, de stabiliser leur capital ou de les accompagner dans leur développement, incarnant ainsi la dimension « État actionnaire ».

Du fait d'une tradition longue et originale, l'État français dispose d'outils essentiels d'intervention dans l'économie dont les entreprises publiques ont représenté et continuent encore aujourd'hui à être, malgré des privatisations très importantes réalisées depuis les années 1980, un moteur du développement économique. Comment et avec quelles finalités ce patrimoine est-il géré? En « bon père de famille » pour en assurer le meilleur rendement à court ou à long terme? Avec une volonté de l'inscrire dans une démarche stratégique de développement économique et social? Avec de nouvelles ambitions visant à promouvoir la soutenabilité environnementale?

Sans prétendre apporter des réponses définitives, ce chapitre vise à éclairer les enjeux en mettant l'accent sur un corps de doctrine aujourd'hui ambivalent, porteur de tensions et de contradictions, entre logiques de politiques publiques et de valorisation patrimoniale, et à préciser les perspectives et les enjeux de l'intervention de l'État en termes de gouvernance stratégique.



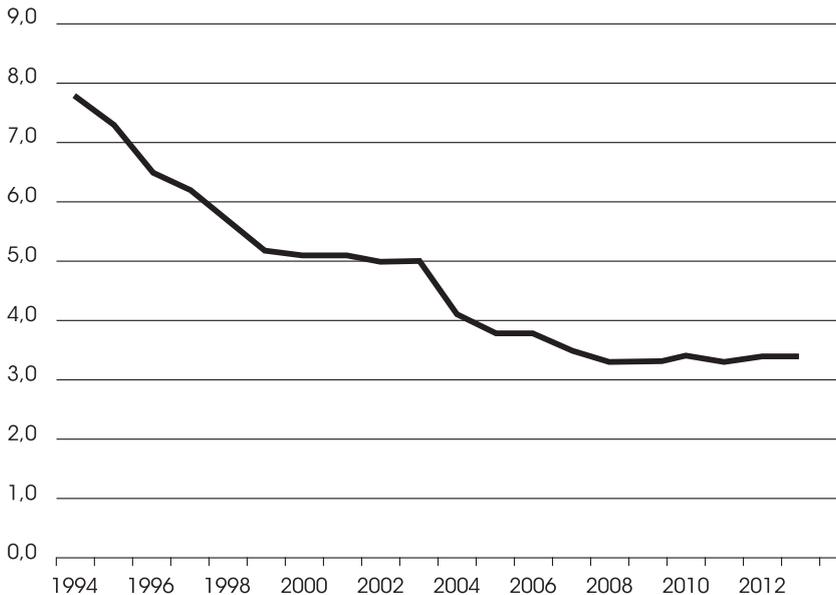
Sources : Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, RECME, Insee 2005 et 2013.

Graphique 3 : *Évolution des entreprises publiques françaises de 1994 à 2013.*

1. Le patrimoine financier de l'État

Après plusieurs vagues de privatisations, l'État actionnaire a ses spécificités. En 20 ans, le nombre d'entreprises et les effectifs du secteur public français ont été divisés par deux et la part de l'emploi public dans l'emploi salarié total est passée de près de 8 % à 3,4 % (graphiques 3 et 4). Il demeure cependant un acteur à part entière du système productif qui ne peut avoir qu'une simple approche patrimoniale et financière de ses participations dans des sociétés et des groupes français.

Dans ses positions d'actionnaire, l'État doit se donner des objectifs stratégiques en matière de politiques publiques, économiques, industrielles, financières, de valorisation des intérêts nationaux et européens. Le fait que le périmètre des sociétés sous l'autorité de l'APE ne corresponde pas à l'ensemble des sociétés sous contrôle direct de l'État résulte de la dominance d'objectifs patrimoniaux sur ceux qui sont stratégiques : on ne retient dans le portefeuille de l'APE que les actifs à rendements espérés élevés, les autres sont exclus ou cédés. En 2013, d'après le répertoire



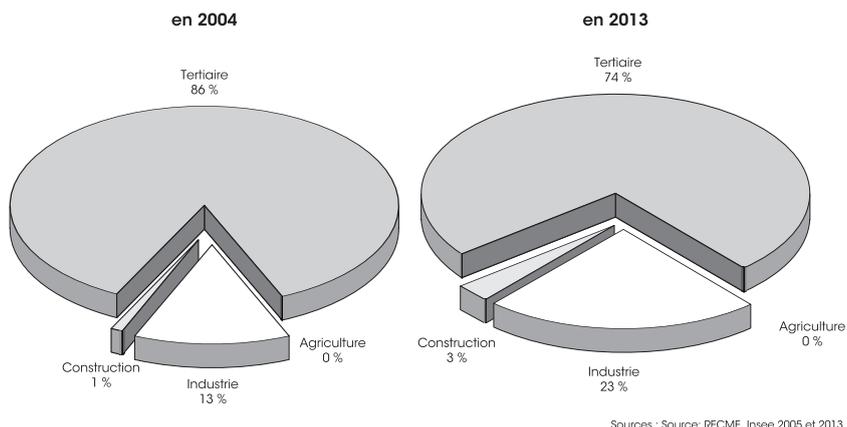
Sources : Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, RECME, Insee 2005 et 2013.

Graphique 4 : *Évolution de la part de l'emploi public par rapport à l'emploi salarié total (en %).*

(RECME¹) établi par l'Insee, l'État contrôle 1 444 sociétés françaises, qui emploient plus de 800 000 salariés. Parmi ces sociétés, l'État en contrôle directement 88, dites de premier rang, en détenant plus de la moitié de leur capital. Sur ces 88 sociétés, 38 n'ont aucune filiale, tandis que 11 sont à la tête de groupes composés chacun de plus d'une dizaine de sociétés. La SNCF contrôle plus de 500 sociétés tandis que La Poste et EDF en contrôlent plus d'une centaine chacune.

Le secteur public français se caractérise par une très forte concentration des effectifs. En effet, les dix premières sociétés en termes d'effectifs rassemblent 73 % de l'ensemble des salariés. Les trois plus importantes du secteur sont La Poste, la SNCF et EDF. Depuis ces dix dernières années, la répartition par grands secteurs d'activités des sociétés publiques est très stable. Le secteur tertiaire prédomine : il concentre 74 % des entreprises publiques et 78 % des effectifs de l'ensemble des entreprises publiques (graphiques 5 et 6). La présence de l'État par l'intermédiaire de grands groupes y est forte dans les transports et l'entreposage, et les activités

1. Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, RECME, mis en place en 1984, et mis à jour annuellement à partir d'une enquête spécifique et à l'enquête « Liaisons financières » (Lifi) de l'Insee.

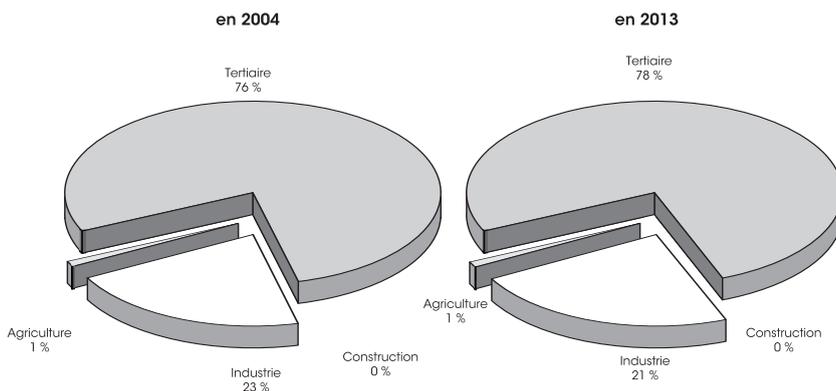


Graphique 5a et b : Répartition du nombre d'entreprises publiques par activité économique.

scientifiques et techniques. Fin 2013, les entreprises contrôlées par l'État emploient 494 000 salariés dans le secteur des transports et de l'entreposage, et parmi ces salariés, neuf sur dix sont salariés des groupes La Poste, la SNCF et dans une moindre mesure la RATP. Viennent ensuite les secteurs des activités scientifiques et techniques qui emploient 59 000 salariés dont près de la moitié au commissariat à l'énergie atomique (CEA). Le secteur de l'informatique et de la communication, et celui des activités financières et d'assurance représentent chacun 3 % des salariés des sociétés du tertiaire contrôlées par l'État².

Fin 2013, sur ces 88 sociétés publiques, 47 étaient suivies par l'APE. Ne rentrent pas dans le périmètre de l'APE des sociétés contrôlées par l'État telles que la Banque de France, la Caisse centrale de réassurance, le CEA, Météo France, l'Office national des forêts et les sociétés du secteur des arts, spectacles et activités récréatives. À ces 47 sociétés contrôlées directement par l'État s'ajoutent au portefeuille de l'APE, 30 sociétés avec une participation minoritaire de l'État³. L'APE a pour mandat la gestion d'un portefeuille de sociétés détenues directement ou pas par l'État composé de 77 « actifs » dont 13 cotés (8 de ces 13 entreprises font partie de l'indice CAC 40). Parmi les 13 entreprises cotées, les niveaux de participation de l'État sont très variables : avec un maximum de 84,94 % pour EDF (la loi fixe un seuil minimum de 70 % laissant à l'APE la possibilité de céder des

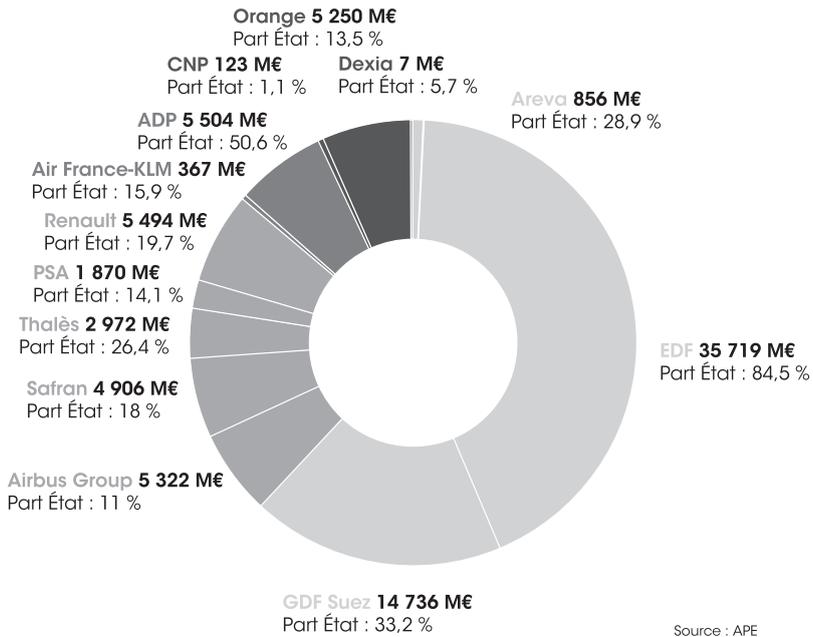
-
2. Les salariés de France Télévisions constituent près de la moitié des effectifs du secteur de l'information et de la communication. Les salariés de la Banque de France et de la Banque postale représentent respectivement 60 % et 15 % des effectifs du secteur des activités financières et d'assurance.
 3. Depuis juin 2014, les entreprises Aéroport Marseille-Provence, Société aéroportuaire de Guadeloupe Pôle Caraïbe et STX France font partie du portefeuille de l'État.



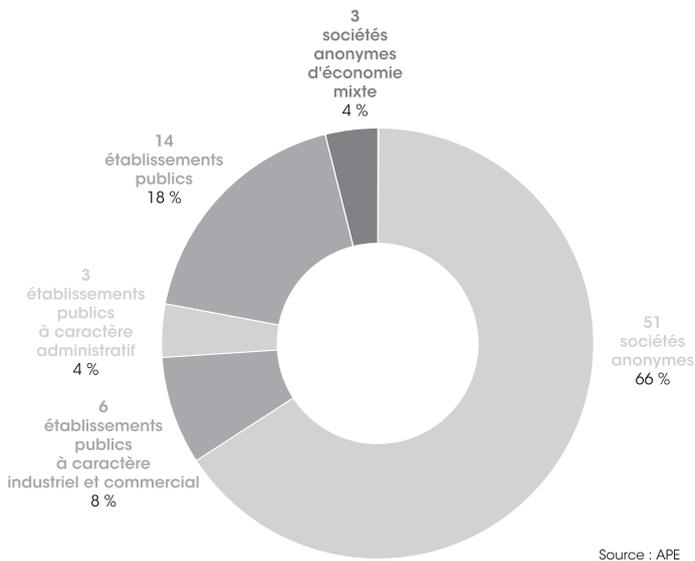
Graphique 6a et b : Répartition des effectifs des entreprises publiques par activité économique.

actions d'EDF) et un minimum de 1,11 % pour CNP assurances (les deux principaux actionnaires étant le groupe Caisse des dépôts et la Banque postale). Près de 70 % des sociétés qui constituent le portefeuille de l'APE sont des sociétés anonymes, les autres sociétés sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (BPI Groupe, SNCF Mobilité, SNCF Réseau, RATP, la Monnaie de Paris et Charbonnage de France) et des établissements publics avec principalement des grands ports maritimes et des aéroports de province (graphiques 7 et 8).

Le portefeuille de participations publiques cotées est très concentré sur le secteur de l'énergie, pas assez diversifié diront les gérants d'actifs, il expose donc l'État au risque d'une forte dépréciation de son portefeuille en période de baisse des marchés. Se pose également le problème de l'estimation de la valeur réelle de son portefeuille puisque les sociétés cotées vont être valorisées à la valeur de marché tandis que la majorité des sociétés le seront au coût historique. Au 30 avril 2015, la valorisation boursière du portefeuille de l'État était de 83,1 milliards d'euros avec une très forte prédominance du secteur de l'énergie qui représente près de 62 % de la valeur boursière du portefeuille contre seulement 18,3 % pour le secteur industriel. L'État a reçu de ces sociétés 4,1 milliards d'euros de dividendes pour l'année 2014. 87 % de ce montant ont été versés par seulement 5 sociétés, EDF (70 % du total), GDF Suez, SNCF, Orange et La Poste. L'État se doit de veiller à maintenir un équilibre entre les besoins de liquidité des sociétés et son besoin de rémunération de ses investissements. Un État actionnaire doit être moins exigeant que les actionnaires privés en matière de politique de distribution de dividendes et se doit de privilégier l'investissement des bénéficiaires avant le versement de dividendes.



Graphique 7 : Participation de l'État dans des entreprises cotées au 30 avril 2015.



Graphique 8 : Répartition des entreprises en fonction de leur statut juridique au 30 avril 2015.

2. Genèse et objectifs de l'APE

La loi du 15 mai 2001 du gouvernement de Lionel Jospin relative aux nouvelles régulations économiques (loi 2001-420) comporte un article (142) instituant un rapport annuel présenté au Parlement et au haut conseil du secteur public regroupant en un seul document l'ensemble des informations qui étaient portées annuellement à la connaissance des parlementaires concernant, d'une part, la situation économique et financière du secteur public, d'autre part, les opérations de transfert au secteur privé ou d'ouverture du capital d'entreprises publiques et de cessions de participations minoritaires de l'État.

Le premier rapport est daté d'octobre 2001 et comporte une présentation de l'exercice par l'État de sa mission d'actionnaire ou de tuteur des entreprises publiques (Minefi, 2001) :

L'État n'est pas un actionnaire comme un autre. Il doit veiller à la santé financière, au développement des entreprises et donc à la juste rémunération des capitaux investis par la collectivité nationale, mais ses objectifs ne se limitent pas à la valorisation de son patrimoine. Dans l'exercice de ses prérogatives, il prend aussi en compte des orientations en matière d'emploi, de stratégie industrielle, de développement durable tout en préservant l'égal accès de tous au service public.

Le 2 mars 2003, Francis Mer, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du gouvernement Raffarin annonce la création de l'Agence des participations de l'État, chargée d'« assumer toutes les fonctions d'un actionnaire vis-à-vis des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation et entrant dans son périmètre ». « [...] La modernisation de la gouvernance des entreprises publiques sera réalisée parallèlement par l'adoption d'une charte régissant les rapports de l'État actionnaire et des entreprises⁴. »

En mars 2003, un rapport d'un groupe de travail présidé par René Barbier de La Serre et rédigé par des praticiens issus du secteur privé avait proposé une analyse détaillée du fonctionnement de l'État actionnaire et en a recensé les principaux dysfonctionnements (Barbier de La Serre, 2003). L'État est à la fois actionnaire, régulateur, client ; il délègue les missions de service public... Il est apparu nécessaire de mieux distinguer ces différentes missions et, particulièrement, de mieux identifier celle d'actionnaire qui constitue une fonction à part entière, un « métier » en soi. Parallèlement, une comparaison avec d'autres pays ou avec des holdings du secteur privé a mis en évidence la faiblesse des moyens dont dispose le service des participations de la direction du Trésor. L'objectif pour l'État est de devenir un actionnaire plus fort, plus rigoureux et plus transparent en renforçant sa communication à l'égard du Parlement et des citoyens.

4. *Libération*, 4 mars 2003.

Créée au début de l'année 2003, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision, présidée par Philippe Douste-Blazy, a ensuite rendu son rapport en juillet 2003 (Dousté-Blazy, 2003). La commission estimait que le système fonctionnait globalement « au coup par coup », souffrait d'un déficit de lisibilité et de coordination, et s'appuyait sur un contrôle « tatillon mais défaillant ».

Le rapport 2003, *L'État actionnaire...*, explicite les motivations de la création de l'APE (Minefi, 2003) :

- la façon dont l'État a organisé son contrôle et sa gestion a peu évolué depuis l'après-guerre : les principaux textes restent les décrets de 1953 et 1955, complétés par la loi de démocratisation du secteur public de 1983 (loi 83-675) votée dans le contexte particulier des nationalisations ;
- à ce corpus fondateur s'est ajoutée une sédimentation de textes législatifs et réglementaires qui n'ont pas toujours contribué à identifier et à clarifier la responsabilité de l'État actionnaire ;
- dans le même temps, l'économie s'est profondément transformée : l'ouverture des marchés à la concurrence, leurs dimensions globales, le contrôle des modalités du financement public dans le cadre européen, la professionnalisation de la fonction d'actionnaire dans une économie de plus en plus financière ont transformé et technicisé les méthodes de gestion des entreprises ;
- de surcroît, l'actualité confirmait l'idée que le décalage de moyens, et parfois de vision stratégique, entre l'État actionnaire et ses entreprises devait cesser. La dégradation globale de la situation financière des entreprises publiques était devenue préoccupante, les fonds propres de l'ensemble du secteur public non financier représentant 32 milliards d'euros pour une dette nette de 183 milliards d'euros. Il apparaissait nécessaire de donner pleinement à l'État les moyens d'assurer son métier d'actionnaire afin de valoriser son patrimoine et de favoriser le développement des entreprises publiques, en remédiant à la faiblesse des moyens dont dispose le service des participations de la direction du Trésor.

Le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 porte création du service à compétence nationale Agence des participations de l'État. L'Agence des participations de l'État, rattachée administrativement au directeur du Trésor, a la forme d'un service à compétence nationale (SCN). Ce statut vise à permettre à l'agence⁵ un fonctionnement plus souple.

La mission centrale de l'agence est de « veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État ». L'État est à la fois actionnaire, régulateur (responsable des conditions techniques et juridiques d'exercice d'une activité) et client ou

5. L'utilisation pour l'APE de la dénomination « agence » est quelque peu abusive, puisqu'il s'agit en fait d'un service de l'État. Voir Conseil d'État, 2012.

concedant. La recherche du meilleur exercice de ces différentes missions passe notamment par l'identification de la mission d'actionnaire comme une fonction et un métier à part entière.

L'Agence se voit fixer trois objectifs prioritaires : efficacité, clarification, transparence :

– En matière d'efficacité, l'APE agit à la façon d'une *task force* à la disposition du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, conduisant le dialogue stratégique avec les entreprises, contrôlant de façon régulière et méthodique leur gestion et la réalisation des objectifs définis, évaluant les risques, préparant et accompagnant les évolutions du secteur public, notamment les opérations en capital.

– L'agence doit identifier clairement les responsabilités. Au travers d'un dialogue régulier avec les entreprises et de moyens d'expertise renforcés, elle doit être en mesure d'instruire les décisions qui relèvent de l'actionnaire et de veiller à leur application. Les relations entre l'État et les entreprises publiques relèvent de plusieurs approches (fonction d'actionnaire, missions de service public, relations financières, régulation, contrats...) qui ne se limitent pas à la fonction d'actionnaire ordinaire. L'agence participe au travail interministériel nécessaire à chacune de ces missions, en y apportant la compétence d'actionnaire et veille à la concertation entre administrateurs représentant l'État au sein des organes sociaux des entreprises.

– Afin de répondre aux critiques formulées, l'Agence doit privilégier la transparence à l'égard des ministres concernés, du Parlement et des citoyens. Au-delà du rapport annuel au Parlement figurant en annexe à la loi de finances, elle communique régulièrement sur son activité et ses opérations.

L'agence exerce son activité sous quatre formes principales :

– elle constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'économie s'agissant de la position de l'État actionnaire concernant la stratégie, les principaux programmes d'investissement et de financement, les projets d'acquisition et de cession mais aussi les évolutions capitalistiques des entreprises ;

– elle participe directement aux organes sociaux des entreprises et assure à ce titre la cohérence des positions des représentants de l'État qui en sont membres ;

– elle propose l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire ;

– elle dispose de moyens de contrôle des entreprises, en liaison avec les services de l'Inspection générale des finances et du contrôle d'État et évalue la gestion mise en œuvre par leurs dirigeants.

L'agence conduit son action en liaison avec les autres ministères qui participent au comité de direction de l'État actionnaire, qui détermine le cadre général de la stratégie de l'État dans ce domaine.

Une charte organise les relations des entreprises à participation publique avec l'État actionnaire, afin de préciser les principes de gouvernance. Elle vise notamment au renforcement des pouvoirs des organes sociaux, à la

diversification de leur composition afin d'y faire entrer davantage d'administrateurs indépendants et d'éliminer autant que possible les éventuelles situations de conflits d'intérêts, à la création de comités spécialisés au sein des organes sociaux (comités d'audit, comité des rémunérations, comité de la stratégie), à l'amélioration de la qualité de l'information financière (IFRS: *International Financial Reporting Standards*, directive transparence, etc.)

La vision industrielle est précisée en 2010, avec la nomination, le 15 septembre, d'un commissaire aux participations de l'État rattaché directement au ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Le rapport 2010 précise « que la démarche conduit l'État à mettre désormais au premier plan la vision industrielle du pilotage de ses participations et à affirmer ainsi, pour les entreprises concernées, une stratégie de développement industriel et économique claire de long terme, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux et de l'objet social de chacune de ses participations ».

L'État doit pouvoir jouer davantage son rôle d'actionnaire industriel pour amener ces entreprises à converger vers trois priorités: contribuer à la compétitivité de long terme de notre industrie et de l'économie, créer de la valeur et fournir aux 1,9 million de salariés concernés des perspectives d'emploi et de développement de leur projet professionnel.

Une logique d'investisseur avisé est mise en avant en 2013 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, visant à la fois à exercer l'intégralité de la fonction d'actionnaire et à veiller aux intérêts de l'État dans une logique patrimoniale de long terme. « L'Agence doit examiner tout au long de l'année les principaux programmes d'investissement et de financement ainsi que les grands projets d'acquisition ou de cession. Dans une logique d'investisseur avisé, l'APE défend, au sein des conseils ou comités spécialisés, les orientations susceptibles d'accroître dans le long terme la valeur des participations de l'État. »

Investisseur de long terme, l'État actionnaire ne saurait privilégier un rendement immédiat au détriment d'une logique industrielle et sociale visant à assurer le développement de l'entreprise à moyen et long terme. Au-delà des effets de la conjoncture économique, « l'APE doit veiller à ce que le patrimoine actionnarial de l'État s'accroisse pour les générations futures ».

Faisant le constat de l'empilement, des incohérences, de l'inutile complexité ou des lacunes des règles applicables à l'État actionnaire, mais aussi des critiques récurrentes sur sa faiblesse, l'article 10 de la loi n° 2014-01 du 2 janvier 2014 a autorisé le gouvernement à adapter, à simplifier, à rapprocher du droit commun des sociétés par ordonnance le cadre législatif applicable à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique (loi 2014-01).

Présentées le 15 janvier 2014, des lignes directrices pour l'État actionnaire ont été élaborées en étroite collaboration par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre du Redressement productif ainsi qu'en relation avec les commissions des finances des deux assemblées. Elles visent à définir « une doctrine de gestion active de ses participations, clarifier sa

présence directe au capital d'entreprises et adapter cette dernière à ses objectifs » (APE, 2014). Elles précisent 4 objectifs :

- s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté ;
- s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays ;
- accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ;
- intervenir ponctuellement, dans le respect des règles européennes, dans des opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques.

L'ordonnance adoptée par le Conseil des ministres le 20 août 2014, « Gouvernance et opérations sur le capital des sociétés à participation publique » (2014-948) vise à « rénover le cadre juridique d'action de l'État actionnaire, pour mettre fin au paradoxe qui conduisait l'État à disposer d'une moindre influence en tant qu'actionnaire dans les sociétés à participation publique qu'un actionnaire privé et lui donner une capacité d'influence réelle, au moins égale à celle d'un actionnaire privé ». « Cette ordonnance prend en compte l'évolution, depuis 30 ans, des bonnes pratiques de gouvernance en rapprochant celles des entreprises à participation publique du droit commun des sociétés. Elle préserve aussi certaines spécificités des entreprises à participation publique, notamment pour garantir une plus grande représentation des salariés dans les organes de gouvernance, ou pour assurer la protection des intérêts stratégiques de l'État, comme dans le domaine de la défense nationale. »

Un second volet relatif aux opérations sur le capital instaure un cadre juridique protecteur pour les intérêts patrimoniaux de l'État et lui donne la capacité d'agir en actionnaire dynamique, créant un cadre pour les opérations d'acquisition de participation et organisant un contrôle des opérations de cession lorsqu'elles ont une portée significative y compris lorsqu'elles n'emportent pas de privatisation de la société concernée.

3. La CDC, continuité et changements récents

Alors que l'État actionnaire représenté par l'APE mène depuis plusieurs années une politique progressive de désengagement du secteur concurrentiel, le groupe la Caisse des dépôts (CDC) se positionne en actionnaire de long terme de grandes entreprises françaises. La CDC est un établissement public composé de la section « Fonds d'épargne » en charge de la transformation de l'épargne réglementée en investissements de long terme, de la section générale qui se décline en une direction des « services bancaires », qui gère les fonds privés protégés par la loi (fonds provenant du ministère de la Justice, de la sécurité sociale, de clients institutionnels) et des « fonds

de retraite et de solidarité » provenant de régimes de retraite de la fonction publique.

La CDC ne fait pas partie du RECME de l'Insee, ni du périmètre de l'APE car elle est juridiquement placée sous la tutelle du Parlement et non de l'État. Depuis la création de l'APE en 2004, coexiste un État actionnaire représenté par l'APE et une autre représentation de l'État, celui d'un investisseur institutionnel public de long terme, présent lui aussi dans le capital de plusieurs sociétés du CAC 40 et qui tous les deux détiennent des participations dans les mêmes entreprises. Le groupe CDC composé de l'établissement public et de filiales a notamment trois participations stratégiques significatives : CNP Assurances, La Poste et BPI Groupe. Le capital de la BPI Groupe est partagé à parité entre l'État et la Caisse des dépôts à la suite du rapprochement en juillet 2013 des principales structures publiques de financement des entreprises : fonds stratégique d'investissement, CDC Entreprises et Oséo. Fin 2014, avec un portefeuille total de près de 10 milliard d'euros en valeur de marché d'actions françaises, la CDC est le premier investisseur institutionnel français dans le capital des entreprises. La CDC investit directement en fonds propres sur les marchés et indirectement *via* deux de ses filiales détenues à 100 % : Qualium Investissement qui est la société de gestion de portefeuilles et CDC International qui est dédiée aux partenariats d'investissements directs avec les fonds souverains et les grands investisseurs institutionnels internationaux.

Les filiales de la CDC exercent des activités concurrentielles en lien avec les missions d'intérêt général et de développement économique de la France confiées par l'État au groupe CDC. Elles interviennent « en appui » de l'établissement public CDC dans des domaines concurrentiels : les entreprises (BPI Groupe avec une participation de 50 % du groupe CDC, Novethic et Qualium Investissement avec une participation de 100 %) ; l'immobilier (Icade et SNI, 100 %) ; les transports (Transdev) ; l'ingénierie (Egis) et l'infrastructure (CDC Infrastructure, 100 %) ; l'assurance (CNP assurances, 41 %) ; l'économie de la connaissance (France Brevet) ; l'environnement (Société forestière ; CDC Biodiversité, 100 % ; CDC Climat, 100 %) ; l'international (CDC International) ; le tourisme et les loisirs (Compagnie des Alpes, CDA, et Belambra) ; la confiance numérique (Informatique CDC, 100 %) et l'appui aux territoires (SCET, 100 %). Les deux principaux contributeurs aux résultats 2014 du groupe CDC sont Bpifrance et CNP Assurances. Afin de réaliser les missions qui lui sont confiées par l'État, le groupe CDC a ventilé ces missions en dix domaines d'action étroitement liés entre eux et exercés au niveau national (les directions régionales sont les partenaires privilégiés des collectivités territoriales) et international ; les interventions du groupe dans ces domaines d'actions prennent six modalités : « dépositaire, mandataire, prêteur, investisseur, opérateur, apporteur de solutions d'Ingénierie. »

Les questions du partage des rôles et de la coordination entre l'APE et la CDC doivent être posées. L'État actionnaire chercherait-il à atteindre ses objectifs patrimoniaux en confiant certaines missions à l'institution

publique APE et ses objectifs stratégiques en confiant d'autres missions à l'institution financière publique le groupe Caisse des dépôts ?

La création de la Banque publique d'investissement (BPI Groupe) par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre procède de cette coexistence entre un État actionnaire et un État investisseur institutionnel de long terme. La BPI Groupe, groupe public détenu à parité par l'État et la Caisse des dépôts, a pour principales missions l'accompagnement du développement des entreprises (les PME, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises) en proposant des services de financement adaptés à leurs besoins (*via* la filiale Bpifrance Financement) et en favorisant l'investissement en fonds propres directement ou *via* des fonds partenaires (Bpifrance Participations). La BPI Groupe intervient en partenariat avec les acteurs privés, en financement (cofinancement des investissements avec des établissements de crédit) comme en investissement (avec des fonds partenaires). Il agit en appui des politiques publiques conduites par l'État et les régions. Il cherche à développer des partenariats et à créer des synergies avec les acteurs régionaux afin de proposer une offre de financement en fonction des spécificités et des filières stratégiques régionales. Il constitue pour l'État actionnaire un outil central de sa politique publique de soutien au développement des entreprises françaises et notamment celles appartenant à des secteurs d'activité considérés par l'État comme stratégiquement déterminants pour la croissance française. L'État, *via* l'APE et le groupe Caisse des dépôts, en approuvant lors du conseil d'administration du 20 décembre 2013 le plan stratégique de BPI Groupe pour la période 2014-2017 a fait part de sa volonté de conduire une stratégie commune aux deux entités pour le développement des entreprises françaises.

4. Un corps de doctrine ambivalent, porteur de tensions et de contradictions entre logiques de politiques publiques et de valorisation patrimoniale

Les règles de fonctionnement dont est dotée l'APE, et qui ont été formalisées plus précisément, en 2010, puis en 2014, font aujourd'hui corps de doctrine dans la gestion du patrimoine des activités économiques détenues par l'État français. Cette doctrine entend jeter les bases d'un mode de gestion plus actif des participations de l'État vis-à-vis de ses entreprises en le fondant sur un double principe : de valorisation à long terme des actifs d'une part et de mobilisation du patrimoine pour conduire des politiques publiques d'autre part. Cette dualité peut être porteuse d'ambivalences et d'incertitudes, qu'il s'agisse d'investissements publics, d'influence et de contrôle de l'État, ou de règles de gouvernance.

4.1. *Un investisseur avisé en économie de marché ?*

L'objectif de l'APE de valoriser les actifs publics se veut en conformité avec la doctrine européenne dite de « l'investisseur avisé en économie de marché », en vigueur en matière de contrôle des « aides d'État ». Les traités et le droit dérivé de l'Union européenne considèrent en effet que les aides d'État (les subventions de tous types des collectivités publiques) aux entreprises qui affectent les échanges intracommunautaires, doivent être interdites, car elles peuvent fausser la concurrence dans le marché intérieur, sauf celles qui sont autorisées par les traités ou le droit dérivé en matière d'entreprises ou de secteurs, de territoires ou de personnes en difficulté, ainsi que de compensations d'obligations de service public⁶. C'est pourquoi, l'APE affiche l'objectif de veiller à la soutenabilité financière de la stratégie des entreprises publiques : assurer leur développement sur le long terme sans avoir à recourir à des aides d'État. L'État entend de surcroît pouvoir retirer de sa participation une rétribution lui permettant d'abonder son budget tout en affichant un comportement responsable à l'égard des entreprises. Dans un contexte de très forte contrainte budgétaire qui pousse à ramener, du fait des engagements européens, le déficit public à 3 % du PIB, les dividendes versés par les entreprises à participation publique à leur actionnaire intéressent bien évidemment fortement l'État actionnaire.

Ceci étant, la contrainte des textes et des normes de l'UE n'empêche pas l'APE de mettre en œuvre des objectifs publics spécifiques, qui diffèrent de ceux fixés par les détenteurs des grandes entreprises privées : il ne s'agit pas seulement de viser la maximisation de la valeur actionnariale ou un rapide retour sur investissement. L'État actionnaire se propose de contribuer à la création de valeur sur le long terme, à inscrire son action dans la durée. L'ordonnance de 2014 donne à cet égard les orientations pour que s'exerce un contrôle sur les stratégies d'entreprises qui semblent traduire l'expression d'une réelle volonté politique. C'est le cas en particulier du contrôle qu'on entend exercer sur les entreprises stratégiques des secteurs sensibles en matière de souveraineté ou encore dans l'accompagnement du développement, de la consolidation d'entreprises nationales dans des secteurs et des filières stratégiquement déterminants pour la croissance économique.

6. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a été amenée à préciser que lorsqu'une mesure accordée par l'État à une entreprise peut être considérée comme effectuée dans des conditions qui auraient été acceptées par un investisseur privé agissant dans les conditions normales d'une économie de marché, elle ne peut être constitutive d'une aide d'État (C-124/10 P du 5 juin 2012).

4.2. Le renforcement de l'influence et du contrôle de l'État

Pour atteindre ces objectifs, l'APE peut mobiliser notamment, dans la tradition française héritée des années 1960 au milieu des années 1980 (Morin, 1984 ; Bance, 1988), des dispositifs permettant de conforter la stabilité de l'actionnariat à participation publique et de renforcer le pouvoir d'influence ou de contrôle de l'État actionnaire. Ces dispositifs sont divers. Pour garantir le contrôle des pouvoirs publics, la loi fixe dans les entreprises publiques stratégiques des seuils minima de détention publique du capital : 100 % pour RTE, 70 % pour EDF, 50 % pour ADP et un tiers pour GDF Suez. L'État réunit également dans de nombreuses autres entreprises des minorités de blocage. Au-delà de ces dispositifs, l'État peut coordonner l'action de divers détenteurs publics de titres de propriété pour exercer un pouvoir de contrôle. Des accords ou conventions avec les directions d'entreprises ou groupes d'actionnaires sont aussi parfois réalisés pour atteindre un seuil minimal dans les conseils d'administration ou de surveillance permettant de faire valoir les orientations stratégiques de l'autorité publique.

La volonté de garantir le contrôle de l'État actionnaire tout en facilitant l'augmentation du capital des entreprises s'est encore affirmée en jouant sur l'exercice du droit de vote des actionnaires. Cela a conduit à la création en 1983, après l'utilisation depuis 1957 de tels titres de propriété dans le secteur pétrolier, de certificats d'investissement qui s'assimilent à des actions sans droit de vote. La possibilité pour les entreprises de recourir à l'émission d'actions sans droit de vote s'est ensuite généralisée avec l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004, dont l'objectif était de préserver le contrôle des actionnaires historiques. Avec la loi du 29 mars 2014 « visant à reconquérir l'économie réelle », dite « loi Florange », une étape supplémentaire a été franchie en généralisant à l'ensemble des entreprises un dispositif déjà existant dans certaines : les actions à droits de vote double. Il s'agit de stabiliser l'actionnariat en récompensant les actionnaires qui conservent leurs actifs par un doublement de leur droit de vote⁷. En favorisant l'actionnariat de long terme, on entend s'opposer aux comportements opportunistes et spéculatifs des *hedge funds* ou à des prises de contrôle hostiles suscitant des fermetures de sites industriels. Mais ces mesures apparaissent également comme tout particulièrement utiles à l'État actionnaire : lui permettre de maintenir voire de renforcer son pouvoir de contrôle dans les entreprises tout en vendant ses titres de propriété pour réduire son déficit⁸. Sa mise

7. Ce doublement intervient dans les sociétés cotées après une détention des actions de deux à quatre ans. On peut s'y opposer par une majorité des deux tiers des votants en assemblée générale.

8. Une étude Exane BNP-Paribas de mars 2015 citée par *Les Échos* (<http://business.lesechos.fr/directions-financieres/02118843479-1-etat-voit-double-110913.php>) montre que l'État pourrait engranger plus de 16 milliards d'euros sans perdre de son pouvoir de décision, en réduisant notamment de 10 % son capital chez EDF, de 11,7 % chez GDF Suez et de 10,7 % chez Orange.

en œuvre n'a pas manqué de susciter des oppositions, comme celles de la direction de Renault, qui a dénoncé en 2015 un renforcement du pouvoir de contrôle de l'État lui permettant, grâce à ce dispositif et par l'acquisition de titres de propriété supplémentaires, d'obtenir une minorité de blocage.

Ces dispositifs de renforcement du pouvoir de contrôle ou d'influence de l'État procèdent également de la volonté affichée de maximiser le « rendement stratégique » des entreprises à participation publique, mais il ne fait pas l'objet d'une réelle spécification : on ne dispose pas de définition précise, ni de méthodologie et moins encore d'indicateurs quantitatifs de mesure le concernant. Il apparaît par ailleurs que l'APE n'intervient pas de manière concertée avec la CDC, investisseur institutionnel présent dans le capital de très nombreuses entreprises, qui pourrait jouer un rôle d'appoint et compléter le dispositif plutôt que d'être trop souvent un « actionnaire dormant ». Cette absence de contenus et de données tangibles et transparentes sur les outils d'aide à la décision publique concernant le rendement stratégique interpelle sur la conformité des moyens mis en œuvre vis-à-vis des orientations affichées. Elle questionne également sur la capacité d'expertise, l'APE ne comptant qu'une cinquantaine de personnes (et avec un assez fort *turn over*), pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie de l'État face à un grand nombre d'entreprises dotées quant à elles d'une forte capacité d'expertise, disposant de multiples sources d'information et d'une grande connaissance de leurs activités propres et bénéficiant de ce fait d'asymétries structurelles d'informations et de compétences (Bauby, 2015). Le rapport de la Cour des comptes sur le budget 2014 qui indique que « l'Agence des participations de l'État ne dispose pas encore d'un dispositif de contrôle interne documenté et structuré de son périmètre de gestion » (Cour des comptes, 2015, § 136, p. 31) souligne également la faiblesse de certains outils d'analyse de l'APE.

4.3. *Quelles règles de gouvernance ?*

Les règles de gouvernance posées par la loi du 2 janvier 2014, que l'on peut aussi rattacher à la volonté d'obtenir le meilleur rendement stratégique possible des entreprises publiques, questionnent également sur la mise en œuvre de missions et de politiques publiques. On entend en effet faire adopter à l'État actionnaire les règles applicables au droit commun des sociétés pour donner plus de souplesse, réduire les lourdeurs de gestion des entreprises publiques. Se référant à la nécessaire « modernisation », il s'agit de redonner aux sociétés dans lesquelles l'État est majoritaire plus de flexibilité pour adopter la meilleure gouvernance possible. Sont ainsi supprimées les tailles impératives des conseils afin de mieux prendre en compte la réalité et les besoins des entreprises. Et il devient possible pour l'État de désigner des administrateurs issus d'autres horizons que celui des agents publics pour renforcer la professionnalisation de l'État par la création d'un comité des nominations de l'État actionnaire. On se place ici

aussi plus largement dans une perspective de normalisation des instances de gouvernance et de gestion du patrimoine de l'État qui s'inscrit dans la continuité d'orientations de long cours : rapport Nora de 1967 sur la lourdeur de gestion des entreprises publiques et la nécessité d'en accroître l'autonomie (Nora, 1967) ; rapport Viénot de 1995 sur la réforme des conseils d'administration des entreprises (Viénot, 1995) ; rapport Bouton de 2002 sur l'éthique et la transparence (Bouton, 2002) ; rapport Clément de 2003 visant à réhabiliter l'actionnaire, à responsabiliser le conseil d'administration et à clarifier les pratiques de rémunérations (Clément, 2003).

Si le besoin actuel de professionnalisation, d'amélioration de la qualité de l'expertise, de souplesse de gestion et plus encore de transparence dans la gestion du patrimoine public est indiscutable, on peut aussi se demander s'il ne s'agit pas d'une étape supplémentaire dans la banalisation des comportements publics et s'interroger sur le contenu des missions publiques assignées aux entreprises. Pour reprendre la phraséologie de l'APE, cela peut-il contribuer à prendre en compte la réalité et les besoins... mais cette fois de l'action publique ? S'il n'est bien sûr pas possible de formaliser précisément les missions afin de coller aux réalités des besoins d'action publique et de leurs évolutions, la logique de politique publique, économique, industrielle, sociale, environnementale et/ou territoriale de l'actionnariat public peut s'en trouver édulcorée. Il serait au contraire très utile de renforcer l'action des entreprises publiques notamment dans le cadre de politiques environnementales (Bance, 2015c)

Les récents déboires de la filière électronucléaire française illustrent cependant, par-delà les problèmes liés aux remises en cause de son activité après l'accident nucléaire de Fukushima, les difficultés de coordonner efficacement avec la doctrine actuelle, la gouvernance de plusieurs entreprises publiques comme AREVA et EDF pour remplir une mission d'intérêt général. On peut aussi y voir les effets pervers d'une culture de l'entre soi et le besoin de dépasser les pratiques courtisanes dans l'attribution des fonctions de direction.

C'est ainsi que l'APE n'est aujourd'hui pas une véritable « Agence », disposant d'une autonomie de gestion, de moyens autonomes d'investigation, mais un service du ministère de l'Économie, dépendant directement du ministre. Elle n'est en charge que de la fonction « actionnaire » de l'État, sans relations explicites avec les fonctions de réglementation, de régulation, d'orientation stratégique. Si elle a en charge les relations avec les entreprises publiques et leur management, il ne semble pas exister d'interfaces organisées avec les autres instances publiques concernées – telles que le commissariat général à la stratégie et à la prospective ou le commissariat général à l'égalité des territoires –, et plus largement avec l'ensemble des acteurs et parties prenantes.

5. Quelles perspectives ?

Si la création de l'APE et les orientations données à la CDC permettent à l'État de disposer de bien meilleurs moyens d'orientation et de contrôle, elles laissent subsister nombre d'incertitudes et d'ambivalences, de tensions entre deux objectifs de l'État actionnaire français entre des logiques de mise en œuvre de politiques publiques et celles qui privilégient la valorisation patrimoniale.

Sur cette base, deux trajectoires sont concevables, qui peuvent être diamétralement opposées.

La première trajectoire conduirait à remettre en cause radicalement le contenu, les objectifs et missions spécifiques que l'État peut assigner à son patrimoine. En s'inspirant de l'analyse orthodoxe qui considère l'État actionnaire comme un très mauvais gestionnaire, on normaliserait alors toujours plus étroitement ses comportements sur celui d'un « actionnaire avisé privé⁹ ». Dans cette perspective, l'État actionnaire se placerait dans une logique patrimoniale de gestion de ses actifs en valorisant son capital, à l'instar des comportements des *hudge funds*, afin de répondre aux besoins de financement public de court et/ou de long termes. Une telle banalisation des comportements de l'État ferait alors renoncer aux logiques de politique publique et d'ancrage territorial. Cela retirerait également à l'État des capacités d'action pour lutter contre les aléas conjoncturels et amplifierait certainement la cyclicité de l'économie nationale.

La seconde trajectoire serait *a contrario* de repenser l'action de l'État actionnaire pour la mettre plus efficacement en adéquation avec les besoins de déploiement d'objectifs stratégiques de développement et de cohésion économique, sociale, environnementale et/ou territoriale.

Cela conduirait à repréciser le corps de doctrine en corrigeant les travers d'une action publique à la française très imprégnée de la culture hiérarchique, de l'entre soi et des pratiques courtisanes. La mise en place de nouvelles gouvernances pourrait continuer à prendre appui sur la tradition de la gestion tripartite initiée dans l'après-guerre et dans la loi de démocratisation du secteur public de 1983, en développant une plus grande participation de tous les acteurs et parties prenantes concernés, les consommateurs-citoyens comme les personnels et organisations syndicales, le parlement comme les élus locaux.

Cela impliquerait d'être plus transparent sur les objectifs, les orientations et la stratégie de l'État dans son rôle d'actionnaire. Cela supposerait de clarifier la doctrine en la mettant en cohérence avec une logique proactive, telle par exemple que celle évoquée dans le chapitre 1 de cet ouvrage, de développer à cet égard une méthodologie, des outils d'analyse clairement affichés permettant de mesurer ce que l'on pourrait définir comme « le

9. Voir à cet égard l'encadré 2 ci-dessous.

rendement sociétal du patrimoine de l'État », intégrant tous les *inputs*, *outputs* et *outcomes* de l'action des entreprises publiques, économiques, financiers, sociaux, environnementaux, etc., dans le temps comme dans l'espace.

Pour ce faire, l'État actionnaire a besoin de développer d'une part ses propres capacités d'expertise et d'autre part de prendre appui et de faire converger celles qui existent dans la société, afin d'être mieux à même de définir et de mettre en œuvre des orientations stratégiques.

Cela supposerait également de disposer de réelles marges de manœuvre en œuvrant au plan européen avec ses partenaires pour dépasser la doctrine de l'investisseur avisé en économie de marché et la suspicion à l'égard des aides d'État et plus généralement de toute forme d'action publique, pour la relégitimer et redonner toute leur place aux entreprises publiques en tant qu'outils, parmi d'autres, nécessaires à l'action publique au XXI^e siècle.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, une telle dynamique permettrait sans doute également d'améliorer *in fine* les résultats en termes patrimoniaux de l'État actionnaire.

État stratège, politique industrielle et entreprises publiques

Entretien avec David Azéma

Ancien haut fonctionnaire, David Azéma a notamment exercé diverses fonctions de direction au sein du groupe SNCF comme dans le secteur privé. Il a, durant deux ans, dirigé l'Agence des participations de l'État.

L'échange reproduit ci-dessous a été recueilli par Jacques Fournier, dans le cadre de la préparation de sa contribution sur l'organisation de l'État stratège.

Le sujet abordé rejoint très directement celui de la recherche présentée dans la contribution de Philippe Bance, Pierre Bauby et Nathalie Rey.

La position exprimée par David Azéma diffère de celle des auteurs de ces contributions. C'était une raison supplémentaire de lui demander de faire part de son expérience.

L'État peut-il être stratège ?

D. A. – L'État peut bien entendu porter et mettre en œuvre des stratégies de long terme. Cela a clairement été le cas, par exemple, dans le domaine de la défense, avec le choix d'une stratégie de dissuasion nucléaire. C'est aussi vrai en matière économique. L'État français a ainsi fait, tout au long de la seconde moitié du ^{xx}e siècle, un choix stratégique lourd de conséquences, celui de l'Union européenne, de ses traités et de son système de régulation et de droit ! Ce choix me conduit d'ailleurs à douter qu'il puisse, dans le même temps, mettre ses participations dans des entreprises au service d'une « stratégie industrielle » comme on pouvait le concevoir dans l'après seconde guerre mondiale. Peu le comprennent et le secteur des entreprises publiques ou à capital public révèle un hiatus particulièrement fort, une partie de l'appareil d'État continuant – dans les faits comme dans le droit qu'il produit – à considérer que l'État, dans ses relations avec les entreprises qu'il contrôle ou dont il est au capital, doit échapper au droit commun et disposer de prérogatives extraordinaires pour imposer une stratégie, alors que ces prérogatives sont souvent en contradiction avec les droits reconnus aux autres actionnaires ou la responsabilité donnée aux dirigeants de ces entreprises. Alors que les traités comme la jurisprudence communautaire conduisent à une distinction beaucoup plus nette entre la puissance publique actionnaire et la puissance publique régulatrice ou inspiratrice de stratégies économiques, la France se caractérise encore par la conviction que c'est au travers de sa présence au capital d'entreprises que l'État peut mettre en œuvre des « stratégies industrielles ». Pourtant de nombreux exemples devraient nous faire douter de ce dogme.

Quels exemples ?

D. A. – Je peux évoquer la politique des transports mais j'aurais également pu choisir l'énergie. Parce qu'il est propriétaire de SNCF et RATP, l'État surpondère ces deux sujets et s'est avéré peu capable de concevoir une stratégie de transports réellement multimodale, visant à la meilleure utilisation des moyens de transport existants, sous contrainte budgétaire. En outre, parce qu'il estime que SNCF et RATP doivent être des instruments de sa politique sans considération de sa soutenabilité financière, l'État peut se permettre de les pousser à des décisions stratégiquement contestables et essentiellement dictées par des impératifs de court terme, des effets d'annonce, souvent au détriment des entreprises elles-mêmes. Un État stratège aurait-il ignoré la solution que représente le car à longue distance pendant autant d'années? Un État stratège aurait-il lancé quatre chantiers de lignes à grande vitesse en ignorant, tout à la fois, le besoin prioritaire de remise à niveau du réseau classique, l'impossibilité de financer ces lignes par le surcroît de recettes voyageurs et l'effet insupportable d'accordéon sur les entreprises de travaux publics d'une telle absence de lissage dans le temps? Un État réellement stratège accepterait-il de maintenir et de développer ses équipements de transport public largement à crédit, en réduisant encore et toujours la part financée par les voyageurs, sans en reconnaître l'effet dans ses comptes et en faisant porter la charge par des « entreprises » qui dans un monde normal auraient déjà recherché la protection du tribunal de commerce? Enfin, dans le domaine de l'aérien, un État stratège et féroce d'« aménagement du territoire » aurait-il renoncé au formidable instrument de développement local que représenteraient des plates-formes aéroportuaires de province reliées au monde pour soutenir exclusivement le *hub* de Paris? Les décisions publiques sont le produit de longs et lents compromis, la stratégie – en particulier industrielle – c'est avant tout un choix d'allocation de ressources, sous contraintes, parfois brutal. Bien souvent, l'État réputé « stratège » ne peut se résoudre à assumer cette clarté : celle du choix stratégique explicite. L'évitement devient alors une tactique, pas une stratégie.

Faut-il pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain et oublier les grandes réussites de la stratégie industrielle conduite par l'État, en particulier au travers de ses entreprises : la filière nucléaire, le TGV, Airbus et les industries de l'aéronautique et de la défense ?

D. A. – Les « succès » dont vous parlez mériteraient d'être nuancés. En matière nucléaire, les difficultés actuelles de la filière peuvent faire douter des mérites de notre « modèle ». Le TGV est un formidable outil de transport dont les Français bénéficient mais ce n'est pas une filière industrielle d'exportation, à la différence du tramway et du chemin de fer classique. Enfin, les industries aéronautiques et de défense sont une parfaite illustration du fait que l'actionariat public est bien moins déterminant que le soutien public à la recherche et développement, que la commande publique ou que l'appui à l'exportation, dans le développement d'une filière d'excellence. Il est d'ailleurs effrayant de voir que depuis 30 ans ce sont toujours les mêmes « succès nationaux » qui sont cités. Être stratège aujourd'hui, est-ce vouloir se raccrocher à ce qui a fait le succès de certaines

industries en France dans un environnement historique et technologique très différent ou est-ce reconnaître que le temps de la manufacture de Saint-Gobain ou du Plan calcul est révolu? Dans une économie globalisée, où les principales capitalisations boursières n'existaient pas il y a 30 ans, où la capacité d'innovation et l'accès au capital sont des facteurs clefs de réussite, le développement d'une stratégie industrielle pour notre pays passera-t-il par la présence de l'État au capital de grandes entreprises publiques? J'en doute pour au moins trois raisons. Première raison, la contradiction fondamentale entre la mission de protection dévolue à l'État – en particulier en France – et les exigences de la stratégie d'entreprise: l'État sera toujours plus lent et moins efficace pour abandonner des activités dépassées technologiquement ou économiquement et redéployer le plus rapidement possible ses ressources sur des secteurs porteurs. Il sera toujours tiraillé entre les exigences de rentabilité de l'entreprise et la pression sur ses prix comme sur l'emploi et les salaires. Deuxième raison, la sociologie de la bureaucratie d'État ne prédispose ni à l'innovation, ni à la performance, les critères qui font la carrière ne poussent pas en ce sens. Placer le sort de certaines entreprises françaises entre les mains de « contrôleurs » qui n'auront de cesse de vouloir se substituer aux dirigeants sans prendre pour autant leurs responsabilités n'est pas un service à leur rendre. Troisième raison, expliquée d'ailleurs par la précédente, l'État n'a pas été en mesure de se donner le cadre juridique et les compétences pour se protéger contre la tentation de l'intervention directe et exercer professionnellement et avec une efficacité suffisante ses fonctions d'actionnaire. Des progrès ont été enregistrés depuis une bonne dizaine d'années et, tant que l'État fera le choix d'être actionnaire direct, il faudra faire le pari d'améliorer encore la manière dont il exerce cette fonction, mais c'est un rocher de Sisyphe.

Il n'y a donc, selon vous, pas de place pour un État stratège dans le domaine industriel?

D. A. – Bien au contraire mais à condition de reconnaître que les modalités d'intervention du milieu du xx^e siècle ne sont plus aujourd'hui les bonnes. Favoriser l'éducation et la recherche, mettre en place un écosystème permettant au capital de se déployer sur des entreprises innovantes et les accompagner dans leur croissance – Bpifrance y contribue avec réussite mais la nécessité d'injecter du capital public est une forme de reconnaissance de notre échec par ailleurs –, accroître toujours l'attractivité de notre territoire en le rendant accueillant pour les investisseurs, encourager l'internationalisation de nos entreprises, voilà autant d'outils stratégiques entre les mains de la puissance publique, autrement plus efficaces pour bâtir la France industrielle de demain que la détention directe de participations dans des entreprises qui a en outre pour effet d'effrayer les actionnaires étrangers et d'interdire à nos « champions nationaux » d'être des consolidateurs mondiaux.

Sources et références bibliographiques

Loi 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Loi 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

Loi 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

APE, 2014, *Lignes directrices pour l'État actionnaire*, http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Textes_de_reference/Lignes_directrices_de_l'Etat_actionnaire_-_17_03_2014.pdf.

BANCE P., 1988, « Sur l'approche matricielle des rapports de propriété et la théorie du contrôle », *Revue économique*, vol. 39, n° 2.

— (dir.), 2015a, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

—, 2015b, « Entreprise publique et politique économique : une combinatoire d'avenir », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

—, 2015c, « Public enterprises and production of global public goods : the effectiveness of internalizing public missions in relation to climate issues », *Annals of Public and cooperative economics*, vol. 86, n° 4.

BARBIER DE LA SERRE R. (dir.), 2003, *L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*, Paris, La Documentation française.

BAUBY P., 2015, « Remettre à l'endroit... le "rapport principal-agent" », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

BOUTON D., 2002, *Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées*, rapport AFEP-CNPE.

CLÉMENT P., 2003, *Rapport d'information sur la réforme du droit des sociétés*, Assemblée nationale, n° 1270.

Conseil d'État, 2012, *Les agences, une nouvelle gestion publique*, Paris, La Documentation française.

Cour des comptes, 2015, *Certification des comptes de l'État. Compte d'affectation spéciale, Participations financières de l'État. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014*, 27 mai.

DOUSTE-BLAZY P., 2003, *Rapport au nom de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision*, Assemblée nationale, n° 1004.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2001, *L'État actionnaire*, Paris, La Documentation française.

—, 2003, *L'État actionnaire*, Paris, La Documentation française.

MORIN F., 1984, *La théorie économique du patrimoine*, Paris, Ellipses.

NORA S., 1967, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française.

REY N., 2015, « Le système financier français face à ses missions d'intérêt général : le choix d'une internalisation par les établissements privés », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

VIÉNOT M., 1995, *Le conseil d'administration des sociétés cotées*, rapport du groupe de travail Association française des entreprises privées (AFEP) et du Centre national du patronat français (CNPF).

Chapitre 8

L'État stratège et ses entreprises publiques : conserver au Québec la tradition du *arm's length* britannique ou importer le nouveau modèle français ?

Luc BERNIER et Taïeb HAFSI

1. État providence, État stratège, État réduit ?

L'État stratège à la française que prônait le rapport Blanc (après Pierre Bauby) est devenu un modèle qui intéresse d'autres États et des chercheurs ailleurs dans le monde (Côté *et al.*, 2009). Un État stratège n'est pas un État amoindri, mais un État qui peut être moins engagé dans l'opérationnel en laissant parfois plus de place aux autres acteurs pour la réalisation de ce qu'il a prévu de faire. L'État stratège doit être capable de développer une vision d'ensemble de son action et de coordonner celle des organisations qui le composent, même les plus autonomes. C'est aussi un État capable idéalement de prospective. Lorsqu'il est question d'État stratège, on pense à un État plus modeste (Commissariat général au plan, 1993), recentré sur ses missions les plus importantes. Pour définir ces missions, il y a la concertation à l'européenne qu'elle soit scandinave ou germanique où la politique économique est négociée (Senghaas, 1984). Il y a des États quasiment sans capacité comme Haïti où même si une politique économique y était conçue, les possibilités de la mettre en œuvre seraient très limitées. Il y a aussi eu la tradition de l'État entrepreneur en Amérique latine ou en Asie que les prescriptions du consensus de Washington ont eu tendance à brimer. Il y a aussi l'État dans la tradition anglo-saxonne où la stratégie est plus discrète pour ne pas dire camouflée, où on laisse souvent les bénéfices de l'intervention du public au secteur privé (Mazzucatto, 2013). Il n'y est guère question de stratégie mais de pragmatisme. On cherche à résoudre les problèmes qui se posent selon un mode plus itératif. Il y a eu l'État providence puis l'État du nouveau management public (NMP). Selon certains, il y a depuis l'État néo-wébérien (Pollitt et Bouckaert, 2011). Celui-ci aurait conservé les principes de l'État providence mais incorporé les méthodes du second. Il ne reste ou ne resterait de l'introduction des méthodes du privé dans la sphère publique que prônait le NMP que la

gestion de la performance. Celles-ci n'ont de sens que si l'État a développé une capacité de planification stratégique (Bernier *et al.*, 2014).

L'État stratège doit avoir une valeur ajoutée, avoir un savoir-faire. Ce n'est plus l'État pensé lors des années du keynésianisme mais un État quelque peu réduit à cause des contraintes budgétaires (Côté *et al.*, 2009). À l'instar de nombreux pays européens, il est possible d'avoir un État fortement développé et un niveau de vie très élevé, mais il faut s'ajuster aux pressions de l'économie internationale (Schrapf, 2000). Cet État partage désormais la définition de l'intérêt général avec diverses parties prenantes dans la société. Ce partage ne veut pas dire qu'il ne doit pas être capable de penser par lui-même. C'est une dimension difficile à conserver en période d'austérité. Il est tellement plus facile de couper les services « staff » que la prestation de service directe à la population. Pourtant, pour qu'un État stratège soit possible, il faut protéger cette capacité et maintenir une capacité de développer une vision. Entre l'État planificateur de tradition européenne et l'impression de quasi-absence de l'État que donne le système politique américain avec lequel il est toujours comparé et avec lequel il se trouve en concurrence, il y a eu la tradition canadienne. L'État y est plus important que chez les voisins du sud mais moins qu'en Europe. Il ne s'agit pas ici autant de taille de l'État que de son rôle et de sa capacité à être stratégique, capacité partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces qui se concertent mais pas toujours autant que dans d'autres fédérations comme l'Australie par exemple.

Même si un État dit stratège ne le fait pas forcément lui-même, il doit avoir la capacité d'agir. Ses choix stratégiques doivent pouvoir être mis en œuvre. Il se peut aussi que son choix de moyens pour mettre en œuvre ses politiques constitue par lui-même la stratégie privilégiée. En d'autres termes, il se peut que le choix de structures organisationnelles soit lui-même la stratégie. Ce choix doit être conscient. En se basant sur l'analyse faite dans le chapitre précédent de l'Agence des participations de l'État et malgré les lacunes observées par Bance, Bauby et Rey et en nous servant du cas québécois comme exemple, nous voulons démontrer que l'État français ou ce qu'est devenue la tradition ou le modèle de planification à la française puis d'État stratège pourrait être exporté et devrait l'être. L'État français s'est réinventé (Levi, 2006). Malgré des difficultés dans la mise en œuvre, la capacité de l'État français à faire de la stratégie dans le domaine économique et à dessiner une politique industrielle est sans égal dans le monde anglo-saxon et même dans la portion la plus francophone de celui-ci.

2. Les entreprises publiques au Canada et au Québec

Dans la construction de l'État depuis le début de la colonisation, les entreprises publiques ont été importantes au Canada, notamment pour suppléer aux carences du marché et remplacer la faible capacité de régulation étatique sur le privé (Roberts, 2010). Pour les gouvernements provinciaux qui

ne contrôlent pas tous les instruments de politique, elles ont permis d'avoir des politiques autonomes de développement économique (Bernier, 2011). Nulle part au Canada cette utilisation des entreprises publiques n'a été plus poussée qu'au Québec (Bernier et Simard, 2007) mais même dans ce cas, on peut se demander si la stratégie a été déficiente. Créer l'organisation a souvent semblé être la stratégie en elle-même et l'entreprise publique devait se débrouiller sans grandes directives. Les entreprises publiques n'ont jamais été vues comme un ensemble mais comme des organisations spécialisées chacune dans un domaine ou secteur industriel sans grands liens entre elles. Celles qui sont les plus autonomes des organismes gouvernementaux devaient être les outils d'un rattrapage alors jugé urgent dans tous les secteurs de l'économie québécoise par rapport au développement ailleurs en Amérique du Nord. La croissance des institutions gouvernementales québécoises ne s'est pas toujours faite dans l'ordre (Bernier, 2009). Elles furent plus improvisées que planifiées (Parenteau, 1980). Créer itérativement les instruments a longtemps tenu lieu de stratégie. Les politiques ne sont venues que dans le courant des années 1970. Dans un rapport récent sur la révision des programmes gouvernementaux, on note encore « l'absence d'une politique de développement économique et d'orientations clairement établies conduit à la multiplication des outils et à la dispersion des efforts » (Gouvernement du Québec, 2015. p. 91). Les auteurs du rapport ajoutent que les efforts gouvernementaux dans l'économie sont éparpillés tout en suggérant eux aussi que l'État devrait être stratège.

Pour les entreprises publiques québécoises, leur lien avec l'État québécois s'est fait historiquement par l'entremise de leur ministère de tutelle et avec le ministère des Finances qui représente l'actionnaire. Ce dernier demande un certain rendement à ses entreprises, rendement nécessaire à son équilibre budgétaire. Ce sont les ministères de tutelle qui sont intéressés par la mission de politique publique. Il peut y avoir d'autres formules. L'État français a créé une agence des participations pour gérer son lien avec ses entreprises publiques et ses participations dans des entreprises partiellement privatisées. C'est l'agence qui gère plus de 110 millions d'euros d'actifs (dans EDF, DEXIA, GDF Suez, Air France, Renault, Orange, Airbus, etc.), que l'État soit actionnaire majoritaire ou minoritaire. L'agence doit s'assurer de la réussite de la politique industrielle française : entreprises stratégiques résilientes, structuration de secteurs économiques, etc. Le gouvernement français y a regroupé les personnes et les acteurs qui développaient la vision stratégique au ministère des Finances¹. Mais qui le fait au Québec ? Nous allons l'examiner pour montrer qu'il est raisonnable que, malgré ses limites (voir chapitre 7 ci-dessus), le modèle français puisse servir de modèle.

1. Voir <http://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat>.

3. Les entreprises publiques aujourd'hui

La nécessité d'une capacité stratégique et d'une vision de ce que doivent accomplir les entreprises publiques a pris une nouvelle importance depuis la crise de 2008 et même avant, au Canada comme ailleurs. L'expérience des dix dernières années a démontré aussi qu'un certain nombre de fonctions qui avaient été déléguées au secteur privé ou au tiers secteur ont été réintégrées dans les administrations publiques. On a renationalisé des services d'eau, d'électricité, etc. (Warner, 2011; McDonald et Ruiters, 2012; Bernier, 2015). Avec la crise de 2008, les gouvernements américain et canadien aussi sont devenus propriétaires de General Motors qui aura été temporairement une entreprise publique (Rattner, 2010). On a aussi « corporatisé » la prestation de services publics en la faisant exécuter par des entreprises publiques ou des organisations proches d'elles (Christensen et Laegreid, 2003; Eracovic et Powell, 2006). De plus, du moins dans un certain nombre de secteurs, l'efficacité de ces entreprises se compare à celle des entreprises privées (Lanoue et Hafsi, 2010; Kowalski *et al.*, 2013). Pour être légitimes, celles-ci doivent faire des profits. Les entreprises publiques ont besoin de performance et de légitimité (Bruton *et al.*, 2010). Cette évolution s'est souvent faite au détriment de la mission d'intérêt général. Avec la création d'organismes plus autonomes, on a parfois privilégié la tâche spécialisée à accomplir au détriment de la coordination d'ensemble.

Les entreprises publiques d'aujourd'hui ne sont plus les entreprises des grandes vagues des nationalisations de l'après 1945. Il y a une importance accrue accordée à la rentabilité et les entreprises publiques sont plus autonomes que par le passé (Rentsch et Finger, 2013) alors que les réformes des dernières décennies dans le secteur public devaient également laisser plus de marge de manœuvre pour les gestionnaires (Pollitt et Bouckaert, 2011). Les portefeuilles d'entreprises possédées par les gouvernements ont changé, elles sont davantage dans le domaine financier et moins en concurrence avec le secteur privé que par le passé (Lévesque, 2003; Bernier et Farinas, 2010; Bernier, 2011b). Selon une étude de 15 cas menée l'an dernier dans 9 pays, certaines d'entre elles sont devenues de grands conglomérats offrant de multiples services publics, avec également des activités internationales et des modes de gouvernance sophistiqués, et elles font des profits (Bernier, 2015). Toutefois, leur utilité comme instruments de politique et leur performance semblent mal comprises (Florio, 2014; Millward, 2011). Elles sont tiraillées entre l'entrepreneuriat public nécessaire et les logiques multiples entre lesquelles elles doivent fonctionner, comme nous le verrons ci-dessous.

Les entreprises publiques développent leur stratégie : faire preuve d'entrepreneuriat, mais aussi intégrer les logiques multiples auxquelles elles sont assujetties, dont les missions de politique économique que veut confier l'État à ses entreprises publiques (Bernier et Charbonneau, 2015). Ce sont des organisations complexes dont la gouvernance est particulière mais où se développe aussi un entrepreneuriat public. Les logiques institutionnelles

sont internalisées, interprétées et modifiées pour former la stratégie de ces organisations hybrides (entre le marché et l'État) et rendre possible leur mise en œuvre.

Il faut comprendre comment les gouvernements définissent les missions, les critères de performance, les mécanismes de gouvernance de leurs entreprises publiques dans un environnement qui a beaucoup changé (Bernier, 2010). Aussi, faut-il apprécier la manière dont ces missions sont internalisées, c'est-à-dire interprétées, transformées dans le processus de management stratégique des entreprises. Il n'est pas évident que l'État ait un contrôle suffisant sur ses entreprises. Par conséquent, il faut évaluer la performance de ces entreprises publiques en fonction des objectifs de politique, tout en tenant compte de leur activité technologique principale et des politiques et programmes qu'elles développent de manière autonome (Hafsi, 1989; Bernier et Charbonneau, 2015). De plus, il faut réaliser que l'environnement institutionnel est devenu plus complexe avec de multiples régulateurs au niveau local, national et en relation avec les engagements internationaux dans le cadre de l'ALENA² ou avec l'Union européenne (Rentsch et Finger, 2013), et pour le Québec avec des directives supplémentaires au Canada venant des organismes centraux comme le Conseil du Trésor.

4. Qui décide des politiques à mettre en œuvre ?

Le cas québécois

Pendant longtemps, la recherche sur les entreprises publiques a cédé le pas à celle sur les privatisations. La recherche présentée ici a été faite dans le but d'étudier l'opportunité de la création d'un partenariat de recherche entre l'État, les sociétés d'État et le monde universitaire pour nourrir la réflexion sur le sujet et revaloriser les travaux du CIRIEC international. Elle est basée sur une recherche documentaire et des entrevues avec des hauts fonctionnaires et des cadres supérieurs de sociétés d'État en poste ou à la retraite au Québec. Elle présente la difficulté de développer une vision stratégique d'ensemble pour les entreprises publiques dans le modèle canadien actuel. Nous voulions interroger, pour des entrevues d'un maximum d'une quarantaine de minutes, des décideurs de quelques ministères et de sociétés d'État (sauf pour une entrevue qui a duré 75 minutes). Ces entrevues ont eu lieu en mars 2015. Il s'agissait ici d'une recherche exploratoire qui devait mener à des travaux plus approfondis sur la gouvernance de ces entreprises dans une perspective de gestion stratégique. Les interviewés sont ou ont été sous-ministres en titre, associés ou adjoints et hauts dirigeants de sociétés d'État. Ils ont eu au cours de leur carrière des emplois variés, ayant dans

2. Accord de libre-échange nord-américain.

plusieurs cas occupé des postes tant dans les entreprises publiques que les ministères. Des notes manuscrites ont été prises lors de ces entrevues puis ont été transmises aux personnes interrogées pour s'assurer de la conformité de leurs propos avant d'être reprises pour former un tout cohérent.

Le grand enjeu qui ressort des entrevues n'est pas celui de la gouvernance corporative qui a été l'objet de la loi de 2006 mais la manière dont les politiques publiques doivent être mises en œuvre par les sociétés d'État. Le défi principal est celui de la dynamique de l'autonomie relative de celles-ci sur le plan de la gestion et de la nécessité de mettre en œuvre des politiques de développement économique. Est-ce que les politiques sont formulées par les ministères ou les sociétés d'État? Il n'y a pas au Québec de stratégie d'ensemble pour les entreprises publiques ni de mécanisme pour qu'il y en ait une. Malgré les efforts faits pour améliorer la gouvernance par la loi cadre, il n'y a toujours pas de concertation formelle entre les entreprises publiques, chacune étant spécialiste de son domaine. Le seul effort qui a été fait pour mieux coordonner certaines activités a été de fusionner la Société générale de financement (SGF) et Investissement Québec, un cas de stratégie par changement de structure. Le partage des tâches entre le ministère de tutelle et Investissement Québec reste encore à clarifier. La grande question qui ressort des entrevues sur les entreprises publiques québécoises est donc celle de leur utilisation comme outils de développement économique. Entre ce que les ministères espèrent et ce que les sociétés d'État veulent et peuvent faire, peut-on trancher? Comment et à quel point peut-on et doit-on empêcher les sociétés d'État de se substituer aux ministères pour faire des politiques publiques? Ces questions ne sont pas résolues. Lorsqu'elle développe ses programmes pour mettre en œuvre la politique l'entreprise publique décide autant que son ministère de tutelle. La situation que décriait Parenteau dans les années 1970 existe encore. On n'a pas su, selon les personnes interrogées, éviter les tiraillements en coordonnant l'action de l'entreprise avec celle du ministère. On n'a pas non plus évité les dédoublements de programmes.

Comment se fait, au gouvernement, le développement des programmes de nature économique dont la réalisation passe par les sociétés d'État? Par exemple, Investissement Québec gère pour le gouvernement à la demande de celui-ci un certain nombre de placements. Le ministère de tutelle est le ministère de l'Économie mais l'actionnaire est le ministère des Finances. Pour un projet particulier d'investissement, l'entreprise publique peut approcher une entreprise qui est déjà en relation avec le gouvernement. Pour l'instant, cette relation que peut avoir une entreprise privée avec un ministère et avec une ou des sociétés d'État peut être vue comme un dédoublement. Faut-il résoudre ce doublon dans un souci d'efficacité? Cette question est demeurée sans réponse. Il n'y a pas au Québec de vision stratégique sur ce que peuvent faire les entreprises publiques. Elles sont acceptées comme des spécialistes dans leur domaine mais la vision d'ensemble est occultée.

Pour illustrer cet enjeu, prenons trois exemples tirés des entrevues. Le premier est celui de la main-d'œuvre. On peut confier à une entreprise publique la gestion de programmes de main-d'œuvre comme ce fut fait il y a deux décennies avec une forte implication des partenaires du marché du travail. Cette formule existe aussi en Europe que ce soit dans des pays de tradition plus à droite comme l'Allemagne ou des pays plus à gauche comme la Suède. Ce modèle a fonctionné tant que le premier PDG de la Société québécoise de la main d'œuvre (SQDM) est demeuré en poste. C'était un modèle qui tenait à la collaboration de début de cycle entre le ministère et l'entreprise publique mais il n'a pas survécu aux changements d'équipes. Autre exemple, celui de la filiale d'Hydro-Québec, Hydro-Québec International (HQI) qui a fait l'objet de nombreux débats. Cette filiale avait connu des développements variés, en venant par exemple à détenir 60 % de la capacité de production électrique du Panama. HQI avait aussi des investissements en Afrique, au Sénégal par exemple, où elle tissait des liens d'affaires avec des partenaires qui commençaient à s'intéresser à des produits québécois et incitait certains de ses partenaires québécois à développer des filiales en Afrique. On peut aussi citer comme exemple la construction de centrales électriques au gaz développées avec Rolls Royce à Montréal. Entre autres facteurs, le prestige de cette entreprise permettait de croire que ces centrales auraient pu être aussi vendues en Amérique latine et se greffer à des grilles de distribution d'électricité. Hydro-Québec a décidé que ces activités internationales n'étaient pas dans son *core business* et y a mis fin. Pourtant, on peut argumenter que ces activités soutenaient le développement économique du Québec. La décision du PDG de l'époque n'a pas vraiment soulevé de débats. Troisième exemple, celui du ministère de la Culture qui s'est dépouillé de ses compétences en faveur de ses sociétés d'État. Ce ministère n'a guère de capacité au central pour coordonner la dizaine d'entreprises publiques qui font l'essentiel de la mise en œuvre des politiques culturelles au Québec.

On peut revenir à l'exemple d'Investissement Québec, il y a la gestion des fonds propres et aussi celle du fonds de développement économique (FDE). Pour ce dernier, la société d'État est mandataire du gouvernement et son conseil d'administration n'est pas imputable de son utilisation. Pour Investissement Québec comme pour les autres entreprises publiques, la question est de savoir si, à cause de la nécessité des résultats trimestriels, l'entreprise est devenue trop financière et « joue plutôt au banquier » au lieu de se préoccuper de participer à générer du développement économique. Comment la gestion du risque est-elle influencée par des préoccupations financières ? Une question à considérer est le positionnement des sociétés d'État par rapport au privé. La question a pu se poser sous l'ancien gouvernement fédéral lorsqu'il a été question de créer la banque de développement. Les banques ont pu y voir une concurrence indue alors que le rôle des sociétés d'État est censé être en complémentarité avec le secteur privé. Une autre façon de considérer cet enjeu est de le poser en termes d'horizon temporel de résultats. L'encouragement du démarrage d'entreprises devrait-il être

fait par la société d'État ou par le ministère? Est-ce que l'intervention devrait prendre la forme de prêt ou de participation au capital? Est-ce que la participation au capital est vue comme une dépense ou comme un investissement? Est-ce qu'une plus grande participation au capital par la société d'État est souhaitable? La loi de 2006 a amélioré l'imputabilité en clarifiant les choses, en particulier pour le FDE. Investissement Québec est actuellement étudié par le vérificateur général du Québec qui proposera en 2016 des réponses à certaines de ces questions.

Un autre exemple de la complémentarité ministère et société d'État est le dossier de la prospection des investissements internationaux qui n'est pas une opération rentable. Investissement Québec est payée par le ministère pour ce mandat mais les cibles de prospection sont décidées par le ministère. La société d'État est le bras opérationnel. Cette complémentarité ou coordination existe aussi pour les projets majeurs d'investissements. Il y a un comité interministériel avec un tableau de bord unique pour ces projets majeurs. On peut aussi s'interroger sur la gouvernance du réseau d'institutions complémentaires ou de ce qui est parfois nommé le modèle québécois (Lévesque, 2003). Comment les sociétés d'État composent-elle un ensemble de complémentarité avec les fonds de travailleurs, le mouvement Desjardins et les banques³? Un des enjeux possibles de recherche est la complémentarité entre les sociétés d'État et le secteur privé ou coopératif. Dans le domaine financier, est-ce que les sociétés d'État doivent être en compétition avec les sources de financement possible ailleurs ou compléter cette offre en étant dans un rôle de prêteur plus patient, pour favoriser le développement économique?

Au Québec, on a mis en place avec la loi de 2006 une série d'éléments de « saine gouvernance corporative ». Dans la perspective où le cycle d'évaluation de cette loi s'amorce au ministère des Finances, on pourrait tenter de comprendre comment la dynamique de la nouvelle gouvernance est vécue depuis dix ans. Les trois comités permanents des conseils d'administration sont composés de membres indépendants auxquels on demande beaucoup. Il faut aussi considérer à cet égard les comités *ad hoc* qui existent et parfois la velléité de créer un quatrième comité sur les conseils d'administration. Est-ce que le modèle actuel fonctionne vraiment? Est-ce que les comités actuels fonctionnent bien? Est-ce que les membres dits indépendants de la direction le restent? Ces membres indépendants sont nommés par le gouvernement qui ne nommera pas quelqu'un qui ne lui plaît pas, même si certains conseils d'administration ont une culture « romantique » de

3. Les deux grandes centrales syndicales au Québec ont développé des fonds pour gérer les fonds de retraite des syndiqués. Ce sont le fonds de solidarité associé à la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) et Fondation, associé à la Centrale des syndicats nationaux (CSN). Le Mouvement Desjardins est la grande coopérative financière fondée par Alphonse Desjardins en 1900-1901. Voir <http://www.fondaction.com/>; <http://www.fondsftq.com/>; <http://www.desjardins.com/>.

leur indépendance. Il y a donc un nouvel équilibre à trouver. Il faut aussi expliquer aux membres indépendants que ces entreprises ne sont pas dans le privé mais doivent mettre en œuvre les directives de l'actionnaire unique qu'est l'État. Pour ce faire, il faut bien entendu que celui-ci ait une stratégie. Il faut mettre sur pied les garde-fous nécessaires pour éviter les problèmes de gouvernance (éviter par exemple toute activité de levée de fonds, toute autre rémunération pour les PDG, faire cesser les allocations de transition). Il faut donc chercher, ailleurs, dans les meilleures pratiques des repères pour trouver cet équilibre. En d'autres termes, encore une fois, l'enjeu est celui de l'indépendance relative des sociétés d'État, ce qui revient à savoir qui décide les politiques publiques. Sur la question de la gouvernance, on peut aussi prendre un angle jusqu'ici négligé et argumenter que la gouvernance des sociétés d'État se compare davantage à une entreprise privée qui a un actionnaire de contrôle qu'à celle d'une entreprise publique cotée en bourse ou la propriété est dispersée.

La gouvernance est plus complexe dans le secteur public que dans le secteur privé. Les attentes ne sont pas les mêmes pour les entreprises publiques. Par exemple, si la population trouve normal de payer la facture du privé, pour l'électricité d'Hydro-Québec, on s'interroge parfois. Dans les sociétés d'État, les niveaux s'entrecroisent entre citoyens, politiciens et gestionnaires. Dans un milieu syndiqué et souvent monopolistique où un certain nombre d'employés considèrent qu'il y a peu de risque que l'entreprise ferme, il est très difficile de gérer le changement. Cette culture de travail particulière existe aussi chez les cadres. Les rôles sont trop souvent confus. Dans le cas d'Hydro-Québec, on peut aussi s'interroger sur l'équilibre entre le gouvernement, la société d'État et la Régie de l'énergie. Historiquement, il y a toujours eu un représentant d'une grande centrale syndicale ainsi que du mouvement Desjardins au conseil d'administration de la Caisse de dépôt. Il y a aussi un représentant de fonds de travailleurs au conseil d'Investissement Québec. Faut-il y voir une concurrence ou une complémentarité, une façon de coordonner le financement au Québec? On pourrait examiner si la réorganisation que la Caisse de dépôt a faite dans ses relations avec ses déposants ne peut pas servir de modèle à d'autres sociétés d'État.

Dans la définition de la stratégie, on peut ajouter un angle de plus en plus populaire, celui de l'acceptabilité sociale. On peut aussi s'intéresser au lien participatif entre la société d'État et la population en général. Celle-ci pourrait être consultée par le biais de comités *ad hoc*, consultations publiques, etc. Comment peut-on associer les multiples parties prenantes? En d'autres mots, la question est celle du *policy making*, de la stratégie. La gouvernance n'est pas confinée au rôle du conseil d'administration, elle est aussi un élément de définition de la stratégie. Comment organiser le développement avec ou sans consultations publiques, sans normes, sans programme? Est-ce qu'il y a trop de distance entre les sociétés d'État et les citoyens? Mais aussi avec ceux qui font les politiques publiques? Sont-elles

trop *at arm's length* selon le modèle d'origine britannique qui a été conservé au Canada ?

Il y a aussi, aux deux paliers de gouvernement, fédéral et québécois, un resserrement des objectifs et des règles gouvernementales venant des organismes centraux comme le montre le *Canadian Policy Forum* (2015). Les directives du Conseil du Trésor et des autres organismes centraux sont plus nombreuses, ce qui rend encore plus complexe la définition de la stratégie. En effet, les règles de gestion se superposent aux directives des ministères de tutelle. En d'autres termes, il faut repenser le paradigme de gestion et la reddition de comptes. Comment redéfinir le *arm's length* afin qu'il tienne compte à la fois du ministre, de l'opinion publique et du vérificateur général ? Est-ce que les sociétés d'État devraient à ce point l'être dans le nouveau contexte de resserrement de la gestion que présume l'austérité ? Lorsqu'elles ont une nature plus commerciale, la relation doit-elle être différente ? Quelle doit être leur contribution au développement économique ?

Le gouvernement étend l'application de mesures de gestion et de contrôle de dépenses des ministères et organismes publics aux sociétés d'État, ce qui a, à certains égards, un impact sur leur autonomie de gestion. Qu'est-ce qui devrait être fait dans l'administration gouvernementale et qu'est-ce qui devrait être fait dans les sociétés d'État (pour une bonne gestion de la performance) ? Une meilleure stratégie d'ensemble permettrait de répondre à ces questions.

Pour comprendre la stratégie d'ensemble des gouvernements, il faut aussi considérer leurs réseaux d'entreprises publiques (Hafsi et Holan, 1997). Au gouvernement fédéral canadien, il y a, selon nos recherches antérieures, 46 sociétés d'État (Bernier et Farinas, 2010). Au début des années 1980, il y en avait 233 dans les provinces canadiennes. Dans certaines provinces il y a eu d'importantes privatisations, mais, les réseaux ont fréquemment été conservés parce que les provinces ont moins d'instruments autonomes pour influencer le développement économique régional que le gouvernement fédéral qui dispose de la politique monétaire et de plus d'instruments économiques (Bernier, 2011). De tels réseaux sont cependant difficiles à coordonner.

Lors des entrevues, il a été aussi question de performance financière et d'étalement pour pouvoir évaluer cette performance, ce qui exige au départ une stratégie à atteindre. Les parties prenantes sont plus en demande dans les entreprises publiques. La tradition sociale en France pour refaire cette comparaison est parfois aussi plus conflictuelle parce que les salariés aussi se sentent porteurs de la mission de l'entreprise ce qui rend le changement plus difficile.

5. Retour au modèle français : un regard extérieur

Au cœur de l'État français, le ministère des Finances a créé une agence des participations de l'État. La formule n'est pas parfaite comme le souligne le chapitre 7 ci-dessus. Le Québec devrait toutefois envisager cette formule. Il faudrait au Québec une unité administrative chargée de réfléchir à la façon d'utiliser les entreprises publiques pour faire du développement économique, qui regrouperait les unités existantes. Les directions actuelles du ministère des Finances ne semblent pas toutes être du même niveau. Quand on demande à des sous-ministres de nous indiquer qui réfléchit à la stratégie des sociétés d'État au Québec, la réponse est : « Il n'y a personne. » Si la capacité d'évaluation y existe, qu'en est-il de la stratégie? Ce n'est pas la question de la gouvernance corporative qui ressort des entrevues mais bien plutôt : qui décide les politiques publiques? C'était le grand enjeu avant la vague mondiale de privatisation et c'est toujours le cas, selon ce que nous ont dit les praticiens rencontrés. Si dire que les sociétés d'État sont des instruments de politique apparaît restrictif pour certains, il y a néanmoins un véritable débat sur qui doit formuler et mettre en œuvre les politiques. Les entreprises publiques sont des instruments avec une capacité de réflexion et une science de leur domaine qu'il faut mettre à profit pour faire du développement économique, mais comment coordonner leurs activités?

Le chapitre précédent pose un regard sur l'action en France 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, même si ces actifs ont fondu au fil des décennies. Le chapitre insiste sur la doctrine qui prévaut à l'intervention de ces deux grandes organisations devant concilier logiques de politiques publiques et valorisation patrimoniale. Si la Caisse de dépôt et de consignation qui a servi de modèle pour une institution similaire au Québec est vénérable, l'agence n'a été créée qu'en 2004. Il est possible qu'elle n'en soit encore qu'au stade du développement une décennie plus tard. C'est par l'agence, qui compte une cinquantaine d'employés, que doivent être gouvernées les 47 entreprises publiques (sur 88) que possède le gouvernement français. Ce qui semble important ici est moins la portée de son périmètre décrit par nos collègues que la capacité stratégique de l'agence. Incarnation de l'État actionnaire, l'agence doit veiller par le dialogue au respect des droits et politiques de l'État et à la gouvernance des entreprises. Comme représentant de l'actionnaire, elle participe au financement et au contrôle mais surtout « elle constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre » (chapitre 7 ci-dessus).

Est-ce que l'État français peut contrer le déclin industriel dont il est question au chapitre 10? Ce devrait être à l'agence en partie d'y voir en coordination avec la Caisse des dépôts. Si, vu de l'intérieur le modèle français laisse transparaître des faiblesses ou des incohérences, vu de l'extérieur il demeure un modèle à suivre, beaucoup plus puissant que

l'exemple québécois donné dans ce chapitre ou que ce qui existe à l'échelle du gouvernement canadien. Il est aussi possible que le partage entre l'agence et la Caisse des dépôts puisse soulever des interrogations ou que les directives étatiques ne soient pas assez précises. On peut aussi s'inquiéter de la capacité organisationnelle de l'agence ou de la capacité des entreprises publiques à résister à un contrôle extérieur. La capacité de pilotage de l'État français peut sembler fragile dans l'Hexagone. Mais vu de l'extérieur, elle est beaucoup plus grande que celle des pays anglo-saxons où on s'est essentiellement limité à créer l'instrument qu'est l'entreprise publique et espérer que celle-ci génère des activités économiques et demeure dans la lignée des politiques de son ministère de tutelle avec lequel elle est *at arm's length*.

Dans un sens, les entreprises publiques qui en France deviennent importantes dans le paysage économique après 1945 conviennent à l'État stratège, qui n'arrive que quelques décennies plus tard. Elles sont faites pour cet ensemble où l'État ne fait pas directement lui-même, tout en cherchant à insuffler une vision de développement économique dans un monde où les frontières s'effacent et où les gouvernements nationaux ont signé des traités limitant leur intervention dans l'économie. Une partie de l'action des entreprises publiques peut néanmoins « échapper » à cette libéralisation des échanges économiques. Comme l'écrit Jacques Fournier dans ce livre, le fait que l'État soit stratège ne va pas de soi. Et pourtant, dans une perspective comparée, l'État français a une capacité de réflexion et de coordination sur son action qui vient de sa tradition unificatrice pour certains, centralisatrice pour d'autres, sur l'ensemble du territoire qui est intéressante à observer. Dans un État moderne, aux politiques parfois contradictoires, peut-on espérer mieux que des cohérences par secteurs d'intervention ?

Propositions en conclusion

Nous sommes à une époque où la place et le rôle de l'État dans la société a changé et va continuer de changer. L'intervention dans l'économie se fait actuellement plus en complémentarité ou en partenariat avec les entreprises privées qu'avant la vague de privatisation. En même temps, l'architecture d'ensemble de l'État a changé pour laisser plus de place à des régulateurs éloignés de la vie politique dans le but d'augmenter la performance du secteur public (Roberts, 2010). Par ailleurs, on se fie plus aux États pour faire la recherche et le développement nécessaires pour les nouveaux produits (Mazzucato, 2013). Dans *The Fourth Revolution*, Micklethwait et Wooldridge (2014), les deux journalistes de *The Economist*, suggèrent que Milton Friedman a perdu : l'État demeure et il n'est pas minimal. Il doit selon eux être modeste et efficace, mais tous dans les pays développés ne le voient pas ainsi. Les auteurs prônent un État minimal mais c'est aussi un État stratège. En Asie, un nouveau mandarinat instruit et compétent dans le secteur public est cité en exemple, c'est un élément

clé de ces développements. À Singapour, qui passe pour une grande réussite économique, c'est l'État qui mène le développement à défaut d'avoir un État providence développé et une démocratie ouverte. Autre exemple asiatique, la Chine qui utilise un ensemble complexe de sociétés d'État et d'entreprises privées dans lesquelles le gouvernement détient une partie des actions. C'est vrai aussi, selon les mêmes auteurs, en Russie et au Brésil ou en Afrique du Sud avec des succès variés. Il faut, dans cette perspective, étudier la spécificité de l'entreprise publique et son importance pour le développement économique dans une perspective structurante.

Au cours des dernières années, des travaux sur les agences gouvernementales dans les pays de l'OCDE (où les sociétés d'État sont présentées comme un des différents types d'agence publique) ont étudié leur développement, leur cadre légal, leur autonomie et leur performance (Verthoest *et al.*, 2012 ; Laegreid et Verhoest, 2010). De la même manière, on travaille au Canada et ailleurs à faire un portrait des sociétés d'État (Crisan et McKenzie, 2013) et le projet actuel au CIRIEC international contribue également à cet avancement des connaissances. Une agence gouvernementale est plus autonome qu'une direction de ministère mais pas complètement alors que les gouvernements élus ont la responsabilité de ces agences. On les a voulues plus autonomes pour qu'elles puissent se concentrer sur leur activité spécialisée. On s'est aussi intéressé à leur coordination. Plus on confie à des organismes autonomes des pans importants de l'activité étatique, plus il faut repenser la façon de s'assurer du mouvement d'ensemble (Bouckaert *et al.*, 2010). Il est possible que ces travaux puissent être utilisés en lien avec la préoccupation exprimée mainte fois par les praticiens rencontrés dans cette recherche préliminaire d'avoir une conversation large sur le rôle des sociétés d'État. Ces travaux sont plus généraux que la littérature scientifique sur les entreprises publiques mais il est possible justement qu'en étudiant leur usage comme instruments de mise en œuvre dans une perspective plus large, on découvre des solutions aux problèmes soulevés au Québec. Elles sont les bras opérationnels pour mettre en œuvre les politiques publiques formulées par leurs ministères de tutelle. Est-ce que ceux-ci ont la capacité de formuler ces politiques après des années de compressions budgétaires ? Une agence comme l'APE a cette capacité.

Les entreprises publiques ont à internaliser les missions d'intérêt général que l'État leur confie (Bance, 2015). Ce n'est pas censé être leur rôle de définir les politiques publiques, même si elles les façonnent forcément en les mettant en œuvre. Chaque instrument produit une représentation spécifique et un mode d'appropriation (Lascoumes et Simard, 2011). Un autre enjeu est de voir dans quelles conditions leur usage est le plus efficace (Putnins, 2015). Mettre en œuvre une politique par l'entremise d'une société d'État exige un effort considérable de la part de l'État par rapport à d'autres instruments classiques comme les subventions, la réglementation ou les taxes. Toutefois, les instruments ont un effet d'agrégation (Lascoumes et Simard, 2011) et d'accumulation de savoir et de défense de l'intérêt général.

En théorie, une entreprise publique est dégagée de certains contrôles administratifs qui existent dans les ministères pour pouvoir se concentrer sur leur activité principale. Mais dans le contexte actuel, est-ce véritablement le cas ?

Après toutes ces années où on a davantage écrit sur la privatisation que sur l'utilisation des entreprises publiques, il faut maintenant reconstruire une théorie de celles-ci. Sur le plan pratique, il faut un mécanisme de stratégie d'ensemble et le modèle français doit être étudié plus à fond. Bien que ce modèle soit encore imparfait, il dépasse déjà et de loin la capacité de l'État canadien ou québécois dans ce domaine par exemple. Les entreprises publiques sont des organisations qui ont leur propre capacité stratégique. Qui décide quoi demeure un débat important. Cet enjeu de partage des responsabilités est demeuré entier avant, pendant et après les vagues de privatisation. Créer une structure pour les coordonner permet de développer la stratégie nécessaire. La création d'une agence responsable a une valeur symbolique non négligeable par comparaison avec le travail partagé par deux directions de ministère, directions qui ne relèvent pas du même sous ministre associé, alors que c'est le cas en France comme le montre l'organigramme du ministère des Finances. L'État québécois a été forgé sous trois influences : les institutions britanniques depuis 1759 mais aussi la pression du fédéralisme à l'américaine et, depuis 1960, la redécouverte des institutions françaises et d'un certain modèle de l'État. Le Québec a importé un certain nombre d'éléments du modèle français : Caisse de dépôt, Office de planification et de développement, conseils consultatifs, création d'une école nationale d'administration publique, etc. (Mercier, 1988). Il y a aujourd'hui nécessité de créer une agence avec une stratégie d'ensemble pour mieux organiser qui doit décider quoi, et le modèle français pourrait être suivi une fois de plus.

Références bibliographiques

- BANCE P. (dir.), 2015, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- et BERNIER L. (dir.), 2011, *Contemporary Crisis and Renewal of Public Action: Towards the Emergence of a New Form of Regulation?*, Bruxelles, Peter Lang.
- BERNIER L., 2009, « Passer de l'État itératif à l'État stratège : propositions pour repenser les organismes », dans L. Côté, B. Lévesque et G. Morneau (dir.), *L'État stratège et la participation citoyenne*, Presses de l'université du Québec, p. 213-233.
- , 2011, « The Future of Public Enterprises: the Canadian Experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4, p. 400-419.
- , 2015, *Public Enterprises Today: Mission, Performance and Governance—learning from fifteen cases*, Bruxelles, Peter Lang.
- et SIMARD Louis, 2007, « The Governance of Public Enterprises: The Québec Experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3, p. 455-474.
- et FARINAS L., 2010, « Les entreprises publiques du gouvernement du Canada », dans R. Bernier (dir.), *L'espace canadien : mythes et réalités, une perspective québécoise*, Presses de l'université du Québec, p. 403-425.

- , BOURGAULT Jacques, MAZOUZ Bachir et GRACIA Cédric, 2014, « Organisations publiques », dans F. Tannery, J.-P. Denis, T. Hafsi et A.-C. Martinet, *Encyclopédie de la stratégie*, Paris, Vuibert, p. 895-908.
- et CHARBONNEAU É., 2015, « Internalisation des missions et hybridation : les entreprises publiques aujourd'hui », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, p. 85-100.
- BLANC C., 1993, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, rapport de la commission État, administration et services publics en l'an 2000, Paris, La Documentation française.
- BRUTON G. D., AHLSTROM et LI H.-L., 2010, « Institutional Theory and Entrepreneurship: where are we now and where do we need to move in the future? », *Entrepreneurship, Theory and Practice*, n° 34, p. 421-440.
- Canadian Policy Forum, 2015, *Crown Corporation Governance: searching the right balance between autonomy and control*, Discussion Paper.
- CHRISTENSEN T. et LAEGREID P., 2003, « Coping with complex leadership roles: the problematic redefinition of government-owned enterprises », *Public Administration*, vol. 81, n° 4, p. 803-831.
- COTÉ L., LEVESQUE B. et MORNEAU . (dir.), 2009, *L'État stratège et la participation citoyenne*, Presses de l'université du Québec.
- CRISAN D. et MCKENZIE K. J., 2013, « Government-Owned Enterprises in Canada », *Scholl of Public Policy Research Papers*, vol. 6, n° 8.
- ERAKOVIC L., 2006, « Pathways of change: organizations in transition », *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 31-58.
- FLORIO M., 2014, « Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance », *Journal of Economic Policy Reform*, n° 17, p. 201-208.
- Gouvernement du Québec, juin 2015, *Cap sur la performance*, rapport de la commission de révision permanente des programmes, vol. 1.
- HAFSI T. (dir.), 1989, *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, JAI Press.
- et MARTIN DE HOLAN P., 1997, « The study of National Strategic Management: A Methodological Discussion », dans H. Thomas, D. O'Neil et M. Ghertman, *Strategy, Structure and Style*, New York, John Wiley and Sons.
- KOWALSKI P. et al., 2013, « State-Owned Enterprises: trade effects and policy implications », *OECD Trade policy Papers*, n° 147.
- LAEGREID P. et VERHOEST K., 2010, *Governance of Public Sector Organizations: proliferation, autonomy and performance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- LANOUE R. et HAFSI T., 2010, *Société d'État? Pourquoi pas ?*, Presses de l'université du Québec.
- LASCOUMES P. et SIMARD L., 2011, « L'action publique: au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, n° 61, p. 5-22.

- LEVESQUE B., 2003, « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 74, p. 489-513.
- LEVY J. D. (dir.), 2006, *The state after statism: new state activities in the age of liberalization*, Cambridge, Harvard University Press.
- MACDONALD D. A. et RUITERS G., 2012, *Alternatives to Privatization*, Londres, Routledge.
- MAZZUCATO M., 2013, *The Entrepreneurial State*, Londres, Anthem Press.
- MERCIER J., 1989, *Les Québécois, entre l'État et l'entreprise*, Montréal, L'Hexagone.
- MILLWARD R., 2011, « Public enterprise in the Modern Western World, an Historical Analysis », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4, p. 375-398.
- PARENTEAU R., 1980, *Les sociétés d'État: autonomie ou intégration*, Montréal, École des HEC, document témoin de la rencontre du 8 mai.
- POLLITT C. et BOUCKAERT G., 2011, *Public management reform*, Oxford University Press.
- PUTNINS T. J., 2015, « Economics of state-owned enterprises », *International Journal of Public Administration*.
- RATTNER S., 2010, *Overhaul*, Boston, Mariner Books.
- RENTSCH C. et FINGER M., 2013, « What Role for the State in the Future of Public Enterprises », Bruxelles, *Workshop on the Future of Public Enterprises*, 9 et 10 septembre.
- ROBERTS A., 2010, « A Fragile State: Federal Public Administration in the Twentieth Century », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, p. 219-234.
- SCHRAPF F. W., 2000, « The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options », *Journal of European Public Policy*, n° 7, p. 190-228.
- SENGHAAS D., 1984, *The European Experience*, Douvres, Berg.
- SIMARD J.-J., 1977, « La longue marche des technocrates », *Recherches sociographiques*, n° 18, p. 93-132.
- VERHOEST K., VAN THIEL S., BOUCKAERT G. et LAEGREID P. (dir.), 2012, *Government Agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- WARNER M. E., 2011, « Competition or cooperation in urban service delivery? », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n° 4, p. 421-435.

Chapitre 9

La contestation des grands projets et l'exercice de la démocratie : l'État stratège en question ?

Thierry MIGNAUW

C'est devenu une banalité de dire que notre démocratie de la manière dont elle fonctionne est en crise. La démocratie, longtemps contestée dans son principe même, a largement triomphé dans les pays européens : l'effondrement des régimes fascistes, la chute du mur de Berlin et la disparition de la plupart des dictatures du sud de l'Europe ont mis fin, pour l'essentiel, à la critique radicale dont elle était l'objet. Mais, paradoxalement, elle se voit maintenant remise en cause dans son fonctionnement. Partout, on réclame un approfondissement de son exercice quand ce ne sont pas ses institutions et ses principes d'organisation (démocratie représentative, système électoral, classe politique...) qui sont contestés.

Nous voudrions nous intéresser ici à la manière dont cette crise s'exprime sur la conduite des grands projets d'intérêt général. Les exemples actuels ne manquent pas. Le plus emblématique d'entre eux est sans doute celui du barrage de Sivens puisqu'un des opposants au projet est mort lors d'une manifestation. Mais on peut aussi citer l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le projet de liaison ferroviaire entre la France et l'Italie (Lyon-Turin ferroviaire), de nombreuses lignes à haute tension, voire les éoliennes, l'enfouissement des déchets nucléaires.

À vrai dire, la contestation des grands projets n'est pas nouvelle. Il n'est que de se rappeler le Larzac (1971-1981), la centrale de Plogoff (1975-1981), Creys-Malville (1975-1997) ou le TGV Méditerranée (1989-2001).

Dès 1981, Alexandre Nicolon pouvait écrire dans la *Revue française de sciences politiques* :

Ni les préoccupations de défense de la nature, ni les oppositions aux grands projets d'équipement ne sont en soi des phénomènes nouveaux. La construction du réseau ferré au siècle dernier, l'équipement hydroélectrique après la seconde guerre mondiale se sont aussi parfois heurtés à de vives oppositions. Ce qui paraît nouveau, en revanche, c'est que, depuis une dizaine d'années, ces oppositions, souvent conduites au nom de la défense de l'environnement et de la qualité de la vie, gagnent en ampleur et tendent à devenir systématiques. Elles font ainsi pressentir l'existence, dans les sociétés industrielles développées, de conditions particulièrement favorables à leur éclosion et suggèrent qu'elles sont l'expression d'enjeux sociaux réels beaucoup plus importants que les revendications ponctuelles qui sont à l'origine de chaque conflit particulier.

L'idée exprimée par l'auteur il y a plus de trente ans paraît particulièrement juste aujourd'hui.

Cette contestation paraît effectivement plus générale, plus systématique et plus organisée. Elle est relayée par un réseau associatif plus développé et surtout par les réseaux sociaux, ceux-ci constituant des vecteurs particulièrement efficaces pour lier entre eux des individus qui ne se sont pas forcément organisés au préalable et pour donner de l'écho à des positions jugées marginales au départ.

On peut même soutenir que le développement de la contestation d'un pouvoir qui déroulerait ses grands projets comme un rouleau compresseur est un progrès démocratique de sociétés dans lesquelles les hommes et les petits groupes conquièrent progressivement (et souvent à travers des luttes acharnées) leur droit à être pris en considération. Les exemples de la Chine, de l'Inde ou du Brésil montrent que les progrès démocratiques viennent pour partie de ces contestations.

Mais si l'idée exprimée par Alexandre Nicolon est juste, elle pose un redoutable problème. Car il n'y a pas de terrain de discussion naturel entre une contestation qui exprimerait des enjeux sociaux réels beaucoup plus importants que les revendications ponctuelles à l'égard du projet et les promoteurs du projet qui ne sont, eux, que centrés sur les caractéristiques de leurs projets.

1. Le constat

1.1. *La contestation des grands projets traduit la crise du fonctionnement démocratique*

L'arrière-plan de cette montée de la contestation des grands projets publics est plus large. En premier lieu, la prise de conscience de l'importance de la question environnementale s'est considérablement développée. La nature apparaît comme un capital qu'il faut préserver. Le cadre de vie est jugé comme un élément fondamental de la qualité de la vie. Les équilibres écologiques sont reconnus comme fragiles. Les conséquences négatives de l'activité humaine sur le milieu sont de plus en plus admises. Il n'est jusqu'au pape pour s'inquiéter de la maison commune maltraitée.

Ceci conduit des groupes de citoyens à défendre des valeurs collectives qui prennent un caractère « transcendantal » : la terre ou la planète, la nature, la création divine, la biodiversité, l'environnement, le patrimoine naturel, humain ou immatériel.

Parallèlement, les valeurs individuelles s'affirment face au Moloch que serait la réalisation de certains grands projets : riverains, propriétaires, usagers... s'organisent de mieux en mieux.

Tout cela sur fond d'une profonde crise de la représentation. Le citoyen ne se sent plus représenté par ceux qui devraient être en charge de le faire.

Les élus sont contestés dans leur rôle d'intermédiaires. Ils sont accusés de former une caste de professionnels de la politique uniquement soucieuse de son maintien ou ils sont mis en cause dans leur honnêteté même. Cette perte de confiance se manifeste aussi, sans doute à un degré moindre, à l'égard de l'ensemble des corps intermédiaires : syndicats, administrations publiques. Les entreprises, et singulièrement les plus grandes d'entre elles, et les firmes multinationales sont atteintes par ce discrédit. Seul le milieu associatif est relativement épargné par cette désaffection.

Si la crise de représentation concerne les élus, elle atteint aussi les « experts ». Dans certains domaines complexes, la médecine, les médias, l'informatique par exemple, on croit de moins en moins que l'on puisse s'en remettre à des experts, à des gens qui savent et qui peuvent dire ce qu'il faut faire, vers quoi il faut aller, au nom de l'intérêt général. L'exemple le plus frappant en est EDF qui, en matière d'énergie, a largement perdu la reconnaissance dont il bénéficiait dans l'opinion.

À ceci s'ajoute une grande crainte de la manipulation par des forces qui dépassent le citoyen. Monsanto et ses OGM, les laboratoires pharmaceutiques avec leurs vaccins et leur chimie, Google, nouveau *Big Brother*, Total, son pétrole et ses marées noires, Volkswagen et ses moteurs diesels sans parler des médias nous manipulent.

Sur cette crise surfent les extrêmes. Les thèses complotistes fleurissent. Les multinationales, les banques, la finance apatride nous exploitent.

Pourtant, cette crise est réelle. Elle traduit beaucoup de désarroi, de frustration et d'aspirations. Les nier ne servirait à rien. Nous formulons ici l'hypothèse que cet arrière-plan a beaucoup à voir avec la contestation des grands projets d'intérêt public. Le dialogue entre ceux qui avancent un projet d'intérêt public et ceux qui le contestent ne peut donc qu'avoir beaucoup de mal à se nouer si les premiers n'ont à l'esprit que les questions relatives à la technique et au respect des procédures alors que les seconds expriment l'arrière-plan que nous venons de d'évoquer.

1.2. Les porteurs de grands projets ne sont pas davantage satisfaits de la situation présente

Les grands projets publics sont en principe l'expression concrète des stratégies de l'État ou des collectivités publiques. Une centrale nucléaire de nouvelle génération, un parc d'éoliennes, des lignes à haute tension traduisent dans les faits la stratégie énergétique, les nouvelles lignes ferroviaires (grande vitesse, Lyon-Turin, Grand Paris Express) ou un nouvel aéroport sont l'expression de la politique des transports. La loi de transition énergétique est un exemple de l'expression d'une stratégie. Mais il ne suffit pas d'énoncer les stratégies, il faut aussi les traduire dans les faits. On ne dira jamais assez que mener à bien un certain nombre de grands projets est

inhérent à l'existence d'un État stratège¹. Celui-ci ne peut être uniquement dans une logique de conservation, il a aussi la charge de la transformation.

Sans doute, le nombre des très grands projets d'équipement du pays est-il durablement en diminution. Cela ne veut pas dire qu'ils disparaissent totalement : le Lyon-Turin ferroviaire (pas encore vraiment engagé) est par exemple un très grand projet comme le sont le réacteur pressurisé européen (RPE) de Flamanville (en cours) ou le Grand Paris Express. Et il ne faut pas négliger des opérations telles que les restructurations urbaines (comme à Lyon par exemple) ou les conséquences de la transition énergétique, même si cela se traduit davantage par une juxtaposition d'opérations élémentaires prenant place dans un programme d'ensemble. Mais dans un pays fortement désindustrialisé, et dans lequel l'économie numérique joue un rôle grandissant, les besoins d'équipements lourds sont moins grands. La France ne ressemble pas, très loin de là, aux pays d'Asie, d'Amérique latine ou d'Afrique qui sont engagés dans de gigantesques transformations, soit que sa volonté de rénovation soit moins grande, soit que ses besoins d'équipements publics soient ralentis. Pourtant les besoins sont là sur la transition énergétique, les universités, le logement, les transports publics, les prisons ou le traitement des déchets pour ne prendre que ces exemples. Même s'ils sont de moins grande ampleur, le nombre de projets d'intérêt public ne devrait donc pas diminuer.

Nous sommes ainsi dans une situation où ni les citoyens, ni les porteurs de projets ne sont satisfaits de la façon dont sont conduits les projets. La question est donc de savoir comment on peut revivifier les pratiques démocratiques ou en inventer de nouvelles pour mieux associer le citoyen à la prise de décision. Comment construire, dans le domaine des grands projets, une démocratie participative respectueuse des droits du citoyen dans un pays en marche (et non pas figé) ?

1.3. Un important dispositif juridique encadre les grands projets

La responsabilité de cet État stratège que nous appelons de nos vœux est de créer les conditions dans lesquelles l'utilité publique d'un projet est reconnue et de définir la manière dont un projet doit être élaboré pour s'insérer dans son contexte géographique, environnemental, économique et social. Son rôle de garant de la démocratie de proximité est aussi de définir la façon dont un projet peut être contesté dans son principe, amélioré dans sa conception et réalisé concrètement, jusques et y compris les voies de recours contre les décisions prises tout au long de son déroulement. Les grands projets sont donc l'occasion d'un exercice concret de démocratie.

1. Sauf si la stratégie choisie était celle de la sobriété et d'une contraction de l'activité.

C'est la raison pour laquelle tout au long de l'histoire s'est élaboré un ensemble de dispositions législatives et réglementaires sur lequel nous allons revenir brièvement en remontant à la Révolution française et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En son article 2, elle énumère les quatre droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Le second, après la liberté, est la propriété (les suivants étant la sûreté et la résistance à l'oppression).

L'article 17 dispose : « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Toute la construction juridique qui en découle est une façon de protéger le droit de propriété contre les empiétements de la puissance publique au nom de l'intérêt général. Mais elle est aussi une façon de permettre à l'intérêt général de prévaloir sur les intérêts particuliers. Se développe ainsi une dialectique entre le caractère « inviolable et sacré » du droit de propriété et la prévalence de l'intérêt général.

En 1810, puis en 1833 par une loi du 7 juillet, le législateur exige qu'une enquête administrative intervienne avant la déclaration d'utilité publique et avant que ne puissent intervenir les expropriations.

Le dispositif législatif évolue peu jusqu'aux années 1980, une seule modification de la loi de 1833 intervient en 1959 (temps béni où la tempérance législative était de mise !), mais la jurisprudence administrative se précise (notamment pour délimiter l'utilité publique) et le droit des expropriations se construit.

Les années 1980 marquent une évolution importante avec les lois Bouchardeau (1983) et Barnier (1995). Si l'utilité publique avait pour but, au départ, de permettre l'expropriation des propriétés privées, les nouvelles dispositions législatives ont introduit une dimension nouvelle à la procédure d'utilité publique, celle de l'information du public et de la discussion des projets, notamment quand ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (loi Bouchardeau). Ceci, même si le projet ne nécessite pas d'expropriation. Constatant que la discussion des projets au moment de la DUP (Déclaration d'utilité publique) intervient trop tardivement, la loi Barnier introduit un dispositif de concertation et de débat public en amont.

Nous allons examiner un peu plus en détail ces deux lois et, au-delà, le dispositif législatif en vigueur.

1.3.1. La loi Bouchardeau (12 juillet 1983)

La loi Bouchardeau a eu le grand mérite d'ajouter à l'enquête publique effectuée en vue d'une DUP, elle-même destinée à permettre de procéder à des expropriations, procédure réservée aux personnes publiques, une seconde catégorie d'enquêtes publiques (non exclusive de la première) pour des projets susceptibles de porter atteinte de façon notable à l'environnement. Ces

enquêtes, dites « enquêtes Bouchardeau », peuvent concerner des projets ne nécessitant aucune expropriation ou portés par des personnes privées.

Le second mérite de la loi fut d'améliorer et de démocratiser les conditions dans lesquelles le public devait être informé, la manière dont il pouvait s'exprimer au cours de l'enquête : avis, suggestions, contre-propositions... Elle précisait aussi les droits des tiers qui s'estimeraient lésés par le projet.

Néanmoins, pour novatrice qu'ait été la loi Bouchardeau, elle ne remédiait pas à une des critiques principales faite par les associations de défense de l'environnement, celle du caractère tardif de l'enquête publique dans la vie des projets. C'est ce caractère tardif qui faisait dire aux associations que ce dispositif avait un caractère plus formel que réel et qu'il intervenait souvent alors que dans les esprits la décision était déjà prise.

1.3.2. La loi Barnier (2 février 1995)

Les prémices de cette loi se trouvent déjà dans le rapport du préfet Gilbert Carrère sur la politique des transports (1991), dans la circulaire Bianco (1992), puis dans la circulaire Billardon (1993).

En 1993, Michel Barnier, ministre de l'Environnement, demande à... Huguette Bouchardeau un rapport d'évaluation de sa loi. Son rapport inspirera largement la loi présentée par le ministre et adoptée en 1995.

La loi Barnier du 2 février 1995 vient concrétiser ces évolutions en instaurant la Commission nationale du débat public (CNDP), chargée d'organiser le débat public en amont. La loi précise les modalités de saisine de la commission. La CNDP, lorsqu'elle décide d'organiser un débat public, instaure une commission particulière présidée par un de ses membres chargée d'organiser le débat. À l'issue du débat, le président de la CNDP en dresse le bilan et en publie le compte rendu.

À la suite d'un rapport d'un groupe d'experts présidé par Nicole Questiaux, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transforme la CNDP en autorité administrative indépendante et en élargit les missions.

1.3.3. La charte de l'environnement (2005)

La charte de l'environnement a été votée par le Parlement en 2004 et intégrée au « bloc de constitutionalité² » en 2005. Elle introduit en droit français certains des principes de la convention d'Aarhus (voir ci-après « les textes internationaux »). Elle affirme le droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Pour les sujets qui nous concernent, elle dispose en son article 7 que « toute personne

2. En droit français, le bloc de constitutionnalité comporte, outre la Constitution elle-même, des normes complémentaires et explicites contenues dans des textes telles la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule de la Constitution de 1946 ou la charte de l'environnement dont il est question ici.

a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

1.3.4. La loi Grenelle II (2010)

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est un très vaste texte de 257 articles nécessitant 201 décrets d'application pour connaître son plein effet. En ce qui concerne notre sujet, cette loi étend les obligations d'information environnementale et de concertation, elle réforme certaines dispositions antérieures sur l'information et la participation du public (études d'impact et enquêtes publiques « Bouchardeau », procédures de concertation hors débat public, CNDP) pour se mettre en conformité avec le droit européen. Ce sont les conditions des études d'impact qui sont le plus modifiées avec l'introduction du « cas par cas » : entre deux seuils fixés par la loi, la décision de faire une étude d'impact complète est prise au cas par cas par l'autorité publique.

1.3.5. Les textes internationaux

Parallèlement, les préoccupations internationales en matière environnementale se développent et la France doit adapter son fonctionnement démocratique à ces exigences et aux engagements qu'elle prend. Au plan européen une directive de 1985 sur l'évaluation de certains projets publics et privés sur l'environnement.

En juin 1992, le sommet de la terre de Rio³ adopte une déclaration finale énonçant 27 principes. Le principe numéro 10 est ainsi rédigé :

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

Dans la lignée du sommet de la terre de Rio est élaborée la convention d'Aarhus dans le cadre de la Commission économique des Nations unies

3. La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992 adopte un texte final qui énonce 27 principes. Par ailleurs, elle élabore le programme connu sous le nom d'« agenda 21 ».

pour l'Europe (UNECE⁴) approuvée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark) par la 4^e conférence ministérielle « Environment for Europe ». Cette convention internationale a été ratifiée par la France en 2002 et présente dès lors un caractère contraignant. Elle comporte trois piliers : l'accès à l'information, la participation aux décisions, l'accès à la justice.

Bien sûr, il faudra maintenant suivre les résultats de la COP 21 qui s'est tenue à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

Le panorama des textes législatifs et réglementaires concernant les procédures et les consultations serait incomplet si on ne mentionnait pas la loi sur l'air du 30 décembre 1996, la loi sur l'eau et la protection des milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (succédant à des lois de 1964 et 1992), la réglementation des installations classées⁵, la protection des sites, des monuments historiques, la réglementation sur les espèces protégées, la loi sur la biodiversité en préparation...

Ce dispositif se révèle d'une grande complexité. Il paraît être assez complet et pourtant, c'est celui qui se trouve mis en échec à Sivens et à Notre-Dame-des-Landes. Pour autant, on aurait tort de le passer par pertes et profits. Il a permis de réelles avancées et dans un certain nombre de cas, il a pacifié les rapports entre le maître d'ouvrage et les populations concernées par un projet.

Il nous faut maintenant entrer plus avant dans l'analyse de la contestation.

2. Analyse des grands traits de la contestation

La contestation des grands projets trouve sa source principale dans les considérations environnementales, et ceci d'un double point de vue. Les premières préoccupations sont celles des personnes directement concernées par le projet qui en craignent les nuisances. Ceci peut conduire à un rejet total du projet, non dans son principe, mais dans son insertion environnementale. C'est la réaction que les Anglo-saxons ont qualifiés de « NIMBY », *Not in My Backyard* (« Pas dans mon jardin »). Elle est le fait de riverains qui accordent une grande importance à leur cadre de vie. Elle peut concerner le bruit, les pollutions atmosphériques, les risques d'accident, les atteintes au paysage, le bouleversement ou la destruction d'espaces naturels ou de zones construites (habitat, sites patrimoniaux...), etc. Elle peut parfois ne pas vouloir s'afficher comme la défense d'intérêts particuliers et se dissimuler sous la défense de grands principes.

-
4. Cet organe est l'une des cinq commissions régionales des Nations unies. Il regroupe 56 États membres, dont pratiquement l'ensemble des pays du continent européen (Europe occidentale, centrale, orientale et Caucase), certains pays d'Asie mineure et d'Asie centrale ainsi qu'Israël, le Canada et les États-Unis.
 5. Classées au sens de la réglementation sur les risques.

Dans les faits, cette contestation peut permettre de nouer une discussion dans la mesure où elle s'adresse à des points précis du projet sur lesquels il est possible de débattre, d'envisager des améliorations ou des modifications. Elle peut être très virulente, s'appuyer sur des réseaux locaux (élus locaux, associations, médias...) très actifs. Si son poids numérique est relativement limité, son impact peut être très grand, surtout quand des élus locaux bâtissent leur notoriété sur le soutien à la contestation. Mais en général, elle ne rompt pas le dialogue.

Le second point de vue relève de considérations environnementales plus générales qui ne concernent pas les seuls riverains. Ce peut être la défense des zones humides ou au contraire des prairies sèches dans le cadre de la préservation d'écosystèmes ou de la biodiversité (espèces rares de la faune ou de la flore) par exemple. Ou la défense d'un site, qu'il soit naturel ou celui d'un village, d'un monument, d'un édifice remarquable, d'un paysage. Ou encore la préservation de ressources naturelles (en eau par exemple, mais ce peut être le gibier ou les poissons) ou de cultures agricoles.

Les questions de principe peuvent être plus générales encore, mettant en cause le caractère d'utilité publique du projet. À quoi sert la grande vitesse ferroviaire ? Quelle est l'utilité de tel tronçon d'autoroute ? Faut-il continuer à accroître le réseau routier alors que la circulation routière contribue fortement aux émissions de gaz à effet de serre ? A-t-on besoin d'un aéroport supplémentaire à tel ou tel endroit alors que l'existant peut suffire et que le transport aérien par ses atteintes à la structure de l'atmosphère (couche d'ozone) et par ses rejets est une source majeure de pollution et de gaz à effet de serre. Sans parler du nucléaire dont les dangers qu'il fait peser sur les populations, les coûts à terme de traitement des déchets et de démantèlement sont sous-estimés.

Il ne s'agit plus ici de la défense d'intérêts particuliers. La contestation rejoint des questions plus fondamentales sur l'activité humaine et sur la place de l'homme dans l'écologie planétaire. Jusqu'où l'homme a-t-il le droit de dominer la nature ? La société industrielle dont nous sommes encore les héritiers ne se posait guère cette question. L'idée de progrès justifiait la vision prométhéenne. Mais aujourd'hui même le pape François, qui a pris le nom de ce saint qui parlait aux petits oiseaux, aux animaux et aux plus pauvres, parle du respect de la nature. Avec les travaux du GIEC⁶ sur le réchauffement climatique, la planète apparaît brusquement fragile et même en danger. Les ressources gratuites ou quasi gratuites et inépuisables (l'air, l'eau, la mer, l'espace) ne le sont plus. Et nous nous sentons de plus en plus responsables d'un patrimoine matériel et immatériel qui permet la vie et qui en fait la qualité pour nous et pour nos enfants.

En cette période de désenchantement de la vie publique, de désaffection pour la politique, d'affaiblissement des luttes sociales, la défense des

6. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

valeurs que porte le mouvement écologiste et le militantisme qu'il suscite apparaissent comme une nouvelle façon de s'engager pour une partie de la jeunesse (et pas seulement la jeunesse). D'une partie seulement, si bien que l'on peut considérer que se constitue une petite avant-garde marchante de l'écologie militante. Curieusement, ces tendances ne se retrouvent pas bien dans la vie politique et l'écologie politique, morcelée en chapelles étroites et en proie à de perpétuelles luttes intestines, faisant l'objet de toutes les moqueries et peinant à s'imposer en France.

Dans la mise en cause des grands projets, la contestation sur les principes trouve moins de relais auprès des élus que celle liée à la défense du cadre de vie. Tous les partis politiques traditionnels (sauf EELV) et beaucoup d'élus locaux ont été peu ou prou partie prenante du nucléaire, des projets routiers ou autoroutiers, des lignes ferroviaires à grande vitesse, des aéroports ou des grandes zones d'aménagement, tous projets considérés comme des points d'appui du développement local et de la compétitivité des territoires.

Le dialogue avec cette forme de contestation est plus difficile à nouer d'une part parce qu'elle se situe bien souvent en amont du projet lui-même. Faute d'avoir eu certaines discussions au moment où il aurait fallu les avoir, ces sujets non traités vont « polluer » la vie du projet tout au long de son cours. À la décharge de ceux qui ont la charge du débat sur les projets, il est très difficile, dans ces domaines, de dire qu'un sujet est clos et a été « purgé » définitivement.

Il nous faut aller encore un peu plus loin dans l'analyse de la remise en cause des grands projets et remonter à des racines anciennes qui s'inscrivent dans une tradition politique et sociale française (et pas seulement française). Les courants de pensée antiautoritaires, libertaires, antijacobins et antiétatiques, voire même anarchistes ou plus près de nous autogestionnaires, influencent, en toile de fond, une partie de la contestation.

La pensée écologiste connaît son versant radical qui critique violemment l'anthropocentrisme et l'idée que puisse exister une hiérarchie dans laquelle l'homme dominerait la nature, s'inscrivant en cela dans la tradition du grand géographe Élisée Reclus⁷. Ce courant critique l'idée même que puisse exister un développement durable et prône la décroissance heureuse et la sobriété. Un court livre d'Anne Frémaux, *La nécessité d'une écologie radicale* fait une série de propositions effectivement radicales qui bouleverseraient entièrement notre manière de vivre. Tout ce mouvement apparaît comme très fourmillant d'idées, de publications et de personnalités au sein duquel on peut citer des hommes comme Paul Ariès ou le très médiatique José Bové, mais bien d'autres aussi. Il est aussi divisé à l'extrême en courants et chapelles, en particulier sur les sujets de l'action politique. Il prône le droit à la désobéissance civile.

7. Élisée Reclus, géographe libertaire (1830-1905).

Cette idée, émise par des philosophes comme Thoreau⁸ et Emerson⁹ que Michel Onfray se plaît à citer et à remettre à l'honneur, nous est venue au XIX^e siècle d'Amérique. Dans un article, « Désobéissance et démocratie radicale », la philosophe Sandra Laugier explique que selon Thoreau, la désobéissance est légitime lorsqu'il y a dissonance entre un discours qui sonne faux et une conviction profonde et fondamentale. Le consentement des gouvernés à la loi commune ne peut pas aller jusqu'au renoncement aux principes fondamentaux. Et Sandra Laugier d'écrire :

Or la désobéissance s'impose quand on a épuisé l'expression du désaccord par les moyens politiques classiques, qui respectent les règles du dialogue : elle est une mise en cause certes non violente, mais radicale, d'un pouvoir devenu sourd à la contestation.

Si la reprise politique de ces idées sous une forme organisée est relativement faible, leur écho dans l'opinion et dans les médias est nettement plus grand.

Le « zadisme » mériterait un développement à lui tout seul. Les ZAD, « Zones à défendre » sont décrétées par un groupe de militants déterminés sur un périmètre donné, comme leur nom l'indique. La zone, qu'elle soit propriété publique ou privée, est occupée par la force et défendue, de façon virile s'il le faut, face à des groupes hostiles ou des tentatives des forces de l'ordre venues les déloger. Le recours à la violence fait débat au sein des zadistes, mais ceux-ci se montrent en général assez tolérants vis-à-vis de leurs franges plus extrêmes. Les zadistes regroupent des militants d'origines très différentes. Des « locaux » et des gens venus de loin (et même des étrangers car la défense de la planète n'a pas de frontières), des occasionnels et de plus professionnels qui peuvent passer de ZAD en ZAD. La radicalité, l'opposition frontale, l'emploi de la force y sont admis face à la brutalité et à la violence sociale de ceux qu'ils combattent.

Enfin, il y a ceux qui réclament le droit à l'insurrection et le recours à la violence contre une société en décomposition dont la violence serait de plus en plus grande. Violence physique contre violence sociale. Ces thèses ont toujours existé, mais depuis la fin d'« Action directe » en France, elles avaient décliné. Elles semblent avoir connu un regain d'intérêt, au moins intellectuel, avec le succès de librairie d'un petit livre *L'insurrection qui vient* émanant d'un mystérieux comité invisible. L'affaire du comité d'entreprise d'Air France et des polémiques qui l'ont suivi en octobre 2015 ou encore de la contestation violente de la COP 21 en sont l'illustration. La contestation des grands projets pourrait constituer un terrain propice à cette mouvance, mais rien ne le prouve. Un écrivain italien, Erri De Luca, proche des milieux d'extrême gauche, mais qui a toujours refusé la lutte armée et la clandestinité, est accusé d'avoir prôné le sabotage des installations

8. Henry-David Thoreau, philosophe américain (1817-1862).

9. Ralph Waldo Emerson, philosophe américain (1803-1882).

du Lyon-Turin ferroviaire et a été traduit en justice dans son pays. Il a en définitive été relaxé (octobre 2015).

Ainsi, la contestation des grands projets peut prendre toutes les formes, de celles qui acceptent les règles de discussion fixées par le législateur à celles qui contestent la démocratie formelle, qui revendiquent le droit à la désobéissance civile, des zadistes, et qui sont prêtes à recourir à la force, voire à la violence.

3. Les voies d'amélioration du fonctionnement démocratique

3.1. *Les propositions d'amélioration du dispositif législatif et réglementaire*

3.1.1. Le rapport Richard

Dans son discours inaugural de la conférence environnementale, le 27 novembre 2014, le président de la République, à la suite de la mort de Rémi Fraisse annonce le lancement d'un chantier pour promouvoir « un nouveau modèle de démocratie participative ». Il demande au Conseil national de la transition écologique (CNTE) de faire des propositions de réforme afin que « les mauvais projets soient arrêtés rapidement, et les bons accélérés ». Il suggère par ailleurs, dans les situations de blocage, le recours à des référendums locaux, qui valent « toujours mieux que le fait accompli ou que l'enlèvement ».

Le CNTE, présidé par Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, dans sa séance du 6 janvier décide de composer en son sein une commission présidée par Alain Richard, ancien ministre et sénateur du Val d'Oise. Sa mission, fixée par lettre du 4 février 2015, est simplement décrite en trois objectifs : « renforcer les procédures existantes, assurer la transparence du débat public, ne pas allonger les délais. »

Alain Richard remet son rapport intitulé *Démocratie environnementale : débattre et décider* le 3 juin 2015. Celui-ci est présenté le 16 juin suivant au CNTE. Sa réception a été fraîche, polluée qu'elle fut par la loi Macron et ses dispositions prévoyant que le gouvernement soit autorisé à légiférer par ordonnance sur les mêmes sujets. Ceci conduisit quatre ONG à dénoncer un déni de démocratie et à boycotter la séance du CNTE¹⁰.

Le rapport est pourtant clair, aisé de lecture et fait des propositions qui ont été jugées limitées, mais qui sont concrètes. Avant d'avancer ses propositions, Alain Richard fait un certain nombre de notations très pertinentes : la nécessité d'admettre le conflit et ne pas le juger comme un

10. France Nature Environnement (FNE), Les Amis de la terre, la Ligue de protection des oiseaux (LPO), *Surfrider Foundation*.

échec à condition de le délimiter, l'impossibilité de réduire tous les points d'opposition, le manque de solutions alternatives proposées (y compris ne rien faire), le réel apport du débat public, l'intérêt des concertations amont pour mener la discussion sur les objectifs du projet et éviter qu'elles ne troublent les débats ultérieurs, la faible participation du grand public aux débats, d'où l'intérêt des formes nouvelles d'expression et de discussion.

La proposition essentielle porte sur la participation en amont des citoyens. Elle interviendrait de droit pour les « plans et programmes » et pour les projets relevant de la Commission nationale du débat public (CNDP). Pour les autres projets, elle interviendrait soit à l'initiative du porteur du projet, soit à celle du préfet, soit relèverait d'une « initiative représentative » émanant d'élus, d'associations ou de citoyens (ce droit d'initiative constitue une forte nouveauté). Si aucun des trois modes d'engagement de la participation amont n'est demandé, elle n'a pas lieu. Ce régime facultatif suppose que l'existence des projets soit connue, d'où l'introduction de la déclaration d'annonce de projet.

En contrepartie de ce dispositif que d'aucuns ont considéré comme un nouvel alourdissement des procédures, mais qui peut faire au contraire gagner du temps ensuite, la commission propose de simplifier certaines procédures en aval pour éviter d'évoquer plusieurs fois les mêmes sujets. Elle propose un droit d'alerte des porteurs de projet en cas d'absence de décision des autorités publiques qui peuvent bloquer de longs mois des dossiers pourtant complets.

La commission s'est penchée sur un autre sujet que le président de la République avait abordé le 14 décembre, celui du vote citoyen. Mais elle ne conclut pas sur ce sujet et ne formule pas de recommandation.

3.1.2. Les autres propositions

D'autres propositions ont été formulées dans le cadre de la commission Richard ou en dehors d'elle. La commission a reçu beaucoup de contributions, de ses membres, des personnes auditées et du public. Mais en dehors même du cadre de ce débat, les idées sont nombreuses, d'intérêt divers certes, mais d'une grande richesse. Il est impossible de rendre compte ici du foisonnement de toute cette matière. À titre d'exemple, nous avons analysé quelques propositions.

Les propositions de la fédération France nature environnement¹¹ ne sont pas très détaillées. Elles ont l'avantage d'être simples et lisibles, mais on reste un peu sur sa faim quant au contenu précis de ce qui est souhaité.

La plate-forme des mouvements contre les grands projets inutiles se situe en dehors des associations environnementales reconnues et regroupe une douzaine de représentants (autoproclamés ?) de mouvements d'opposition

11. La FNE est une fédération d'associations. Elle regroupe près de 3 000 associations.

à de grands projets (Notre-Dame-des-Landes, Bure, ferme des Mille Vaches, autoroutes...) Ses propositions sont touffues et n'apparaissent que peu de dispositions pratiques et opérationnelles. En revanche, elles dénotent, et plus encore les commentaires qui les accompagnent, d'une extrême méfiance envers tout ce qui est institutionnel : les fonctionnaires sont de parti pris, les élus sont impliqués dans les projets, les « faux experts » sont liés aux parties, si bien que le débat public est accusé d'être en permanence faussé. À ceci s'ajoutent le manque de moyens matériels des opposants, l'absence de garant de la neutralité des débats et une justice administrative jugée peu efficace et peu courageuse.

À l'opposé des propositions techniques, la fondation de Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH) fait des propositions à caractère fortement politique. Ces propositions sont plus intéressantes pour nous du fait de leur volonté de poser le problème de la démocratie dans toutes ses dimensions.

Il est difficile d'en rendre compte dans le cadre de cet article et on se référera aux publications de la fondation ou faites par des personnalités qui en sont proches. De façon schématique, on peut dire que la FNH fait trois séries de propositions.

Tout d'abord, avec « Humanité et biodiversité », elle avance onze propositions concrètes pour améliorer le dispositif actuel, propositions qui vont jusqu'à la suppression de la CNDP au profit d'un « haut comité des débats citoyens » ou d'une « haute autorité de la participation du public » qui recevrait les demandes issues du droit d'initiative populaire, constituerait une instance de recours et favoriserait l'utilisation de méthodes innovantes en matière de démocratie participative. Elle propose aussi d'instaurer un droit de saisine (par les ONG ou sur pétition citoyenne) de la commission en charge du débat public pour les projets sensibles hors domaine normal du débat public. Elle propose aussi de créer un garant du débat public, indépendant de toutes les parties et de l'État.

En second lieu, elle fait des propositions d'ordre constitutionnel en instaurant un tricamérisme, avec une troisième assemblée en charge du long terme et un président de la République en retrait, orienté sur l'intérêt général et les sujets à long terme.

Enfin, elle propose de recourir à des méthodes nouvelles en matière de démocratie participative, en particulier les « World Café », les forums citoyens ouverts, les jurys citoyens et les budgets participatifs. Nous reviendrons sur ces sujets dans la suite de notre article.

La CNDP a formulé un certain nombre de propositions précises et argumentées. Elle les a traduites en projets de modifications des textes législatifs et réglementaires. Elle les a faites précéder d'un préambule auquel on pourra utilement se référer.

On retrouve dans le rapport Richard l'écho de plusieurs des propositions de la CNDP, de la FNH et d'autres associations.

3.2. *La question plus profonde des nouvelles formes de démocratie*

Si, comme nous l'avons souligné au début de cet article, la contestation des grands projets tire une part de sa force de la crise de fonctionnement de la démocratie, on peut aussi remarquer que nombre de propositions de renouvellement de la démocratie émanent des milieux de défense de l'environnement et du mouvement écologiste, au sens large. Si bien qu'il faut se demander si ce n'est pas de sa contestation que la démocratie peut tirer les forces de son renouveau.

3.2.1. L'approche de quelques intellectuels

On ne peut pas aborder ces questions sans évoquer la figure du philosophe allemand Jürgen Habermas, compte tenu de l'influence qu'il exerce dans ce domaine, que ce soit à travers ses travaux, ses ouvrages ou ses enseignements. Il est un des penseurs de « l'éthique de la discussion ». Si l'on a bien compris sa pensée, Habermas pense que sur les questions fondamentales, les principes de base (les normes) de la vie sociale peuvent se dégager du débat, de la discussion entre citoyens égaux et libres de toute recherche d'avantages personnels plutôt que de trouver leur source dans un impératif que chacun irait chercher au plus profond de lui-même (Kant) ou dans des vérités révélées.

En France, Pierre Rosanvallon a consacré une large part de ses travaux et de ses ouvrages à la question de la démocratie et de l'épuisement de la démocratie représentative. Il soutient l'idée que la démocratie ne saurait être intermittente (au moment des élections) et que le pouvoir du peuple souverain n'a pas été remis en totalité à ses élus. Au contraire, il prône une démocratie continue, ce qui suppose d'inventer de nouveaux modes de fonctionnement. Dans *La contre démocratie, la politique à l'âge de la défiance* (2006) et *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité* (2008), il formule une vive critique de la démocratie représentative dans son état actuel et quelques exigences quant au fonctionnement de la « contre démocratie » : impartialité incarnée par les autorités indépendantes (à condition qu'elles soient insoupçonnables), réflexivité du politique dont l'objet est d'approfondir les sujets, de créer de la compréhension commune, de rendre le monde intelligible et de donner du sens aux règles communes, avec de la considération pour chacun, de l'écoute et de l'interaction, la démocratie participative étant chez Rosanvallon une démocratie interactive « bidirectionnelle ». Dans cette vision, l'intérêt général ne préexiste pas au débat, il ne le surplombe pas, il se coconstruit. Héritier du socialisme autogestionnaire du PSU, Rosanvallon rejoint là les idées d'un Condorcet, grand théoricien de la Révolution.

On pourrait continuer longtemps le panorama des intellectuels qui s'intéressent aux nouvelles formes de la démocratie. Le mieux est évidemment

de les lire ou de les écouter. Nous ne voudrions pas refermer ce bref chapitre sans citer Yves Sintomer (2007, 2008, 2011) dont les écrits, ceux d'un homme plus jeune, soucieux de s'engager dans la vie de la cité et qui, s'il pratique la critique vigoureuse, ne sombre pas dans le pessimisme ambiant, ont stimulé l'auteur de cet article. Il aborde dans ses ouvrages de nombreux sujets concrets : tirage au sort des représentants du peuple, jurys citoyens, budgets participatifs, gestion de proximité.

3.2.2. Construire les désaccords

La formule est empruntée à Patrick Viveret¹², comme l'est une bonne part des idées ici esquissées. Le sujet des désaccords et des conflits est premier dans la question des pratiques démocratiques que nous abordons maintenant.

La démocratie dans la conception qu'en a l'auteur de cet article n'est pas la tyrannie de la majorité, ni une façon d'imposer à tous un point de vue, serait-il celui du plus grand nombre. Elle est aussi le respect de la diversité des opinions, de la liberté de leur expression, l'écoute mutuelle et l'approfondissement des sujets de divergence. Elle doit enfin permettre de prendre des décisions collectives fortes, assumées et assurées de pouvoir être conduites à leur terme, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

C'est pourquoi cette phase de « construction de désaccords » apparaît comme essentielle. La méthode proposée par Patrick Viveret dépasse évidemment le seul cadre des grands projets et concerne des sujets de société comme le mariage gay ou la procréation médicalement assistée, ou de politique industrielle comme le nucléaire ou les OGM. Patrick Viveret propose une méthode pour qu'un groupe construise ensemble ses désaccords et pour que le collectif « s'enrichisse de ses désaccords » et acquiert de l'intelligence collective. La première phase consiste à libérer les émotions, non pas à les nier, mais au contraire à les exprimer. On peut penser que cette phase peut aussi servir à expliciter les enjeux individuels et collectifs. La seconde phase consiste à libérer les idées, à dire les arguments, à noter les vrais points de désaccord et ceux qui ne le sont finalement pas. Le groupe se sépare en débatteurs de deux opinions divergentes et en assemblée qui écoute, intervient, pose des questions. La troisième phase consiste à faire dire aux tenants d'un point de vue ce qui leur a paru important chez leurs contradicteurs et réciproquement, toujours sous le regard de l'assemblée qui intervient. Les débatteurs peuvent changer et passer à l'assemblée pour éviter l'excessive personnalisation et la montée des passions.

Cette méthode (d'autres aussi, car la gestion des conflits est riche de littérature et de propositions, en particulier dans le domaine social) a le

12. Patrick Viveret est par ailleurs l'auteur d'une contribution au présent ouvrage. Il est aussi le tenant d'une « sobriété heureuse », d'une société apaisée et fraternelle où l'individu admettrait de « ne pas tout vivre ». Il prône de nouveaux indicateurs de richesse.

grand avantage de ne pas vouloir à tout prix nier les désaccords et supprimer les conflits, mais de les expliciter à leur bon niveau ; mais elle présente un inconvénient important, celui de la taille. Elle s'applique à un petit groupe, mais comment passe-t-on à toute une population ? Par le système de la représentation, de la délégation, de l'élection ? Mais n'est-ce pas justement celui qui est contesté ? Et, quand on aura délimité, construit les désaccords, comment la validité de ce constat tiendra-t-elle dans le temps ? Autrement dit, comment une construction faite à un moment donné avec des acteurs en nombre limité se généralise-t-elle dans le temps et dans l'espace ?

Ces questions posent celle de la représentation citoyenne ou du vote citoyen.

3.2.3. Représentation ou participation directe des citoyens ?

La représentation des citoyens

Un certain nombre des méthodes que nous allons évoquer suppose de constituer un collège de citoyens. La question est donc de savoir comment désigner ces citoyens. On peut recourir aux élus existants : locaux et nationaux (communes, départements, régions, Assemblée nationale et Sénat). C'est la logique des institutions. Les élus sont là pour ça ! Mais c'est le système qui est plus ou moins en échec à Sivens ou à Notre-Dame-des-Landes. On aurait toutefois tort de le passer par pertes et profits, car il est à la base du fonctionnement de nos démocraties représentatives et il permet d'éviter des dérives aventureuses. Dans tous les systèmes où les avis émis sont consultatifs et non contraignants, la décision finale revient toujours à l'autorité compétente, ce qui ne la dépossède pas de son pouvoir « républicain », même si elle ne peut pas ignorer les débats et les avis émis.

L'élection peut désigner un groupe de citoyens en charge de décortiquer un sujet, de débattre, de formuler un avis ou de prendre une décision. Elle est complexe à mettre en œuvre car elle pose la question du collège électoral (qui sont les citoyens concernés ?), du système électoral et des candidatures. En définitive, elle n'est pas proposée par grand monde.

À l'opposé, il y a un système fort démocratique issu des sociétés antiques, celui du tirage au sort des représentants du peuple. Pas de campagne, pas de promesses, beaucoup d'aléas. On peut former ces représentants, les dédommager, les rémunérer.

Pour diminuer l'aléa, on peut tirer au sort sur des quotas pour assurer une plus grande représentativité. Mais le débat sur la définition des quotas risque d'être sans fin. Et les représentants ne sont plus des citoyens « lambda », mais des représentants de catégories.

Le système le plus courant est celui de la désignation de représentants par les parties concernées ou par des instances plus neutres. Il présente le même inconvénient que celui cité précédemment (le représentant n'est pas un représentant des citoyens mais de la catégorie qui l'a désigné).

À travers ces considérations, on mesure la difficulté de constituer des groupes représentatifs, le manque de légitimité de leur vote éventuel et la difficulté de prévoir des avis contraignants. Néanmoins la quasi-totalité des autorités de régulation, conseils, comités, commissions de toute nature qui ornent les salons de la République sont constitués sur ce modèle.

3.2.4. La participation directe des citoyens : les systèmes ouverts et le vote citoyen

Afin d'éviter ces débats sur la légitimité de la délégation des citoyens à un groupe fermé, d'aucuns préconisent des lieux de débat ouverts à tous en recourant à des méthodes permettant d'associer un grand nombre de personnes. Ce sont les forums citoyens ouverts, les « World Cafés » ou les débats sur Internet par exemple. Nous allons y revenir.

Mais alors, pourquoi ne pas consulter directement les citoyens par un vote sur le projet ? On balaye ainsi la question de la représentativité et de l'opacité puisque c'est le peuple souverain qui tranche. La Suisse pratique ainsi depuis les origines de sa vivace démocratie directe. Au cours de l'année le citoyen helvétique est, à de nombreuses reprises, conduit à se prononcer sur des questions parfois fort complexes par des votations fédérales, cantonales ou locales. La votation est précédée de débats dans les médias et de publications dans lesquelles le sujet est analysé. La votation peut-être d'initiative populaire. Dans les faits, le nombre de consultations ne diminue pas, mais la participation fléchit, les citoyens manifestant une lassitude certaine devant des sujets de plus en plus ardu.

En France, lors de son intervention à la conférence environnementale annuelle, le président de la République a évoqué, dans les situations de blocage, le recours à des référendums locaux. Le rapport Richard n'a pas repris cette suggestion, bien que, comme on l'a vu précédemment, la consultation locale soit possible sous deux formes : le référendum contraignant dans lequel l'assemblée délibérante remet son pouvoir de décision au peuple, disposition qui n'a jamais été utilisée depuis son introduction en 2003, ou la consultation pour avis. On peut dire que, de tous les côtés, il y a beaucoup de frilosité à user de ces dispositions et encore davantage à en étendre le champ d'application. Les objections sont sérieuses et ne peuvent être balayées du revers de la main, mais il est tout de même permis de se demander pourquoi d'autres pays parviennent à y recourir. Pour plus de détails sur la teneur du débat, on pourra se référer au rapport Richard qui en fait une analyse équilibrée.

3.3. *Les outils des nouvelles formes de démocratie utilisables pour la discussion des grands projets*

Notre présentation serait incomplète si nous ne passions pas brièvement en revue les principaux outils proposés.

– Le jury citoyen est un groupe fermé de citoyens, peu nombreux, 15 à 25, généralement tirés au sort à partir d'une liste préétablie (candidats, liste stratifiée par quota) ou sur la liste électorale, appelés à donner un avis sur une question complexe ou, plus rarement, à suivre et à évaluer l'action publique. Ils disposent de moyens et de temps (y compris de formation).

Il est peu utilisé en France, mais plus fréquemment en Allemagne, en Espagne, au Canada et dans les pays nordiques¹³.

– La conférence de citoyens, la conférence de consensus, la convention de citoyens sont des outils proches, avec de nombreuses variantes. Elles trouvent leurs origines aux États-Unis où elles concernent les questions médicales. Reprises en Allemagne, utilisées dans le domaine de la bioéthique, elles ont d'abord été constituées de professionnels ou d'un public concerné (des patients par exemple) avant de concerner le citoyen ordinaire. Elles sont aussi bien initiées par des acteurs publics que privés (laboratoires pharmaceutiques par exemple). Comme les jurys citoyens, elles comportent le plus souvent un petit nombre de participants, mais peuvent présenter des formes élargies.

La France y a recouru avec parcimonie, sur les OGM, sur le changement climatique et sur les boues domestiques. L'institut Montaigne l'a employée sur le système de santé. Mais l'utilisation en est plus courante aux États-Unis, en Allemagne et Europe du Nord.

Toutes ces méthodes intéressent d'abord un nombre restreint de citoyens. À 20 ou 25, aucune garantie de représentativité ne peut être donnée pour des raisons évidentes de non-validité de l'échantillonnage.

– Les budgets participatifs sont des méthodes plus ouvertes à une participation élargie des citoyens. Leur origine remonte à Porto Alegre, au Brésil, ville d'un million d'habitants où le parti des travailleurs a décidé, après sa victoire, d'élaborer son budget de façon remontante, à partir de discussions par quartiers, ceux-ci nommant des délégués au Conseil du budget participatif dotés de mandats impératifs. En fait, les mandats impératifs furent abandonnés car ils bloquaient toute discussion entre délégués.

En France les adaptations furent plus timides: le Poitou-Charentes élabora ainsi le budget des lycées (10 millions d'euros) avec les personnels, les parents d'élèves et les lycéens eux-mêmes, Paris y affecta 5% de son budget d'investissement.

– Le sondage délibératif est une méthode qui paraît assez naturelle. Si on veut l'avis du peuple, sans recourir à une consultation électorale, pourquoi ne pas le lui demander par le truchement des sondages? La méthode présente les mêmes inconvénients que le référendum ou la consultation, celle de l'immédiateté, sans recul. Mais elle peut être améliorée en constituant un

13. Deux pays semblent être à la pointe en ce qui concerne les exercices pratiques de démocratie renouvelée, le Danemark et le Canada. Deux continents, et pas des moindres, paraissent hors du champ des analyses et des observations, l'Asie et l'Afrique.

panel (qui peut être large et représentatif) qui est informé du sujet dont il a à traiter, qui est formé et qui est régulièrement interrogé sur des questions complexes de la façon la plus neutre possible.

– Internet est un outil puissant et facilement accessible. Pour l'accès à l'information, il est irremplaçable, celle-ci pouvant être consultée ou directement adressée aux utilisateurs intéressés. De même, il peut permettre de collecter des avis plus nombreux, le tout étant d'être capable de les traiter. Les choses deviennent un peu plus compliquées dans l'organisation de forums ouverts. Mais des expériences intéressantes existent : e-assemblées, e-consultations, e-participation législative, e-comités de quartier...

– Les forums ouverts, les « World Cafés » et les cafés découvertes s'adressent à des groupes qui peuvent aller jusqu'à plusieurs milliers de personnes, portant toutes un réel intérêt à la question étudiée. Il est un peu complexe d'entrer ici dans la méthodologie utilisée, mais les résultats sont jugés étonnants par ceux qui y ont recouru. Ces méthodes sont très prisées de la FNH.

3.3.1. Une démocratie renouvelée dans ses pratiques pour un État plus stratégique

Bien entendu, nous sommes partis, dans cet article, d'un présupposé, celui selon lequel l'État stratège était légitime et nécessaire. Si, dans son rôle stratégique, il était soit illégitime parce que soumis aux lobbys ou confisqué par une classe politique plus soucieuse de ses intérêts propres que de l'intérêt général, soit inutile parce que les mécanismes de l'économie de marché seraient suffisants, notre article n'aurait naturellement aucun sens.

Mais pour légitime et nécessaire qu'il soit, il est souvent mis en échec sur ses grands projets par une opposition vivace. Si cette opposition se révèle être une contestation de la stratégie même de l'État ou un désaccord sur l'ensemble d'un schéma de déploiement de cette stratégie (schéma directeur, plan ou programme d'ensemble), le débat doit porter sur la stratégie elle-même et son déploiement. Comme nous l'avons dit, il est important que ce débat ait lieu bien en amont de tout projet, qu'il soit mené de façon démocratique et qu'il soit conclu. Prendre du temps sur les questions de principe est une façon d'en gagner ensuite en évitant que ne resurgissent en permanence des questions qui auraient été mal traitées ou que ne s'ouvrent tardivement des débats qui auraient été escamotés ou tronqués. Les promoteurs de projet auraient tort de croire que dans le monde d'aujourd'hui, on peut conduire un projet en catimini, en en parlant le moins possible. Mais il est indispensable que cette phase soit conclue, que les positions des parties prenantes soient actées et que les instances en charge de la décision fassent connaître leur position. Les questions ne peuvent rester pendantes.

Cependant, la contestation peut porter non pas sur la finalité d'un projet, mais sur sa conception, son contenu et les modalités de sa réalisation. Là

aussi, le débat doit être mené de façon démocratique, mais si la discussion des finalités a eu lieu auparavant, il doit être possible d'aborder plus rapidement les questions concrètes qui préoccupent les citoyens et, en définitive, ne pas allonger les délais de réalisation des projets. Il faut se donner le temps de la réflexion pour déterminer les orientations que l'on va prendre et accélérer le temps de l'action et de la réalisation, il faut apprendre aux instances de décision à la fois à conduire les discussions dans un esprit réellement ouvert et à décider aux différentes étapes de la procédure d'avancement d'un projet.

Cette recommandation de ne pas fuir le débat et, au contraire, d'approfondir le fonctionnement de la démocratie de proximité, peut sembler inadéquate dans le climat de désaffection croissante pour les institutions démocratiques. Mais a-t-on vraiment le choix? On ne reviendra ni à l'exercice solitaire de l'autorité, ni au secret des décisions.

La demande de démocratie reste forte, que ce soit de la part des philosophes, des sociologues, des économistes et des autres « intellectuels » que du « terrain », des associations, des militants ou des citoyens, si bien qu'il apparaît que c'est de la contestation de la démocratie que peuvent surgir les voies de son renouvellement. L'idée de la démocratie écologique n'est pas tout à fait un vain mot, même si l'écologie politique est bien décevante. Ce sont bien les sujets de l'environnement qui paraissent au cœur du débat sur la démocratie.

La diversité des idées émises et des outils proposés est grande. Saura-t-on s'en saisir, les trier, les choisir? Saura-t-on maintenir un cap (ou des caps) stratégique fort dans une démocratie foisonnante? Peut-on même espérer que l'État stratège se renforce du débat démocratique renouvelé? Un État qui accepte le débat et qui joue le jeu de la démocratie est-il condamné à être un État faible? Au contraire, n'est-ce pas le manque de stratégies claires et affirmées qui affaiblit l'État? Plus de démocratie, plus de débat, plus d'idées et d'opinions émises pour bâtir une nation plus forte de ses décisions assumées. Y parviendra-t-on? Ce n'est pas certain, mais notre conviction est qu'il n'est pas d'autre voie.

Sources et références

Circulaires

Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

Billardon du 14 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF.

Directives

85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

97/11/CE du 3 mars 1997

Lois

83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau).

95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier).

2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

2019-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II).

Loi constitutionnelle n^o 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

ARIÈS P., *Paul Ariès, objecteur de croissance et amoureux du bien-vivre*, <http://paularies.canalblog.com>.

BOURG D., 2011, *Pour une 6^e République écologique*, Paris, Odile Jacob.

FRANÇOIS (pape), 2015, *Lettre Encyclique Laudato si du Saint Père François sur la sauvegarde de la maison commune*, Paris, Artège.

FRÉMAUX A., 2011, *La nécessité d'une écologie radicale*, Paris, Sang de la terre.

HABERMAS J., 1992, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion.

LAUGIER S., 2014, Séminaire ETAPE (Explorations théoriques anarchistes pragmatistes pour l'émancipation).

Le Comité invisible, 2007, *L'insurrection qui vient*, Paris, La Fabrique.

NICOLON A., 1981, « Oppositions locales à des projets d'équipement », *Revue française de sciences politiques*, vol. 31, n^o 2.

QUESTIAUX N., 1999, *L'utilité publique aujourd'hui*, Conseil d'État.

ROSANVALLON P., 2006, *La contre démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

—, 2008, *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

SINTOMER Y., 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte.

—, 2008, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte.

—, 2011, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte.

VIVERET P., 2012, *La cause humaine, du bon usage de la fin d'un monde*, Paris, Les liens qui libèrent.

III^e partie

**ÉTAT STRATÈGE, EUROPE
ET MONDIALISATION**

Chapitre 10

État stratège, (re)localisation des activités et mondialisation

Jacques MAZIER et El Mouhoub MOUHOU

Le point de départ est un constat bien établi. La France est enlisée dans la croissance lente et le chômage de masse. Elle est marquée par le déclin industriel et les déséquilibres de la balance des opérations courantes. Cette situation n'est pas propre à la France. Elle se retrouve dans l'ensemble des pays de l'Europe du Sud en contraste avec les pays du bloc allemand où la croissance est plus soutenue, le plein emploi quasiment atteint et les excédents courants colossaux. L'Allemagne est de plus en plus un créiteur net, le reste de la zone euro débiteur. Les capacités de production industrielle se renforcent autour de l'Allemagne avec un fort effet d'agglomération, elles déclinent ailleurs. Le PIB par tête a été croissant dans le bloc allemand depuis 2009. Il a stagné et même diminué dans le reste de la zone euro. Ces évolutions divergentes reflètent une hétérogénéité structurelle bien connue entre l'Allemagne et le reste de la zone euro. L'Allemagne est plus spécialisée dans l'industrie manufacturière, son taux de recherche et développement est plus élevé, sa main-d'œuvre plus qualifiée, ses entreprises sont de plus grande taille et plus productives, sa compétitivité est plus forte. Ceci se reflète dans des désajustements de change persistants au niveau intra-européen. En moyenne l'euro allemand est sous-évalué tandis que l'euro est surévalué pour le reste de la zone. En l'absence de mécanismes d'ajustement et d'institutions adaptées les tensions sont très fortes au sein de la zone euro. Ceci plaide pour des politiques industrielles et des politiques de localisation des activités pour compenser en partie les forces centrifuges qui sont à l'œuvre. Mais ces politiques seront de nature différente selon les scénarios européens et internationaux dans lesquels elles s'inscrivent.

Le chapitre est organisé de la manière suivante. Une première partie analyse les contraintes internationales dans lesquelles s'inscrit l'intervention de l'État stratège en France. Elle retrace les déséquilibres et les désajustements de change qui sont présents au niveau européen et les transferts implicites qui en résultent entre les pays. Les scénarios qui peuvent être envisagés au niveau européen et au niveau de l'économie mondiale sont dégagés, impliquant des stratégies de localisation assez différenciées selon les cas. Une deuxième partie retrace les outils pouvant être mis en place pour infléchir

les forces en présence et orienter les localisations d'activités : diagnostic sur les logiques de localisation et indicateurs de vulnérabilité, caractérisation des catégories de territoire. Une troisième partie présente les interventions qui seraient envisageables illustrant ce que pourrait être en la matière un État stratège¹.

1. État stratège et contrainte internationale

Les possibilités d'intervention de l'État stratège, en France comme ailleurs, dépendent des contraintes internationales qui pèsent sur l'appareil productif national. La France appartient à la zone euro qui est marquée par de profonds déséquilibres structurels. La nature de ces déséquilibres doit d'abord être étudiée. Il sera ensuite possible de décrire les scénarios européens et internationaux dans lesquels peut s'inscrire l'action de l'État stratège en matière de localisation d'activités et de politique industrielle au niveau des territoires.

1.1. *Les déséquilibres structurels de la zone euro*

La crise de la zone euro reflète des déséquilibres structurels qui se situent, non au niveau global, mais au niveau intra-européen. Au niveau de l'ensemble de la zone euro, la balance courante est proche de l'équilibre et le déficit budgétaire est plus faible que dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Des années 1990 aux années 2010, l'euro a été proche de son taux d'équilibre. Mais les déséquilibres intra-européens ont été très importants. Au cours des années 2000, les pays d'Europe du Nord ont accumulé de larges excédents courants contrastant avec les déficits des pays d'Europe du Sud. Ces évolutions reflètent, en partie, des désajustements de taux de change croissants au sein de la zone euro. Ces désajustements de change peuvent être estimés en utilisant l'approche FEER (*Fundamental Equilibrium Exchange Rate*). Le FEER est le « taux de change d'équilibre fondamental » qui permet d'atteindre simultanément l'équilibre externe (une balance courante soutenable) et l'équilibre interne (le plein emploi non inflationniste). Ce concept a été développé à partir des années 1980 par John Williamson. Un écart positif entre le taux de change observé et le taux de change d'équilibre correspond à une sous-évaluation, un écart négatif à une surévaluation. Duwicquet *et al.* (2013) ont ainsi montré que depuis le début des années 2000, les désajustements dans la zone euro se sont accrus. Une scission s'observe entre les pays du bloc allemand de plus en plus sous-évalués et les autres de plus en plus surévalués. En moyenne

1. Ces 2 dernières parties s'inspirent de la 3^e partie de *Relocalisations*, 2013.

de 2005 à 2010, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Finlande ont été sous-évalués de 13 % alors que la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la France ont été surévalués de 23 %.

Tableau 9 : *Désajustements des taux de change effectifs réels (en %). Un nombre positif indique une sous-évaluation, un nombre négatif une surévaluation, en pourcentage de la valeur observée.*

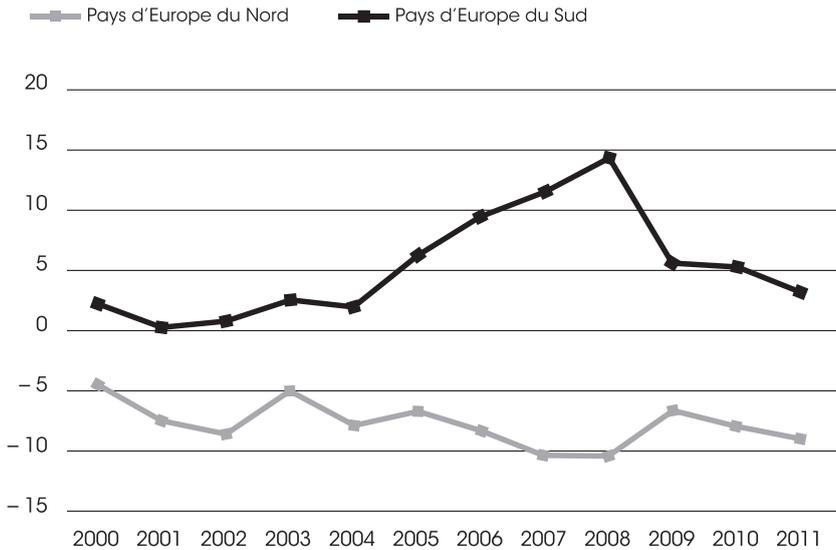
	EU	FRA	GER	ITA	SPA	AUT	FIN	IRL	NLD	PRT	GRC
1994	-3,4	3,1	-10,5	9,2	0,6	-3,1	-1,7	3,8	0,8	4,3	13,9
1995	1,2	1,4	-9,4	11,2	8,8	-8,3	7,2	3,8	0,8	7,0	1,3
1996	4,2	3,9	-4,8	9,4	-4,6	-9,2	9,3	0,8	0,4	-11,3	-12,5
1997	3,5	15,2	-3,2	8,2	-0,8	-8,8	16,9	0,6	1,8	-19,3	-12,7
1998	0,6	15,4	-5,2	5,1	-1,4	-3,5	17,4	-0,8	-2,2	-18,5	-8,4
1999	2,0	19,5	-8,1	1,8	-6,9	-2,9	17,6	0,4	-0,7	-23,7	-17,8
2000	0,1	7,4	-8,4	-0,7	-10,0	1,1	21,4	-2,2	-3,7	-28,7	-25,2
2001	6,9	7,6	-3,5	-1,2	-13,0	-3,5	22,2	-5,4	-6,4	-34,3	-24,3
2002	6,6	2,4	3,5	-4,2	-12,9	9,8	23,0	-6,2	-8,2	-27,4	-22,4
2003	2,2	-3,0	2,2	-6,9	-13,6	2,9	12,0	-6,8	-3,0	-23,8	-11,8
2004	6,6	-5,7	9,0	-1,9	-22,0	1,2	12,7	-7,2	-1,1	-33,8	1,0
2005	1,8	-11,2	11,6	-1,2	-30,7	3,8	5,5	-7,3	1,6	-44,2	-4,6
2006	0,3	-8,8	16,5	-0,7	-34,0	7,9	9,4	-5,1	6,1	-42,5	-5,1
2007	0,1	-12,8	18,4	-0,3	-42,0	10,4	11,5	-11,1	3,1	-33,8	-7,4
2008	-2,6	-19,8	14,3	-5,7	-46,7	12,6	4,5	-14,1	0,0	-45,9	-10,1
2009	0,6	-11,6	16,3	-2,0	-21,4	7,2	-0,4	-2,5	2,1	-35,4	-0,4
2010	1,6	-8,9	20,2	-3,2	-21,5	9,8	3,4	8,1	8,4	-26,8	-11,5
2011	8,2	-15,4	16,9	-4,1	-19,5	6,9	-7,3	3,9	6,6	-22,1	-46,2
2012	14,1	-14,1	19,9	4,3	-1,3	7,8	-5,2	13,0	7,1	2,7	-15,9

Note: Prévisions pour 2012 basées sur le *World Economic Outlook* du FMI d'octobre 2013; voir Jeong *et al.* (2010) pour une description du modèle d'échange international et la méthodologie utilisée pour le calcul des désajustements de change.

Source: Duwicquet *et al.*, 2013.

Ces désajustements de change renvoient à une forte hétérogénéité structurelle entre le Nord et le Sud de l'Europe en termes de nature de la spécialisation internationale, de poids de l'industrie manufacturière, de taille et de productivité des firmes, d'effort de recherche et développement et de qualification de la main-d'œuvre. Cette hétérogénéité est au cœur des problèmes actuels de la zone euro. Ces désajustements de change sont un tabou dont on refuse de parler. Ils sont pourtant à l'origine de transferts implicites de grande ampleur entre le Nord et le Sud de l'Europe. Grâce à la sous-évaluation de leur monnaie les pays du bloc allemand ont bénéficié d'un allègement de charges de l'ordre de 10 % de PIB à la fin des années 2000 alors qu'au contraire les pays du Sud subissaient avec leur monnaie surévaluée un surcoût de charges proche de 15 % de PIB (graphique 8).

À partir de 2008, une réduction des désajustements s'observe pour certains pays du Sud de l'Europe (Portugal, Irlande et Espagne). Ces mouvements ont été induits principalement par de larges dévaluations

Sources : Duwicquet *et al.*, 2013.

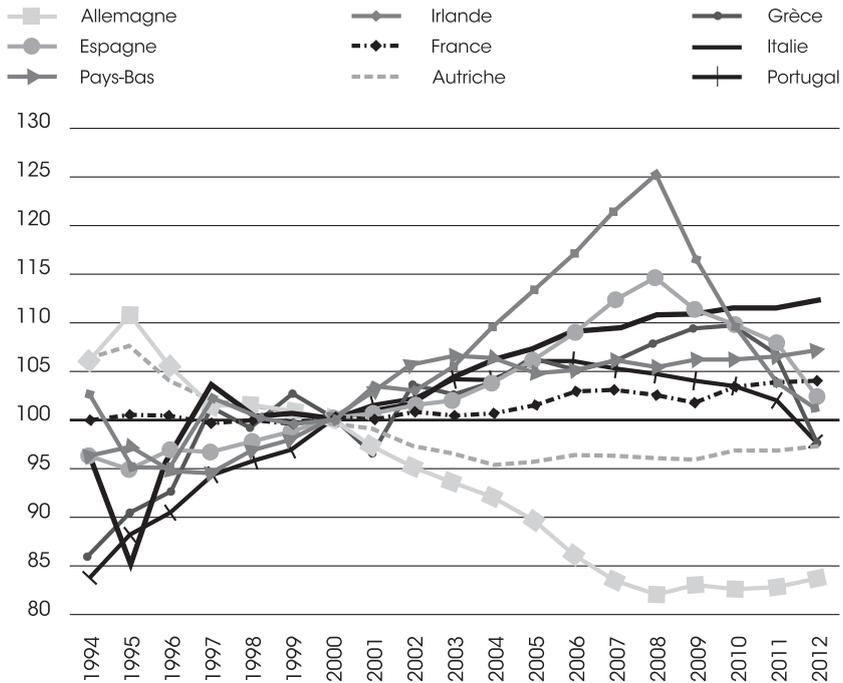
Graphique 10 : *Accroissement ou réduction de coûts induit par les désajustements de change en % du PIB.*

effectives réelles en Irlande, en Espagne et en Grèce, comme le montre l'évolution des taux de change effectifs réels basés sur les coûts unitaires de la main-d'œuvre (graphique 9). En réduisant la demande interne, ces politiques de dévaluation interne ont été très coûteuses en termes de croissance et d'emploi, particulièrement dans les pays de taille relativement grande comme l'Espagne ou l'Italie. Elles sont plus efficaces dans les petits pays très ouverts sur l'extérieur comme l'Irlande mais le sont peu dans des pays petits mais peu ouverts comme la Grèce ou le Portugal.

Ces évolutions asymétriques liées à l'hétérogénéité des pays de la zone euro ont été une des causes majeures de la crise actuelle de cette zone. Afin de faire face à ces évolutions asymétriques sans s'enfermer dans la stagnation, des politiques industrielles et des politiques de localisation des activités peuvent apporter des remèdes partiels. Mais ces politiques sont dépendantes des scénarios européens et internationaux dans lesquels elles s'inscrivent.

1.2. *Les scénarios européens et internationaux*

Au niveau européen trois scénarios peuvent être considérés à l'horizon de 2030 (Mazier *et al.*, 2014; Duwicquet *et al.*, 2013; Mazier et Valdecantos, 2014 et 2015). Le premier est celui de l'enlisement et de la stagnation, c'est-à-dire la poursuite des politiques d'austérité et de dévaluations réelles



Sources : Duvicquet et al., 2013.

Graphique 11 : *Taux de change effectifs réels (basés sur les coûts salariaux unitaires).*

à l'œuvre depuis 2010. Les politiques d'austérité compriment la demande et n'ont qu'une efficacité limitée pour réduire l'endettement public. La compression des coûts et des prix permet de regagner en compétitivité-prix par rapport au reste de la zone. Elle a une certaine efficacité dans les pays très ouverts mais est source d'une concurrence pénalisante entre pays européens qui bloque la croissance. L'écart se creuse entre les pays du Nord et du Sud avec des tendances à l'agglomération des activités industrielles autour de l'Allemagne. Les règles du traité de stabilité budgétaire sont difficiles à respecter dans ce contexte de faible croissance et perpétuent les politiques d'austérité. Les pays les plus endettés demeurent sous la menace des marchés financiers mais les gouvernements font peu appel au mécanisme européen de stabilité en raison des strictes conditions d'application et de la perte de souveraineté qu'il implique. Les seuls éléments favorables à la croissance intervenus depuis 2014 sont la baisse des prix du pétrole et la baisse de l'euro renforcée par la politique de *quantitative easing* de la Banque centrale européenne (BCE). Mais cet euro faible génère des excédents colossaux de l'Allemagne et est source de déséquilibres au niveau international.

Un second scénario plus favorable correspond à une renaissance européenne fondée sur une mutualisation des dettes publiques et le lancement de programmes européens d'investissements. Cette gestion plus pragmatique de la dette publique passerait par trois types d'interventions, une restructuration de la dette publique pour les petits pays du Sud de l'Europe les plus en difficulté (une agence européenne rachetant 50 % de leurs dettes), une intervention plus active de la BCE sur les marchés des titres publics, une émission d'euro-obligations par une agence européenne de la dette (ces euro-obligations se substitueraient aux dettes nationales au-delà du seuil de 60 % du PIB et/ou financeraient des programmes européens spécifiques). Des investissements dans les technologies d'avenir, dans les infrastructures transeuropéennes et dans la transition énergétique seraient un élément clé de relance de la demande. Les avantages comparatifs européens seraient renouvelés en valorisant les spécificités du marché européen et en jouant sur les économies de variété. Un tel scénario serait plus favorable en termes de croissance et d'emploi mais les difficultés auxquelles il se heurterait ne doivent pas être sous-estimées. La restructuration de la dette des pays du Sud suppose une solidarité entre pays européens qui n'est pas acquise. L'émission d'euro-obligations implique en contrepartie un contrôle des programmes nationaux d'investissement et une forme de fédéralisme sur lesquels il n'existe pas vraiment d'accord à l'heure actuelle. Enfin les expériences passées ont montré la difficulté à définir et à mettre en œuvre de grands programmes européens d'investissement ayant un impact macroéconomique significatif.

Reste le troisième scénario qui correspond à un régime plus flexible à euros multiples. La réintroduction d'ajustements de parités au sein de la zone euro permettrait aux économies confrontées à de trop importants déséquilibres de faire face sans recourir aux coûteux ajustements par les prix et les salaires. Deux types de régimes monétaires pourraient être envisagés : une zone euro à plusieurs vitesses avec différentes configurations envisageables (un euro global cohabitant avec des euros nationaux, une zone euro sans l'Allemagne, voire un retour au système monétaire européen des années 1980) ; un régime reposant sur un euro-bancor qui serait une simple monnaie panier constituée à partir des euros nationaux qui flotteraient par rapport au dollar mais seraient en changes fixes mais ajustables par rapport à l'euro-bancor, avec une chambre de compensation (la BCE en pratique) qui enregistrerait les soldes en euro-bancor des différents pays participants comme actuellement dans le système Target 2. Ces régimes monétaires à euros multiples sont une réponse à l'hétérogénéité structurelle de la zone euro plus adaptée que le carcan actuel. Ils sont plus favorables à la croissance et l'emploi dans les pays du Sud de l'Europe et permettent de réduire les coûts des ajustements et d'éviter l'enlisement. Mais ils ne sont pas la panacée. Ils doivent être complétés, comme cela sera montré plus bas, par des politiques industrielles ciblées de localisation des activités pour éviter que les gains permis par les ajustements de parités ne soient pas que transitoires et débouchent sur une amélioration structurelle de la

compétitivité. Les problèmes posés par la période de transition et de mise en place du nouveau régime monétaire ne doivent pas non plus être ignorés (renégociation de la dette externe en euros, question qui se pose en tout état de cause, on l'a vu ; risque de sortie de capitaux et nécessité de mesures transitoires de contrôle des capitaux).

À ces scénarios européens peuvent être associés des scénarios internationaux. Au scénario de l'enlissement correspond une économie mondiale bipolaire dominée par une cohabitation États-Unis/Chine avec une Europe marginalisée. Les États-Unis ont renoué avec la croissance mais celle-ci, portée par les ressources énergétiques non conventionnelles mais bridée par de trop fortes inégalités, demeure fragile, avec une érosion dans les hautes technologies. Le risque existe d'une croissance temporairement plus forte tirée par un nouveau cycle d'endettement et de bulle financière. La Chine est engagée dans un nouveau régime de croissance faisant une place plus grande à la consommation, réduisant les excédents de capacités de production et les surinvestissements, avec une montée en gamme des produits mais aussi la possibilité de couvrir l'ensemble de la gamme. Le rythme de croissance sera moindre que dans les années passées et l'une des questions clés sera celle de l'ampleur de la libéralisation financière. Quelles que soient les incertitudes, ces deux pays ont leur destin en main, ce qui est moins vrai pour l'Europe qui s'apparente un peu à un « canard sans tête ». Il en va différemment dans les deux scénarios où l'Europe s'efforce de retrouver des marges de manœuvre. On s'oriente alors vers un monde tripolaire où les relations entre les trois blocs sont plus équilibrées avec une tendance à la régionalisation et une moindre décomposition des processus productifs.

1.3. Les stratégies de localisation d'activités, entre contexte macroéconomique et régionalisation des chaînes de valeur

Les phénomènes de délocalisation et de relocalisation s'inscrivent dans l'ensemble plus vaste des choix de localisation effectués par les entreprises, au vu de l'évolution de facteurs majeurs comme la demande, les facteurs de production, l'innovation, les politiques publiques. Si la dernière décennie a été marquée par l'éclatement géographique des chaînes de valeur, plus récemment, des inflexions se sont dessinées, encourageant une régionalisation plus concentrée de la production.

Les relocalisations peuvent prendre des formes variables. La relocalisation au sens strict correspond au retour dans le pays d'origine d'unités productives, d'assemblage ou de montage antérieurement délocalisées dans l'industrie comme dans les services (fonctions supports aux entreprises fournies à distance). Au sens large, la relocalisation peut être comprise comme le rapatriement des unités d'assemblage à proximité des marchés (pas nécessairement dans le pays d'origine) ou comme le ralentissement

du mouvement de délocalisation verticale dans des secteurs soumis à la concurrence des pays à bas salaires (Mouhoud, 1993 et 2013). Adoptant une définition élargie, l'étude *Relocalisations d'activités en France* (2013) a permis d'identifier une forme de relocalisation particulière : les cas d'entreprises françaises qui démarrent leur activité à l'étranger pour des raisons diverses, notamment de coûts, et qui à un stade ultérieur de leur développement implantent tout ou partie de cette activité en France.

Toujours en décalage temporel par rapport à une vague antérieure de délocalisations, les relocalisations ne sont pas un phénomène nouveau. La première vague date de la fin des années 1970 aux États-Unis. L'accélération des délocalisations depuis les années 2000 est à l'origine de la vague actuellement perceptible de relocalisations. Celles-ci s'inscrivent dans une tendance plus large à la régionalisation de la production autour des principaux pôles de demande. Les risques d'approvisionnement et de qualité qu'implique la dispersion géographique des chaînes de valeur représentent une préoccupation grandissante des grandes firmes internationales, qui s'efforcent de mieux évaluer et gérer ces risques. L'organisation régionalisée des chaînes de valeur est aussi favorisée par les tendances protectionnistes dans les échanges internationaux et par la volatilité des taux de change. La densité et la complexité croissantes des mesures protectionnistes ainsi que la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux encouragent les entreprises à organiser leur production autour des principaux pôles de demande. La variabilité des taux de change œuvre dans le même sens, en affectant significativement les coûts d'approvisionnement auxquels les fabricants de biens peu différenciés sont particulièrement sensibles.

Dans ce contexte, quatre facteurs principaux incitent les entreprises, parfois engagées dans des délocalisations trop hâtives, à revoir l'organisation de leurs chaînes de valeur et à relocaliser certaines activités :

– *La hausse des coûts salariaux dans les pays émergents.* Le rattrapage salarial, notamment dans les pays asiatiques et en particulier en Chine, réduit l'intérêt des délocalisations. Même si les écarts de coût du travail avec ces pays resteront substantiels à un horizon de moyen terme, la conjonction avec d'autres facteurs peut entraîner la relocalisation d'activités dans lesquelles la part du coût salarial dans le prix de revient est limitée.

– *L'automatisation de la production.* La diminution du recours au travail peu qualifié réduit l'importance de l'écart des coûts de main-d'œuvre entre pays. Ses effets sont cependant concentrés sur les secteurs utilisant des matières solides, le traitement de matières souples étant souvent peu automatisable.

– *La hausse des coûts de transport.* Elle affecte surtout les produits pondéreux et volumineux et favorise la proximité entre les unités de production et le marché souvent sur des espaces régionaux plutôt que nationaux.

– *Les exigences de la demande.* Le raccourcissement du cycle de vie des produits, la multiplication des variétés et les variations saisonnières nécessitent une réactivité accrue, notamment pour les entreprises en

recherche de compétitivité hors prix. La capacité de répondre rapidement aux évolutions du marché peut être difficile à concilier avec une fabrication lointaine.

Chaque cas de relocalisation résultant d'une combinaison de considérations spécifiques, l'hétérogénéité des comportements des entreprises en découle et contribue à la coexistence de délocalisations et relocalisations au sein d'un même secteur. Cependant, les décisions des entreprises sont influencées par le contexte macroéconomique, qui peut les rendre plus ou moins sensibles à la tendance à la régionalisation de certains types de chaînes de valeur. Dans le cas des producteurs français, la « région » pertinente est principalement constituée des pays de l'Union européenne et du pourtour méditerranéen : c'est à cette échelle-là qu'il faut apprécier l'interaction du contexte macroéconomique et des facteurs de régionalisation. Les stratégies de localisation des activités sont différentes selon les scénarios européens et internationaux retenus.

Dans le scénario de l'enlèvement de la concurrence par les prix est mobilisée par les pays les plus vulnérables en Europe. La coupure devient plus profonde entre les grands groupes qui arbitrent leurs implantations en fonction des coûts et des marchés comparés à l'échelle mondiale et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui privilégient les marchés de proximité. Les opérations de délocalisation se poursuivent d'une manière importante, favorisées par la faiblesse des coûts de transport et des réglementations environnementales. Les opérations de (re)localisation gardent un caractère ponctuel et concernent les segments d'activité où l'automatisation peut assurer la rentabilité de la production locale, ce qui limite les créations d'emplois à en attendre. Elles peuvent être qualifiées de « relocalisation taylorienne ». Elles concernent également les activités plus sensibles aux coûts logistiques (produits pondéreux) ou à la gestion des risques (chaînes agro-alimentaires). Les politiques d'incitation à la localisation sont des politiques d'attractivité tournées vers les grands groupes ou les entreprises de taille intermédiaire. Les handicaps de coûts liés à la surévaluation de l'euro pour les pays du Sud de l'Europe limitent cependant les marges de manœuvre, ne serait-ce qu'en raison des montants considérables que ces politiques devraient mobiliser pour compenser le handicap initial. Celles-ci peuvent avoir une efficacité à court terme dans certains domaines, mais sans échapper aux effets d'aubaine et avec une contribution limitée au développement endogène des territoires. Dans ce scénario de l'enlèvement l'ajustement par les prix et les coûts demeurerait la règle et l'essentiel des créations d'emplois se concentrerait sur des formes d'emplois précaires et atypiques.

Dans les scénarios plus favorables le retour à une croissance plus soutenue et la régénération d'avantages comparatifs rendraient les entreprises plus intéressées par les ressources offertes par les territoires nationaux. La recherche de relations de proximité plus étroites avec les fournisseurs locaux donnerait des opportunités aux entreprises de taille intermédiaire et aux PME pour s'insérer dans des filières internationalisées. Des (re)localisations

d'activités contribueraient à la reconstitution des chaînes de valeur, c'est-à-dire à une recomposition des processus de production. Elles mobiliseraient les effets de proximité entre donneurs d'ordre, sous-traitants, centres de recherche et développement et les effets de réputation liés aux savoir-faire locaux. Le marché intérieur européen s'affirmerait comme le marché de référence. En fonction de l'importance des différences de coûts salariaux qui subsisteraient au sein de la zone euro et avec les pays du voisinage, les (re)localisations d'activités s'inscriraient dans une participation équilibrée à l'européanisation des chaînes de valeurs. Les politiques publiques soutiendraient les capacités de développement endogène des territoires à travers des dispositifs d'accompagnement et de financement appuyant les relations de partenariat entre les différents acteurs locaux. Le desserrement des contraintes de financement auxquelles se heurtent de nombreuses entreprises de taille moyenne apparaît comme un enjeu important.

2. Les outils pour piloter les (re)localisations d'activités

2.1. *Les logiques de localisation*

Théoriquement, deux logiques principales orientent les choix de localisation des activités industrielles : la recherche de la compétitivité-prix et celle de la compétitivité hors prix, qui passent, toutes deux, par les caractéristiques des biens et des tâches permettant de les produire (tableau 2). La compétitivité-prix dépend du coût du travail, des possibilités d'automatisation, des contraintes temporelles et de transport liées à la nature des produits. En revanche, la compétitivité hors prix dépend des caractéristiques qualitatives du produit et repose sur les capacités d'innovation, sur la labélisation des produits, sur leur positionnement qualitatif. Ces deux logiques ont été retrouvées dans les entretiens menés² avec les responsables d'entreprises. Le positionnement visé sur le marché et les avantages comparatifs des différents sites de production envisageables déterminent leurs décisions d'implantation.

Deux composantes de la compétitivité hors prix sont recherchées par les entreprises ayant relocalisé. Pour les activités à forte teneur en recherche et développement, développées par des firmes de type cognitif, la présence en France permet de bénéficier de conditions renforçant leur offre innovante : plusieurs entreprises ont choisi de relocaliser afin de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée, de centres de recherche de qualité et d'un soutien public important à travers le crédit impôt recherche. Un second mode de différenciation qualitative est la mobilisation de chaînes de valeur

2. Dans *Relocalisations*, 2013, 30 entreprises qui ont relocalisé en France ont été analysées sous la forme d'entretiens qualitatifs approfondis afin de caractériser la logique, l'ampleur et le territoire de relocalisation.

Tableau 12 : *Catégorisation des critères de localisation.*

Type de compétitivité			
Compétitivité-coût		Compétitivité hors coût	
Caractéristiques	Caractéristiques des produits	Contraintes temporelles/de transport	Innovation de produits, brevets, différenciation des produits
	Caractéristiques des tâches	Coût du travail, automatisation et substitution capital/travail, part des tâches routinières	Part des fonctions cognitives, rémunération annuelle par salarié

courtes, permettant une bonne réactivité face au marché : il s'agit de firmes donnant priorité aux effets de proximité et de réactivité. Ces entreprises peuvent ainsi proposer une plus grande variété de produits, personnalisée, un réassortiment rapide, un meilleur service après-vente. Cette réactivité facilite le positionnement sur des segments de niche et l'évolution vers une production haut de gamme.

La recherche de la compétitivité-prix, par les firmes tayloriennes flexibles, a souvent comme contrepartie la capacité limitée de s'adapter aux évolutions de la demande. La production à l'étranger, en particulier dans le cas de la sous-traitance, peut imposer des contraintes sensibles : des délais d'approvisionnement longs, une taille des séries plus importante (pour rentabiliser l'acheminement par conteneur par exemple), une flexibilité moindre de la mise au point des produits, de la recherche et développement à la production, des problèmes de qualité et de perte de la maîtrise de la production, des coûts élevés de transport, de stockage et de besoins en fonds de roulement. Ainsi, pour des produits dont l'approvisionnement repose sur une logistique contraignante et dont la fabrication est automatisable, la relocalisation peut se révéler clairement bénéfique.

La combinaison de logiques de compétitivité-prix et hors prix a aussi été observée dans le cas des entreprises au centre de cette étude (*Relocalisations*, 2013). Plusieurs cas de relocalisation font suite à des décisions d'entreprises privilégiant le groupement des différentes étapes du processus de production en France : ce choix est souvent accompagné par l'automatisation permettant d'offrir des prix compétitifs en plus des avantages de la production de proximité. Les deux types de compétitivité sont ainsi conciliés. Une autre approche, plus rare, consiste à maintenir à l'étranger la production sujette à une concurrence forte par les prix et à n'établir en France que la fabrication des produits les moins soumis à cette contrainte concurrentielle : segments haut de gamme, produits spécifiques demandant une technicité élevée ou bénéficiant de l'image du « Made in France », produits sur-mesure.

2.2. *Trois types de parcours de relocalisation*

Pour permettre une large couverture du phénomène de relocalisation, une définition plus étendue que le strict cycle de délocalisation-relocalisation d'une production de même nature a été retenue : l'enquête inclut des cas sans délocalisation initiale clairement identifiable. Trois schémas-types résument les différents parcours de relocalisation mis en évidence sur l'échantillon des 30 cas enquêtés : les relocalisations d'arbitrage, les relocalisations de retour et les relocalisations de développement compétitif. Deux points intéressants sont communs à ces trois catégories : d'une part, le rôle de déclencheur potentiel des projets nouveaux et des événements extérieurs ; d'autre part, les changements organisationnels qui peuvent être liés à la relocalisation (regroupement de filiales au sein d'une multinationale ou internalisation d'activités amont auparavant sous-traitées).

2.2.1. Les relocalisations d'arbitrage

Elles sont le fait de grands groupes internationaux et relèvent souvent d'une logique de spécialisation des sites et d'optimisation de leurs capacités de production ou de recherche. Il s'agit d'investissements sur des implantations existantes qui résultent d'une comparaison des avantages des différents sites. La qualité des infrastructures et la proximité avec les clients agissent sur l'issue de l'arbitrage. Lorsqu'une délocalisation initiale a eu lieu afin de réduire les coûts, certains aspects relatifs à la qualité des produits et aux compétences de la main-d'œuvre ont pu être sous-estimés et contribuent par la suite favorablement à la relocalisation. Dans plusieurs cas, les productions relocalisées sont à fort contenu technologique et innovant, ce qui accroît l'importance de la proximité et de la qualité des centres de recherche et développement, et autres services cognitifs, ainsi que de la disponibilité d'une main-d'œuvre aux compétences appropriées. Au-delà des facteurs d'attractivité et de compétitivité du site français, la motivation et la capacité des managers de l'entité française à promouvoir leur site peut aussi influencer l'arbitrage au niveau du groupe, voire se révéler décisive lorsque les sites concurrents présentent des avantages comparables. L'origine de la production, la fabrication « Made in France », ne semblent, en revanche, pas constituer un avantage systématique sur le marché, à l'exception de certains produits destinés au consommateur final.

2.2.2. Les relocalisations de retour

Le deuxième type de projets de relocalisation correspond à une définition plus classique du phénomène, le retour d'une production après délocalisation, et concerne des PME et des ETI. Le retour en France de ces entreprises s'effectue sur des sites préexistants (siège ou unités productives) ou à proximité. La réduction des coûts est le plus souvent à l'origine de la

décision initiale de délocalisation. Il s'agit notamment des coûts liés à la main-d'œuvre mais aussi, dans certains cas, des coûts d'approvisionnement et de taux de change favorables. Par conséquent, la délocalisation se fait vers les pays asiatiques, les pays du Maghreb, les nouveaux États membres de l'Union européenne. D'autres causes de délocalisation indiquées plus rarement sont le rapprochement d'un fournisseur ou d'un client et la conquête de nouveaux marchés. Ce transfert initial de la production se révèle positif pour les entreprises qui ont cherché et réussi à s'implanter sur de nouveaux marchés. Pour les autres, les avantages de coûts se sont réduits progressivement, surtout à cause des contraintes logistiques liées à l'éloignement géographique.

Les causes de cette diminution de l'attractivité de la production délocalisée sont multiples et on y retrouve les éléments identifiés théoriquement : les coûts cachés (problèmes de délais, d'adaptation des produits et des volumes, complexité de l'organisation productive, perte de maîtrise de la production), les évolutions économiques et sociales dans le pays d'accueil (hausse du coût de la main-d'œuvre), l'augmentation des coûts de transport. La perte d'attrait de la localisation à l'étranger peut coïncider avec des opportunités de développement en France, liées à un repositionnement qualitatif de la production de l'entreprise. La recherche de la compétitivité hors prix peut passer par l'innovation, par la personnalisation du produit, par la qualité, par l'image positive d'une fabrication en France. Lorsque la nature de la production permet également de contenir par l'automatisation la hausse des coûts due à la relocalisation, celle-ci présente des avantages élevés. Mais ces relocalisations créent souvent peu d'emplois.

2.2.3. Les relocalisations de développement compétitif

Le dernier type de parcours identifié est celui des relocalisations de développement compétitif. Il s'agit d'entreprises qui ont démarré une activité directement à l'étranger mais pour qui, à une étape de leur développement, établir partiellement ou entièrement cette production en France devient possible et avantageux. Ces relocalisations concernent plus d'un tiers des 30 cas étudiés des PME et des ETI. Elles indiquent que l'implantation à l'étranger peut représenter une étape nécessaire et positive dans le développement d'entreprises françaises.

Le choix de produire à l'étranger dès le lancement de l'activité est motivé par deux raisons : l'absence ou la faiblesse de la maîtrise de tout ou partie de la chaîne de valeur ; le niveau trop élevé des coûts de production et de financement en France. Le premier cas englobe des entreprises dont l'activité principale est commerciale et qui s'orientent progressivement vers la réalisation d'une production en propre. Il inclut également des firmes qui ont initialement choisi de se concentrer sur certaines étapes de la chaîne de valeur et de s'approvisionner auprès de fournisseurs compétitifs mais qui, avec le temps, décident d'étendre leur activité et de maîtriser

la fabrication en amont. Dans le second cas, les entreprises décident d'établir leur production à l'étranger à cause du coût inférieur de la main-d'œuvre et de sa disponibilité mais aussi à cause d'un investissement initial trop coûteux en France compte tenu du volume de production initial. La fabrication à l'étranger semble ici un passage indispensable au vu des ressources disponibles de ces firmes lançant de nouvelles activités.

De façon similaire aux relocalisations de retour, les relocalisations de développement compétitif résultent souvent d'une combinaison de facteurs qui ont, d'une part, réduit l'attrait de la production à l'étranger et, d'autre part, accru l'intérêt de la production en France. Les difficultés liées à une production géographiquement éloignée sont similaires : coûts de transport en hausse, délais longs et faible possibilité d'adaptation des produits et des volumes aux évolutions du marché ; s'y ajoutent la contrefaçon, les difficultés de protection des innovations et les problèmes de qualité des produits. Les facteurs encourageant la relocalisation sont endogènes à la croissance des entreprises et aux évolutions des marchés demandant une réactivité accrue (réduction des cycles de vie des produits, accentuation des variations saisonnières). L'atteinte d'une taille critique procure aux entreprises concernées des ressources financières, un volume de production et une position sur le marché qui rendent envisageable le rapatriement, parfois partiel, de leur production. La stratégie de relocalisation de certaines entreprises met l'accent sur le maintien de la compétitivité-prix et passe par l'automatisation. D'autres recherchent davantage à différencier leurs produits : positionnement haut de gamme, services complémentaires, valorisation commerciale du « Made in France » et personnalisation des produits. Dans plusieurs cas, c'est une combinaison de ces logiques qui est observée.

Dans ce troisième type de relocalisation, le plus souvent, l'ancrage territorial des entreprises et de leurs dirigeants joue un rôle déterminant dans la localisation géographique de l'activité rapatriée. Cependant, dans certains cas, notamment lorsque l'entreprise ne possède pas les compétences nécessaires pour réaliser la production en interne, ce sont les occasions de reprise de firmes en difficulté ou de sous-traitance à des producteurs spécialisés qui conditionnent le lieu d'implantation de la production relocalisée.

2.2.4. Les obstacles rencontrés par la relocalisation

La relocalisation d'activités industrielles est loin de constituer un processus simple et fluide. Sans entrer dans une liste exhaustive, certains obstacles rencontrés par les entreprises ont été mentionnés à plusieurs reprises, notamment le coût de travail jugé trop élevé en France. Mais d'autres points sont également mis en avant. La complexité réglementaire a été évoquée comme alourdissant de façon importante la gestion administrative et comme difficile à maîtriser pour les petites entreprises. En plus de sa complexité, c'est souvent son instabilité qui est mise en question par des firmes de toute taille. Obtenir un financement pour la relocalisation,

qui peut nécessiter un investissement matériel ou immobilier important, apparaît également comme une difficulté récurrente pour les PME et ETI dans le cadre des projets de relocalisation. La difficulté d'obtenir un financement est amplifiée par la complexité des dispositifs de soutien. Des chefs d'entreprise, même parmi ceux qui ont réussi à obtenir un ensemble d'aides et à mener à bien des projets d'une certaine ampleur, soulignent la lourdeur des procédures, la multiplicité des dispositifs et le manque de coordination entre les différentes structures, jusque, parfois, au blocage des projets. Parmi les obstacles évoqués plus rarement, figurent les difficultés de trouver une main-d'œuvre qualifiée dans certaines activités et d'identifier localement les partenaires potentiels. Ces témoignages suggèrent que l'intérêt de nouvelles aides spécifiques serait limité car la relocalisation ne se distingue pas fondamentalement d'un projet d'investissement classique. En revanche, l'accélération des procédures et un accompagnement adapté des entreprises seraient bénéfiques.

2.3. *Territoires et relocalisations : vulnérabilité et performances dans la mondialisation*

Une action publique sur le phénomène des délocalisations/relocalisations ne doit toutefois pas se limiter aux entreprises. Les mouvements des activités industrielles affectent profondément les territoires concernés et les populations qui y habitent. Les zones d'emploi dépendant d'industries exposées à la mondialisation sont particulièrement vulnérables. Il est donc essentiel d'être capable de renforcer les avantages des territoires pour fixer durablement des segments stratégiques des chaînes de valeur et éviter d'attirer uniquement des productions volatiles. Pour identifier les zones fragiles et les zones dynamiques, une analyse novatrice de leurs caractéristiques productives a été développée (Mouhoud *et al.*, 2013).

Une analyse des situations et des dynamiques territoriales a été menée afin d'identifier des facteurs de « délocalisabilité » ou de « relocalisabilité³ », et de les rapporter aux caractéristiques propres des territoires, en termes de spécialisation sectorielle et de caractéristiques des emplois qu'ils accueillent. Cette étude est la première à proposer une mesure précise des déterminants du potentiel de relocalisation ou de réduction des délocalisations des secteurs d'activité industriel et de services de l'économie française à un niveau fin de la nomenclature des activités (en 700 produits) et au niveau territorial des 320 zones d'emplois. Une analyse en composantes

3. Nous entendons par délocalisabilité ou relocalisabilité le potentiel technique et économique de délocalisation ou de relocalisation des activités. Ainsi l'activité d'assemblage de vêtements qui demeure totalement manuelle (la couture) a un potentiel élevé de délocalisation. En revanche, l'activité d'assemblage de puces électroniques totalement robotisées a un potentiel élevé de relocalisation.

principales sur ces variables a permis de dégager quatre classes de secteurs industriels.

Les secteurs de la classe 1 (secteurs domestiques peu délocalisables) présentent des taux d'investissement supérieurs à la moyenne industrielle et une très faible exposition aux variables de délocalisabilité antérieurement analysées: des coûts du travail, des rémunérations par salarié plus faibles que la moyenne. Ce sont des secteurs faiblement intensifs en connaissance (parts des CSP+ et des fonctions intellectuelles plus faibles que la moyenne) dont le taux de valeur ajoutée est également plus faible que la moyenne. Les deux variables qui approximent la contrainte de proximité délais de paiement et taux d'exportation sont aussi plus faibles que la moyenne. On y trouve les secteurs pondéreux, des secteurs contraints par la proximité de la demande – agroalimentaire – et plutôt tournés vers le marché domestique.

Les secteurs de la classe 2 (secteurs exportateurs peu délocalisables) présentent une intensité capitalistique et une productivité apparente du travail très marquées, une importance des CSP+ cognitives, peu de présence de tâches routinières, ils sont tournés vers l'innovation (brevets) et ont des taux d'exportations élevés. Il s'agit de secteurs peu exposés à la délocalisabilité et performants à l'exportation. On y trouve des secteurs plutôt pondéreux, des secteurs appartenant à la chimie, à l'aluminium, à la métallurgie, à la construction de véhicules automobiles...

Les secteurs de la classe 3 (secteurs à délocalisations défensives) rassemblent ceux qui sont davantage exposés aux variables de délocalisabilité verticale: coût du travail plus élevé, productivité du travail faible, prépondérance des tâches routinières, faibles présence des CSP+ et des fonctions cognitives, taux d'investissement et intensité capitalistique inférieurs à la moyenne. Le taux de valeur ajoutée est plus élevé dans la mesure où ce sont plutôt les phases d'assemblage qui seraient délocalisées ce qui est cohérent avec la faiblesse du taux d'exportation. Bref, ce sont des secteurs plutôt tayloriens et délocalisables, tels l'habillement et le textile.

Les secteurs de la classe 4 (secteurs à délocalisations offensives) présentent des caractéristiques inverses de ceux de la classe 3: plutôt internationalisés avec un taux d'exportation élevé et des variables de compétitivité hors coûts (professions intellectuelles, travail qualifié, fonctions cognitives...) plus importantes que la moyenne. Ils sont moins concernés par la présence de tâches routinières même si le coût du travail y est aussi relativement important. On y trouve les secteurs de l'aéronautique, de l'électronique, du luxe et de la parfumerie...

Cette typologie établie, nous avons cherché à identifier les comportements de délocalisation de ces groupes de secteurs. Nous avons donc adopté une démarche très similaire à celle appliquée au niveau des établissements par Aubert et Sillard (2005) pour construire une variable de présomption de délocalisation effective. Dans leur étude, ces auteurs ont considéré qu'il existe une présomption de délocalisation lorsqu'une forte réduction des effectifs (au moins 25 % des effectifs initiaux) est accompagnée par une augmentation des importations proportionnée à la production arrêtée en

France⁴. On peut donc à partir de cette analyse à la fois construire un indice de vulnérabilité des territoires face aux risques de délocalisation mais aussi évaluer le potentiel de performances.

Un indicateur de vulnérabilité industrielle et relative

À partir du calcul des probabilités de délocalisation des quatre classes d'activités et des données d'emplois dans chacune de ces activités au niveau local (321 ZE), un coefficient de vulnérabilité est construit pour de chaque zone d'emploi française (Mouhoud *et al.*, 2013).

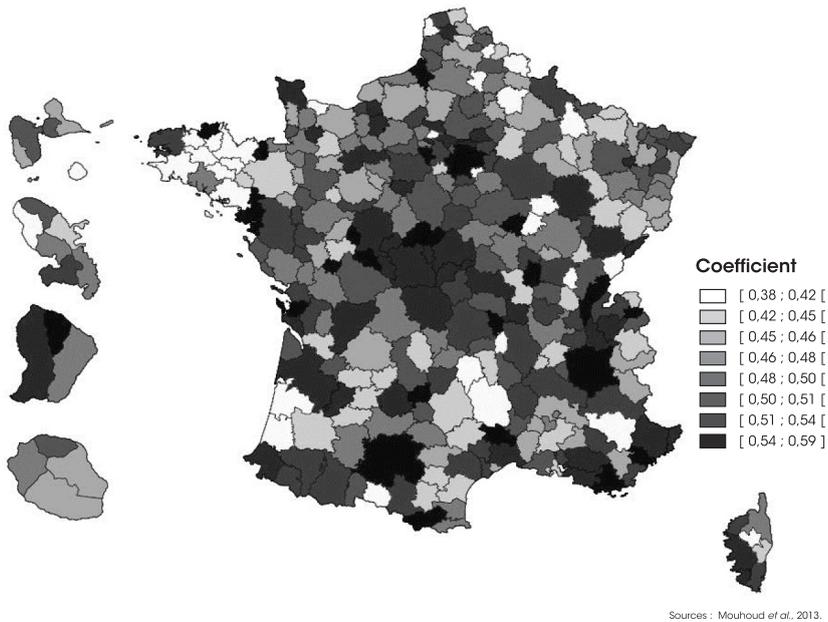
$$vulnêr_i = \sum_{c=1}^4 Pdêloc_c \times \frac{N_i^c}{N_i}$$

Le coefficient de vulnérabilité s'écrit comme suit : avec $Pdêloc_c$ la probabilité de délocalisation de chaque classe c parmi les 4 classes de secteurs industriels) : emploi de chaque zone d'emploi dans l'industrie c par rapport à la moyenne nationale . Il associe donc :

- le poids relatif de chaque type d'industrie sur un territoire mesuré en nombre d'emplois (plus un territoire est spécialisé dans un type d'industrie jugé davantage soumis aux délocalisations, plus ce territoire est jugé vulnérable) ;
- la probabilité de délocalisation spécifique à chaque type d'industrie.

La valeur de cet indice varie entre 0 % et 100 % puisqu'il exprime le pourcentage d'emplois industriels concernés par la probabilité de délocalisation sur l'ensemble des emplois du territoire. Plus un territoire est spécialisé dans une classe jugée davantage soumise aux délocalisations, plus ce territoire est considéré comme vulnérable. Si l'on rapporte l'emploi du secteur de la zone d'emploi sur le total de l'emploi industriel, l'indicateur de vulnérabilité est industriel et surestime les chocs des régions particulièrement spécialisées dans les secteurs manufacturiers. L'indicateur relatif rapporte l'emploi du secteur dans une zone donnée au total de l'emploi.

4. Travaillant au niveau sectoriel, il s'agit d'étudier les variations simultanées des taux des importations, de l'emploi non-qualifié et de l'emploi total ainsi que le taux de sous-traitance des secteurs industriels. Nous utilisons les données de la base ESANE 2008 et 2010 pour ces indicateurs.



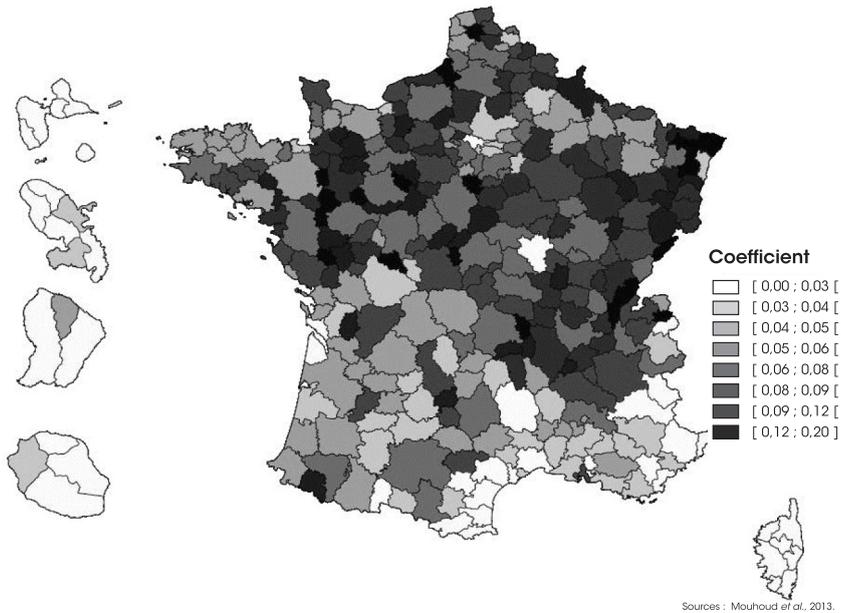
Carte 13: *Coefficient de vulnérabilité industrielle (intervalle de confiance de 95 %).*

2.4. *La spécialisation des territoires : fragilité et attractivité*

La mesure de la spécialisation des territoires dans chacune des activités de ces quatre classes permet de caractériser les risques de fragilité ou les potentiels d'attractivité et de relocalisation des activités territoriales. D'autres variables renseignent sur la fragilité des zones d'emploi : la part des fonctions concrètes, la part des tâches routinières et la part des emplois dans les secteurs jugés délocalisables (secteurs industriels de délocalisations défensives, de délocalisations offensives, de services associés à des fonctions support). Enfin, des variables indiquent les opportunités existant pour les territoires. Celles-ci ont trait à la présence, soit de l'action publique sur le territoire au travers des pôles de compétitivité ou de services collectifs, soit d'activités innovantes au travers des services cognitifs ou des fonctions d'innovation contenues dans les activités économiques.

La combinaison de l'ensemble des informations permet (par une analyse en composantes principales) d'identifier six catégories de territoires (un territoire étant une zone d'emploi, au sens de l'Insee). Trois catégories de territoires sont spécialisées principalement dans les secteurs industriels et trois autres sont spécialisées principalement dans des activités de services :

- 3 types de zones ou territoires industriels :
- de performance extérieure ;
 - en territoire rural ;



Carte 14: *Coefficients relatifs de vulnérabilité (tous secteurs, intervalle de confiance de 95 %).*

- monospécialisés.
- 3 types de zones de services :
 - rurales de services collectifs ;
 - touristiques et de proximité ;
 - urbaines.

La répartition du nombre de zones d'emplois et du nombre d'emplois dans chaque type d'emplois laissent entrevoir des résultats relativement optimistes : seules 31 zones d'emplois sur 321 représentant un peu plus d'un million d'emplois soit environ 4 % de l'emploi total sont des zones industrielles non spécialisées et vulnérables. *A contrario*, la plupart des emplois (plus de 16 millions) se trouvent dans les zones urbaines de services de la connaissance qui sont au nombre de 79 et des zones industrielles en territoire rural, les plus nombreuses (95) accueillant plus 3,7 millions d'emplois. Les zones industrielles de performances extérieures sont aussi plus nombreuses (39) que les zones industrielles monospécialisées et abritent presque 4 millions d'emplois. Ce constat est plutôt rassurant. Cependant, si les zones d'emplois qui abritent des secteurs vulnérables sont moins nombreuses et représentent une part d'emplois plus faibles, c'est aussi parce que ce sont celles qui ont subi les pertes les plus importantes durant les quinze dernières années.

Les potentiels de relocalisation des territoires français résident prioritairement dans les zones dites « de performances extérieures » et les « zones urbaines de services de la connaissance ».

3. Recommandations

Cette analyse territoriale a permis de tirer trois leçons susceptibles d'éclairer une nouvelle politique de relocalisation. En France, il existe des territoires dynamiques qui innovent, exportent, importent et sont positivement immergés dans la mondialisation ; les relocalisations sont proches des zones intenses en services cognitifs (recherche mais aussi design, publicité, etc.), qu'elles s'y opèrent, ou qu'elles aient lieu dans un territoire qui leur est connecté ; l'attractivité (ou la compétitivité) des territoires ne peut plus être analysée de manière isolée : elle est nourrie par les performances extérieures qui mobilisent autour d'eux les atouts des territoires industriels et de services dynamiques. Il faut penser ces territoires comme porteurs d'écosystèmes créatifs et productifs, propices à l'innovation, à l'excellence productive et à une agilité dans les repositionnements en gamme des produits.

Elle enseigne également sur le sens à donner aux politiques de soutien aux territoires (du plus défensif au plus offensif) :

- surveiller les zones industrielles monospécialisées et y construire une anticipation des mutations et reconversions qui s'y annoncent (politiques de formation, orientation, reconversion des salariés) ;
- ne pas se contenter des relocalisations de retour car elles sont intrinsèquement volatiles ;
- favoriser la transition des zones industrielles en territoires ruraux en zones industrielles de performances d'exportation, en œuvrant en faveur de leur connexion active avec les zones servicielles urbaines ;
- favoriser les relocalisations de développement compétitif dans les zones industrielles de performances d'exportations et dans les zones servicielles urbaines.

Au-delà de leur exposition passive aux conséquences de la mondialisation, les territoires ont un rôle actif à jouer, dans la construction d'avantages compétitifs collectifs, au service de leur industrie et dans leur mise en tension.

Mais cette construction doit s'opérer en logique de connexion avec les territoires mieux dotés qu'eux, soit en services cognitifs et fonctions créatives (pour les territoires productifs), soit en capacités et savoir-faire productifs (pour les territoires de services cognitifs). Ainsi, les territoires seront plus nombreux à pouvoir se développer en écosystèmes intégrés, performants et solidaires.

De manière générale, il faut questionner davantage le maillage entre les services et l'industrie en France, et s'appuyer sur ce maillage pour relativiser la désindustrialisation de la France. Une partie de l'industrie française se

trouve en effet dans les services, et des articulations entre ces deux secteurs sont à l'œuvre en permanence dans les territoires.

Il est donc essentiel de favoriser la création d'écosystèmes rassemblant les zones de services et les zones industrielles de performance extérieure, et de conduire une politique d'anticipation des chocs économiques.

3.1. *Pour une nouvelle politique industrielle et de services sur les territoires*

Quatre types d'actions ont été privilégiées. En premier lieu, en matière immobilière, les enjeux de réaménagement d'un site entraînent des besoins de portage spécifiques. Il faut donc créer une société d'économie mixte *ad hoc*, mobilisable en complément ou substitution des dispositifs locaux, et capable de proposer des solutions de portage sophistiquées. En second lieu, des actions financières d'actifs immobilisés, ou plus souvent encore le financement de besoins en fonds de roulement sont à développer. Le caractère aléatoire des prêts bancaires, les délais de déblocage des aides ou des conditionnalités de versement retardent d'autant le projet de relocalisation. Il a été ainsi proposé d'introduire des mécanismes dérogatoires à l'appui des seuls parcours de relocalisation : suspension des conditionnalités dès validation du parcours, versement en une fois dès lancement effectif du projet. La BPI pourrait jouer le rôle de pré-financeur dans le cadre de ces projets de relocalisation. En troisième lieu, des actions liées à l'innovation pourraient compléter le CIR. Enfin, des actions en matière d'investissement productif peuvent passer par un abondement des aides actuelles par la BPI, pour les entreprises appartenant à une filière identifiée.

3.2. *Créer ou favoriser un environnement contextuel favorable à la production française*

À côté de ces aides directes et de ces appuis-conseils, un certain nombre d'actions mériteraient d'être conduites pour lever des freins ou des obstacles vécus par les entreprises susceptibles d'envisager de produire plus en France. Leur caractère disparate ne doit pas masquer que leur ensemble ferait sens et aurait un impact psychologique fort.

Elles pourraient porter à notre sens :

– Sur la commande publique : des appels d'offres publics incorporant des clauses proportionnelles au pourcentage d'origine France. De façon à éviter toute discrimination en fonction de la nationalité d'origine de l'entreprise (de ses capitaux, de son siège social), la nationalité des entreprises n'interviendrait pas comme critère. Les normes et certifications seraient promues dans le cadre de l'achat privé comme public dans la suite des travaux des comités de filières. La France doit pouvoir apparaître comme terre de qualité, avec exemplarité de la part des pouvoirs publics en la matière.

– Sur l’offre française en matière d’écosystèmes productifs et créatifs, qui peut être mieux mise en évidence. Ce rôle peut incomber aux territoires. Nous pensons entre autres à l’information sur les réseaux de fournisseurs et de sous-traitants notamment sur les matières techniques et approvisionnements spéciaux, mais aussi sur l’existence et le rôle des pôles de compétitivité et comités filières.

– Sur les filiales de groupes étrangers : plusieurs des dossiers étudiés ont été portés par des filiales de groupes internationaux, pris dans le cadre de décisions de localisations alternatives à leurs différents sites européens. La France gagnerait à veiller en permanence aux arbitrages de ces groupes, en aidant leurs filiales françaises à anticiper les arbitrages futurs, de façon à pouvoir définir une politique d’aide adaptée, et conçue « sur-mesure ». Ces groupes ressentent une ambiguïté des pouvoirs publics envers eux : sont-ils considérés selon la nationalité de leur actionnariat, ou selon celle de leur site de production ? Au-delà même de ce point, nous ne pouvons que réaffirmer l’intérêt de définir et d’animer un « Plan Grands Comptes », visant à améliorer les capacités d’anticipation de leurs décisions. Ce plan pourrait être demandé à tous les territoires. Il permettrait de promouvoir et de concrétiser une notion d’accompagnement sur-mesure : les besoins et les types d’aides étant très variables sur les cas étudiés : accompagnement financier, immobilier, en formation et recrutement, etc.

– De façon plus indirecte, sur le « climat des affaires », ressenti dans le pays et internationalement. Que ce climat comporte aussi quelques clichés et préjugés, ne l’empêche pas de peser sur les choix des entrepreneurs, au moment de préparer ou surtout d’envisager une décision, un projet.

Les analyses et les propositions précédentes illustrent ce que pourraient être les modalités d’intervention d’un État stratège. Ces interventions doivent être sélectives et fédératrices. Sélectives car les efforts ne peuvent porter que sur les domaines jugés prioritaires avec des formes adaptées à chaque domaine. Fédératrices car ces interventions doivent être préparées et mises en œuvre par les entités concernées qui sont différentes selon les problèmes traités (ici les bassins d’emploi en liaison avec les structures compétentes dans les ministères, les régions et les villes). Cela implique la création ou le renforcement des cellules en charge de ces questions dans les différentes structures concernées.

Cette conception fédératrice implique qu’en contrepartie il y ait un lieu de cohérence au niveau national avec un éclairage global (on ne peut pas tout faire dans chaque bassin d’emploi ; les contraintes ne peuvent être ignorées) et qu’un diagnostic exhaustif soit établi par domaines (des potentialités peuvent être dégagées).

Références bibliographiques

- AUBERT P. et SILLARD P., 2005, « Délocalisations et réductions d’effectifs dans l’industrie française », *L’économie française : comptes et dossiers, édition 2005-2006*, Insee, p. 57-89.

- DUWICQUET V., MAZIER J. et SAADAOUI J., 2013, « Désajustements de change, fédéralisme budgétaire et redistribution », *Revue de l'OFCE*, n° 127, p. 57-93.
- MAZIER J., PETIT P. et PLIHON D. (dir.), 2014, *L'économie mondiale en 2030*, Paris, Economica.
- MAZIER, J. et VALDECANTOS. S., 2014, « Gathering the pieces of three decades of monetary coordination to build a way out of the European crisis », CEPR Working Paper.
- , 2015, « A multi-speed Europe: is it viable? A stock-flow consistent approach », *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol. 12, n° 1, p. 93-112.
- MOUHOUD E. M., JENNEQUIN H., DUPUCH S. et MIOTTI L., 2013, « La dimension territoriale des délocalisations et relocalisation d'activités en France », 3^e partie de *Relocalisations d'activités en France*.
- MOUHOUD E. M., 1993, *Changement technique et division internationale du travail*, Paris, Economica.
- , 2013, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Paris, La Découverte.
- Relocalisations d'activités en France*, 2013, rapport réalisé conjointement par ALPHA-Sémaphores-CEP et Université Paris Dauphine-ACEDI pour PIPAM-DATAR-DGCIS.

Chapitre 11

L'Union européenne composante d'un « État stratégique » multiniveaux ?

Pierre BAUBY

Toute recherche et toute théorie doivent être rapportées au temps et au lieu de leur objet et de leur production. S'il est un domaine où cette problématique devrait s'imposer, c'est bien celui de l'État, tant l'examen de son organisation et de son action montre ses profondes évolutions et transformations.

Bauby, 1991.

Dans une recherche de science politique ouverte aussi bien à l'économie qu'aux autres sciences sociales, le concept d'« État stratégique » avait été défini en 1991 en alternative à la fois à l'État « instrument¹ » et à l'État « neutre », par sa spécificité d'être le seul acteur capable « d'appréhender, de prendre en compte et d'articuler les différentes contradictions de la société et de son insertion dans l'internationalisation ; de mettre en œuvre des processus de régulation de ce réseau de contradictions, sur la base des rapports de forces qui s'expriment ; ce qui lui permet tout à la fois de résoudre ou de dépasser certaines d'entre elles, d'en intégrer la plupart, dans un projet, des orientations, une politique globale, à moyen ou long terme, de cohésion sociale, de reproduction (élargie) des rapports sociaux et finalement du système ». « Le concept d'État stratégique rend compte de cette capacité globale » (Bauby, 1991). Cette singularité était étayée en réfutant l'hypothèse que la Communauté européenne des années 1980 puisse répondre à cette définition. C'est cette caractérisation qui est ici rediscutée.

1. Dans la vulgate « marxisante », en particulier française, l'État est aujourd'hui l'instrument du grand capital et peut devenir demain, après la « prise du pouvoir d'État », l'instrument d'instauration du communisme.

1. La situation au début des années 1990

Début 1991, cinq ans après l'Acte unique, mais avant le traité de Maastricht, il était incontestable qu'un marché européen se constituait progressivement depuis la signature du traité de Rome en 1957. L'échéance du 1^{er} janvier 1993 était alors unanimement acceptée pour son accomplissement. Ce marché était spécifique en ce qu'il se distinguait encore d'un marché intérieur, comme il se distinguait du marché mondial. Plus intégré que ce dernier, du fait de la disparition des barrières douanières et de l'harmonisation en cours des législations commerciales des divers États membres, il était alors – et reste encore aujourd'hui – moins fluide qu'un marché intérieur national, parce que soumis à des réglementations communautaires spécifiques et aux contraintes découlant des prérogatives des États membres. Il n'en était pas moins une donnée qui apparaissait irréversible.

L'interrogation sur l'unification européenne, soulignait le caractère progressif et nombre d'ambitions affichées, pouvant amener le dessaisissement des différents États composant la Communauté économique européenne (CEE). Il était d'ailleurs de plus en plus question de choix décisifs pour l'économie ou la société, faits à Bruxelles.

Longtemps, la CEE est restée une organisation davantage interétatique que supranationale. L'existence d'un marché européen spécifique amenait de nouvelles contraintes pour l'État, qui était obligé de se situer par rapport à lui ; mais, il ne l'avait pas affaibli. Il s'appuyait sur la construction européenne pour restructurer l'économie nationale, comme en ont témoigné l'utilisation du plan Mansholt pour l'agriculture ou du rapport Davignon pour la sidérurgie. L'Acte unique a cependant provoqué une accélération de l'unification du marché et un renforcement des institutions chargées de la mettre en œuvre, en particulier la Commission et la Cour de justice de Luxembourg.

En signant le traité de Rome, les pères fondateurs de l'Europe ont créé un processus dont la logique s'est développée progressivement. À l'époque, l'objectif de créer un marché commun a débouché naturellement sur les principes de libre circulation (des hommes, des biens, des services et des capitaux) et de concurrence : il fallait supprimer les obstacles réglementaires et tarifaires, empêcher les entreprises elles-mêmes de recréer des entraves aux échanges intracommunautaires par des accords restrictifs, mais aussi proscrire les interventions économiques des États qui pouvaient engendrer des distorsions de concurrence en favorisant leurs acteurs nationaux ou des entreprises publiques. Progressivement, ces objectifs de libre circulation et l'élaboration de règles communes de concurrence, clés de voûte du libéralisme économique, ont servi de référence et de guide principal pour la construction européenne. Ils ont été traduits en normes juridiques contraignantes. L'Europe s'est construite avant tout par le droit, qu'il soit élaboré lors des réunions du Conseil des ministres des États membres, ainsi que par la Commission, ou qu'il soit issu de la jurisprudence de la Cour de

justice, chargée de veiller à l'application du traité. Ce droit communautaire s'est imposé aux États qui ont dû adapter leur propre législation. En la matière, il y a clairement supranationalité, comme l'a reconnu le Conseil d'État français : une loi française ou un traité signé par la France ne peuvent déroger aux dispositions de la CEE.

Pour autant, l'unification européenne n'avait pas encore abouti, à l'exception majeure de l'agriculture, à l'élaboration et à la mise en œuvre de réelles politiques communes. Les conférences intergouvernementales, réunies depuis décembre 1990, visaient à progresser dans ce sens. Mais, à l'époque, chacun des États conservait la maîtrise de l'essentiel de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses orientations stratégiques de développement ; d'autant que l'« Europe sociale » en restait à de vagues pétitions de principes. On ne pourra parler d'« Europe stratège », affirmons-nous, que lorsque sera réellement engagée une unification politique et sociale. Dans l'hypothèse où celle-ci prendrait une forme fédérale, les États conserveraient, d'ailleurs, dans de nombreux domaines, une fonction stratégique, comme c'est le cas aux États-Unis.

Qu'en est-il aujourd'hui de l'Union européenne (UE), après les traités de Maastricht, de Lisbonne, puis sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ? L'UE aujourd'hui ne peut être réduite à ce qu'était la CEE jusqu'aux années 1990 (Quermonne, 2010a).

Si l'UE ne correspond pas au concept traditionnel d'« État nation » (Bauby, 2012), elle n'est plus seulement ni une zone de libre-échange, ni un marché régulé. L'élargissement du champ des compétences – pour l'essentiel partagées entre l'UE et les États membres –, le principe de subsidiarité affirmé dans le traité de Maastricht de 1992 et consolidé par le traité de Lisbonne (Clergerie, 1997), l'union économique et monétaire, et la coordination des politiques économiques, le rôle de l'UE dans les négociations commerciales internationales, qui n'en étaient qu'à leurs prémices à la fin des années 1980, en font un ensemble supranational qui tend à intégrer, progressivement mais inégalement, les dimensions économique, sociale, culturelle...

L'UE ne remplace pas les États-nations qui la composent, mais s'articule avec eux sur la base du principe de subsidiarité. Cela conduit à réexaminer la dimension stratégique que peut porter l'intégration européenne dans le cadre du développement de gouvernances multiniveaux.

2. Des dimensions stratégiques

Conduire cette investigation suppose de partir des caractéristiques fondamentales de ce qui avait amené à l'innovation du concept d'« État stratège » reposant sur cinq grandes caractéristiques :

- le monopole de la violence légitime ;
- un réseau omniprésent d'institutions et d'acteurs ;
- la satisfaction d'une série de besoins collectifs ;

- des moyens d'action culturelle et idéologique ;
- une forte légitimité.

Ce sont-là les éléments qui fondent l'existence d'un État-nation et qui sont les conditions nécessaires d'un État stratège.

Nous allons examiner ce qu'est aujourd'hui l'UE au regard de ces dimensions.

La première composante de l'« État stratège » comme de tout État est de disposer du monopole de la violence légitime ; il est seul à avoir le droit d'exercer un pouvoir de coercition sur l'ensemble de la société comme sur chacune de ses composantes, pour mettre en œuvre ses décisions, faire appliquer le droit ou défendre les principes fondateurs du système. Sans doute cet aspect, que nombre de marxistes ont pris pour le tout, a-t-il perdu beaucoup de son importance avec la pacification de la société, la stabilisation de réelles libertés civiques, mais aussi avec les rejets croissants dont ont été l'objet les régimes qui ont prétendu accéder à un stade supérieur de l'histoire. Si la recherche du consentement a pris le pas sur la répression, les moyens de celle-ci n'en restent pas moins présents, particulièrement en période de crise.

De ce point de vue, l'UE ne dispose que de compétences supranationales – d'ailleurs exercées avec les États membres. Elle peut adopter des règlements qui sont d'effet direct dans les États membres, mais doit recourir à eux pour en assurer le respect et la sanction. Sans doute dans certains domaines où l'UE a une « compétence exclusive » comme dans celui des règles communes de concurrence, les institutions européennes ont-elles des pouvoirs directs d'investigation ou peuvent-elles infliger des amendes aux acteurs, mais ces pouvoirs restent limités.

La seconde caractéristique de l'État stratège tient au fait qu'il dispose, grâce à l'étendue de son appareil et à son immersion dans la société, d'un réseau sans équivalent pouvant permettre de connaître la réalité, de prendre en compte la diversité des intérêts et des aspirations qui s'expriment dans la société, d'en organiser la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population. Ce même réseau peut être à la disposition de l'État pour appliquer et mettre en œuvre ses décisions au plus près du terrain et organiser le « retour d'expérience » lui permettant de s'adapter aux évolutions de la société. L'État dispose ainsi de la capacité (certain relative) d'avoir une vision d'ensemble de la société.

Dans ce domaine, les capacités et les compétences de l'UE restent fort ténues. S'il existe des « représentations » de l'UE dans chacun des États membres, elle a recours pour l'essentiel à leurs structures et leurs appareils. C'est la difficulté de la Commission européenne, qui dans la « méthode communautaire » dispose du monopole de l'initiative législative, d'appréhender et de connaître les multiples diversités existant dans l'UE, sans le filtre des États et des administrations nationales, qui a conduit au développement et à l'institutionnalisation du « lobbying », comme incitation

à tous les acteurs de faire part directement aux institutions européennes de leurs connaissances, aspirations et propositions.

Le *maelström* des institutions européennes, dont témoignent ses « sept présidents » (du Conseil européen, du Conseil des ministres, de la Commission européenne, de l'Eurogroupe, du Parlement européen, de la Banque centrale européenne, la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité), montre une difficulté à assurer un pilotage stratégique intégré.

L'État stratège concourt directement par ses institutions et ressources à la satisfaction d'une série de besoins économiques, sociaux et culturels de la population, ce qui lui donne l'image d'être au service de l'ensemble de la société.

Là encore, l'UE a aujourd'hui encore un rôle réel, mais limité. Quatre exemples permettent d'en rendre compte. D'abord, le budget de l'UE reste aujourd'hui inférieur à 1 % du PIB européen, sans commune mesure avec les moyens des autorités publiques nationales et infranationales des États membres. Pour autant, la concentration de ces faibles moyens essentiellement sur deux politiques communes a des effets directs qui impliquent une vision stratégique, qu'il s'agisse de la PAC, qui a conduit une modernisation accélérée de ce secteur sur le dernier demi-siècle, ou de la politique de cohésion, qui a accompagné les différents élargissements depuis le milieu des années 1980 en incitant à des dynamiques de développement local et régional reposant sur la mobilisation et la synergie des acteurs de terrain. Un autre aspect mérite d'être souligné : dans le domaine des services d'intérêt général, la dynamique d'abord promue pour construire des marchés intérieurs dans un nombre croissant de domaines, a été progressivement complétée par des objectifs communs en matière d'obligations de service public ou de service universel, de principes communs de respect des compétences de définition et d'organisation des autorités nationales, régionales et locales, de reconnaissance d'une série de diversités et de principes communs (un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs), autant d'éléments qui, dans ce domaine qui concerne 30 % des emplois et 25 % du PIB, donnent à l'UE une dimension stratégique de cohésion économique, sociale et territoriale, et de solidarité.

Le quatrième élément de référence de l'État stratège concerne son rôle en matière d'action culturelle et idéologique. En France, l'État a une position dominante, et dans certains secteurs le monopole, dans le domaine de la diffusion culturelle et idéologique. Par la maîtrise et le contrôle des principaux moyens de communication, la centralisation poussée de l'ensemble du système d'enseignement, l'importance des subventions destinées à la production culturelle et à sa diffusion, l'État peut contribuer, même s'il n'est pas seul à le faire, à l'existence d'un consentement au sein de la société.

En la matière, le « déficit » de l'UE par rapport à l'exemple français est considérable, mais cela renvoie à sa nature même. L'UE ne relève pas d'un projet préétabli, construit *top down*, mais de la définition progressive de

« compromis » entre les États membres, pour ce qui relève aussi bien de l'intergouvernemental que du « communautaire ». Difficile sur cette base de promouvoir une vision commune mobilisatrice. Il faut ici souligner la quasi-absence à ce jour d'acteurs publics européens, même si les prémices existent.

Enfin, et sans doute surtout, l'État bénéficie depuis deux siècles en France d'une légitimité qui doit certes beaucoup aux spécificités de son histoire et de sa sédimentation historique, marquées en particulier par la Révolution de 1789, l'adhésion largement partagée à la République et à la laïcité ; mais qui est aussi redevable à la relative permanence des règles démocratiques de désignation de ses dirigeants, ainsi qu'à la place de l'État providence, à une certaine reconnaissance du monde du travail, du mouvement ouvrier et de leurs actions.

De ce point de vue, la légitimité de l'UE est fragile. Elle a reposé au départ sur certaines délégations de souveraineté décidées à l'unanimité par les gouvernements des États membres avec ratification par les procédures en vigueur dans chaque État (le plus souvent par procédure parlementaire, plus rarement par référendums) ; la légitimité était essentiellement indirecte, mais aussi fonctionnelle tant la « communautarisation » de certains objectifs apparaissait comme un processus « gagnant-gagnant », conjuguant l'intérêt commun et celui de chacun des États membres (la paix, la défense par rapport à la « menace soviétique », la relance économique après la crise de 1973...). Ce processus s'est progressivement complété par une légitimité plus « démocratique », avec en particulier l'élection du Parlement européen au suffrage universel depuis 1976 et la montée progressive de ses compétences jusqu'à ce que le traité de Lisbonne appelle la « procédure législative ordinaire » reposant sur la codécision Parlement européen/Conseil européen. Double légitimité et en même temps conflits possibles de ces légitimités, tant elles reposent sur d'un côté l'intergouvernemental, de l'autre le « communautaire », sur des procédures et modalités de décision différentes (Quermonne, 2010b).

Ces cinq marqueurs avaient conduit à justifier le concept d'« État stratégique », mais dans une problématique qui impliquait l'existence d'un État-nation : c'est par l'ensemble de ces aspects que l'État pouvait relever d'une logique spécifique par rapport à la logique d'ensemble du système économique-social ; les rapports gouvernants/gouvernés ne sont pas de même nature que les rapports dominateurs/dominés ou exploités/exploités, ce qui justifie l'existence spécifique du politique.

Pour autant, il était erroné de considérer l'État comme une institution indépendante, séparée de la société et du système. Il en est un élément, ayant à la fois une fonction de représentation et d'organisation de la société. C'est la capacité de l'État d'avoir une vision d'ensemble, prenant en compte les différentes tensions de la société et de conserver au sein du système une logique spécifique, qui explique qu'il puisse ramener chaque élément au tout et jouer le rôle de stratégie. Cette conception écarte toute forme de mécanisme ou de déterminisme et restitue le caractère dynamique propre à

l'analyse en termes d'unité contradictoire, en saisissant l'État à la fois dans sa logique spécifique et dans son rapport avec la logique d'ensemble du système, bref dans l'unité contradictoire que forment ces logiques.

Ni la CEE des années 1950-1980, ni l'UE depuis les années 1990 ne correspondent à un nouvel « État stratège européen » qui viendrait chapeauter, coordonner, ni bien sûr remplacer, chacun des États-nations. C'est une nouvelle configuration de l'action publique sur le « continent » européen, cherchant à conjuguer intérêt commun et intérêts spécifiques de chacun des acteurs qui y participent sur la base du principe de subsidiarité, reposant fondamentalement sur un rapport unité/diversité, qui « fédère » progressivement l'ensemble des enjeux sociétaux.

Dès lors, on peut se poser la question de féconder le concept d'« État stratège » dans son acception habituelle nécessitant l'existence d'un État-nation par les apports portés aujourd'hui en matière de gouvernance multiniveaux.

3. Des gouvernances multiniveaux

De plus en plus, l'UE promeut des approches de « gouvernance multiniveaux² » pour prendre en compte la diversité et les différences nationales et locales. Cela inclut les autorités locales et régionales suite à la création, par le traité de Maastricht, du comité des régions – l'organe consultatif représentant les autorités infranationales (locales et régionales) dans le processus législatif et de prises de décision de l'UE –, et la reconnaissance de ces autorités par le traité de Lisbonne.

Le concept de gouvernance multiniveaux a d'abord été développé par les recherches universitaires pour expliquer la politique de cohésion de l'UE, tant celle-ci repose fondamentalement depuis ses origines sur le partenariat et les complémentarités entre l'UE, les États membres, les collectivités territoriales et les acteurs porteurs de projets (Hooghe et Marks, 2001). C'est ainsi que les fonds de cohésion ne financent pas directement et complètement des projets, mais abondent des financements mobilisés nationalement et localement (principe d'additionnalité). Et les projets doivent être élaborés et portés en synergie entre tous les acteurs concernés (principe de partenariat).

Aujourd'hui, une tendance lourde vers la gouvernance multiniveaux se développe (dont rend compte le chapitre 1 ci-dessus) ; elle prend des formes et des approches différentes et variées selon les caractéristiques de chaque secteur, ainsi que selon les histoires et traditions nationales (Calame, 2014).

2. Selon la Commission européenne, « la notion de “gouvernance” désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (Commission européenne, 2001).

Il existe une tendance générale au partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et entre les différentes autorités dans chaque pays et région, bien qu'il existe des différences dans l'intensité et l'ampleur de ces interactions, ainsi que dans les secteurs où elles se produisent. Ce partage peut être vertical, horizontal, intersectoriel ou une combinaison de ces trois dimensions. Il concerne également l'ouverture des processus de prises de décision à de nouveaux acteurs. Cette caractéristique spécifique du processus d'intégration européenne est renforcée par le traité de Lisbonne, en vigueur depuis 1^{er} décembre 2009.

Ainsi, la situation des services de base en Europe n'est pas uniforme ; ces services sont définis de manière indissociable par leur diversité et leur unité, leurs singularités et leurs convergences, ainsi que par les évolutions des interactions entre les trois tendances structurantes que sont des processus d'eupéanisation, le poids des histoires, traditions et institutions nationales, les spécificités de chaque secteur (Bauby et Similie, 2014). Ces caractéristiques ont conduit au développement d'une « gouvernance multi-niveaux », car ils relèvent d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres, fondée sur le principe de subsidiarité. Cela signifie que l'UE agit seulement si elle est plus efficace que chaque État membre agissant séparément. L'Europe est la seule région dans le monde à avoir développé une compétence supranationale partagée et un système complexe de gouvernance multiniveaux dans ces secteurs.

Les services publics de base exigent la coordination de politiques sectorielles de plus en plus complexes dans des domaines tels que le climat, la planification urbaine, le développement local et régional. Plus encore, les enjeux technologiques, de qualité, de sécurité, environnementaux et de protection de la santé ont conduit à ce que certains des enjeux des services publics soient traités au-dessus du niveau local. En même temps, le processus progressif d'eupéanisation a conduit à la définition d'une série de règles et de normes qui encadrent les activités des autorités locales. Les réalités des services publics locaux en Europe ne peuvent plus être analysées seulement dans des cadres locaux ou nationaux traditionnels.

Par exemple, dans le domaine des services d'eau et d'assainissement, les enjeux du « grand cycle de l'eau » (« économie circulaire ») ont imposé une reconsidération des zones de captage avec la prise en compte des bassins versants et la création d'institutions nouvelles. Une grande variété d'entités est impliquée dans le processus décisionnel au niveau régional et local. L'architecture institutionnelle peut être plus complexe au niveau métropolitain du fait de la création de mécanismes de gouvernance à l'échelle métropolitaine. Pour leur part, les autorités locales sont responsables des ressources d'eau et de la fourniture du service d'assainissement (y compris de l'opération et de la maintenance de l'infrastructure, du comptage et de la facturation) pour lesquelles elles mettent en œuvre une série d'objectifs politiques (réduction de la consommation d'eau et de l'utilisation d'énergie pour la fourniture de l'eau, prévention des infiltrations d'eau et des interruptions, etc.) Le cadre des normes de qualité est quant à lui décidé au niveau

européen sur la base juridique de la protection de l'environnement et de la santé publique.

Il n'y a pas de réponse universelle valable, d'approche miracle ni de panacée magique pour répondre aux enjeux de gouvernance dans le secteur de l'eau, mais plutôt un appel à des solutions spécifiques basées sur la coopération et la synergie des différents niveaux territoriaux, intégrant les spécificités et les objectifs de chacun.

Pour autant, une étude récente sur la gouvernance de l'eau conduite par l'OCDE (2011) auprès de quelques États membres a relevé l'existence d'une pléthore de parties prenantes au niveau des bassins, des municipalités, des États nationaux et au plan international. Elle a montré des cas d'hyper fragmentation des rôles et des responsabilités ainsi que des capacités financières et techniques différentes, une asymétrie d'information, des cadres d'intégrité institutionnels et réglementaires différents, et par conséquent révélé une série d'enjeux dans la gestion des interdépendances entre les domaines politiques et entre les niveaux d'autorité publique, tant horizontaux que verticaux.

Une approche similaire se développe dans de nombreux domaines, tels que les déchets ou les transports : à partir de la fin des années 1980, quand le transport urbain a commencé à faire l'objet du processus européen de libéralisation, la politique de transport urbain est de plus en plus devenue un problème multiniveaux impliquant des institutions urbaines, régionales et européennes, intégrant les politiques de transport, d'environnement et de cohésion.

Pour le comité des régions, la gouvernance multiniveaux représente « l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne ». « Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite par une approche intégrée³ la coparticipation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial...) » Selon le comité, « dans les domaines d'action politique où il n'existe pas de compétence explicite de l'Union européenne mais dans lesquels les politiques communautaires produisent leurs effets comme, par exemple, la politique du logement ainsi que de larges segments des services d'intérêt général,

3. Plus généralement, les institutions européennes ont exprimé de manière régulière leur engagement en faveur d'une « approche intégrée » pour assurer une cohérence politique améliorée. Récemment, l'art. 99 du projet de règlement sur les fonds structurels (COM, 2011, 615, titre II, chap. 4, « Développement territorial ») prévoit un instrument d'investissement territorial intégré et, dans ce cadre, une possible délégation des missions vers une ou plusieurs autorités locales, un ou plusieurs organes régionaux ou des organisations non gouvernementales.

la gouvernance à multiniveaux est un outil qui permet d'appréhender la transversalité de ces domaines et de dépasser une lecture trop rigide de la répartition des compétences afin d'atteindre des objectifs communs, et ce tout en tenant compte de la diversité constitutionnelle et administrative des États membres respectifs ». « Le concept de multiniveaux [...] peut également contribuer à contrer d'éventuelles tendances négatives à l'égard de la décentralisation » et « garantit la coopération entre tous les niveaux de gouvernance et d'administration dans l'exercice des compétences et les processus décisionnels⁴ ».

Le comité a mis l'accent sur l'élaboration d'une « Charte pour la gouvernance à multiniveaux en Europe », qu'il a adoptée le 3 avril 2014. Soulignant qu'« aucun échelon ne peut relever à lui seul les défis auxquels il doit faire face », la charte définit la gouvernance multiniveaux comme « l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales fondée sur les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de partenariat qui se concrétise par une coopération fonctionnelle et institutionnalisée visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne ».

Mais la démarche du comité des régions reste par trop instrumentale, *top-down* et institutionnelle (« mettre en œuvre les politiques de l'UE »), centrée sur les autorités publiques comme acteurs de la gouvernance, la limitant ainsi à la gouvernance publique, alors que la gouvernance multiniveaux ne peut être que tout autant *bottom-up* et interactive.

À la différence de la charte du comité des régions de l'UE, qui se concentre sur les relations entre les institutions, la « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe contient plusieurs références à l'importance de la participation directe des citoyens. Son préambule indique que le texte de la charte lui-même repose sur « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques », qui « fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ». L'article 3, paragraphe 2 de la charte fait référence aux assemblées de citoyens, aux référendums ou à toute autre forme de participation directe des citoyens, indiquant que le concept de l'autonomie locale contenu dans la charte ne porte pas préjudice au recours à ces procédures. L'article 5 énonce un autre principe, selon lequel « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Néanmoins, la charte ne contient aucun principe ni règle plus spécifique sur les formes et les exigences de la participation directe des

4. Comité des régions, projet d'avis sur « La décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », 100^e session plénière, 11-12 avril 2013, rapporteur : prof. Franz Schausberger (Land de Salzbourg, Autriche).

citoyens aux niveaux local et régional, même si ces formes sont en vigueur d'une manière ou d'une autre dans tous les États membres.

L'accent mis sur l'autonomie des autorités locales ainsi que la mise en œuvre du principe de subsidiarité peuvent conduire à des rivalités entre les niveaux, à un développement inégal et à des disparités accrues dans les résultats des services. La gouvernance multiniveaux n'implique pas de concurrence entre régions ni entre acteurs ; elle cherche plutôt à développer des mécanismes de coopération et de solidarités en liant les niveaux et les projets. Cela exige la participation de toutes les parties prenantes afin de leur permettre d'exprimer leurs attentes et besoins, d'assurer des débats publics ouverts et de proposer des solutions, stratégies et choix alternatifs. Sur ces bases, les autorités publiques ont des responsabilités essentielles dans la prise de décision, l'établissement de priorités et les arbitrages.

Si l'UE ne remplace pas les États-nations qui la composent, mais s'articule avec eux sur la base du principe de subsidiarité, elle devient de plus en plus une composante des gouvernances multiniveaux qui se construisent, en même temps qu'elle est le niveau incontournable d'élaboration et d'action pour défendre et promouvoir les « valeurs communes » européennes dans le cadre de la mondialisation.

Le principe de subsidiarité, qui structure le processus d'intégration européenne, n'implique pas le repli sur le national ou le local, mais suppose de confier à l'UE ce qu'elle est mieux à même de faire que chacun des États membres agissant séparément. Mais, l'histoire des soixante-dix dernières années le montre de façon évidente, la mise en œuvre de cette problématique n'implique pas seulement d'en exprimer le besoin, mais nécessite que l'on arrive à conjuguer l'intérêt commun de faire ensemble (la « communautarisation ») et les intérêts de chacun des participants et que cette convergence soit reconnue comme telle par tous et par chacun.

On retrouve ici le cœur de l'« État stratège », tant le terme de « stratégie » met l'accent sur la combinaison de facteurs différents, sur des orientations générales, sur la souplesse et l'adaptabilité, sur les interactions, sur le long terme. On peut donc féconder le concept d'« État stratège » par les apports de l'intégration européenne dans le cadre du développement de gouvernances multiniveaux.

4. Vers un « État politique stratège multiniveaux » ?

Conçu en France sur la base d'une analyse fondée sur ses spécificités historiques, institutionnelles et culturelles, le concept d'« État stratège » est soumis aux tensions combinées de deux tendances lourdes que sont la « décentralisation » et l'« européanisation ».

Il n'entre pas dans la problématique abordée ici de revenir sur la prise en compte du processus spécifique de décentralisation, si ce n'est pour considérer le fait que l'« État stratège » ne peut plus s'analyser au seul niveau

de l'État central, mais sur la base des rapports évolutifs centralisation-décentralisation, des enjeux multiniveaux.

Nous nous limiterons ici à aborder la combinaison et l'articulation entre l'UE et ses États membres dans la prise en compte de l'essence d'un « État stratège multiniveaux ». Car si l'État stratège conserve pour l'essentiel une base nationale (comme le montre Philippe Bance dans cet ouvrage), il ne peut être aujourd'hui véritablement « stratège » que s'il se conçoit et agit comme une composante d'une gouvernance multiniveaux.

Mais pour que l'UE soit prise en compte comme un échelon incontournable d'un « État stratège », il faut qu'existent pour porter la démarche à la fois les volontés et les institutions.

Le jeu de la comitologie, des groupes d'experts, du lobbying a contribué avec les institutions européennes à l'émergence de certaines « visions communes », d'éléments de stratégies pouvant se combiner avec les démarches nationales traditionnelles. Mais tout cela reste fort fragile... C'est ainsi qu'a disparu la cellule prospective auprès du président de la commission, instaurée par Jacques Delors. De même, il faut souligner la faiblesse des outils de connaissance des diversités économiques, sociales et culturelles des 28 États membres et des 500 millions d'europeens dont dispose la commission, qui a pourtant le monopole de l'initiative législative.

Il faudrait avoir des outils pour éclairer les réflexions et enjeux, en particulier pour analyser la mondialisation sous tous ses aspects, contraintes et opportunités, les « valeurs communes » européennes essentielles à préserver et à promouvoir. On devrait avoir des ambitions bien supérieures à celles des études d'impact que promeuvent aujourd'hui les institutions européennes et en même temps développer un « espace public européen », ancré dans chaque territoire, connecté avec de réels « espaces publics » à tous les niveaux, permettant la participation démocratique de tous les acteurs individuels et collectifs.

Dépasser les rapports conflictuels entre d'un côté l'intérêt et les objectifs stratégiques définis traditionnellement dans le cadre de chaque État-nation et de l'autre un intérêt et des objectifs stratégiques communautaires implique de sortir du cercle fermé de l'intergouvernemental ou de l'actuelle comitologie qui structure la démarche communautaire...

La crise financière, économique, sociale et environnementale actuelle, tout comme celle des « réfugiés », amène des replis sur soi identitaires, qui minent les acquis antérieurs de l'intégration européenne. Mais l'histoire des soixante-dix dernières années montre à l'évidence que toutes les étapes franchies ont toujours été la résultante de crises profondes (Bitsch, 2008), qui ont amené après un temps plus ou moins long des sursauts reposant sur la prise en compte du fait que la construction européenne « n'est pas le problème, mais la solution » ! Le développement de la gouvernance multiniveaux en Europe crée-t-il les conditions d'un « État stratège multiniveaux » ?

Dès lors que la dimension multiniveaux devient structurante dans le concept d'« État stratège multiniveaux », ne faut-il pas s'interroger sur la poursuite de l'emploi du terme « État » ? Outre qu'il n'a pas le même

sens selon les pays, leurs histoires, leurs constructions, leurs institutions – par exemple entre la France et l'Allemagne –, il renvoie le plus souvent implicitement à l'État central, l'État-nation tel qu'il s'est sédimenté aux XIX^e et XX^e siècles.

Ne serait-il pas préférable de parler du « politique-stratège multiniveaux », en distinguant bien ce qui relève du politique et de la politique. Celle-ci fait référence à la vie politique, aux institutions, au monde politique, ce que certains pays qualifient de « politicien » sans lui donner le sens péjoratif que ce mot a pris en France. Le politique désigne un champ d'activités des sociétés dans lequel se définit et se décline le « vivre ensemble », l'intérêt commun ou général, reposant sur les valeurs fondamentales de la société et de la démocratie.

En ces sens, la politique renvoie davantage à la tactique et le politique à la stratégie. On peut dès lors aisément les associer, au risque de la tautologie, en « politique stratège ». Le concept d'État stratège était défini (Bauby, 1991) comme « seule instance de la société susceptible d'avoir de celle-ci une vision d'ensemble et d'assurer la reproduction des rapports sociaux et du système, sans le sous-estimer ni le surestimer » ; dans cette conception, l'État stratège n'est pas plus une « idée » sans consistance et sans impact que ce « Moloch » omniscient, omniprésent, autoritaire sinon totalitaire ; « placé au cœur du réseau de contradictions de la société, traversé par elles et en même temps par ses propres contradictions internes, l'État stratège les légitime, les régule et en assure une reproduction qui, pour n'être jamais à l'identique, en conserve les principaux équilibres – ou déséquilibres ». N'est-ce pas fondamentalement la finalité du politique ?

Références bibliographiques

- BAUBY P., 1991, *L'État-stratège*, Paris, Éditions ouvrières.
- , 2012, « Repenser l'action publique à l'aune de l'Union européenne », dans P. Bance (dir.), *L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe ?*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- et SIMILIE M. M., 2014, *L'accès aux services publics et l'urbanisation de monde*, Bruxelles, Bruylant [*Basic Public Services for All in an Urbanizing World*, Oxford, Routledge].
- BANCE P. (dir.), 2012, *L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe ?*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- BITSCH M.-T., 2008, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Complexe.
- CALAME P., 2014, *La gouvernance à multiniveaux*, Fondation Jean-Jaurès, <https://jean-jaures.org/nos-productions/La-gouvernance-a-multiniveaux>.
- CLERGERIE J.-L., 1997, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses.
- Commission européenne, 2001, *La gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM (2001) 428.

CORFEE-MORLOT J., KAMAL-CHAOUI L., DONOVAN M. G., COCHRAN I., ROBERT A. et TEASDALE P. J., 2009, *Cities, Climate Change and Multi-level Governance*, document de travail sur l'environnement n° 14, OCDE.

HOOGE L. et MARKS G., 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, New York, Roman & Littlefield.

OCDE, 2011, « Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach », *OECD Studies on Water*.

QUERMONNE J.-L., 2010a, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, Presses de Sciences Po.

—, 2010b, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien.

Chapitre 12

Les États face à l'hydre bancaire mondiale*

François MORIN

Depuis le G 20 de Cannes (novembre 2011), on sait qu'une banque est dite « systémique » si sa taille est telle que sa chute risque d'entraîner une crise mondiale (*too big to fail*), à l'instar de ce qui s'est passé avec la chute de Lehman Brothers en 2008. Les banques systémiques sont actuellement au nombre de 28. Or « la crise financière a bien montré que certains groupes financiers étaient devenus si importants, endettés et interconnectés que leur faillite pourrait poser une menace pour la stabilité financière dans son ensemble¹ ».

L'objectif de ce chapitre est double. Il est de soutenir, d'une part, que les plus grandes banques mondiales, de type systémique, sont si bien interconnectées entre elles et si puissantes qu'elles forment un véritable « oligopole » et, d'autre part, que cet oligopole bancaire menace actuellement la stabilité financière internationale par de multiples dérives dont les scandales récents n'en sont qu'une face émergée. Sauf à voir la concrétisation d'une réaction politique internationale de grande ampleur, on ne peut s'attendre qu'à un nouveau tsunami financier planétaire. Les États doivent engager une réponse urgente face à l'hydre bancaire mondiale qui, d'ores et déjà, menace nos démocraties.

1. La formation de l'oligopole bancaire mondial

Quels que soient les courants de pensée, la notion d'oligopole est relativement bien balisée par les économistes. Du grec *oligos*, petit nombre, et *polein*, vendre, l'oligopole désigne une structure de marché sur lequel intervient un petit nombre de grandes entreprises. Ce marché n'est plus, de ce fait, tout à fait concurrentiel. Il est dit « imparfait », même s'il subsiste une frange de petites entreprises plus ou moins en concurrence, à côté des grandes firmes qui le dominent. D'une façon générale, l'oligopole résulte de la concentration des entreprises sur un ou plusieurs segments du marché,

* Ce texte est directement inspiré de Morin, 2015.

1. Cette déclaration est de Janet Yellen, la nouvelle présidente de la Fed, à l'issue d'un conseil des gouverneurs de la Fed, voir *Le Monde* du 9 avril 2014.

telle que le profit d'une entreprise dépend de l'attitude des autres. Bien que cela soit frauduleux, la tentation est alors forte pour les entreprises oligopolistiques – les plus grandes – de s'entendre sur les prix et les quantités offertes pour accroître leurs profits, au détriment des consommateurs.

Suivant cette définition classique, on peut démontrer, données à l'appui, l'existence d'un oligopole bancaire à l'échelle mondiale. Celui-ci est constitué par les 28 banques systémiques définies par le G20 en 2011. Ces banques sont en effet de très grande taille. Les totaux de bilan de l'ensemble de ces banques, un peu plus de 50 000 milliards de dollars en 2012, dépassent l'endettement (voir le tableau 1). Pour se donner une idée de ce qu'il représente, on peut le rapporter à une autre grandeur, le total de la dette publique mondiale, c'est-à-dire les dettes cumulées d'un peu moins de 200 États. Il y a équivalence entre les deux chiffres !

Tableau 15 : *Banques systémiques et États : le rapport des forces à l'échelle mondiale (en milliards de dollars).*

	2011	2012
Total de l'endettement public mondial	46 197	48 957
Total de bilan des 28 banques systémiques*	46 115	50 341

* En 2011, le nombre de banques systémiques était de 29. La faillite de Dexia a ramené ce nombre à 28 en 2012.

On peut ensuite établir que les banques appartenant à l'oligopole dominent les plus grands marchés de la finance globalisée. Cette influence s'exerce principalement sur le marché des changes, où dix banques systémiques détiennent 80,4 % des parts de marché (voir le tableau 2) ; sur les marchés monétaires ensuite où quatorze de ces banques (sur dix-huit) dominent le panel du libor-dollar, ou encore sur les marchés obligataires où elles constituent la quasi-totalité des *primary dealers*². Enfin, 95 % des activités de *trading* sont concentrées dans une quinzaine de banques systémiques.

Ensuite, on peut s'attacher à montrer la puissance et les effets de cet oligopole. Cette puissance est, en effet, telle que, face à des États surendettés, le rapport de force s'est progressivement inversé. C'est ce qui explique l'emprise de l'oligopole bancaire sur la conduite des politiques économiques et le cycle des affaires. Chacun a pu constater, lors de la dernière crise provoquée par ces banques, en 2007 et 2008, que leurs principaux dirigeants ont été les seuls à être écoutés par les gouvernements lorsqu'il fallut établir une nouvelle politique économique.

Cet oligopole bancaire est de formation récente. Il est né de la globalisation des marchés monétaires et financiers intervenue vers le milieu des

2. Par exemple, seules ces banques jouent le rôle d'intermédiaire entre les États et les investisseurs financiers qui désirent se procurer des titres de dette publique.

Tableau 16 : *La position dominante des banques systémiques sur la marché des changes (parts de marché* : année 2013).*

Deutsche Bank	15,2 %
Citigroup	14,9 %
Barclays	10,2 %
UBS	10,1 %
Total pour ces 4 banques	50,4 %
HSBC	30,0 %
JP Morgan	
Royal Bank of Scotland	
Crédit suisse	
Morgan Stanley	
Bank of America	
Total pour ces 10 banques	80,4 %

* La part de marché représente le pourcentage des échanges réalisés par une banque sur ce marché. Le volume des échanges était, en septembre 2014, d'environ 5 980 milliards de dollars par jour et concernait 17 devises convertibles. Source : CLS Bank et les analyses de Greenwich Associates, <https://www.greenwich.com>.

années 1990 avec la libéralisation des mouvements de capitaux à l'échelle internationale. Les plus grandes banques du monde développé ont alors ajusté leur taille et leurs activités à la dimension mondiale acquise par ces nouveaux marchés. Leur position dominante sur ces marchés s'est progressivement affirmée, en même temps que grandissait la tentation d'entente entre elles.

2. Les ententes frauduleuses au sein de l'oligopole

Les premières ententes n'ont été découvertes que récemment, car les premières enquêtes des autorités américaines et britanniques n'ont été lancées qu'autour de l'année 2012; ce laps de temps a permis à ces banques d'engranger des surprofits considérables. Plusieurs des banques systémiques ont pris l'habitude, depuis le milieu des années 2000, de s'entendre entre elles, ponctuellement ou plus durablement. Ces ententes frauduleuses sont avérées sur les prix qui se forment sur les marchés monétaires et financiers, notamment sur les prix essentiels que sont les taux de change et les taux d'intérêt. Ces banques se sont également entendues à deux reprises sur les marchés de produits dérivés. Or, par leur volume considérable, ces marchés ont un impact majeur, direct et quotidien, sur la vie de chaque citoyen de la planète terre, par exemple à travers les taux d'intérêt des crédits à la consommation ou des crédits immobiliers.

La crise financière, provoquée par ces banques systémiques, n'a nullement stoppé ces pratiques d'entente. Pire, pendant que se développaient ces ententes, la crise des *subprimes* a éclaté. On sait aujourd'hui que cette crise a été beaucoup plus brutale et féroce qu'on ne l'imaginait encore il y a

un an ou deux : des banques viennent en effet d'être condamnées par les autorités judiciaires américaines à de lourdes amendes pour avoir octroyé des crédits à des ménages américains, en général de faibles ressources, sachant sciemment, « à l'avance », que ceux-ci ne pourraient jamais rembourser leurs emprunts... la banque espérant, avec cynisme, se rembourser par la vente de leurs biens immobiliers en escomptant des profits substantiels, ou encore vendre à très bon compte les titres représentatifs de ces crédits, sachant qu'ils étaient toxiques. Ainsi, les banques systémiques savaient déjà jouer de leur taille, de leur renommée et de leur position dominante pour placer frauduleusement ces crédits ou ces titres.

Plus inquiétant encore, les banques systémiques sont les seules à proposer aux entreprises des contrats de produits dérivés. Ces produits financiers sont des produits de couverture permettant de s'assurer contre les risques que représentent les variations de prix de produits dits « sous-jacents », comme par exemple le cours des actions ou des obligations, le prix des matières premières ou encore – et c'est de loin le plus important – les taux de change (pour des contrats de vente d'avion par exemple) et surtout les taux d'intérêt (pour les contrats de prêts). La valeur des produits assurés par ces contrats (dite « valeur notionnelle ») représente des sommes absolument astronomiques (en 2013, ce montant était de 710 000 milliards de dollars, soit environ dix fois le PIB mondial). La fonction de ces produits particuliers est censée être de stabiliser le système monétaire et financier international, car face aux risques liés à des prix volatils formés sur les marchés, ces contrats assurent aux entreprises, et plus largement à l'économie réelle, une certaine forme de stabilité des prix, ce qui leur est absolument nécessaire pour la poursuite de leurs activités.

Tableau 17 : *Les États face à l'oligopole systémique : la rupture provoquée par la crise de 2007-2008 (unité : millier de milliards de dollars).*

	2003	2005	2007	2009	2011	2013
PIB mondial	37,8	46,0	56,2	58,4	70,8	73,5
Dettes publiques mondiales	23,6	26,4	30,0	37,5	46,3	51,8
Produits dérivés des banques systémiques	197,2	297,7	595,3	603,9	647,8	710,2

Source : Banque mondiale, *Bis Quarterly Review* et *The Economist*.

Mais est-ce vraiment le cas ? En réalité, c'est l'ensemble du financement de l'activité économique mondiale qui se trouve profondément perturbé par les pratiques frauduleuses : le commerce extérieur avec la manipulation « en bande organisée » des taux de change (tableau 3), le financement des investissements par la manipulation des taux d'intérêt. À ces manipulations majeures, il faut ajouter celle relative aux contrats de produits dérivés dont plus de 90 % sont précisément relatifs aux taux de change et aux taux d'intérêt. Ces ententes permettent ainsi de spéculer, avec un profit assuré, sur toute la gamme du financement de l'activité économique, dans une

sorte de cercle vicieux sans fin qui va des produits financiers dérivés à leurs produits sous-jacents et vice versa.

Tableau 18 : *La manipulation en bande organisée du marché des changes par les banques systémiques (amendes en millions de dollars, novembre 2014).*

	FCA (Financial Conduct Authority)	CFTC (Commodity Futures Trading Commission)	OCC (Office of the Comptroller of the Currency)	FINNA (Financial Market Supervisory Authority)	Total
Bank of America			25		25
Citigroup	358	31	35		424
JP Morgan	352	31	35		418
HSBC	343	275			618
RBS	344	29			373
UBS	371	29		139	539
Barclays	*				
Deutsche Bank	*				
Total	1 768	475	95	139	2 397

* Banques faisant l'objet d'enquêtes. Sources: <http://www.cftc.gov/about/index.htm>; <http://www.fca.org.uk>; <http://www.occ.gov>; <http://www.finma.ch>.

Ces manipulations démontrent crûment qu'un oligopole de banques privées s'est arrogé un pouvoir considérable sur la fixation des deux prix les plus fondamentaux de la finance globalisée. Il s'agit clairement d'un pouvoir sur les conditions monétaires de l'activité économique.

3. Les États confrontés à la question monétaire et à l'hydre bancaire

On sait que la création et la gestion de la monnaie dans le monde développé qui est le nôtre sont uniquement le fait de banques privées, d'une part, et de banques centrales indépendantes des États, d'autre part. Cela signifie que les États ont abandonné au cours de ces quarante dernières années toute souveraineté en matière monétaire. Par rapport à la période des Trente Glorieuses où les États et leurs banques centrales fixaient les conditions monétaires de l'activité économique en gérant taux de change et taux d'intérêt, la période actuelle se caractérise, de fait, par un renversement complet : c'est un oligopole de banques privées et systémiques qui fixe les conditions monétaires de l'activité économique mondiale, non seulement en raison de ses positions dominantes sur les marchés monétaires et financiers, mais aussi, et peut-être surtout, en abusant de ces positions.

Depuis le milieu des années 1990, les crises systémiques se sont enchaînées ; leur cause – à chaque fois – est la spéculation à base de produits

dérivés créés par les grandes banques systémiques. Il n'y a aucune raison de penser que cet enchaînement délétère puisse être contenu par la régulation actuelle. C'est bien parce que les États ont abandonné leur souveraineté monétaire – en libéralisant les taux de change et les taux d'intérêt – que les produits dérivés ont été nécessaires et, qu'en même temps, s'est substitué aux États un oligopole bancaire omnipotent et dévastateur.

Comprend-on vraiment que c'est la libéralisation de la sphère financière, durant les années 1970 et 1980, lorsque les taux de change et les taux d'intérêt sont devenus des prix de marché, qui a imposé la présence de ces produits financiers particuliers? Certes, les acteurs de l'économie réelle ont besoin de produits d'assurance (et donc de dérivés) pour couvrir les risques liés aux variations incessantes des produits sous-jacents: taux de change et taux d'intérêt, principalement. Comme le tableau 18 l'indique parfaitement, la majorité des encours notionnels gérés par les banques systémiques s'attachent à couvrir les risques liés à ces deux derniers taux dans des proportions considérables (à plus de 90 % pour l'année 2013). Une remarque essentielle s'impose alors.

Le taux de change est le taux de conversion d'une monnaie en une autre; le taux d'intérêt est le prix qu'il faut payer pour disposer maintenant d'une monnaie durant une période « t + 1 ». La référence aux dérivés de taux d'intérêt et de change pour des montants aussi volumineux incite, par conséquent, à penser que la question monétaire est centrale, non seulement pour trouver le chemin d'une sortie de crise, mais aussi pour retrouver une stabilité monétaire et financière internationale.

Tableau 19 : *Banques systémiques et produits dérivés : une fuite en avant suicidaire, 1998-2013 (millier de milliards de dollars).*

	1998		2003		2008		2013	
Dérivés de taux d'intérêt	50,0	62,3 %	142,0	72,0 %	418,7	70,7 %	584,4	82,3 %
Dérivés de taux de change	18,0	22,4 %	24,5	12,4 %	49,8	8,4 %	70,6	9,9 %
Dérivés de crédit	0,4	0,5 %	3,8	1,9 %	41,9	7,1 %	21,0	3,0 %
Autres dérivés	11,9	14,8 %	26,9	13,6 %	81,6	13,8 %	34,2	4,8 %
Total des contrats	80,3	100,0 %	197,2	100,0 %	592,0	100,0 %	710,2	100,0 %

Dans ces conditions, une première façon de prévenir la prochaine crise financière pourrait donc être, si c'était possible, d'enrayer drastiquement l'expansion de ces produits dérivés et par la suite de les éliminer progressivement. Leur disparition programmée permettrait aux États de retrouver une souveraineté monétaire qu'ils ont actuellement entièrement perdue. La création monétaire est le fait, *grosso modo*, de 90 % des banques privées, et de 10 % des banques centrales (lesquelles, rappelons-le, sont désormais

indépendantes des États). Pour arriver à la disparition programmée des produits dérivés, on comprend bien que la question monétaire est ici essentielle et qu'il faut l'aborder de front³.

Faut-il chercher plus loin les causes de la crise politique qui traverse les démocraties occidentales? Comment sortir de cette situation et de la succession de crises à laquelle elle conduit? Il faut, nous semble-t-il, aller au fond des choses et poser l'option suivante: qui défend le mieux l'intérêt général dans le monde globalisé qui est le nôtre: des banques privées, systémiques, regroupées dans un oligopole où les tentations d'entente sont permanentes et ont été déjà avérées? Ou bien des États qui pourraient – en s'accordant entre eux – retrouver leur souveraineté monétaire, en sachant évidemment que des dérives de leur part seraient toujours possibles, mais contenues par des pouvoirs démocratiques qui auraient retrouvé leur force?

Si l'on veut éviter le prochain cataclysme financier, il faudrait, à l'évidence, favoriser le retour à des souverainetés monétaires organisées dans un cadre européen certes, mais surtout international. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il serait nécessaire de provoquer une réforme du système monétaire et financier international qui redonnerait aux États une souveraineté monétaire, par exemple à travers la création d'une monnaie commune (et non pas unique) à l'échelle européenne d'une part et internationale d'autre part. Par rapport à ces monnaies communes, toutes les autres monnaies pourraient se fixer et s'ajuster si nécessaire, par décision politique et non pas par le jeu du marché. C'était la grande idée de Keynes lorsqu'il a proposé la création du bancor en 1944 lors de la conférence de Bretton Woods. Les produits dérivés sur taux de change et sur taux d'intérêt seraient alors voués à disparaître progressivement.

Une monnaie commune, notamment à l'échelle internationale, serait très utile pour réduire les dettes souveraines. Elle permettrait en effet d'organiser à cette échelle une politique de relance massive, et son financement par emprunts internationaux (dans la nouvelle monnaie), pour assurer notamment la transition écologique et énergétique dont la planète a tant besoin.

Autre intérêt. Ces emprunts pourraient aussi racheter sur les marchés secondaires des dettes souveraines. Qui pourraient alors empêcher la communauté internationale d'annuler en partie, voire totalement dans certains cas, les dettes ainsi rachetées? Aujourd'hui, les grandes banques centrales ne peuvent pas conduire de telles opérations d'annulation car elles perdraient immédiatement leur crédibilité et mettraient leur zone monétaire en danger. Ce ne serait évidemment pas le cas si c'est une action concertée à l'échelle internationale.

3. Nous rejoignons ici une tradition théorique qui met au centre de sa réflexion sur les crises le rôle de la monnaie, des dettes et de la déflation; ses têtes de file sont bien connues comme Keynes, Fisher, Goodwin et Minsky.

Nous sommes dans un état d'urgence, mais pour le proclamer, encore faudrait-il que nos responsables politiques aient le courage de la lucidité et de la vérité.

Références bibliographiques

MORIN F, 2015, *L'Hydre mondiale, l'oligopole bancaire*, Montréal, Lux.

Chapitre 13

État stratège et globalisation financière

Nathalie REY

À partir de la fin des années 1970, la libéralisation financière et la réforme du système financier ont été les deux principes incontournables que tout État désireux de ne pas être exclu du processus de globalisation financière a appliqués. Le mouvement de déréglementation financière qui s'est généralisé au cours des années 1980 et 1990 était inspiré par la volonté d'améliorer l'efficacité du processus allocatif de l'épargne et la liquidité des marchés.

Pour les partisans de la libéralisation, le renforcement des mécanismes de marché avait trois grands effets :

- un premier effet sur l'accès à l'épargne : les emprunteurs trouveraient des accès plus faciles et moins chers aux financements externes ;
- un second effet sur le coût des services financiers : les emprunteurs bénéficieraient d'une réduction importante des prix des services financiers pratiqués par les intermédiaires financiers en raison du surcroît de concurrence consécutive à la libéralisation et au développement de la finance directe ;
- un troisième effet sur la gamme de produits financiers : les investisseurs bénéficieraient d'une gamme plus large d'actifs financiers mieux rémunérés ce qui leur permettrait de mieux diversifier leurs portefeuilles à l'international et de répartir plus efficacement leurs risques.

Mais, en pratique, la déréglementation opérée depuis les années 1980 et le mouvement d'innovation financière qui l'a accompagnée ont eu plusieurs effets pervers.

Dans les pays industriels, y compris dans ceux où les institutions et les marchés financiers étaient solides, il en était résulté une explosion des prêts qui avait fini par affaiblir certains réseaux bancaires. Les problèmes provenaient d'un volume excessif du crédit immobilier, d'une envolée des prix des actifs et, parfois, d'une perte de contrôle des conditions monétaires. En abandonnant les contraintes quantitatives et notamment l'encadrement du crédit, les autorités monétaires ont davantage fait appel aux taux d'intérêt pour maîtriser la demande globale. Elles ont laissé les forces du marché, les variations des taux d'intérêt, influencer les comportements des agents. En outre, en ouvrant les marchés des capitaux aux influences extérieures,

la libéralisation a accru durablement la sensibilité des marchés et de l'économie à de telles influences.

Depuis les années 1980, on assiste à un foisonnement d'innovations financières (les facilités d'émission, les facilités à options multiples, les contrats de fixation des taux d'intérêt, les options, les swaps, les contrats à terme en devises, etc.) qui ont pour fonction essentielle de permettre aux investisseurs de s'assurer contre l'instabilité des taux d'intérêt et des taux de change. À cette fonction principale s'attachent deux autres vocations : celle de permettre de passer aisément d'un compartiment du marché interne à un autre (du marché au comptant au marché à terme, des taux variables aux taux fixes, etc.) et celle de permettre aux investisseurs d'avoir des stratégies multidevises. Le processus de globalisation financière repose sur une gamme étendue de produits financiers standardisés, c'est-à-dire des produits semblables négociés sur différents marchés financiers nationaux et sur des produits sophistiqués élaborés à partir de différents produits standards. En permettant aux investisseurs de se déplacer en temps réel d'un marché vers un autre ou de se retirer rapidement en cas de méfiance à l'égard du marché, les innovations financières peuvent générer de l'instabilité.

Accidents et crises bancaires, monétaires et financières aux conséquences économiques et sociales considérables se succèdent depuis près de quarante ans. La prévention et la gestion de crise sont devenues dès la fin des années 1980 les principaux objectifs de la stratégie de l'État qui devient un État régulateur de la « finance globalisée » pour ne pas remettre en cause le processus de globalisation financière.

Ce chapitre a pour double objectif de montrer d'une part, comment et pourquoi les stratégies de libéralisation des mouvements de capitaux et des services financiers menées, entre la fin des années 1970 et le début des années 1990, par les États des principaux pays industrialisés ont permis la globalisation financière et, d'autre part, pourquoi et comment au cours des années 1990 et 2000 les États, stratèges de la finance « globalisée », sont devenus des États régulateurs de cette finance « globalisée ».

1. Des stratégies de libéralisation du marché du capital et des services financiers adoptées par l'État pour favoriser la globalisation financière

Le processus de globalisation financière n'a pu apparaître que lorsque les obstacles à la mobilité des capitaux ont été levés par les principaux États. La libéralisation financière et la qualité des systèmes financiers assurant la circulation nationale et internationale des capitaux sont indispensables à ce processus. Cependant, la libéralisation financière et l'innovation financière qui généralement l'accompagnent ne sont que les apparences du processus de globalisation financière ; elles en constituent les éléments visibles mais,

elles tendent à occulter les raisons profondes qui sont à l'origine de la naissance de ce processus, les raisons qui poussent les États à abolir les différentes entraves à la mobilité des capitaux.

L'émergence du processus de globalisation financière a reposé sur l'existence de déséquilibres : déséquilibres entre l'investissement et l'épargne au sein des pays auxquels se rattachent des déséquilibres ou des divergences entre les pays en terme, notamment, de croissance économique, de comportement d'épargne des agents, de structure démographique, d'influence financière et monétaire. C'est l'apparition de tels déséquilibres qui a engendré un besoin de financement de l'économie mondiale et qui a poussé les États à libéraliser les systèmes financiers afin de parvenir à un équilibre, c'est-à-dire à faire en sorte que les pays à excédent financent les pays déficitaires. Le processus de globalisation financière est né de déséquilibres et s'est développé grâce au phénomène endogène de libéralisation financière mis en place par les États.

1.1. *L'existence de déséquilibres incite à des stratégies de dérèglementation financière*

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 sont les événements décisifs dans l'émergence du processus de globalisation financière. Ils sont à l'origine de l'apparition de déséquilibres courants de grande ampleur et de l'existence d'importants excédents pétroliers que les États exportateurs ont cherché à recycler. Ces crises ont marqué le commencement de l'expansion des mouvements internationaux de capitaux. Cet accroissement des échanges de capitaux a répondu aux souhaits des gouvernements et des investisseurs internationaux. Les premiers souhaitaient un relâchement de la contrainte extérieure (de la balance courante) et des contraintes internes (le solde budgétaire et le solde épargne-investissement), tandis que les seconds rêvaient de pouvoir diversifier leurs portefeuilles. À la suite de ces chocs pétroliers, la nécessité d'assouplir la contrainte externe et de soutenir l'activité par des déficits publics a été ressentie par plusieurs États importateurs de pétrole. Par ailleurs, le recyclage des excédents pétroliers a favorisé la mise en place de techniques financières et de réseaux nouveaux afin de promouvoir la mobilité internationale du capital. À partir du moment où la majorité des États accordait aux marchés le soin de réaliser les ajustements, les obstacles réglementaires à la libre circulation des capitaux devenaient injustifiés (Rey, 1997).

La levée en 1974 par les États-Unis du « taux d'égalisation des taux d'intérêt » est généralement présentée comme étant le point de départ du mouvement de libéralisation financière engagé dans de nombreux pays. Ce mouvement de libéralisation financière a été favorisé par la création de zones économiques où la libre circulation des capitaux entre les États membres doit être effective. Ainsi, les différentes directives européennes qui se sont succédé depuis le traité de Rome signé en 1957 ont abouti

à une complète liberté des mouvements de capitaux pour tous les États membres à compter du 1^{er} juillet 1990. De plus, depuis la création en 1961 de l'OCDE, les pays membres de cette organisation ont poursuivi l'objectif de libéralisation des mouvements de capitaux en mettant en œuvre les principes du « Code¹ ». Le « Code » OCDE a largement contribué à la libéralisation financière ainsi qu'au maintien des acquis de celle-ci dans des pays autres que ceux de l'Union européenne. Une fois un pays engagé dans ce mouvement de libre circulation financière, il est contraint de le mener à terme, c'est-à-dire, jusqu'à ce qu'il y ait une liberté totale. Depuis la fin de l'année 1992, tous les pays membres de l'OCDE ont levé la majorité des mesures de contrôle des capitaux.

En France, le processus de libéralisation financière, lancé en 1983, présente deux caractéristiques principales : l'enchaînement rapide des mesures et, la volonté déterminée et soutenue du gouvernement, elle-même influencée par les avancées en cours de la construction européenne et par la tendance internationale à la déréglementation. La libéralisation financière résulte de la mise en œuvre de cinq mesures principales :

- la déréglementation et l'ouverture des marchés de capitaux, l'harmonisation du cadre législatif des établissements de crédit par la loi bancaire de 1984 ;
- la modernisation de la gestion de la dette des administrations publiques par la création d'obligations du Trésor (les OAT) ;
- la suppression de l'encadrement du crédit ;
- la réduction de l'intervention de l'État dans le financement (forte baisse des prêts bonifiés de 1985 à 1992) ;
- le lancement d'une campagne de privatisation des grands groupes industriels et bancaires à partir de 1987 (Rey, 2015).

La libéralisation du contrôle des mouvements de capitaux a ainsi été mise en œuvre en l'espace de quelques années, en suivant le rythme de l'amélioration des fondamentaux macroéconomiques de façon à ne pas favoriser l'instabilité des prix et du franc. La fin du contrôle des changes a été ordonnée en trois temps : de 1984 à 1986, la libéralisation des opérations de change liées au commerce est accomplie ; à partir de 1986, les efforts se sont essentiellement concentrés sur le système financier ; de 1987 à 1990, les dernières mesures de contrôle des changes sont levées et la libéralisation des entrées d'investissement direct étranger est accomplie.

Une fois levés les obstacles à la libre circulation des capitaux, les États ont engagé des programmes de modernisation des marchés financiers et

1. Le code de la libéralisation des mouvements de capitaux est un instrument juridique par lequel les pays membres de l'OCDE s'engagent à maintenir le degré existant de liberté des mouvements internationaux de capitaux et à poursuivre la libération dans ce domaine. L'approche des codes de l'OCDE considère comme prioritaire l'entière liberté des flux d'investissement direct et d'investissement en portefeuilles d'actions, suivie de celle d'autres flux à long terme liés aux opérations sur valeurs obligataires (OCDE, 2004).

de développement de nouveaux marchés (naissance dans les années 1980 des marchés des contrats d'options, des contrats à terme). Ils ont cherché à « décloisonner » les marchés, c'est-à-dire à éclater les compartiments préexistants à l'intérieur des marchés nationaux de façon à permettre l'intégration horizontale de leur marché national. Ils ont ensuite œuvré dans le sens d'une ouverture à la concurrence nationale et internationale de leurs marchés qui s'est accompagnée d'une déspecialisation des activités et d'une dérégulation des diverses commissions existantes, condition jugée indispensable pour assurer la compétitivité d'un marché. Enfin, comme tout renforcement de la concurrence sur un marché nécessite le développement de l'information des intervenants, les États se devaient d'assurer la transparence du marché, c'est-à-dire la diffusion de l'information vers tous les participants dispersés géographiquement. Ainsi, les principaux marchés se sont dotés d'un système de collecte et de distribution d'informations sur titres sous forme numérique qui permet la cotation en continu et en temps réel, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, d'un volume très important de titres nationaux et internationaux. Ce sont ces systèmes de communication continue qui permettent l'intégration verticale du marché financier mondial.

Les États américain, japonais, britannique, allemand et français, ont été les premiers à transformer leurs marchés des capitaux, ils ont ainsi favorisé la profondeur et la liquidité de leurs marchés et ils ont conforté la domination mondiale de leurs places financières. Au cours des années 1980 et 1990, les marchés financiers vont venir concurrencer les systèmes bancaires en proposant une gamme très variée de moyens de financement, de plus, ils vont favoriser l'apparition de nouveaux acteurs financiers qui vont également concurrencer les banques. Celles-ci vont être confrontées à deux phénomènes étroitement liés : d'une part le développement de la finance directe et, d'autre part, l'émergence d'investisseurs institutionnels. En réponse à ces deux phénomènes qui favorisent la désintermédiation, les banques vont quelque peu délaisser leurs fonctions traditionnelles comme celle du financement des entreprises au profit des marchés des capitaux. Elles vont accroître leur rôle dans le commerce des titres et les produits de couverture des risques. Cette modification du rôle du système bancaire en tant que fournisseur de services financiers va être portée par l'instauration de loi bancaire dont l'intention affichée est d'améliorer la compétitivité et l'efficacité du système.

On assiste à une « marchandisation » des systèmes bancaires, c'est-à-dire le fait que leur activité soit de plus en plus déterminée par les conditions du marché et, à un changement de nature de l'intermédiation bancaire : à l'intermédiation classique, ou intermédiation de bilan, consistant à octroyer des crédits s'est substituée une intermédiation de marché, dans laquelle les banques jouent le rôle de simples courtiers. Les banques vont donc, par leur propre comportement, favoriser la désintermédiation et le développement des institutions non bancaires. Mais, elles vont savoir tirer profit de cette contradiction apparente, elles vont se servir de la finance directe et des

nouveaux acteurs financiers pour soustraire de leur bilan les créances à risque et les placer auprès d'emprunteurs finaux. Elles vont développer les activités de « hors bilan », qui vont rapidement devenir leur principale source de revenus (voir le chapitre 12 ci-dessus).

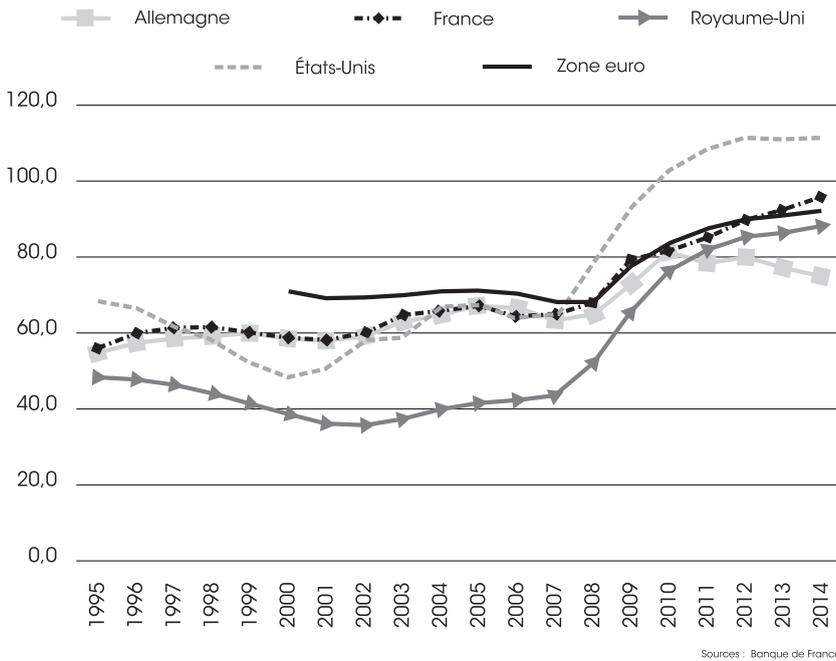
1.2. *Un État « se voulant stratège » qui participe activement au processus de globalisation financière*

Suite aux chocs pétroliers, les États vont largement recourir au déficit public afin de soutenir l'activité économique. Dans la plupart des pays, le besoin de financement des administrations publiques atteint des niveaux élevés en 1975, en 1981 et 1982². L'accumulation de la dette se poursuit durant la phase de désinflation allant du début de la décennie 1980 au contre-choc pétrolier de 1986 en raison d'une politique expansionniste aux États-Unis et de l'impossibilité d'inverser la tendance dans une Europe en croissance ralentie. À partir de 1987 la dette publique exprimée en pourcentage du produit intérieur brut amorce une tendance à la baisse dans la plupart des pays, excepté au Japon où ce renversement de tendance est intervenu dès 1986. Des années 1990 jusqu'au début de la crise financière de 2007, les déficits publics sont restés à des niveaux élevés avant d'atteindre des niveaux inégalés en 2009-2010 (graphiques 20 et 21).

Au cours des années 1980 et 1990, les États ont mené des politiques actives d'émission de titres sur les marchés obligataires qui ont stimulé le processus de globalisation financière. Les investisseurs internationaux ont consacré une part croissante de leurs placements à l'acquisition de titres des dettes publiques étrangères. Cette attirance pour les titres publics a fait qu'une proportion importante des dettes publiques s'est retrouvée entre les mains des non-résidents. Fin 1992, les non-résidents détiennent 38 % du stock total de la dette publique française, près de 26 % du stock de la dette allemande, et respectivement 12,5 % et 17,9 % des dettes du Royaume-Uni et des États-Unis contre seulement 5,6 % de la dette du Japon³.

Le tableau 22 retrace, sur la période 1977-1993, l'évolution de l'investissement net à l'étranger (total sorties) des secteurs publics de cinq pays et de l'ensemble de la Communauté économique européenne (CEE), d'une part, et l'évolution de l'endettement net (total des entrées) de ces secteurs vis-à-vis de l'étranger d'autre part. On constate une croissance annuelle

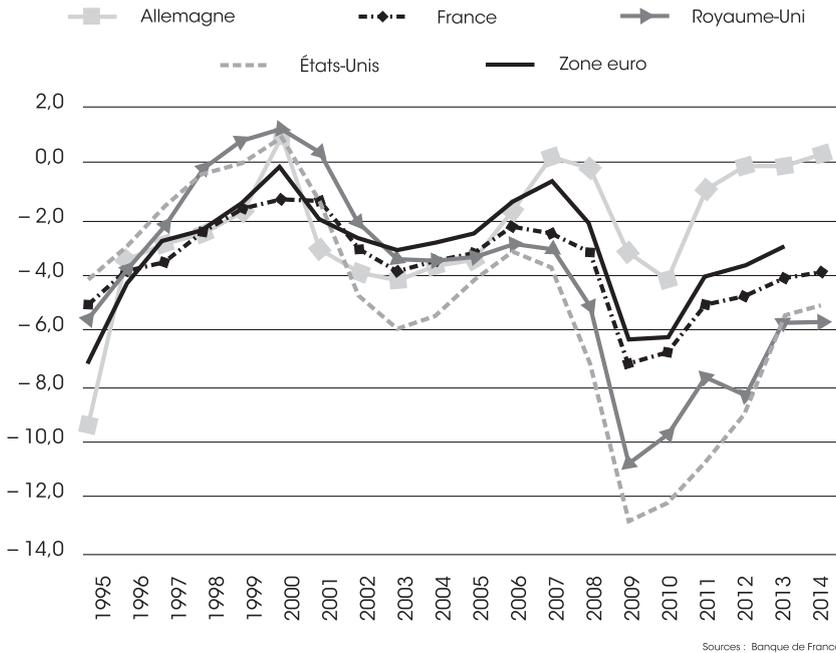
-
2. En 1975, le besoin de financement des administrations publiques représentait plus de 12 % du PIB en Italie ; plus de 5 % du PIB en Allemagne, en Belgique et au Portugal ; plus de 4 % du PIB aux États-Unis et au Royaume-Uni ; et plus de 2 % au Japon, en France et aux Pays-Bas (Rey, 1997).
 3. À titre de comparaison, ces mêmes ratios étaient à la fin de l'année 1986 les suivants : 1 % pour la France, 20,2 % pour l'Allemagne, 11,6 % pour le Royaume-Uni, 15 % pour les États-Unis et 2,7 % pour le Japon (Rey, 1997).



Graphique 20 : Dette publique en % du PIB, 1995-2014.

moyenne de 39,5 % du total des entrées entre 1990 et 1993. Cette croissance s'explique par un taux d'accroissement annuel moyen de l'endettement public des États-Unis à l'égard de l'étranger de 39 % et surtout par un taux de croissance de plus de 59 % des entrées de capitaux en faveur des secteurs officiels des pays de la CEE. Parmi les pays de la CEE, le secteur public allemand était en 1993 le principal bénéficiaire de capitaux étrangers avec près de 44 % du total des flux entrants dans la CEE, il était suivi des secteurs danois (15,6 % du total) et espagnol (12 % du total de flux). L'Allemagne, en augmentant son endettement public à l'égard de l'extérieur, a ainsi financé une partie de sa réunification et ce financement s'est effectué essentiellement grâce à l'acquisition par les non-résidents de titres publics allemands. En effet, entre 1990 et 1993, les obligations d'État allemandes ont représenté en moyenne 93 % des engagements nets du secteur public allemand vis-à-vis de l'extérieur.

Les investissements à l'étranger réalisés par les secteurs publics ont également augmenté entre 1977 et 1993, mais d'une manière plus modérée. Pour l'ensemble de la CEE, le montant annuel moyen des sorties a dépassé les 54 milliards de dollars entre 1985 et 1989, et il a atteint 60 milliards entre 1990 et 1993. Ces sorties de capitaux sont essentiellement dues aux variations des réserves de change et leur examen montre comment les autorités monétaires utilisent leurs réserves afin de maintenir les taux de



Graphique 21 : Solde public en % du PIB, 1995-2014.

change à des niveaux désirés. En effet, les crises de change de 1992 et 1993 qui ont frappé le système monétaire européen et en particulier le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et le Portugal se sont traduites par un rapatriement de capitaux publics placés à l'étranger de la part des secteurs publics de ces pays.

Dans la plupart de ces pays, l'accroissement de l'endettement public à l'égard de l'étranger s'explique par la progression des achats par les non-résidents d'obligations publiques. Ainsi, de 1980 à 1984, 37 % des flux annuels entrants dont ont bénéficié les secteurs publics de la CEE correspondaient à l'acquisition par les investisseurs étrangers de titres publics ; de 1990 à 1993, cette part annuelle moyenne des obligations d'État dans le total des flux entrants s'élevait à plus de 58 %.

En France, les émissions d'obligations réalisées par les administrations publiques ont fortement contribué au développement du marché obligataire français depuis le début des années 1990. En dépit d'un contexte macroéconomique et politique axé sur la réduction des déséquilibres macroéconomiques, les encours d'obligations émises par les administrations publiques ont augmenté au rythme de plus de 10 % par an en moyenne sur la période 1990-2003 contre une hausse annuelle moyenne de 7 % de l'encours total et, de près de 7 % par an en moyenne sur la période 2004-2015 tandis que l'augmentation annuelle moyenne de l'encours total a été de l'ordre

Tableau 22 : Les flux de capitaux des secteurs publics, 1977-1993 (en milliards de dollars et en % du PIB pour les entrées de capitaux).

	Moyennes annuelles						
	1977-1979	1980-1984	1985-1989	1990	1991	1992	1993
Total sorties*	33,89	29,71	84,00	110,19	63,19	73,65	94,71
États-Unis	7,59	13,90	11,02	10,89	7,20	4,51	7,56
Japon	4,50	6,20	18,84	6,88	7,76	13,62	43,25
Royaume-Uni	6,02	-0,34	5,17	3,05	6,91	-1,00	2,40
Allemagne	6,84	0,85	9,62	20,63	3,20	46,74	-4,07
France	2,65	3,21	5,86	18,90	2,69	7,26	1,86
CEE**	21,80	9,61	54,10	92,42	48,23	55,52	43,90
Total entrées	34,61	53,97	109,48	143,27	180,65	236,62	389,07
États-Unis	21,16	21,05	47,06	44,58	62,31	82,24	119,89
	1,05	0,65	1,08	0,81	1,09	1,37	1,89
Japon	3,06	6,00	3,09	35,02	31,72	-2,52	12,35
	0,34	0,53	0,18	1,19	0,95	-0,07	0,29
Royaume-Uni	2,94	1,29	5,12	-5,48	10,54	14,96	19,99
	0,93	0,26	0,81	-0,56	1,04	1,42	2,11
Allemagne	2,72	9,49	17,05	16,30	25,06	45,26	111,97
	0,43	1,34	1,75	1,08	1,57	2,52	6,50
France***	0,49	2,38	6,54	14,77	5,50	48,61	10,54
	0,09	0,43	0,78	1,24	0,46	3,68	0,84
CEE**	10,39	26,92	59,33	63,67	86,62	156,90	256,83
	0,50	1,07	1,53	1,05	1,37	2,28	nd

* total des entrées/total des sorties : États-Unis, Japon et CEE.

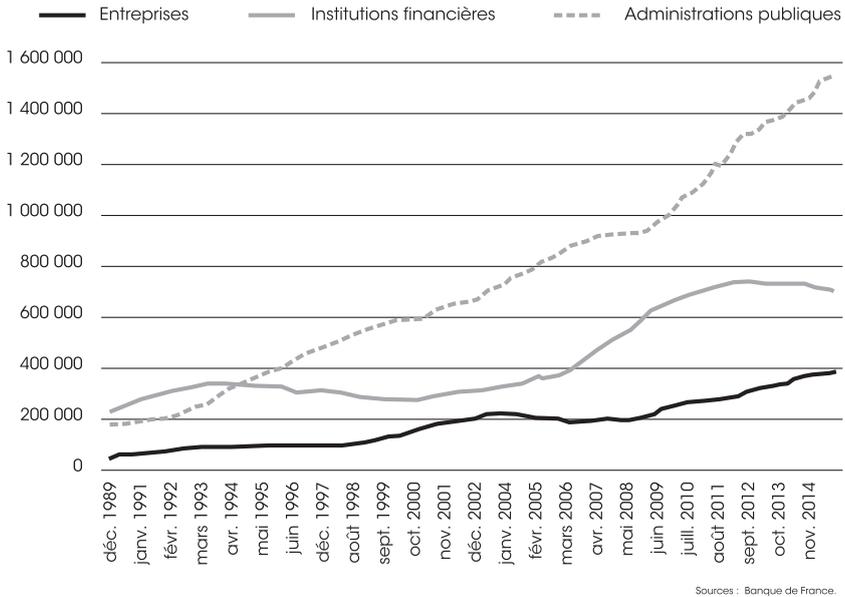
** CEE : à dix jusqu'en 1986 puis à douze.

*** France : de 1977 à 1984 ne sont pas comprises dans les entrées les obligations d'État. Entrées : capitaux à court et long terme, plus les obligations d'État. Les données en italique représentent les entrées rapportées au PIB. Sorties : capitaux à court et long terme, plus les réserves.

Source : Rey, 1997.

de 6%. Entre janvier 1990 et janvier 2015, l'encours d'obligations émises par les administrations publiques est passé de 178,33 milliards d'euros à 1 475,96 milliards d'euros (graphique 23). Les émissions d'obligations opérées par les administrations publiques françaises ont largement contribué au développement du marché obligataire européen. Entre janvier 2002 et janvier 2015, la dette obligataire totale de la zone euro est passée d'environ 6 494 milliards (dont 18% de dette française) à plus de 13 237 milliards d'euros (dont 21% de dette française) et, la dette obligataire publique de la zone euro est passée d'environ 3 434 milliards (dont 18,5% de dette des administrations publiques françaises) à plus de 6 801 milliards d'euros (dont 22% de dette des administrations publiques françaises).

En France comme dans la grande majorité des pays européens, les déficits publics élevés ont positionné l'État comme premier emprunteur obligataire. Le poids des entreprises et des institutions financières a toujours été beaucoup plus faible (tableau 24). Avant la crise financière de 2007, les



Sources : Banque de France.

Graphique 23 : Répartition par émetteur de la dette obligataire française (millions d'euros), 1990-2015.

institutions financières allemandes exerçaient un rôle majeur sur le marché obligataire, elles représentaient 61 % des encours obligataires. Depuis la crise, le poids des administrations publiques a augmenté en Allemagne : il est passé, entre 2002 et 2015, de 37 % à 59 % et il s'est maintenu à 54 % en France, et à près de 52 % dans la zone euro. Les entreprises jouent en revanche un rôle très modeste dans le développement des marchés obligataires. C'est en France que la part de la dette obligataire « corporate » sur la dette obligataire totale domestique est la plus élevée avec 13 % en 2015 contre 6 % pour la zone euro.

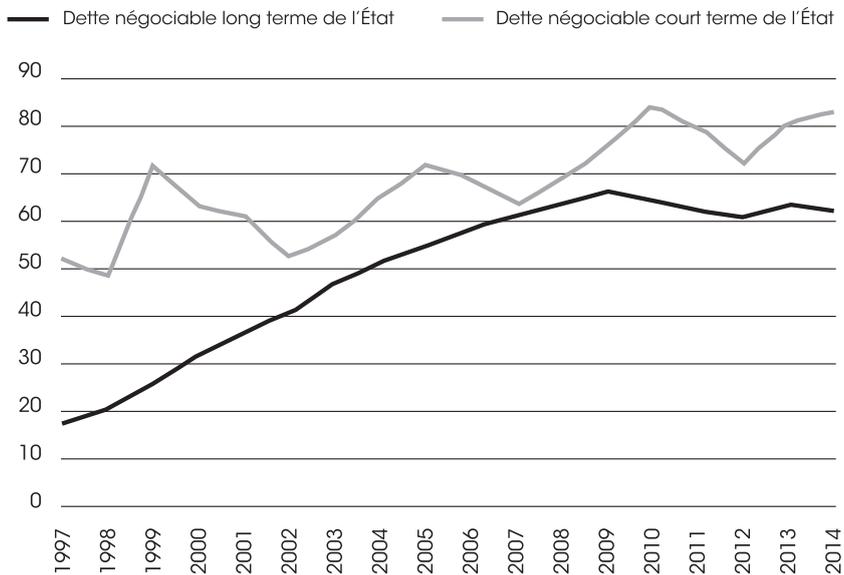
Les marchés français des obligations et des titres négociables à court terme (bons du Trésor) se sont fortement internationalisés au cours des vingt dernières années. La demande de titres publics émanant des investisseurs étrangers a fortement progressé : en 1997, environ 17,4 % des obligations et 52 % des titres à court terme émis par les administrations publiques françaises étaient détenus par des investisseurs non-résidents ; en 2014, les non-résidents détenaient 62 % de la dette publique à long terme et 82 % de la dette à court terme (graphique 25).

En devenant les principaux émetteurs de titres de dettes à court et à long terme, les États ont incontestablement favorisé le processus de globalisation financière. En augmentant leurs financements par les marchés, ils ont inévitablement permis le développement des marchés de la dette mais ils sont ainsi devenus dépendants des marchés et se sont exposés aux exigences

Tableau 24 : Évolution de la répartition par émetteur de la dette obligataire domestique en Europe (en % de la dette obligataire totale), 1990, 2002 et 2015.

		Allemagne	France	Italie	Zone euro
1990	Entreprises	2,8 %	11,5 %	6,7 %	
	Institutions financières	61,7 %	52,2 %	15,7 %	
	Administrations publiques	35,5 %	36,3 %	77,7 %	
2002	Entreprises	1,9 %	15,7 %	2,1 %	5,2 %
	Institutions financières	61,4 %	30,3 %	27,7 %	41,9 %
	Administrations publiques	36,7 %	54,0 %	70,2 %	52,9 %
2015	Entreprises	4,4 %	13,3 %	4,4 %	6,0 %
	Institutions financières	36,7 %	33,0 %	33,2 %	42,7 %
	Administrations publiques	58,9 %	53,8 %	62,4 %	51,4 %

Source : Banque de France.



Sources : Banque de France.

Graphique 25 : Évolution de la part de la dette publique française détenue par les non-résidents, 1999-2015.

des investisseurs. Ils ont alors cherché à réguler le processus principalement en améliorant la surveillance de leur système financier et en se dotant d'institutions nationales et internationales.

2. Avec la globalisation financière, l'État à défaut d'être stratège est avant tout un État régulateur

Après les crises financières de la fin des années 1990, les États vont mettre en place une « architecture financière internationale » reposant en partie sur les deux institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale, afin de prévenir et d'assurer au mieux la stabilité financière internationale. Cette nouvelle architecture a fait l'objet de discussions lors des sommets du G7 puis du G20 (incluant les grands marchés émergents) et a pour élément central le forum sur la stabilité financière (FSF) créé en 1999.

2.1. *Un État régulateur fondé sur des institutions financières...*

Deux constats découlent de l'analyse au cours des trente dernières années du développement et du rôle des institutions financières nationales et internationales : une restructuration du nombre d'institutions financières publiques et un recentrage de leurs missions sur la régulation et la sécurité des systèmes financiers au détriment des missions de gestion de fonds et de contribution au développement économique.

Afin de garantir la stabilité financière internationale, les institutions financières vont être mandatées par les États pour participer :

- à l'élaboration de normes et de standards internationaux en matière de régulation financière internationale ;
- à l'amélioration de ces normes et de ces standards ;
- à l'élaboration de méthodes d'évaluation des effets de l'application de ces normes et standards sur la stabilité des systèmes financiers.

Les normes prudentielles et les standards internationaux en matière de régulation financière sont produits par des organismes techniques internationaux qui se retrouvent au sein de forums pour une coordination à l'échelle internationale. L'encadré ci-dessous présente succinctement les « six normalisateurs techniques internationaux » classés par type de métiers (banque-assurance-marchés), les institutions internationales et les forums qui contribuent à l'élaboration et à l'amélioration des normes relatives aux systèmes financiers et à la mise en place de méthodes d'évaluation de l'efficacité de ces normes.

Les comités de Bâle sont les trois grands « normalisateurs techniques internationaux » qui élaborent des normes prudentielles qui servent de référence dans les pays dont les banques ont des activités à l'international

Métiers de la banque

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) ou *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS)

« Les Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace constituent la norme minimale de facto en matière de réglementation et de contrôle prudentiel des banques et des systèmes bancaires. Initialement publiés en 1997 par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ils servent de référence aux pays pour évaluer la qualité de leur système de contrôle et définir les travaux à mener en vue d'atteindre un niveau de base en matière de saines pratiques de contrôle. Les Principes sont également utilisés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) pour évaluer l'efficacité des systèmes et pratiques de contrôle bancaire dans les différents pays. » Les 29 principes fondamentaux de Bâle ont été révisés plusieurs fois, leur dernière révision remonte à 2012. Le CBCB est à l'origine des accords de Bâle sur les ratios de capitalisation bancaire.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR) ou *Committee on Payment and Settlement Systems* (CPSS)

Par la publication en 2001 de ses « principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique » et le document intitulé *Recommendations for Securities Settlement Systems* rédigé conjointement par le CSPR et l'OICV, le comité a contribué à la rédaction d'un ensemble de normes, de codes et de bonnes pratiques jugés essentiels au renforcement de l'architecture financière mondiale. Le FMI et la Banque mondiale ont participé au groupe de travail qui a préparé l'ébauche des 45 principes fondamentaux.

Comité sur le système financier mondial ou *Committee on the Global Financial System* (CGFS)

Suit l'évolution des marchés financiers et en analyse les implications en termes de stabilité financière.

Métiers de l'assurance

Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) ou *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS)

A publié des principes fondamentaux et mis au point une méthodologie d'évaluation en 2000, les accords *solvency*. Elle travaille avec des institutions multilatérales et autres à la mise en œuvre de ces principes, et elle a également engagé des exercices d'auto-évaluation.

Comité international des normes comptables (CINC) ou *International Accounting Standards Board* (IASB)

A publié une quarantaine de normes comptables internationales, tandis que la Fédération internationale des comptables en a publié une trentaine sur l'audit.

Métiers de la finance de marché

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ou IOSCO

Encourage la mise en œuvre des objectifs et principes de la régulation financière par le biais d'enquêtes d'auto-évaluation, d'enquête générale sur le niveau global d'observation des principes et deux enquêtes détaillées pour les organismes de tutelle des valeurs mobilières et les émetteurs respectivement.

Institutions internationales

Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)

L'OCDE mène depuis longtemps une action de normalisation dans beaucoup de domaines concernant la stabilité d'ensemble du secteur financier. En mai 1999, les ministres de l'OCDE ont adopté les Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise. Ces principes non contraignants visent à servir de point de référence dans le cadre des efforts déployés en vue d'évaluer et d'améliorer le cadre juridique, institutionnel et réglementaire et ils sont également un point de repère dans le cadre du processus PESE. Le Code de la libération des mouvements de capitaux et de la libération des opérations invisibles courantes de l'OCDE remontent à 1961, bien que des extensions et des renforcements aient été entrepris depuis. La méthode de mise en œuvre et d'évaluation repose sur un processus d'évaluation par les pairs en bonne et due forme.

Fonds monétaire international

A élaboré, en consultation avec des administrations nationales et d'autres instances de normalisation, des normes en matière de diffusion de données, de transparence des politiques budgétaire, monétaire et financière et des lignes directrices relatives à la gestion de la dette publique.

Banque mondiale

A engagé des travaux relatifs à l'élaboration de lignes directrices sur les régimes d'insolvabilité, le gouvernement d'entreprise, la comptabilité et l'audit, en collaboration avec le Fonds monétaire international et autres organisations compétentes.

Le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) ou *Financial Sector Assessment Program* (FSAP)

A été créé en 1999 et réformé depuis la crise financière de 2007. Il vise à « procéder à une analyse complète et approfondie du secteur financier d'un pays ». « Les évaluations sont effectuées conjointement par la Banque mondiale et le FMI, dans les pays en développement et les pays émergents, et par le FMI seulement, dans les pays avancés. Elles comportent deux volets : une évaluation de la stabilité financière, dont le FMI se charge, et, dans les pays en développement et émergents, une évaluation du développement financier, qui est du ressort de la Banque mondiale. À ce jour, plus des 3/4 des pays membres ont fait l'objet d'une évaluation » (FMI, 2011). Les États-Unis ont résisté pendant presque 10 ans à ce que leur système financier fasse l'objet d'une évaluation par le FMI dans le cadre du FSAP. En septembre 2010, le FMI a décidé que 25 pays ayant un secteur financier d'importance systémique seraient désormais soumis tous les 5 ans à une évaluation de la stabilité financière dans le cadre du FSAP. Le FSAP facultatif pour les autres pays a été maintenu.

Forums internationaux

Le Forum conjoint regroupant des membres du CBCB, de l'OICV et de l'AICA a publié des lignes directrices sur la surveillance des conglomérats financiers en février 1999 et s'est efforcé de comparer les principes fondamentaux dans les domaines de la banque, des valeurs mobilières et du contrôle de l'assurance afin de relever d'éventuelles incohérences et lacunes s'agissant de l'exhaustivité des normes applicables à la réglementation du secteur financier.

Le Forum sur la stabilité financière a constitué plusieurs groupes d'étude sur la mise en œuvre des normes, qui ont produit différents rapports et ont fait des propositions de nouvelles normes et/ou d'adaptation des normes existantes.

Sources : OCDE (2004), BIS (2012), FMI (2015).

y compris dans les pays qui ne sont pas membres des comités (CBCB, CSPR, CGFS). Ils ont été créés à la fin de l'année 1974 par le G 10, mis en place au sein de la Banque des règlements internationaux (BRI) et se doivent de rendre compte aux responsables de la supervision de ses États membres. Ils ne disposent d'aucune autorité supranationale et, pour être mises en œuvre, les normes qu'ils proposent doivent être intégrées dans les législations nationales (ou régionales dans le cas de l'Europe). Des trois comités de Bâle, le comité de Bâle sur le contrôle bancaire est le plus connu. Il est à l'origine des accords de Bâle (Bâle I en 1988 sur le ratio minimal de fonds propres, Bâle II en 2004 puis Bâle III

en 2013) et de l'élaboration de principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace. Les régulateurs nationaux du secteur de l'assurance se regroupent quant à eux au sein de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, créée en 1994 et hébergée par la BRI, qui élabore des principes fondamentaux et des accords dits *solvency*. L'organisation internationale des commissions de valeurs qui réunit les régulateurs des principales bourses dans le monde a pour mission principale la production de standards internationaux permettant de renforcer la transparence et l'efficacité des marchés des valeurs mobilières, de protéger les investisseurs et de faciliter la coopération entre les régulateurs nationaux afin de lutter contre la criminalité financière. Les normes et standards reconnus par le FMI et la Banque mondiale recouvrent douze domaines mais le PESF, ou FSAP, ne se réfère qu'à ceux rédigés par trois des six normalisateurs internationaux (le CBCS, l'OICV et l'IAIS⁴). Le FMI et la Banque mondiale ne sont donc eux-mêmes qu'à la marge producteurs de normes qui intéressent la régulation financière. En revanche, ils jouent un rôle croissant dans la vérification de la mise en œuvre des divers référentiels internationaux dans ce domaine. Ce rôle reste dans la plupart des cas soumis à la bonne volonté des États.

Alors que la libéralisation des mouvements de capitaux et la déréglementation financière ont permis le décloisonnement entre les activités bancaires, de l'assurance et de marchés, les autorités de régulation des pays se regroupent d'abord dans des organismes spécialisés par métier (banque, assurance, marchés de titres) avant de se réunir au milieu des années 1990 dans un forum conjoint regroupant les membres du CBCB, de l'OICV et de l'AICA pour s'assurer de la cohérence et de la suffisance des normes prudentielles applicables à l'ensemble du système financier.

2.2. ... qui coopèrent pour assurer la stabilité financière internationale

Durant les trente dernières années, en réaction à des crises et turbulences financières et pour ne pas remettre en cause la « finance globalisée », les institutions monétaires et financières nationales se sont efforcées de développer la coopération dans le cadre de forums internationaux. Ces forums

4. Ces domaines sont regroupés en trois catégories : 1) Transparence des politiques dans ce domaine ; les normes ont été élaborées par le FMI : transparence des données, des finances publiques, des politiques monétaires et financières. 2) Réglementation et contrôle du secteur financier : supervision bancaire, valeurs mobilières, assurances, systèmes de paiement, lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. 3) Intégrité du marché : gouvernance d'entreprise (référentiel issu de la Banque mondiale), comptabilité, vérification (audit) des comptes, insolvabilité et droits des créanciers.

se sont donnés pour principale mission de faire émerger un ensemble de normes et de standards élaborés par consensus⁵.

Le Forum de stabilité financière a été créé en 1999 avec comme ambition de réunir dans une même enceinte les autorités de régulation et les décideurs des politiques macroéconomiques des pays du G 7. Il regroupe aujourd'hui sous le nom de Conseil de stabilité financière, CSF (*Financial Stability Board*, FSB), à la fois les ministères des Finances, les banques centrales, les régulateurs financiers des pays du G 20, les organismes internationaux producteurs de normes et de référentiels et des organisations internationales. Il a pour membres soixante-dix institutions représentant vingt-quatre pays, six institutions financières régionales et internationales (FMI, Banque mondiale, OCDE, BRI, BCE, Commission européenne) et les « six normalisateurs techniques internationaux » (Comité de Bâle, Association internationale des contrôleurs d'assurance, Comité sur le système financier mondial, Comité des paiements et de règlement, Comité international de normalisation comptable, Organisation internationale des commissions de valeurs⁶). Les missions allouées au FSF et son mode de fonctionnement avaient été définis lors de sa création mais dans la pratique, le FSF n'a pas su prévenir la crise financière de 2007 et a sous-estimé l'ampleur de cette crise qui a mis en exergue les difficultés de la discussion et de la coopération en temps de crise⁷. La crise de 2007 a eu pour conséquences la modification de la composition du FSF et le renforcement de ses capacités institutionnelles. En avril 2009, le FSF devient le CSF et s'ouvre à l'ensemble des pays membres du G 20. Comme le FSF, le FSB ou CSF a pour mission principale la prévention des crises en s'assurant que les normes et les standards internationaux en matière de régulation financière sont appliqués et, en faisant évoluer ces normes et ces standards afin de garantir la stabilité financière internationale. Les États des pays du G 20 semblent donc persuadés qu'en donnant au CSF les moyens nécessaires à la réalisation de sa mission de prévention, l'éclatement d'une crise financière internationale devient improbable! Mais en cas de crise, le CSF n'étant pas mandaté pour gérer une crise financière, l'architecture financière internationale ne

5. Le terme anglais utilisé faisant référence à ce consensus est le *soft law*.

6. Pour la France, le ministère de l'Économie et des Finances, la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers (AMF) sont membres du CSF et sont respectivement représentés à son assemblée plénière par le directeur général du Trésor, le gouverneur de la Banque de France et le président de l'AMF. Voir : http://www.tresor.economie.gouv.fr/4049_Composition-et-mission-du-Conseil-de-stabilite-financiere-CSF.

7. « Rassemblant les autorités monétaires et financières, les superviseurs et les régulateurs des grandes places financières, ainsi que diverses institutions ou organisations internationales, le Forum représente une instance de coopération et de discussion unique, qui a pour mission d'apprécier les facteurs conjoncturels et structurels de vulnérabilité et les dynamiques du système financier mondial, en vue d'identifier et de coordonner les actions à entreprendre pour répondre aux enjeux majeurs » ; il « vise à coordonner les efforts de ses différents membres afin de promouvoir la stabilité financière internationale, d'améliorer le fonctionnement des marchés et de réduire les risques systémiques ».

risque-t-elle pas de s'écrouler si des États n'interviennent pas par le biais notamment d'institutions nationales et internationales ?

Depuis plusieurs dizaines d'années, les efforts des pouvoirs publics, des institutions financières internationales et des organismes de normalisation ont dans un premier temps portés sur l'élaboration et l'amélioration des normes en matière de régulation financière internationale puis ils se sont focalisés sur l'évaluation du respect des textes et les mesures à prendre pour en favoriser l'application. Mais plusieurs perturbations et crises financières sont venues rappeler aux pouvoirs publics, aux institutions financières internationales et aux organismes de normalisation que l'application de normes prudentielles ne suffit pas à elle seule à garantir la stabilité financière internationale. Si la voie normative pour la prévention des crises bénéficie d'un soutien quasi unanime, la question de savoir quel est le cadre adapté pour résoudre les crises financières internationales ne fait toujours pas l'objet d'un consensus international. Cette absence de consensus a fait que les conséquences sociales et économiques de la crise financière de 2007 ont été très graves. Lorsque la crise a éclaté, les pays des principales places financières ont pris chacun de leur côté des décisions sans se concerter alors que seules des initiatives et décisions collectives auraient très certainement rassuré les marchés et permis d'atténuer les effets dévastateurs de la crise.

3. Depuis la crise financière de 2007, les stratégies de l'État en matière de finance « globalisée » n'ont pas véritablement changé

Face à la crise financière et économique, l'État a créé de nouveaux outils d'intervention ou a utilisé des mesures qui avant la crise avaient un caractère exceptionnel afin de remédier aux conséquences économiques et sociales de la crise sans pour autant remettre en cause la finance « globalisée ».

En France, l'État a créé la Société de financement de l'économie française (SFEF) chargée de lever des fonds sur les marchés *via* l'émission d'obligations garanties par l'État dans le cadre du plan de soutien aux banques. Grâce au produit des émissions obligataires et sur la base de conventions établies entre l'État et les banques, l'État prêtait aux banques à un prix qui rémunérait la garantie qu'il apportait. La SFEF a été « mise en sommeil » en 2010. L'État français a également créé une Société de prise de participation de l'État (SPPE) qu'il détient à 100 % et utilise pour préserver la stabilité financière et soutenir le financement de l'économie en souscrivant à des titres émis par les banques et qui constituent des fonds propres réglementaires. La SPPE lève des financements sur les marchés en bénéficiant de la garantie inconditionnelle et à la première demande de l'État. Ces fonds permettent une augmentation des fonds propres des banques afin qu'elles augmentent leur offre de crédit tout en maintenant leur solvabilité. Pour faire face à la crise et relancer l'économie, l'État français

a privilégié le recours au mécanisme de garantie de l'État et a mobilisé les institutions financières notamment la Caisse des dépôts et consignation pour soutenir l'investissement et le financement des entreprises et collectivités territoriales (voir le chapitre 7 ci-dessus).

Au niveau européen, un mécanisme temporaire de gestion des crises autour d'un FESEF, de la coopération avec le FMI et du mécanisme européen de stabilité financière (MESF) est créé en mai 2010. Le FESF et le MESF sont des fonds qui peuvent emprunter sur les marchés pour réaliser leur mission de préservation de la stabilité financière en Europe en apportant un soutien financier aux États de la zone euro en difficulté économique. Le FESF et le MESF étaient des instruments instaurés dans l'urgence mais qui n'ont aucune légitimité juridique, ils ont donc été fusionnés et consacrés sous forme de traité pour donner naissance en septembre 2012 au mécanisme européen de stabilité (MES) qui reprend leurs missions. Ces deux entités existent donc toujours mais sont désormais réunies en une seule et même entité juridique et renforcées par le fonctionnement du MES. Ce MES dispose de trois principaux outils : il accorde des prêts à un État en difficulté à des taux d'intérêts plus faibles que sur le marché ; il achète des obligations des États membres bénéficiaires (sur les marchés primaire et secondaire) ; il fournit des prêts pour assurer la recapitalisation des banques.

Pour bénéficier de ce mécanisme, un État membre de la zone euro doit avoir ratifié le traité instaurant le mécanisme, ainsi que l'inscription du MES dans le traité sur le fonctionnement de l'UE, il doit également avoir souscrit au « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (ou « Pacte budgétaire européen ») et avoir mis en place la règle d'équilibre budgétaire qu'il implique. De plus, le MES subordonne son aide à une stricte conditionnalité qui peut prendre la forme d'un programme d'ajustement macroéconomique défini au cas par cas. Cela signifie donc que l'État emprunteur doit appliquer des réformes prédéfinies par la troïka (Commission européenne-BCE-FMI⁸), réformes qui constituent une perte de souveraineté nationale et qui peuvent s'avérer contre-productives comme dans le cas de la Grèce dont la situation économique s'est aggravée depuis 2010, date du début de l'aide financière du MES et des réformes qui lui ont été imposées.

8. Le traité sur le MES prévoit une coopération avec le FMI. Ce dernier peut participer financièrement aux plans d'aide octroyés. Le FMI est sollicité au sein de la troïka pour évaluer la situation financière de l'État demandeur et veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière. Lorsque le MES reçoit une demande d'assistance d'un de ses membres, c'est la Commission européenne, en liaison avec la BCE, qui évalue la soutenabilité de l'endettement public et les besoins de financement de l'État concerné, ainsi que le danger pour la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres. Le conseil des gouverneurs prend, à l'unanimité, la décision de principe d'octroyer ou non une aide financière à l'État. S'il adopte une telle décision, la Commission européenne (avec la BCE et, lorsque cela est possible, le FMI) négocie avec l'État concerné la conditionnalité dont est assortie cette assistance financière. Le Conseil des gouverneurs adopte ensuite à l'unanimité le montant et le type d'assistance, ainsi que les conditions.

Au niveau international, le FMI et la Banque mondiale vont être chargés de l'évaluation des systèmes financiers de leurs États membres sans pour autant disposer d'un réel pouvoir normatif en matière de régulation financière internationale.

Après les crises financières de 1994-1995 (crise du Mexique) puis de 1997 (crise de l'Asie du Sud-Est) et 1998 (crise de la Russie), des économistes partisans de l'instauration de restriction aux mouvements de capitaux à court terme ont proposé la mise en place d'une taxe « Tobin » qui limiterait la spéculation sur les marchés financiers et conférerait plus d'indépendance à la politique monétaire en permettant une segmentation des opérations financières. Il s'agissait de mettre en place un prélèvement de l'ordre de 0,1 % sur les transactions en devises de montants importants qui permettrait aux États d'augmenter leurs recettes fiscales et d'utiliser ces ressources supplémentaires pour accroître leurs aides publiques au développement. Les partisans de la taxe « Tobin » ne sont pas parvenus à convaincre les États du bien-fondé de cette taxe, ces derniers ont dans leur grande majorité estimé qu'une telle taxe présentait plus d'inconvénients que d'avantages. Avec la sortie de la crise et le retour de la croissance à partir de 2003 dans la plupart des pays, l'idée d'une taxation financière est oubliée avant de resurgir en 2011.

On ne parle plus de la taxe « Tobin » mais de la taxe sur les transactions financières (TTF) qui devrait entrer en vigueur au plus tard en 2017 dans onze pays de la zone euro⁹. La France a instauré une TTF en mars 2012 qui s'applique depuis août 2012 aux échanges d'actions des entreprises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'€ et dont le siège social se trouve en France (la taxe est de 0,2 %) et à certaines opérations qui favorisent la spéculation (la taxe est de 0,01 % pour les CDS sur État et les annulations d'ordre sur les opérations à « haute fréquence¹⁰ »). En 2014, la TTF n'a rapporté que 771 millions d'euros à l'État français alors que le

-
9. France, Autriche, Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, Portugal, Grèce, Slovaquie, Estonie et Slovénie. Elle ne s'appliquera très probablement pas au Royaume-Uni, aux États-Unis et aux pays asiatiques qui ont des places financières internationales. En septembre 2011, la Commission européenne présente un premier projet de taxe sur les transactions financières mais comme aucun accord à l'unanimité au sein du Conseil de l'UE n'est trouvé, le Parlement européen et le Conseil de l'UE donnent leur accord pour établir une coopération renforcée parmi onze États membres. En mai 2014, la Commission européenne prend position pour une taxe d'un montant de 0,1 % sur les actions et de 0,01 % sur les produits dérivés qui s'appliquera sur toutes les transactions financières dès lors qu'au moins une des parties est domiciliée dans l'un des onze pays participant.
10. L'art. 5 de la loi de finances n° 2012-354 du 14 mars 2012 rectificative pour 2012 instaure une taxe sur les transactions financières qui comporte trois parties : une taxe sur les acquisitions de titres de capital ou titres assimilés prévue par les dispositions de l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts (CGI) (titre 1, BOI-TCA-FIN-10) ; une taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence prévue par les dispositions de l'article 235 *ter* ZD *bis* du CGI (titre 2, BOI-TCA-FIN-20) ; une taxe sur les acquisitions de contrats d'échange sur défaut d'un État prévue par les dispositions de l'article 235 *ter* ZD *ter* du CGI (titre 3, BOI-TCA-FIN-30).

volume total de transactions sur les actions françaises se situait entre 1 500 et 2 700 milliards d'euros. Entre 75 % et 85 % des transactions sur actions ont donc été exemptés de la TTF¹¹. L'État français a instauré une TTF et participe à sa mise en place au niveau européen mais il montre une certaine réticence à l'idée d'un élargissement de la TTF qui pourrait selon ses dires réduire l'attractivité de la place financière parisienne. La TTF française génère peu de recettes fiscales car elle ne concerne pas les opérations sur produits dérivés dont les volumes atteignent des niveaux colossaux et qui sont sources de forte instabilité financière lorsqu'elles ne sont pas réalisées dans des optiques de couvertures des risques¹². Ces recettes fiscales seraient pourtant opportunes. Elles compenseraient en partie l'augmentation des dépenses réalisées par les États pour soutenir l'investissement des entreprises qui depuis la crise rencontrent des difficultés pour financer leurs investissements auprès des secteurs bancaire et financier moins enclins à la prise de risque.

Les États disposent de différents instruments de dette ou de participation en capital qui reviennent à consommer des ressources publiques pour activer des ressources privées existantes mais découragées par des niveaux de risques trop élevés. Du côté des financements par la dette, l'octroi de garanties adossées au bilan des États, les avances remboursables et les prêts participatifs sont trois instruments qui mobilisent les budgets des États. La Banque européenne d'investissement (BEI), qui a pour principale mission d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'UE en vue notamment de réduire les écarts de développement économique et social entre les pays membres et le réseau des banques nationales ou publiques d'investissement, constitue le vecteur des financements par la dette publique.

Les banques publiques d'investissement constituent un outil puissant de financement de l'investissement au niveau des États membres comme à l'échelon européen la BEI. Mais comme seulement quatre grands États de la zone euro disposent d'une telle institution (KfW en Allemagne, CDC/BPI en France, CDP en Italie, ICO en Espagne), les questions de l'élargissement de l'activité de la BEI et de la mise en place d'un système européen de banques d'investissement sont posées. Du côté des financements sous forme de prises de participation, le Fonds européen d'investissement (FEI) créé en 1994 est l'outil le plus abouti pour les PME et les projets innovants et risqués. Il propose du capital-risque et des microfinancements destinés aux PME, en particulier, aux entreprises nouvelles et innovantes; des garanties permettant aux banques de couvrir leurs prêts aux PME; une aide aux pays de l'UE et aux pays en voie d'adhésion afin qu'ils développent leur marché du capital-risque.

11. Article de Gunther Capelle-Blancard dans *Le Monde* du 12 octobre 2015.

12. Une TTF qui porterait sur les profits réalisés sur les opérations sur produits dérivés à caractère spéculatif rapporterait plusieurs milliards de recettes aux États.

Bien que son rôle se soit profondément modifié au cours des trente dernières années, l'État français reste un acteur primordial dans l'organisation du financement de l'économie. En mettant au cœur de ses priorités la libéralisation des mouvements de capitaux, la déréglementation financière et la modernisation des marchés financiers, il a impulsé une profonde mutation financière pensant que le nouvel environnement financier qui allait émerger serait porteur de développement économique. Pour accompagner cette mutation financière, l'État a mis en place de nouvelles instances nationales de contrôle, a confié à des institutions financières indépendantes des missions de régulation du système financier. Cette mutation financière se faisant au niveau national et international, les organisations et les institutions nationales des pays se sont réunies au sein d'organismes normatifs internationaux et d'institutions internationales pour coopérer à l'élaboration de règles en matière de régulation internationale qui garantiraient la stabilité financière internationale. Mais ces règles se sont avérées inefficaces, turbulences et crises financières se sont succédé contraignant l'État français à augmenter sa dette pour soutenir le développement économique.

Depuis la crise, l'État français redevient stratège en prenant des mesures provisoires de « sauvetage » des banques, de soutien à l'investissement et en mandatant les institutions financières nationales de missions qui permettraient un nouvel environnement financier favorable au développement économique de la France. L'État français est confronté à une difficulté de taille : comment créer un nouvel environnement financier dans un contexte de finance « globalisée » dominé par la pensée néolibérale. Il doit convaincre ses homologues européens mais aussi américains et des principaux pays émergents qui ont des places financières internationales de la nécessité d'un nouvel engagement de l'État qui reposerait principalement sur l'existence d'une banque publique ou institution financière publique qui serait un outil puissant de financement de l'économie. Banque ou institution publique qui ne ferait pas de concurrence déloyale aux acteurs privés du système financier mais qui viendrait en appui et en complément dans la prise de risque de long terme. Trois grandes propositions permettant l'émergence d'un nouvel environnement financier stable et propice au développement économique durable peuvent être avancées :

- Proposer des restrictions à la liberté des mouvements internationaux des capitaux n'est pas aujourd'hui envisageable dans un monde dominé par la pensée néolibérale et ce bien que la crise actuelle soit la meilleure preuve des limites du tout « libéral ». Par contre, permettre aux États de rétablir des restrictions temporaires et de revenir sur la liberté des mouvements de capitaux doit être envisagé. Les instruments juridiques que sont les codes de la libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE devraient permettre aux pays membres de réinstaurer des restrictions aux flux d'investissement de portefeuilles lorsqu'ils considèrent que les opérations sur les marchés présentent un risque élevé d'instabilité voir de crise. Instaurer une taxe sur les

transactions financières dans les pays où siègent les banques systématiques, taxe applicable sur les opérations financières sur produits dérivés réalisées dans un but spéculatif. Cette taxe ne porterait pas sur les opérations de couverture qui incitent la prise de risque et favorise ainsi le financement de l'investissement. Elle s'appliquerait aux opérations spéculatives qui n'ont pas de justification économique mais une justification purement financière qui est celle d'espérer réaliser un gain. Cette taxe serait ainsi une source de recettes fiscales pour les États qui leur serviraient, d'une part, à couvrir une partie des dépenses liées au contrôle et à la régulation des systèmes financiers et, d'autre part, à soutenir financièrement leurs banques *too big to fall* lorsque celles-ci seraient en risque de défaillance en raison d'un choc financier externe qu'elles n'auraient pas elles-mêmes provoqué par leurs activités.

- Revoir la réglementation financière internationale en mettant au cœur de l'architecture financière internationale le FMI, la Banque mondiale et la BRI, des institutions qui participeraient à l'élaboration et à l'amélioration des normes prudentielles en collaboration avec des organismes techniques qui ne seraient plus compartimentés par métiers (banque-assurance-marchés). Le FSAP du FMI et de la Banque mondiale ne devrait plus être facultatif, l'évaluation du secteur financier doit concerner tous les pays membres et être réalisée avec une fréquence plus courte que cinq ans. Ce programme doit s'élargir pour mieux comprendre et mesurer les interconnexions entre les secteurs financiers des pays afin de pouvoir anticiper les crises. En cas de défaillance d'une banque, d'un assureur « *too big to fall* » qui mettrait à mal la finance « globalisée », le FMI et la Banque mondiale participeraient aux côtés de l'État du pays de l'établissement au « sauvetage » financier de celui-ci sans qu'il y ait transfert de souveraineté ni de mesures d'austérité exigées en échange.
- Développer le secteur financier public avec une banque publique ou une institution financière publique qui aurait pour principale mission le financement des investissements à long terme des PME et des entreprises innovantes dans les secteurs d'activité que l'État aura ciblé comme stratégiques pour le développement du pays. Au niveau européen, inciter les États qui n'ont pas de banque publique à les créer et construire un système européen de banques publiques au centre duquel se trouverait la BEI.

Références bibliographiques

- Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2014, *Quelle France dans dix ans. Les chantiers de la décennie*, J. Pisani-Ferry (dir.), rapport au président de la République.
- Commissariat général du plan, 2004, *Regards prospectifs sur l'État stratège*, A. Etchegoyen (dir.), rapport au Premier ministre.
- Committee on Payment and Settlement Systems, 2001, *Recommendations for securities settlement systems*, Bâle, Bank for International Settlements, novembre.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, 2012, *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace*, Bâle, Bank for International Settlements, septembre.
- DELL F. et LORACH N., 2014, « Les leviers d'une stratégie européenne d'investissement », *La note d'analyse*, n° 17.
- DESTAIS C., 2011, « Le rôle des institutions financières internationales dans la régulation du système financier », *Banque et stratégie*, n° 295.
- Fonds monétaire international (FMI), 2015, *Global Financial Stability Report*, Washington, FMI, avril.
- OCDE, 2004, *Code de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux. Quarante années d'expérience*.
- , 2013, *Code de la libération des mouvements de capitaux*.
- REY N., 1997, *L'intégration financière internationale en perspective. La période contemporaine (1980-1993) comparée à la période de l'étalon or*, thèse pour le doctorat nouveau régime, université de Paris 13.
- , 2015, « Le système financier français face à ses missions d'intérêt général : le choix d'une internalisation par les établissements privés », dans P. Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre.

Chapitre 14

Agences de notation et souveraineté

Alain ARNAUD

Le rôle des agences de notation dans la finance internationale est généralement mal connu. Il aura fallu la grave crise financière de 2008 pour que soient mis en évidence leur rôle et la nocivité de certaines de leurs actions, suscitant de nombreuses critiques dans les milieux politiques et économiques.

Si l'on se réfère à leur incapacité à avoir prévu les chocs financiers de ces quinze dernières années, ces critiques sont fondées. Doublement fondées, car ces agences de notation portent aussi une lourde responsabilité dans la spirale de cette crise financière, dont les conséquences ont eu des effets dévastateurs, notamment dans la zone euro.

Souvenons-nous qu'en 2001, le jour même de la faillite d'Enron, l'une des plus grosses entreprises américaines, celle-là était encore notée A, alors qu'elle avait maquillé en bénéfices ses pertes spéculatives sur le marché de l'électricité. Il en est de même pour la banque d'investissements Lehman Brothers, qui s'est écroulée en 2008 sous le poids de ses pertes masquées par une comptabilité erronée. Que dire également de Standard & Poor's qui au plus fort de la crise des dettes souveraines en 2011, dégrade la note des États-Unis en se trompant de quelque 2 000 milliards de dollars, ou encore annonce brutalement l'abaissement de la note de la France, dit que c'est une erreur, mais confirme cette annonce deux mois plus tard ?

Tout cela donne bien évidemment à réfléchir, car l'on voit bien que derrière tout cela, au nom de la liberté des marchés financiers, c'est l'autorité des États qui est mise en cause, c'est la démocratie qui est bafouée.

Pour autant, l'idée même de notation n'est pas à rejeter, car quoi de plus sain que de disposer d'outils permettant d'accroître la transparence dont les citoyens ont besoin, qu'il s'agisse des consommateurs, des investisseurs et plus généralement de tous ceux qui veulent s'engager. Il n'est donc pas choquant dans le principe que soit évaluée ou notée la capacité à rembourser de ceux qui empruntent : particuliers, entreprises, États et collectivités publiques.

Mais ce qui est choquant en revanche, c'est lorsque l'outil passe du rôle d'indicateur à celui d'acteur, lorsque l'outil se trompe, lorsqu'il est utilisé à des fins spéculatives, ou pire, à des fins politiques, ce qui *in fine* met en

évidence un grave problème d'atteinte à la souveraineté des États et à la démocratie.

Cette contribution se propose de développer quelques constats et questionnements autour de trois interrogations :

- qui sont ces agences de notation que la population connaît mal et qui ont agité les marchés et fait trembler les États ?
- quelle responsabilité ont-elles dans l'évolution des marchés financiers ?
- quelles conséquences pour la société et quelles leçons en tirer ?

1. Les agences de notation financière existent depuis plus d'un siècle et demi, et leur développement a accompagné celui du capitalisme financier et des marchés boursiers

Certains historiens font remonter l'avènement de cette activité à Vidocq, célèbre policier français, qui a créé en 1833 une agence de détectives pour recueillir des informations sur les emprunteurs. Aux États-Unis, à la même époque, une évolution du même genre s'est faite jour avec la création d'agences chargées de faire des rapports sur la vie privée et la moralité des chefs d'entreprises. C'est en 1861 qu'à l'initiative du dénommé Henry Varnum Poor, analyste financier américain, apparaissent des études sur la solvabilité des compagnies de chemin de fer alors en plein développement. Henry Varnum Poor créa ainsi la première agence d'évaluation qui deviendra plus tard Standart & Poor's (Lacombe, 2012).

C'est au début du XX^e siècle que la notation financière *stricto sensu* a vu le jour, avec un journaliste financier, John Moody, dont la société qu'il avait créée évaluait les risques pris par les prêteurs, en s'appuyant sur une grille de notes. Standart & Poor's et Fitch suivirent dans la foulée en utilisant la même méthode. Cette façon de procéder a rapidement fait l'objet de critiques, déjà nombreuses. Mais la notation financière trouvait néanmoins sa consécration en 1931 avec l'obligation imposée aux banques américaines d'établir leurs bilans sur la base des opinions des agences de notation.

Quant à la notation des dettes souveraines, une première controverse surgit avec la Grèce. En effet, en 1931, l'agence Moody's dégrade ce pays, ce qui eut pour conséquence de le précipiter dans la faillite, à cause de la flambée des taux d'intérêt que cette dégradation avait entraînée. Cinq ans après, un coup d'état militaire survenait et mettait un étouffoir sur l'embrassement populaire !

D'autres exemples de jugements erronés, de grosses erreurs, voire de fautes, commis par ces agences qui au fil du temps ont pris une importance considérable dans la vie des marchés financiers pourraient être donnés.

Pourquoi cette importance ? Tout simplement parce que les pouvoirs publics, notamment anglo-saxons, ont imposé la référence aux agences de notation dans les réglementations financières. Ce faisant, ces agences se sont vues reconnaître un véritable rôle public, renforcées en cela par les gouvernements et les banques centrales.

Pourtant, les méthodes d'évaluation des agences de notation, si elles s'appuient sur des procédures d'audit comptable assez normalisées, intègrent aussi des opinions discutables, fondées le plus souvent sur des *a priori* et des appréciations subjectives qui ne font pas l'objet de débats contradictoires. Cela a été particulièrement vrai pour l'évaluation des dettes des États au moment de la crise financière, et plus particulièrement pour la zone euro.

Ainsi, en raison de l'aura qu'elles ont sur les marchés financiers, elles pèsent considérablement sur les politiques économiques, ce qui est proprement insupportable, surtout quand sont mêlées aux estimations chiffrées, des appréciations que l'on peut qualifier d'idéologiques. Un gouvernement de gauche n'est-il pas considéré par ces oracles de la finance internationale comme naturellement dispendieux et donc forcément suspect ?

On voit ainsi que les notes délivrées par ces organes privés, qui ne sont pourtant que des opinions, comme ils le rappellent, peuvent avoir des conséquences considérables, notamment en temps de crise. Pour une entreprise, une dégradation de la note renchérit directement le coût du crédit, voire même lui supprime l'accès au crédit, avec pour conséquence de ne plus pouvoir faire face à ses engagements et de s'écrouler rapidement. Il en est de même pour les États, et ce qui s'est passé pour la Grèce est tout à fait significatif, quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur la politique économique de ce pays et sur les pratiques magouilleuses de nombre de ses ressortissants. Comment peut-on espérer que la Grèce s'en sorte alors que l'on augmente sans discernement le poids et le coût de sa dette, avec toutes les conséquences désastreuses que cela entraîne pour les populations ? Pour un particulier surendetté, il existe des procédures de type commission de surendettement qui prévoient des aménagements de remboursement en fonction des capacités du débiteur et qui prévoient aussi des abandons de créances. Pour les dettes souveraines, rien de tel jusqu'ici, faute d'accord international sur cette question.

2. La responsabilité des agences de notation dans l'évolution des marchés financiers

Il faut rappeler tout d'abord que les agences de notation sont en situation de quasi-monopole et que trois d'entre elles se partagent la quasi-totalité du marché mondial de la notation financière. Notons au passage que sur ces trois grandes agences de notation financière, deux, Standart & Poor's et Fitch Ratings sont détenues directement ou indirectement par de puissants groupes de médias américains, la troisième, Moody's, étant contrôlée par un fond d'investissement créé par le milliardaire américain Warren Buffet.

2.1. Dépendance et conflits d'intérêts

La première des caractéristiques de ces agences de notation est donc qu'elles sont loin d'être indépendantes. Comme indiqué précédemment,

elles ont des liens avec la presse financière et elles ont à rémunérer des actionnaires exigeants dans ce domaine.

S'ajoute à cette caractéristique de dépendance celle d'être en situation permanente de conflit d'intérêts. Les agences de notation ne sont pas du tout gênées d'être rémunérées par les organismes qu'elles notent et qui leur procurent l'essentiel de leurs revenus. On peut donc légitimement penser qu'elles n'ont pas intérêt à dégrader trop vite des entreprises importantes qui pourtant mériteraient de l'être. De nombreux manquements à l'objectivité ont ainsi été répertoriés aux États-Unis, et les scandales d'Enron et de Lehman Brothers en apportent des illustrations brillantes.

De la même façon, les agences notent aussi ces fameux produits de placement dits produits structurés, élaborés par des émetteurs financiers avec des formules mathématiques et statistiques complexes, déconnectés de l'économie réelle, et tellement illisibles qu'il leur est nécessaire d'avoir une bonne notation pour attirer les investisseurs.

Mais là où le bât blesse, c'est que les agences de notation sont aussi rémunérées par les émetteurs de tels produits, au prorata de ce qui est vendu par les banques. Et bien entendu, plus il s'en vendait, plus elles gagnaient de l'argent. Le système est donc parfaitement pervers, les agences étant rémunérées aux deux bouts de la chaîne.

Le rôle des agences de notation vis-à-vis des marchés financiers est apparu de façon éclatante avec la crise des crédits *subprimes*, à l'origine de la grave crise financière de 2008. Ces crédits immobiliers à risque octroyés aux États-Unis à des personnes à faibles revenus, sont accordés plus facilement que des crédits classiques, mais avec des taux plus élevés, intégrant une prime de risque, d'où leur nom. Au surplus, les taux étaient variables, ce qui augmentait le risque en cas de variation défavorable des taux de marché. Ces crédits étaient également garantis par une hypothèque sur les biens ainsi acquis.

Compte tenu des taux rémunérateurs et des garanties hypothécaires, ces crédits pourtant risqués, étaient très prisés des investisseurs. Néanmoins, pour étaler les risques et préserver leur ratio de solvabilité moteur de leur croissance, les banques ont titrisé ces crédits en les sortant de leur bilan, pour les intégrer dans des fonds obligataires structurés, proposés aux investisseurs institutionnels. Ces produits structurés ont ainsi alimenté les marchés et se sont propagés à travers le monde dans les actifs financiers de nombreux investisseurs institutionnels : banques, assurances et grandes entreprises.

Mais ce « jeu de mistigri » a fini par mal tourner, parce qu'en raison des taux élevés attachés aux crédits *subprimes*, les emprunteurs de départ n'ont pas pu faire face à leurs engagements. D'autre part, la valeur des biens immobiliers gageant ces crédits s'est effondrée en raison de la crise immobilière aux États-Unis, entraînant avec elle la dévalorisation des produits structurés souscrits par les investisseurs, avec les dégâts que l'on sait. Cela a été l'élément déclencheur de la plus grave crise systémique qu'on connue ce monde.

Les agences de notation quant à elles ont eu un rôle considérable dans la propagation de la crise. Elles ont eu un rôle actif dans l'organisation de ces marchés spéculatifs en notant favorablement dans un premier temps des produits fondés sur une solvabilité douteuse, trompant ainsi la confiance des souscripteurs, et en surréagissant dans un second temps une fois la crise déclenchée, en dégradant les investisseurs détenteurs de ces produits toxiques.

2.2. *Opacité des méthodes*

À cette situation de monopole, de dépendance, de conflits d'intérêts, s'ajoute une autre caractéristique des agences de notation, c'est l'opacité de leurs méthodes. Sur quels critères se fondent-elles pour juger de la solvabilité à long terme d'un État, d'une collectivité publique ou d'une entreprise ?

Elles se basent sur les éléments chiffrés issus du bilan comptable, bien sûr. Mais ces éléments ne valent qu'à l'instant T et ne donnent pas beaucoup d'indications sur les perspectives de long terme. Ce sont donc des appréciations essentiellement subjectives qui définissent la notation, en particulier pour les dettes souveraines.

Pour abaisser la note des États-Unis en août 2011, Standart & Poor's justifiait sa décision par de prétendus risques politiques de voir ce pays ne pas prendre de mesures suffisantes pour réduire son déficit public. Elle se trompait même de 2 000 milliards de dollars qu'elle avait comptés deux fois. Cela ne l'a pas empêchée de maintenir son appréciation négative à long terme. Fallait-il y voir la manifestation d'une méfiance vis-à-vis d'un président démocrate en place, ou encore une manipulation de l'opinion publique sur fond de campagne à l'élection présidentielle de 2012 ? Chacun jugera.

En ce qui concerne la zone euro, de nombreux observateurs ont estimé injustifiées les dégradations successives de la note de la Grèce, alors que ce pays n'était plus en risque de défaut de remboursement compte tenu des soutiens obtenus. Là aussi, s'agissait-il de créer les conditions d'attaques spéculatives comme l'on en a accusé Goldmann & Sachs, probablement non sans raisons, et finalement, de contribuer à déstabiliser un gouvernement socialiste à la tête du pays ? Comme c'est ce qui est arrivé, chacun appréciera.

On ne manquera pas non plus de s'interroger sur les motivations qui ont conduit Standart & Poor's à dégrader plusieurs pays européens au moment où la situation se détendait quelque peu, ce qui a immédiatement conduit à relancer la spéculation contre ces États. On relèvera qu'il s'agit là de bien étranges coïncidences !

En sens inverse, on notera que la Grande-Bretagne, gouvernée à droite avec une rigueur sans pareil et dont les fondamentaux économiques et sociaux ne sont pas meilleurs que ceux de la France, loin de là, a bénéficié

du maintien de son triple A de la part de cette même agence. Pour justifier sa position, Standart & Poor's a cité les principaux points positifs dont, selon elle, est doté le Royaume-Uni : « une économie saine, ouverte et diversifiée, soutenue par des institutions politiques efficaces, qui peuvent réagir rapidement aux défis économiques. »

3. Quelles leçons faut-il tirer de tout cela ?

En premier lieu, il faut rappeler que l'intervention des agences de notation telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici, a considérablement affaibli la souveraineté des États et porté un coup majeur à la démocratie. Mais à qui la faute ?

Ce sont les États eux-mêmes, à commencer par l'État américain, qui ont conféré aux agences de notation une importance considérable et un rôle public incontournable en intégrant leur intervention dans les réglementations financières. Dans le même temps, il n'a pas été prévu de modalités suffisantes de contrôle ni d'encadrement, au nom de la liberté des marchés financiers et au nom de la liberté d'expression. La liberté d'expression aux États-Unis est garantie par le premier amendement de la Constitution américaine, et les opinions émises par les agences de notation bénéficient de cette garantie, parce qu'elles sont assimilées à celles de la presse. C'est en vertu de cette quasi-immunité dont elles se prévalent volontiers que les agences de notation sont très rarement poursuivies en justice pour les dégâts qu'elles auraient pu entraîner après la publication d'une évaluation fautive ou trompeuse.

Ainsi, en l'état des législations existantes, il était difficile d'agir contre les agences de notation. Si elles se sont trompées, si elles ont commis des erreurs, si elles ont émis des jugements dont les conséquences se sont avérées préjudiciables, aucune juridiction ne pourra les punir ni accorder de réparations aux victimes. Notons néanmoins qu'un juge new-yorkais avait considéré en 2009 que les agences de notation ne pouvaient se prévaloir de leur liberté d'opinion garantie par la Constitution américaine si elles l'avaient exprimée dans un cadre privé, en l'occurrence des investisseurs institutionnels avertis. Mais cela laisse entière la problématique des expressions erronées en public !

3.1. *La réaction des États*

Aux États-Unis, les réactions ont été violentes face à l'incapacité des agences à prévoir la chute des Enron, Lehman Brothers, et la crise des *subprimes*. De nombreux épargnants américains ont été ruinés. Mais pourtant il n'y a pas eu de bouleversements majeurs puisque la Constitution américaine a continué de protéger les agences. La *Securities and Exchange Commission* a toutefois déclaré qu'elle allait agir.

En Europe, suite aux engagements pris par le G 20 en novembre 2008 en vue de stabiliser et de réguler les marchés financiers, des réflexions, des études ont été menées pour trouver les moyens de gommer tous ces effets pervers liés aux pratiques des agences de notation et pour contrôler leur activité (déclaration du G 20, 2008).

Une législation européenne spécifique a été prise en 2009, complétée en 2010 et 2011 car les premières mesures se sont révélées insuffisantes lors de la crise de la dette dans la zone euro (Règlement CE, 2009).

Depuis, tout un arsenal réglementaire a été mis en œuvre pour renforcer encore la régulation des activités des agences de notation. Les principales mesures sont les suivantes :

- création de l'*European Securities and Markets Authority* (ESMA) qui remplace à compter du 1^{er} janvier 2011 l'autorité existante, le *Committee of European Securities Regulators* (CESR), et qui se substitue aux autorités des États, avec des pouvoirs significatifs de surveillance et d'enquête ;
- inscription des agences de notation sur une liste tenue par l'ESMA après agrément établi sur le fondement d'exigences qui leur sont imposées ;
- mise en œuvre de règles d'encadrement assez strictes pour accroître la diversité et l'indépendance des agences, dans le but d'éviter les conflits d'intérêts ;
- accroître la transparence des notations des dettes souveraines en informant les États membres et les investisseurs des hypothèses sur lesquelles ces notations sont établies ;
- éviter la perturbation des marchés financiers lors de la publication des notations des dettes souveraines en fixant les moments où elles pourraient être publiées, au moins une heure avant l'ouverture des marchés ou après leur fermeture.

De même, des normes techniques ont été établies par la Commission européenne visant notamment à obliger :

- les émetteurs, initiateurs et sponsors, à communiquer les informations relatives aux instruments financiers structurés ;
- les agences de notation à communiquer des rapports périodiques sur les commissions facturées aux clients (Règlements délégués de la Commission 2014).

Plus généralement, les institutions européennes entendent responsabiliser les agences, y compris judiciairement en cas de notation qui aurait enfreint les règles fixées par la législation européenne et qui aurait eu des conséquences dommageables.

Par ailleurs, le Parlement européen a souhaité que l'on réduise la dépendance aux notations, trop influentes sur les marchés financiers, sur l'économie, voire sur la politique. Il a préconisé notamment le développement de notations propres effectuées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, et a demandé que les dettes des États membres fassent l'objet d'évaluations effectuées directement par l'Europe.

Dans cette perspective, un appel d'offre sur la rédaction d'une étude relative à la faisabilité de solutions alternatives aux notations de crédit et à l'état du marché de la notation de crédit a été lancé fin 2014.

En dernier lieu, la Commission européenne a adopté en octobre 2015 un rapport adressé au Parlement et au Conseil sur l'opportunité de développer une évaluation européenne de la qualité de crédit des dettes souveraines (Rapport de la Commission, 2015). Dans le même sens, les directives européennes sur les exigences prudentielles des banques, et en dernier lieu le paquet législatif dit CRD IV, ont renforcé l'encadrement des activités de titrisation, à l'origine de la propagation de la crise financière (Règlement et directive UE, 2013).

Toutefois, aucun projet de création d'une agence de notation européenne ni publique ni privée n'a vu le jour, malgré les souhaits exprimés par plusieurs responsables politiques européens en 2010, dont l'ancien commissaire au Marché intérieur Michel Barnier qui a dû retirer sa proposition face au rejet prévisible de la Commission.

L'objectif reste pourtant clairement affiché : réduire autant que possible l'influence des *big three* et la dépendance à l'égard des notations de dettes souveraines, le syndrome de la crise financière systémique étant bien présent dans les esprits.

3.2. *Quel l'impact des mesures prises ?*

L'arsenal élaboré par les institutions européennes est tout à fait conséquent, et a, du moins jusqu'ici, considérablement ralenti les pratiques spéculatives et les potentialités d'une nouvelle crise systémique à court terme.

En amont, les règles prudentielles imposées aux banques et aux établissements de crédit, ainsi que la surveillance drastique du respect de ces règles effectuée par les autorités de régulation, ont un effet concret sur l'activité financière et sur la prise de risques.

En aval, les mesures d'encadrement des activités liées à la titrisation, l'exigence de fonds propres suffisants pour distribuer des produits risqués, devraient être de nature à éviter un bouleversement du fonctionnement des marchés.

Quant aux agences de notation, les obligations qui pèsent désormais sur elles, du moins en Europe, devraient permettre de réduire les effets pervers de leurs activités.

Pour autant, le recul n'est pas encore suffisant pour apprécier l'effet positif durable des mesures prises par les États. Il est à craindre qu'il faille beaucoup de temps et de volonté pour limiter la prépondérance des trois plus grandes agences de notation et réduire leur dépendance à l'égard des puissances financières.

Par ailleurs, la survenance d'une nouvelle crise financière n'est sûrement pas à exclure, cette fois-ci provoquée par l'instabilité de l'économie mondiale et la situation géopolitique, que les politiques macroéconomiques

des États n'arriveraient ni à prévenir ni à contenir (Lorenzi, 2015). Elle serait d'autant plus redoutable que l'exigence de rentabilité des capitaux circulant dans le monde reste très forte, qu'elle émane des secteurs bancaire et financier habitué avant la crise à des rendements de 20 % à 25 % pour satisfaire leurs actionnaires, ou encore de la masse importante de capitaux flottants liée à l'argent sale que personne ne maîtrise vraiment. Ainsi des pratiques de contournement sont possibles voire probables, notamment sur les marchés parallèles, et on peut s'interroger sur la réelle capacité des États à résister aux pressions du secteur financier et à réguler efficacement la circulation des capitaux dans le monde.

3.3. *Quelles conséquences sur la souveraineté des États et la démocratie ?*

La crise a bien évidemment révélé les fortes atteintes au rôle souverain des États et à la démocratie politique. Elle a conforté celles et ceux qui depuis longtemps considèrent que les véritables centres de décision ne sont pas là où l'on croit. Le rôle joué par les grands groupes financiers dans un système mondialisé, avec l'appui d'organismes techniques instrumentalisés tels que les agences de notation, en fait une claire démonstration.

L'Europe a failli se désintégrer avec la crise des dettes, tandis que des populations entières ont été plongées dans l'austérité, assumant les conséquences des pratiques spéculatives dont elles ne sont pas responsables.

Comme l'a écrit Joseph Stiglitz (2012), « la libre circulation du capital a entraîné un droit du capital, qui non seulement supprime les droits des travailleurs et les droits politiques, mais impose sa loi au système économique mondial ».

L'attitude des États a été pendant longtemps pour le moins laxiste, sinon complaisante, se réfugiant derrière des arguments techniques pour justifier la libéralisation des marchés financiers, alors que la problématique posée est éminemment politique dès lors qu'il s'agit de la mise en cause de leur propre souveraineté.

Il est donc temps pour les États de refonder leur légitimité et de reprendre la main sur un secteur trop longtemps abandonné aux acteurs du système financier. La question qui se pose est de savoir comment. La réponse se trouve bien évidemment à plusieurs niveaux.

Dans un contexte d'économie fortement mondialisée, le niveau efficace est bien entendu international. La déclaration du G 20 de novembre 2008 a prévu des engagements forts de la part des États signataires. C'est en application de ces engagements que l'Europe a significativement renforcé sa réglementation concernant le contrôle des marchés financiers et l'encaissement des agences de notation.

Mais comme toutes bonnes intentions formulées au plan international, il convient que tous les États jouent le jeu. C'est ce que fait l'Europe, mais qu'en est-il ailleurs ?

Au plan national, et pour s'en tenir à la France, l'État se doit de jouer son rôle et de manifester sa souveraineté :

– En mettant en œuvre les réglementations décidées au sein de l'Europe et à l'élaboration desquelles il a participé. De ce point de vue, l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation française (ACPR) ne peut être taxée de laxisme vis-à-vis des banques et des organismes d'assurance tant elle est velléitaire pour ne pas dire tatillonne.

– En résistant à la forte pression qui est mise sur lui par les grandes banques qui sont vent debout contre l'obligation de séparer les activités de banque de détail et de banque d'investissement.

– En redonnant confiance aux investisseurs nationaux pour que ceux-là mobilisent l'épargne disponible vers les besoins nationaux, ce qui limiterait l'appel aux capitaux extérieurs et donc réduirait la dépendance aux fonds d'investissement étrangers.

– En responsabilisant les investisseurs institutionnels dans leur politique de placements financiers pour qu'ils adoptent une attitude plus prudentielle, mais aussi pour qu'ils intègrent plus de critères environnementaux et socialement responsables.

– en relançant le débat sur la création d'une agence publique européenne de notation dont l'intérêt n'est plus à démontrer.

En réalité, tout cela relève du champ politique et de la volonté de l'État de préserver sa souveraineté face à l'hydre financière internationale. Il sait le faire dans les circonstances difficiles, mais c'est le plus souvent *a posteriori*, une fois le mal fait.

Conclusion

La crise financière de 2008 aura eu au moins un mérite, celui de réveiller les consciences. Il est vrai que face aux conséquences désastreuses des pratiques qui ont entraîné cette crise, il était difficile de ne pas s'élever contre les dérives du système financier, les pratiques spéculatives, les rémunérations abusives et les bonus excessifs.

Le rôle des agences de notation a été mis en évidence dans ce dérèglement financier. Pour autant, elles ne sont pas encore tombées de leur piédestal et continuent d'être actives, certes dans un cadre mieux maîtrisé, mais dans un système financier qui au fil du temps a acquis sa propre logique de développement, en totale déconnexion avec l'économie réelle, et qui échappe encore en grande partie à la régulation des institutions.

Cependant, si les agences de notation sont un thermomètre, un indicateur, et leur utilité de ce point de vue n'est pas contestable dès lors qu'elles conduisent leur activité à bon escient, elles ne sont pas les causes de la maladie. Tout au plus elles peuvent amplifier la maladie par leurs pratiques irresponsables et leurs dérapages.

La véritable maladie, c'est cette gangrène générée par la cupidité des hommes qui envahit le fonctionnement des sociétés, des sociétés qui ont

semé en leur sein les germes de leur propre éclatement, parce qu'elles ne connaissent plus leur finalité première, l'homme, et privilégient le moyen, l'argent, des sociétés dont le moteur principal est alimenté par la frénésie financière et la spéculation, au détriment de la création de valeur par le travail productif, des sociétés qui ne savent pas non plus, redistribuer équitablement les richesses produites, ni préserver leur environnement.

Sans sursaut des États et sans la création d'un véritable rapport de forces, tout cela ne peut que conduire aux égoïsmes, aux injustices, aux inégalités, et finalement aux graves troubles de société.

Références bibliographiques

Commission européenne, 2014, *Règlements délégués*, (UE) 2015/1 et 2015/3, 30 septembre.

—, 2015, *Rapport au Parlement et au Conseil*, 23 octobre.

G 20, 2008 et 2009, Déclarations.

LACOMBE C., 16 janvier 2012, *Le Monde Économie*.

LORENZI J.-H. et BERREBI M., 2014, *Un monde de violences. L'économie mondiale 2015-2030*, Paris, Eyrolles.

Parlement européen, 2010, *Rapport de la commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale*, A7-0267/2010.

Parlement et conseil européen, 2009, Règlement n^o 1060/2009.

—, 2013, Règlement n^o 462/2013 et directive 2013/14/UE, 21 mai.

STIGLITZ J., 2012, *Le prix de l'inégalité*, Paris, Les liens qui libèrent.

Chapitre 15

La France dans le monde : éléments d'une nouvelle géopolitique

Patrick VIVERET

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. Est-ce la France, patrie des droits de l'homme et mettant le meilleur de sa diplomatie au service de l'accord de Paris sur le dérèglement climatique ou est-ce l'ancienne puissance impériale ou coloniale qui se pose la question de sa stratégie ? C'est par rapport à ces enjeux qu'il s'agit de déterminer la vision géopolitique d'un État stratège. Or, si l'on reprend les quatre caractéristiques de l'État-nation français selon Pierre Sadran (2015), rappelées par Nicole Questiaux dans cet ouvrage, et si on les met en perspective par rapport à une approche mondiale, nous ne pouvons esquiver le choix entre deux voies très différentes et nous contenter de mettre en œuvre ce que j'appellerai une voie hybride condamnée à terme à perdre sur tous les tableaux. Et le choix intérieur sur le type de démocratie à promouvoir dans notre pays est alors directement lié à celui que nous voulons porter sur la scène planétaire.

Rappelons les quatre caractéristiques de la singularité française mises en évidence par Pierre Sadran :

- « un État jacobin, d'allure protectionniste... en surplomb de la société civile ;
- le dissensus politique, facteur d'affrontement et de radicalisation, où la solution des conflits, si on la trouve, résulte plus de la confrontation que de la négociation ;
- l'intégration républicaine dans une communauté nationale (la communauté des citoyens) qui récuse les autres communautarismes, qu'ils soient régionaux, culturels ou religieux ;
- le sentiment d'être dépositaire de certaines valeurs à vocation universelle héritées des Lumières et de la Révolution, valeurs à promouvoir dans le reste du monde. »

L'hypothèse géopolitique que nous proposons ici est qu'il nous faut partir de la quatrième, la tension vers l'universel, qui assume pleinement

la vocation non seulement internationale mais mondiale de la France. Mais il nous faut ajouter immédiatement que cette tension, quand elle a pris des formes dominatrices, a été contre-productive. La troisième caractéristique, l'alternative aux communautarismes est potentiellement féconde mais à condition d'opter pour une laïcité ouverte. En revanche les deux premières, un État en surplomb par rapport à la société civile et la confrontation comme modalité de traitement des dissensus doivent être profondément repensées dans une perspective où la France pense son rapport au monde dans une logique contributive.

Reprenons ces différents points en privilégiant le quatrième, car il sera déterminant pour repenser les trois autres caractéristiques et examinons la tension vers l'universel à la lumière de deux enjeux mondiaux particulièrement décisifs dans la période actuelle : le dérèglement climatique et la lutte contre le terrorisme.

Les deux défis sont mondiaux, ils concernent dans les deux cas la France au premier chef, mais ils ont été l'occasion de la mise en œuvre de stratégies différentes et du coup en partie contradictoires.

La première stratégie celle de la COP 21, unanimement saluée dans le monde entier, est caractérisée par quatre éléments :

- la France s'y est placée dans une logique de « leadership de service » et non de domination tant dans la phase préparatoire de la COP 21 que pendant le sommet lui-même de décembre 2015 ;
- elle a mis en œuvre une diplomatie de l'écoute et de la médiation au service de la négociation aux antipodes d'une posture de domination ;
- elle affirme la nécessité d'une posture d'exemplarité sur les enjeux écologiques et énergétiques ;
- elle appelle une alliance large avec des forces non étatiques, en particulier celles issues d'une société civile mondiale en formation.

Ces quatre éléments sont profondément reliés : par exemple l'organisation à Lyon début juillet 2015 d'un « sommet des territoires pour le climat », ou celle d'un « sommet des consciences » réunissant pendant l'été toutes les grandes traditions spirituelles du monde entier au Conseil économique social et environnemental, à l'initiative de Nicolas Hulot, et ouvert par le président de la République, jouent un rôle important car elles confortent la diplomatie médiatrice et intègrent une dimension culturelle voire spirituelle dont Michel Rocard avait su jouer par exemple dans la mission préparatoire aux accords de Matignon sur la Nouvelle-Calédonie¹. Mais c'est évidemment grâce à une posture de laïcité ouverte, caractérisée par le pluralisme et la tolérance et non par une laïcité vécue comme sectaire et antagoniste aux traditions religieuses, que le « sommet des consciences » a été rendu possible.

1. On se souvient qu'à l'époque une mission préparatoire avait inclus des acteurs culturels et spirituels, tels un prêtre, un pasteur, un responsable franc-maçon, etc., car ils jouaient un rôle transversal aux communautés caldoches et canaques en conflit.

Une telle stratégie permet à un petit pays représentant moins de 1 % de la population mondiale d'avoir une véritable capacité d'influence mondiale. C'est cette même attitude, qui prend au sérieux les valeurs fondamentales de la République, les considère non comme un « supplément d'âme » mais comme l'*anima*, le souffle même d'une géopolitique, qui permit à la France libre incarnée par le général de Gaulle de figurer parmi les vainqueurs de la seconde guerre mondiale alors que toute analyse fondée sur une logique de rapports de forces aurait interdit un résultat aussi inespéré après la posture incarnée par le régime de Vichy pendant la guerre. Inversement chaque fois que la France a joué – ou joue encore (tentations de la France-Afrique) – la carte d'une posture dominatrice, elle perd cette capacité d'influence. C'est seulement après la décolonisation par exemple que la France retrouve une position géopolitique forte alors que les deux guerres d'Indochine et d'Algérie ont provoqué son affaiblissement, voire son isolement.

On en arrive ainsi à la conclusion que la seule posture géopolitique forte pour une vision stratégique mondiale de la France est celle qui se place dans une attitude de puissance créatrice et non de puissance dominatrice.

Si nous examinons maintenant notre second exemple, celui de la lutte contre le terrorisme, le tableau est beaucoup plus contrasté.

1. La question de la guerre au terrorisme

Il n'y a pas de question plus stratégique pour un État que celle de la guerre. Or c'est celle dans laquelle nous nous trouvons engagée à la suite des attentats de l'année 2015, si l'on en croit les déclarations des plus hautes autorités de l'État et des principaux responsables de l'opposition.

Admettons un instant ces expressions qui correspondent à la peur, à l'effroi, à la colère légitime qui a saisi nos concitoyens face aux attentats meurtriers du 13 novembre, réplique sinistre de ceux perpétrés début janvier contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Cacher. Mais le problème de l'émotion c'est qu'elle est binaire et simplificatrice : s'il y a danger, c'est qu'il y a un ennemi et cela devient trop compliqué pour l'émotion s'il y en a plus d'un. Un ennemi et un seul permet de considérer que tous ceux qui sont prêts à combattre cet ennemi sont, sinon nos amis, au moins nos alliés. C'est ainsi qu'en quelques semaines Poutine est devenu un allié et même un allié privilégié. Oubliées l'invasion de la Crimée, l'Ukraine, le soutien de la Russie au régime sanguinaire de Bachar El Assad, oubliées les atteintes permanentes aux droits de l'homme en Russie. Et, du coup, on voit bien que cette logique simplificatrice est en train de s'appliquer, sinon à Bachar El Assad lui-même, du moins à son régime. Cette logique a aussi pour effet de ne pas se poser de questions qui conduiraient à des réponses complexes. Par exemple le rôle des paradis fiscaux dans le blanchiment d'argent massif qui permet à l'État islamique de monnayer les ressources du pétrole qu'il exploite sur son territoire. Car poser cette question ce serait constater la responsabilité du système mis en place par l'oligarchie financière et

détourner l'attention du seul danger terroriste. Même risque de diversion si l'on interroge le rôle d'alliés comme l'Arabie saoudite dans la diffusion de l'idéologie salafiste qui joue un rôle important dans la régression vers une version sectaire de l'islam. Car n'oublions pas que ce pays, en achetant nos armes, consolide nos emplois! Même chose pour le Qatar qui finance nos équipes de football...

On pourrait poursuivre la liste des contradictions très nombreuses auxquelles conduit l'approche binaire et simplificatrice, celle qui mime la posture qu'elle prétend combattre. Ce fut la lucidité de la France que de le comprendre et de le dénoncer en refusant de s'associer à la croisade contre « l'axe du mal » initiée par Georges Bush, croisade au nom de laquelle fut justifiée non seulement l'invasion de l'Irak mais la légitimation de la torture, l'internement sans base juridique et bien sûr le mensonge d'État assumé devant le Conseil de sécurité des Nations unies. Pour autant, refuser la logique binaire ne voulait pas dire non plus à l'époque, comme le firent certains groupes d'extrême gauche, refuser de dénoncer les crimes de Saddam Hussein au motif qu'il combattait l'impérialisme américain. La régression simplificatrice est un poison qui touche n'importe quel groupe humain et n'est pas réservé aux dominants...

Ainsi nous voyons bien que la voie qui paraît la plus simple, celle qui considère que, « face à la barbarie terroriste » il faut à la fois frapper « sans états d'âme » l'ennemi extérieur et sa cinquième colonne intérieure, débouche en fait sur une impasse à l'instar du désastre américain en Irak. Car cette logique mimétique conduit ses partisans à adopter les postures mêmes qu'ils prétendent combattre. De même que la vision du monde d'un Bush et d'un Ben Laden était au fond la même, chacun considérant l'autre comme un « grand Satan », de même aujourd'hui on voit un fondamentalisme identitaire chrétien, juif, ou non religieux comme celui du Front national (FN), considérer que c'est l'islam en soi qui constitue une menace en termes de guerre de civilisation et non son dévoiement. Une telle approche conduit, comme le soutient le FN, mais aussi une partie de la droite de moins en moins républicaine, à mettre en cause l'état de droit, à légitimer une posture « poutinienne » non seulement dans notre politique extérieure mais aussi dans notre organisation intérieure.

2. La voie hybride

Pour les forces qui ne se résignent pas à abandonner les valeurs républicaines mais qui n'osent pas non plus s'affranchir de ce qu'elles croient être les exigences d'une « realpolitik » et d'une « realeconomik », ce qui est le cas du gouvernement actuel, la voie choisie est celle que l'on peut qualifier d'hybride, de dérogatoire si l'on est indulgent, de contradictoire si l'on est plus sévère. Si j'utilise le terme de dérogatoire c'est parce que l'acte qui caractérise le mieux cette position est celle de l'envoi officiel par le gouvernement d'une lettre au Conseil de l'Europe pour l'informer de la

suspension pendant l'état d'urgence de droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. C'est ainsi que l'on peut lire le texte suivant sur le site du Conseil de l'Europe : « Les autorités françaises ont informé le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'un certain nombre de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence [...], mesures qui sont susceptibles de nécessiter une dérogation à certains droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. » Il s'agit là en effet d'une procédure nécessaire pour se prémunir d'un éventuel procès auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Pour éviter tout procès devant la CEDH, un état signataire de cette convention doit en effet, pour déroger à ses obligations et faire jouer l'article 15 qui autorise des dérogations (partielles) à l'état de droit, faire une déclaration qui motive ses raisons. En clair, se déclarer officiellement en guerre ou expliquer qu'un « danger public » menace « la vie de la nation ». Ce que fait le gouvernement dans ce courrier du 24 novembre : « la menace terroriste en France revêt un caractère durable, au vu des indications des services de renseignement et du contexte international [...] ». « De telles mesures sont apparues nécessaires pour empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes. Certaines d'entre elles [...] sont susceptibles d'impliquer une dérogation aux obligations » de la CEDH. Ainsi, la France, patrie supposée des droits de l'homme, informe officiellement qu'elle va les enfreindre et même qu'elle l'a déjà fait ! Le problème de cette logique dérogatoire c'est qu'elle n'est acceptable au regard du droit que si elle est provisoire et partielle puisque certains droits fondamentaux tels le droit à la vie, l'interdiction de la torture ou de l'esclavage, ne sont pas couverts par cet article 15. Or, on nous annonce par ailleurs que nous sommes désormais entrés dans une guerre de longue durée, une guerre de trente, voire de cent ans, nous disent certains « spécialistes » autoproclamés, voire « une guerre de civilisations » si l'on en croit certaines déclarations émanant du Premier ministre lui-même et s'inscrivant dans la lignée des propos de l'intellectuel néo-conservateur américain Samuel Huntington. Comme l'état d'urgence intérieur se double d'un état de guerre extérieur, il y a donc fort à parier que, à l'instar du *Patriot Act* américain, l'état d'urgence de notre pays prenne un caractère structurel et non conjoncturel et que les mesures aujourd'hui prises par un gouvernement qui se veut démocratique seront du bon pain pour une future droite dure et autoritaire susceptible de s'allier avec l'extrême droite pour redresser un pays miné, comme le dit l'ancien président Sarkozy, par le poison des idées de 68. Il y a donc fort à parier, hélas, que la dérogation tourne en contradiction pure et simple et que le rappel des idéaux de la République, y compris celui de fraternité évoqué pour la première fois dans un discours important du président de la République lors de la cérémonie d'hommage aux 130 personnes tuées le 13 novembre, ne devienne qu'une simple caution idéologique d'une posture de plus en plus guerrière et autoritaire.

Si l'on veut se convaincre que ce risque est bien réel il suffit de voir l'extension de ces principes dérogatoires non plus à des terroristes présumés

mais à de simples militants écologistes désireux d'organiser des manifestations citoyennes dans le cadre de la COP 21. À cet égard la cérémonie des Invalides, belle et émouvante à bien des égards pourrait constituer le symbole même de cette logique contradictoire. Qu'une chanson magnifique comme celle de Jacques Brel, « Quand on n'a que l'amour », ait pu être chantée au cœur de ce lieu voué à des cérémonies militaires est en soi un signe d'espérance. Oui, mais à condition que le texte exigeant de Brel: « Quand on n'a que l'amour pour parler aux canons... pour convaincre un tambour » ne soit pas adressé aux seuls fanatiques et à leurs armes de mort. C'est aussi à nos propres tambours, à nos propres canons que cette chanson superbe s'adresse.

3. La voie démocratique

Il reste donc une autre voie à oser puisque celle de la dérogation et de la contradiction risque de nous mener, par défaut de cohérence, à la mimétique barbare de la première, qui est celle-là même recherchée par Daech afin de créer des conditions de guerre civile lui permettant d'étendre son contrôle sur le monde musulman. Et cette voie c'est celle-là même de la démocratie et des valeurs républicaines, celle dont nous avons vu l'efficacité à l'occasion du dossier climat qui ose articuler les exigences de liberté d'égalité et de fraternité et plus récemment, de conscience écologique, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Repensons par exemple à l'intervention en Afghanistan qui était au moins infiniment plus justifiée après les attentats du 11 septembre que l'invasion de l'Irak puisqu'elle était clairement autorisée par l'ONU. Même dans ce cas de figure plus favorable une intervention militaire se solde par un échec retentissant avec le risque d'un retour prochain des talibans au pouvoir. Pourquoi cet échec? Parce que la prétendue « *realpolitik* » pense d'abord en termes militaires et économiques et cherche à placer au pouvoir un gouvernement conforme à ses intérêts même s'il s'agit d'acteurs fortement discrédités dans la population. Résultat: après une brève période d'euphorie due à la libération de l'emprise despotique, les armées étrangères sont vécues à nouveau comme des forces d'occupation. Les ONG, par exemple celle des femmes ou des ONG éducatives en Afghanistan, sont alors soupçonnées d'être complices, collaboratrices de cet occupant et risquent elles-mêmes d'être discréditées...

Contre-productivité sur toute la ligne! Il faudrait pouvoir oser l'inverse: penser un appui économique, politique, éventuellement militaire, mais au service de l'intervention des véritables acteurs intérieurs de la libération et de l'émancipation que sont les forces issues de la société civile intérieure et non de la société militaire extérieure. Bref penser d'abord l'enjeu culturel et démocratique plutôt que la logique de domination politico-militaire au service d'intérêts économiques. Mais évidemment une telle approche est traitée avec mépris d'idéaliste, ou de « romantique » alors qu'elle correspond,

comme le note l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand Joshka Fischer, à la seule approche authentiquement réaliste. Comment ne pas voir que, malgré le déséquilibre originel énorme des forces en leur faveur, la France a perdu ses guerres en Indochine puis en Algérie, les États Unis les leurs au Vietnam, en Afghanistan et en Irak, l'URSS a perdu aussi la sienne en Afghanistan et a fini par s'effondrer malgré ses occupations répétées des pays d'Europe de l'Est qu'elle avait satellisés ? Chercher à comprendre ces échecs répétés devrait pourtant inciter nos gouvernants à travailler la composante proprement culturelle et anthropologique de tout conflit : aucune invasion, aucune domination n'est durable car le désir de liberté finit toujours par réapparaître même dans les situations les plus désespérées.

C'est ce désir de liberté qui perdra Daech beaucoup plus sûrement que nos bombes. Plutôt que de lui laisser gagner la bataille culturelle en choisissant la posture sécuritaire et à terme autoritaire, choisissons notre propre terrain de conflit, celui des valeurs de vie face aux logiques mortifères, de fraternité face à la haine, d'égalité face aux injustices criantes du capitalisme financier, de la liberté face aux oppressions sous toutes les formes, de responsabilité écologiques face à l'irresponsabilité d'une oligarchie financière aussi *addict* aux énergies fossiles qu'à l'argent. Méditons la phrase du Premier ministre norvégien après l'attentat meurtrier d'un fanatique d'extrême droite contre plusieurs dizaines de jeunes en juillet 2011 : « J'ai un message pour celui qui nous a attaqués et pour ceux qui sont derrière tout ça : vous ne détruirez pas la démocratie et notre travail pour rendre le monde meilleur... Nous allons répondre à la terreur par plus de démocratie, d'ouverture et de tolérance. »

Il est donc temps de choisir : singer la logique barbare ou la combattre. Prétendre mobiliser nos valeurs républicaines et humanistes d'un côté et les piétiner d'un autre ne peut conduire qu'aux mêmes échecs que ceux qu'ont connus les États-Unis du fait de la politique bushienne.

Ainsi nous le voyons, le dossier de la guerre contre le terrorisme conduit aux mêmes conclusions que celui de la lutte contre le dérèglement climatique, mais il suppose une révision profonde de la géopolitique elle-même conforme au génie de la vision universaliste des droits humains et contraire à la posture d'une France dominatrice ou repliée sur elle-même.

4. Un enjeu pour l'Europe

Cette approche, notons-le, appelle un changement de posture qui ne concerne pas seulement la France mais toute l'Europe à commencer par le grand voisin allemand. En témoigne, à propos de la Grèce, un texte très important de l'ancien ministre des Affaires étrangères allemand, Joshka Fischer (26 juillet 2015). Il permet de retourner complètement la vision classique du réalisme en politique étrangère, la fameuse « *realpolitik* » censée inspirer ces « monstres froids » que sont les États. L'ancien ministre y montre comment l'attitude prétendument « romantique » a permis à

l'Allemagne de regagner la confiance de l'Europe et au couple franco-allemand de réussir un pari inédit dans l'histoire, et comment la *realpolitik* dure risque de conduire l'Europe et l'Allemagne vers une régression sans précédent.

En politique étrangère, estime Joshka Fischer, deux facteurs furent en effet décisifs pour créer une confiance qui n'allait pas de soi à l'égard de l'Allemagne après les deux guerres mondiales et la barbarie nazie : l'intégration occidentale et l'eupéanisation du pays. La « puissance au centre » de l'Europe ne devrait, note-t-il, plus jamais être une menace pour le continent et pour elle-même. À la différence de 1919 avec le traité de Versailles, l'Allemagne après 1945 ne devait plus être ni isolée, ni affaiblie économiquement, mais plutôt protégée militairement et solidement ancrée politiquement par le biais de son intégration à l'Ouest.

Plus encore, ajoute-t-il, la force économique de la puissance centrale européenne devait, dans le cadre de la réconciliation avec la France, ancien « ennemi héréditaire », introduire ces deux facteurs dans un marché commun européen avec la perspective d'une union politique de l'Europe. Or, constate l'ancien ministre, on aime aujourd'hui encore qualifier cela de « romantique » ou de « pathos de l'idéal européen » et on croit que c'est aujourd'hui dépassé. Désormais, note-t-il, « il s'agit aussi en Allemagne concernant la question de l'Europe d'intérêts nationaux durs, comme c'est le cas également pour les autres questions ». Quelle erreur ! Fischer poursuit n'ajoutant que « la question, quel chemin prendra l'Allemagne réunifiée au XXI^e siècle – vers une Allemagne européenne ou une Europe allemande – est loin d'être une question de pathos ou même de romantisme politique, mais c'est la question fondamentale très dure de *realpolitik*, voire historique pour toute politique étrangère allemande par excellence.

Une telle approche mérite d'être méditée à l'heure où toute approche un tant soit peu humaniste est qualifiée par exemple en France avec mépris de « bisounours », équivalent à l'accusation de pathos romantique en Allemagne.

En réalité, la *realpolitik* des monstres froids pourrait conduire l'Europe et le monde au désastre. L'Europe, car celle-ci est marquée par trop de différences pour que son unité repose sur une démarche purement guidée par l'intérêt. Quel intérêt d'ailleurs ? Ce ne peut être un intérêt de puissance politique sur le modèle des États-Unis ou de la Chine ou même un intérêt économique commun mis en cause par l'obsession compétitive permanente et la rivalité qu'elle instaure entre pays européens. Seule des valeurs supérieures telles que la paix et la démocratie, l'ambition de réunifier l'Europe et de construire une civilisation humaine de qualité supérieure était de nature à fonder ce gigantesque pari consistant à créer pour la première fois dans l'histoire un ensemble d'une trentaine de pays par l'association volontaire plutôt que par les armes et la domination impériale.

5. Repenser les termes de la singularité française

Dans cette perspective, nous sentons bien que les trois autres caractéristiques de la singularité française selon Pierre Sadran doivent elles-mêmes être profondément repensées.

Celle de la laïcité, nous l'avons déjà souligné à propos de l'exemple du sommet des consciences sur le climat, ne peut prendre une valeur universelle que si c'est une version ouverte, non sectaire de cette laïcité qui est mise en œuvre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de notre pays. C'est une laïcité exigeante en ce sens que les règles du jeu du pluralisme et de la tolérance à l'égard de toutes les traditions spirituelles ou de sagesse, qu'elles soient religieuses, agnostiques ou athées, conduisent ces mêmes traditions à abandonner les postures d'exclusion, de fondamentalisme ou de sectarisme sauf à s'exclure d'elles-mêmes de l'espace mondial de débat sur les enjeux de sens qui sera au cœur du défi du dialogue de civilisation comme alternative à la guerre de civilisation. Mais cette exigence n'a rien à voir avec les postures fermées et sectaires d'un certain nombre de défenseurs de la laïcité pour lesquels toute tradition religieuse est considérée comme obscurantiste et où toutes les questions du sens doivent être renvoyées dans le seul espace privé².

Celle d'un État en surplomb de la société civile car celle-ci est un acteur mondial majeur, capable plus que les États-nations d'œuvrer pour ce qu'Édouard Glissant nomme « la mondialité », qui ne se confond pas avec une mondialisation qui n'est le plus souvent que le masque d'une simple globalisation financière. Seul un État « ministériel », c'est-à-dire au service des potentialités créatrices de cette société civile, peut mettre en œuvre une stratégie mondiale d'alliance qui œuvre à la fois pour la prise en compte des biens communs écologiques, pour la lutte contre la fracture sociale mondiale, pour l'émergence d'une fiscalité mondiale à travers la taxation des transactions financières en commençant par l'éradication effective des paradis fiscaux, par la mise en œuvre de strict contrôle des ventes d'armes ou de dialogue entre cultures tant à l'échelle planétaire qu'à celle de nos quartiers dans nos « cités monde ».

Il faut insister enfin sur le dernier point, celui d'une profonde transformation de notre vision de la démocratie par rapport à la caractéristique évoquée par Pierre Sadran, celle du primat du « dissensus politique, facteur d'affrontement et de radicalisation, où la solution des conflits, si on la trouve, résulte plus de la confrontation que de la négociation ». Cette dernière approche totalement impraticable dans la perspective d'une stratégie mondiale et aux antipodes de que la France a réussi lors de la COP 21, est de plus en plus inadaptée à la crise majeure au sein de notre propre

2. Même si ce vécu est lui-même en partie le fruit de malentendus et de conflits antérieurs tels l'affrontement entre la République et l'Église catholique en France.

pays. C'est en effet tout le modèle que l'on peut qualifier de « démocratie de compétition » qui est aujourd'hui en cause.

6. La démocratie de compétition : un modèle en voie d'épuisement

L'État républicain s'est en effet construit, en particulier en France, sur une forme démocratique qui connaît aujourd'hui un certain épuisement. Cette forme est celle que l'on peut caractériser comme le modèle de la démocratie de compétition. Ce modèle, ne l'oublions pas, a rendu de grands services aux pays dans lesquels il a été appliqué en instituant à la fois une alternative à la guerre civile et aux formes de gouvernance despotiques ou oligarchiques. Il l'a fait en démilitarisant la lutte pour le pouvoir et en organisant le suffrage universel. Partout où la gouvernance par la guerre et/ou des formes autoritaires se maintiennent ce modèle est comparativement le plus satisfaisant même s'il comporte nombre de défauts. C'est la fameuse phrase de Churchill qui le définit alors le mieux : « La démocratie est le pire système à l'exception de tous les autres. »

Pour autant ce modèle présente des insuffisances de plus en plus criantes pour assurer les fonctions de participation, de délibération et de décision dans des sociétés pluralistes et à haut niveau de complexité.

Le premier, et le plus grave, vient du fait que cette approche compétitive du pouvoir maintient en son sein les germes des deux risques majeurs que la démocratie prétend combattre : la guerre et le despotisme. S'il n'y a pas, en effet, des forces conséquentes au cœur de la société civile pour s'opposer à ces deux risques, les motivations des compétiteurs restent de nature guerrière et le vocabulaire politique l'exprime bien : on parle de « campagne » ou de « bataille électorale », de vainqueurs et de vaincus, de clans, d'écuries, de « premiers » ou de « seconds couteaux », etc. Dans cette perspective les compétences requises par les compétiteurs et leurs soutiens sont des compétences relevant de la capacité à conquérir le pouvoir plus qu'à l'exercer, de l'ordre de la rivalité plus que de la collaboration, de l'idéologie simplificatrice plus que de l'intelligence complexe, etc. Les méthodes adéquates sont celles destinées à construire des rapports de force, à repérer des chefs potentiels, à se maintenir au pouvoir après l'avoir conquis.

De même, le suffrage universel n'est pas à lui seul une garantie contre le despotisme. Napoléon III a d'abord été le premier président de la République française élu au suffrage universel. Hitler n'a fait son coup d'état qu'après être arrivé au pouvoir dans des conditions légales, etc.

La deuxième série de dysfonctionnements, voire de dérèglements, liés à cette approche vient de sa porosité aux phénomènes de corruption ou au minimum sa perméabilité aux stratégies d'influence menées par des acteurs disposant d'argent ou de pouvoir d'influence sur des clientèles électorales. La plupart des démocraties occidentales sont ainsi minées de l'intérieur

par les conflits d'intérêts, les trafics d'influence, des formes plus ou moins graves de corruption qui finissent par entraîner une défiance généralisée à l'égard des politiques et miner la démocratie elle-même. La progression inquiétante, comme dans les années trente, de courants autoritaires qui se nourrissent de ce discrédit en est la conséquence. Et l'affaiblissement des démocraties face à des faits autoritaires externes constitue un danger redoutable.

Enfin, cette forme démocratique s'avère de plus en plus incapable de traiter la plupart des grands défis qui appellent des niveaux importants de diagnostic et des modes de résolution complexe de problèmes à haut niveau d'interaction entre eux. Nous retrouvons ici ce que nous évoquions à propos de l'incapacité de cette forme politique à traiter des enjeux tels ceux du climat. Les approches binaires, simplificatrices et fortement idéologiques qui ont pu être adaptées à la phase de la conquête du pouvoir se révèlent profondément inadaptées à son exercice et à la conduite de transformations importantes qui supposent l'élaboration de diagnostics partagés, de négociations multiacteurs et de stratégies de transition combinant sur des territoires des approches plurielles telles celles qu'exige par exemple un développement soutenable combinant de manière cohérente approches économiques, écologiques et sociales.

C'est dans cette perspective qu'il faut penser, dans une logique anticipatrice et non marginale, les nouvelles approches qui s'inscrivent dans la perspective d'une mutation qualitative de la démocratie. Leur point commun est d'intégrer un changement de posture dans le rapport au pouvoir lui-même.

Les nouvelles formes démocratiques telles les conseils de développement, les conférences de citoyens ou, au niveau international, le débat planétaire sur le climat rassemblant 10 000 citoyen(ne)s dans le monde entier (des panels de cent dans cent pays) naissent du constat des insuffisances des formes traditionnelles de la démocratie compétitive et quantitative. Elles restent dans un entre-deux insatisfaisant si elles se contentent d'apporter des plus-values marginales au système politique sans assumer leur ambition anticipatrice et transformatrice.

Ces nouvelles formes utilisent des méthodologies qui font appel à la créativité des acteurs impliqués, à leur capacité à traiter des questions complexes, à décloisonner des champs de compétence divers, à transformer des différences voire des divergences en atouts alors que la démocratie de compétition les ressent comme des menaces. Ce sont ces modalités de travail innovantes qui favorisent une intelligence collaborative au service d'un objectif bien identifié qui ont été utilisées avec succès lors du sommet mondial des territoires sur le climat ou à l'occasion de la COP 21 tant du côté de la société civile que de la négociation officielle. Elles témoignent de l'intérêt d'une approche géopolitique nouvelle dans laquelle le rôle de la France peut être décisif à condition, dans une logique d'exemplarité, et pour reprendre une phrase fameuse de Gandhi, d'être elle-même le changement qu'elle propose!

Références bibliographiques

FISCHER J., 26 juillet 2015, *Süddeutsche Zeitung*.

SADRAN P., 2015, *La République territoriale: une singularité française en question*, Paris, La Documentation française.

IV^e partie

APPROCHES SECTORIELLES

Chapitre 16

L'État stratège et la réforme des universités

André TIRAN

Le propos de ce texte est de montrer que près de quinze ans après le lancement de réformes majeures dans l'enseignement supérieur dont l'université a été le centre, les objectifs proclamés n'ont globalement toujours pas été atteints alors que d'énormes efforts de la part de la communauté universitaire et de l'État ont été consentis. Le point essentiel de cette situation repose sur le fait que tout le secteur des grandes écoles a en très grande partie échappé à la réforme, les sections de techniciens supérieurs et les diplômés universitaires de technologie, qui permettent des stratégies de contournement ont perduré, de même que le statut de classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) et le reste de l'enseignement supérieur. De sorte que nous n'avons toujours pas une véritable complémentarité entre les universités et le reste de l'enseignement supérieur, alors qu'un véritable partenariat permettant la création de vrais parcours d'excellence en licence est aujourd'hui vital pour l'avenir de la recherche de notre pays. Nous n'avons toujours pas intégré les classes préparatoires à l'intérieur des universités et les moyens globaux de simple mise à niveau font toujours cruellement défaut aux universités. Le passage au système : licence, master, doctorat, pour les différentes écoles d'ingénieurs, des beaux-arts, de commerce et d'autres s'apparentent le plus souvent à de l'habillage. Il n'y a pas de véritables passerelles, de vrais partenariats entre ces structures et l'université. Là est le véritable scandale. Les écoles ont toujours un statut en partie dérogatoire à l'égard de l'évaluation des diplômés et de la stratégie. Tant que cette question ne sera pas résolue la réforme ne pourra pas aboutir et les énormes efforts consentis par les seules universités auront été vains. Mais avant d'en arriver à cette conclusion il convient de dresser un bilan sans concession du parcours accompli.

Les universités en France et en Europe sont l'objet de réformes profondes dont le coup d'envoi a été donné par le protocole d'accord de Bologne en 2001. Quinze ans plus tard on peut tenter de faire un bilan à la fois sur le contexte dans lequel ces réformes ont été promues, sur leur contenu, sur le degré de mise en œuvre, sur la réalisation des objectifs en matière de formation et de recherche. Nous traiterons cette question en abordant dans un premier temps le contexte international qui a présidé à cette succession de réformes et nous évoquerons l'héritage dans lequel elles se sont inscrites. Dans un deuxième temps, nous reprendrons les éléments de la stratégie

mise en œuvre et les objectifs assignés. Enfin nous essaierons, en troisième lieu, de dresser un bilan et de proposer en conclusion un certain nombre de lignes d'action. Ce texte ne prétend pas réaliser une synthèse de tout ce qui a pu être écrit sous diverses formes (il y a eu en France plusieurs dizaines d'ouvrages sur ce thème et près d'une centaine d'articles de revues), ni de l'ensemble des rapports produits par les différentes instances du ministère. Il vise simplement à souligner un bilan contrasté, un processus inachevé et des questions cruciales non résolues. L'analyse sera centrée pour l'essentiel sur la formation avec quelques points sur la recherche.

1. Le contexte européen et international

Durant les années 1990, un écart important se creuse entre l'Europe et les États-Unis, alors que les puissances économiques émergentes progressent et que le Japon demeure très performant en recherche et développement. La proportion de la population ayant atteint le niveau de diplôme de licence, dans la population active, en France, est inférieure de dix points à ce qu'elle est aux États-Unis. Entre 1996 et 2006, le nombre d'articles scientifiques publiés dans les pays de l'Union européenne représente seulement 88 % de ceux publiés aux États-Unis. De même, le nombre d'articles européens figurant parmi les publications les plus citées au monde ne s'élève qu'à 54 % du total américain.

Le rapport Garrigue (30 septembre 2003) note que les bases de l'influence de l'Europe dans le monde à l'horizon 2050 sont inquiétantes pour le vieux continent. Il évoque notamment la diminution de la part de l'Europe dans le PIB mondial qui passerait de 22 % en 2000 à 12 % en 2050. Ce qui n'est pas anormal dès lors que d'autres puissances émergent. Toutefois ce qui importe c'est aussi la structure de ce PIB et la nature des importations et exportations françaises par rapport à ses concurrents européens et américains. Le rapport relève le formidable effort engagé par les États-Unis (renforcé depuis les attentats du 11 septembre 2001) qui a créé un écart quantitatif et qualitatif considérable avec la recherche européenne.

2. L'héritage français : un système dual, fragmenté et profondément inégalitaire

Le système d'enseignement supérieur français (ESR) offre une image contrastée. Nous sommes à la fois en présence d'une recherche de haut niveau au plan mondial et d'une fragmentation des institutions qui lui sont dédiées et qui font coexister d'énormes organisations avec de très petites structures. Il faut y ajouter des différences de financement considérables.

La plus grosse difficulté est celle du transfert des connaissances et des résultats de la recherche vers les entreprises, les administrations et les collectivités. La recherche publique française joue un rôle clé au sein

Le classement de Shanghai

Au mois de janvier 2004, l'université Jiaotong de Shanghai publiait son premier classement mondial des universités. Ce classement établit une liste des 500 meilleures universités de tous pays, des 100 meilleures universités américaines, des 100 meilleures européennes et des 100 meilleurs établissements de la zone Asie-Pacifique. Le score qui sous-tend ce classement est attribué sur la base de cinq critères équipondérés :

- le nombre de lauréats du prix Nobel ;
- le nombre de chercheurs fréquemment cités dans 21 domaines scientifiques ;
- le nombre d'articles publiés dans les revues *Nature* et *Science* ;
- le nombre d'articles mentionnés dans le *Science Citation Index* et dans le *Social Science Citation Index* ;
- l'effectif scientifique de l'établissement (critère qui permet de formuler les indicateurs précédents par rapport au nombre des chercheurs à temps plein).

Ce classement très largement instrumentalisé a servi de catalyseur pour le développement de la réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) mais celle-ci était déjà engagée depuis 2001.

de la recherche mondiale : au 6^e rang mondial pour les publications scientifiques, au 3^e rang pour la qualité des publications en mathématiques et dans les tout premiers rangs pour certaines disciplines comme la biologie fondamentale, la biologie appliquée-écologie, la physique. Malgré cette excellence académique plusieurs rapports soulignent les difficultés de la France à transférer l'effort de recherche vers le secteur économique et plus largement les différentes sphères de la société. La France produit un nombre de brevets en licences significatif (4^e rang en termes de nombre de brevets européens) mais elle en développe peu sur son territoire. La question cruciale du transfert vers l'économie comme celle de l'articulation entre entreprises (dont les PME) et la recherche appliquée n'est pas résolue, elle pose également la question du rôle et de la place des entrepreneurs en France.

La coupure entre les universités et les grandes et moins grandes écoles est bien connue. Ce qui l'est moins, c'est qu'une telle coupure a conduit depuis des décennies à isoler toute une partie de l'élite du pays de son principal système de formation supérieure, au point qu'elle finisse par l'ignorer totalement et par le tenir pour quantité négligeable, et faire preuve à son endroit de mépris et d'arrogance. Nous en payons aujourd'hui chèrement

le prix, classement international après classement international. Une élite qui assure ainsi, génération après génération, sa reproduction sociale et culturelle à l'abri de l'institution commune et générale qui accueille, elle, la grande masse des étudiants pour les former dans tous les domaines et surtout qui produit l'essentiel de la recherche, peut difficilement comprendre et même entendre de façon quasi paradoxale en termes d'excellence la société qu'elle prétend pourtant diriger. Des hommes et des femmes qui sont incapables de comprendre « le surprenant et le nouveau [...] et pour qui l'école, la caste, la tradition [ont] bâti autour d'eux un mur d'ignorance et d'erreur » (Bloch, 1946). Le résultat de cette coupure a été délétère pour l'université et la recherche : sous-financement chronique des missions fondamentales (enseignement et recherche) ; mépris statutaire et symbolique pour les personnels qui y travaillent ; précarisation généralisée des jeunes doctorants ; prolétarianisation des maîtres de conférences (qui sont rémunérés de 30 % à 40 % de moins que les agrégés de lycée de classes préparatoires alors qu'ils ont une qualification supérieure) ; dégradation forte et récente des conditions pratiques de l'exercice du métier, etc. Soulignons qu'il y a un enjeu démocratique fondamental sur la question de la formation des hauts fonctionnaires. Là encore citons Marc Bloch (1946) :

Quelle que soit la nature du gouvernement, le pays souffre si les instruments du pouvoir sont hostiles à l'esprit même des institutions publiques. À une monarchie, il faut un personnel monarchiste. Une démocratie tombe en faiblesse, pour le plus grand mal des intérêts communs, si ses hauts fonctionnaires, formés à la mépriser et, par nécessité de fortune, issus des classes mêmes dont elle a prétendu abolir l'empire, ne la servent qu'à contrecœur.

La responsabilité de la situation n'est pas à chercher uniquement comme on le fait trop souvent du côté des universités. Les meilleurs étudiants en particulier pour les trois premières années de la licence ne se trouvent pas dans les universités mais dans les classes préparatoires, IUT, section de technicien supérieure, etc. Cette situation a toujours été critiquée et dénoncée sans qu'il y soit véritablement porté remède, ce qui se répercute sur le diplôme le plus élevé délivré par l'université : le doctorat. C'est une des caractéristiques françaises : la recherche est pour l'essentiel localisée dans les universités mais elle est en grande partie privée des meilleurs étudiants qui pourraient y exceller. Le doctorat n'est pas considéré comme le diplôme le plus élevé et le plus recherché à l'inverse de ce que l'on trouve dans tous les autres pays du monde. Il suffit pour s'en convaincre de voir la formidable résistance opposée par les énarques à l'introduction du doctorat comme diplôme le plus élevé de l'ESR posé à égalité avec les titres d'ingénieurs des écoles.

Si l'on considère les dépenses par étudiants dans les écoles-instituts et universités nous constatons que ce ratio varie de 4 400 euros à 10 500 euros par étudiant¹. La moyenne est de 8 000 euros par étudiant. Les ratios les

1. Observatoire 2012 des universités et écoles.

plus faibles (< 5 400 € par étudiant) se retrouvent dans les établissements à dominante droit/économie et lettres/sciences humaines. 58 % des établissements affichent des ratios supérieurs à 8 000 euros par étudiant.

Pour les écoles le ratio du budget par étudiant varie de 12 200 euros à 40 600 euros, avec une moyenne de 21 000 euros. Le niveau de dépenses par étudiant varie entre 13 000 euros et 43 000 euros selon les établissements. Pour les surfaces mises à disposition elles varient entre 10 m² en moyenne en université et 21,6 m² par étudiant dans les écoles. Le coût moyen d'un étudiant en France est de 8 000 euros par an en université, contre 21 000 euros dans les écoles et instituts. Ce coût moyen est sensiblement différent selon les filières de formation pour le premier cycle. Il varie entre 10 220 euros par an pour un étudiant d'université publique et jusqu'à 14 850 euros pour un élève de CPGE.

Ces différences sont en partie à mettre en relation avec le type d'enseignement dispensé par ces établissements. En effet, les écoles et instituts, voire les universités à dominante sciences de l'ingénieur ou pluridisciplinaires avec santé nécessitent davantage de dépenses en équipements comme des laboratoires et du matériel technique. Toutefois cet écart ne se justifie que partiellement et en aucune façon avec les CPGE.

Le taux d'encadrement moyen correspond au ratio du nombre d'enseignants par rapport au nombre d'étudiants. Celui-ci s'élève dans les universités à 5,6 %. On note une forte disparité entre les universités (de 2 % à 7 %). Les plus faibles taux d'encadrement sont observés dans les universités de type tertiaire ou de petite taille. Cette disparité est d'autant plus importante dans les écoles et les instituts, où le taux d'encadrement moyen s'élève à 14,8 %.

Le coût moyen par étudiant en IUT est de 14 450 euros. Un étudiant en première année d'université de sciences humaines coûte environ 3 600 euros par an à la collectivité, donc hors donations privées et taxes d'apprentissage, contre plus de 10 000 euros pour un élève de grande école. La question posée est de savoir si la collectivité nationale s'y retrouve, pour le dire trivialement si elle en a pour son argent. Nous verrons que l'on est loin du compte.

2.1. *Atouts et faiblesses des écoles*

À court terme, les écoles bénéficient de leur orientation vers la formation des cadres supérieurs de la nation et, dans une large mesure, du secteur public qui leur permet de s'adresser à un public d'étudiants en principe de haut niveau, sévèrement sélectionnés sur concours et, on le sait, sur des dispositions sociologiques ou des habitus qui ont peu à voir avec l'excellence scientifique. Toutefois leur corps professoral, sauf pour les écoles de 1^{er} rang, est très largement absent de l'activité de recherche dans les écoles de commerce et d'ingénieurs du 2^e au 4^e rang. Leur spécialisation leur permet de traiter des effectifs réduits, dans le cadre d'organisations dont la taille favorise la cohésion et la réactivité. En revanche, la plupart de ces

établissements n'ont pas la taille critique dans les activités les plus avancées de recherche et de formation.

Si le doctorat est devenu, avec le diplôme d'ingénieur, le diplôme-phare de nombreuses écoles, celui-ci n'est pas le fait des élèves ingénieurs. Ici la différence de salaire entre un maître de conférences et un ingénieur en entreprise (de 1 à 3) est cruciale mais pas seulement : le cursus ne prédispose pas à la recherche. Autre atout, les écoles disposent, contrairement aux universités, d'une vraie capacité organisationnelle. La petite taille facilite la mise en œuvre de vraies politiques d'établissement même si, par ailleurs, elle crée aussi de fortes rigidités.

Les grandes écoles sont marquées par un fort biais social. Ainsi, plus elles sont sélectives, plus le biais social est important. L'ÉNA, Polytechnique, l'École normale supérieure et HEC, comptent plus de 95 % de fils de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Ce biais se retrouve dans les écoles de 3^e et 4^e catégories dans une moindre mesure. Une certaine monodisciplinarité des écoles fait peser un risque fort d'isolement pour les étudiants et les professeurs au plan scientifique, social et culturel. À l'heure où les recherches de pointe sont largement multidisciplinaires, un tel cloisonnement nuit à la qualité des laboratoires de recherche et de la formation. Plus important encore, la formation délivrée par les écoles est souvent une formation à la restitution. Celle-ci est par ailleurs de très grande qualité dans la plupart des écoles mais comporte une grave faiblesse celle de nourrir le conformisme et l'aversion au risque. L'industrie française (donc nos ingénieurs) a raté son entrée dans nombre de secteurs de haute technologie, ce qui n'est guère étonnant quand on est trop éloigné de la recherche. La majorité des ingénieurs ne savent pas ce qu'est la recherche et n'ont aucune expérience dans ce domaine. Les écoles n'ont toujours pas fait une analyse critique de la situation comme les universités l'ont fait en ce qui concerne les premiers cycles. Il faut ajouter qu'il y a en France une aversion pour le risque en particulier dans une grande partie de la classe des entrepreneurs traditionnels (à l'inverse des États-Unis) ce qui fait porter à la recherche publique seule un poids qu'elle ne peut pas assumer.

Pour ce qui concerne les Écoles normales supérieures on maintient une fiction absurde à savoir que l'on prépare des agrégés pour les collègues et lycées. Or la quasi-totalité des normaliens ne présentent pas, ou très peu, le concours d'agrégation, mais préparent les concours d'HEC ou de Sciences Po Paris, voir des thèses aux États-Unis ou dans un autre pays étranger. Ce modèle traditionnel de l'éducation nationale est mort. Les sommes considérables qui sont investies dans ces Écoles normales supérieures devraient être aujourd'hui reconverties sous forme d'école doctorale dans le domaine des sciences humaines et sociales et dans les sciences.

Pourquoi le système des écoles qui présentent tant d'atouts refuse-t-il de se réformer ? La satisfaction des étudiants, des familles, des employeurs et des anciens élèves (qui constituent de puissants lobbys) « occulte les considérables défauts du système lorsqu'on le considère globalement ! » (Weltz,

2004). Dans la succession des réformes en cours, les écoles sont totalement dispensées de faire des efforts pour modifier leur cursus (à l'exception du doctorat). Les conséquences les plus néfastes de l'émiettement et de leur culture interne sont les suivantes :

- rigidité, manque d'adaptabilité et de flexibilité dans la création de nouveaux métiers et de nouveaux départements ;
- pas d'économies d'échelle, à la fois dans les fonctions support et dans la recherche ;
- absence de spécialisation : de nombreuses écoles se présentent comme « généralistes », avec donc des surcoûts très importants, des redondances multiples et des possibilités de pluridisciplinarité très limitées ;
- pas de mobilité et de diversité des enseignants ;
- risques de marginalisation intellectuelle : la créativité implique un haut niveau de diversité interne, impossible dans des écoles trop petites ;
- risques d'une marginalisation progressive à l'échelle internationale et énorme manque à gagner pour la collectivité résultant de l'émiettement et de la taille sous-critique des écoles ;
- pas de visibilité internationale de nos écoles, à l'exception d'une poignée.

L'enjeu majeur auquel elles sont aujourd'hui confrontées est celui de rejoindre le modèle international construit autour d'universités fortement autonomes et combinant étroitement les fonctions de sélection et de formation des élites nationales et la participation à la recherche et à l'innovation. Ce modèle est aujourd'hui nettement plus efficace que celui de nos écoles.

2.2. Atouts et faiblesse des universités

Les universités sont pour leur part écartelées entre les injonctions paradoxales de multiples fonctions dont les écoles sont totalement dispensées. D'un côté, elles doivent assumer la montée des effectifs dans des filières de formation de base à accès non régulé et sans moyens, l'accès et la réussite de masse. D'un autre côté, il leur est demandé de faire émerger ou d'entretenir des pôles d'excellence dans certains domaines de recherche et de formation, qui par définition doivent concentrer des moyens sur peu d'étudiants brillants.

Les universités disposent de nombreux atouts assez souvent méconnus :

- une très forte capacité d'adaptation et de flexibilité qui leur a permis d'absorber l'accroissement de près de 1 million d'étudiants ;
- une recherche développée et de haut niveau dans un très grand nombre de secteurs ;
- un corps enseignant largement impliqué dans la recherche et de bon niveau ;

- une taille, pour au moins la moitié d’entre elles, suffisante pour avoir une visibilité au niveau européen (pour 26 d’entre elles) et international (pour 10 d’entre elles) ;
- une mondialisation qui remet au centre les universités comme axe de la restructuration de l’enseignement supérieur ;
- un corps enseignant avec une forte diversité et une forte mobilité proches des standards internationaux ;
- une professionnalisation ancienne (droit, économie, médecine, pharmacie) et qui a investi de nouveaux secteurs avec les diplômes d’études supérieures spécialisées (DESS) (depuis le début des années 1970) devenus maintenant des diplômes de master avec des résultats proches de ceux des écoles, masqués par les multiples disciplines dont l’accès à l’emploi est plus problématique.

Les faiblesses sont importantes et pas toutes de la responsabilité des universités. Absence de sélection à l’entrée, faiblesse scandaleuse des crédits (un lycéen est mieux doté qu’un étudiant de premier cycle), l’université française a une fonction de « gestion de flux » des bacheliers, de « variable d’ajustement » de l’enseignement supérieur et d’amortisseur social. Elle est soumise à l’obligation légale d’accueillir tous les bacheliers et donc l’inscription de ceux qui ne trouvent pas de place dans un cursus sélectif. Cette inscription qui permet de faire baisser les statistiques du chômage a un faible coût financier. Les pouvoirs publics, du fait du chômage des jeunes se sont, de façon cynique, appuyés sur les organisations étudiantes (en particulier l’Union nationale des étudiants de France, UNEF), leur partenaire privilégié dans cette politique démagogique. En s’opposant à toute augmentation des droits d’inscription présentée comme une mesure injuste et antidémocratique on a privé les universités de moyens d’action sociale efficace. En diminuant systématiquement les exigences pédagogiques et de résultats l’UNEF a fait passer la déqualification d’une partie des diplômés en particulier du premier cycle pour de la démocratisation.

L’université a sa responsabilité dans cette situation. La communauté universitaire française s’est rendue complice de cette politique à courte vue des pouvoirs publics, elle y a trouvé des « bénéfices secondaires » : la croissance des effectifs entraînant la création de postes d’enseignants-chercheurs. On a multiplié à l’infini les disciplines, notamment en sciences sociales, pour satisfaire les groupes professionnels organisés autour de filières d’enseignement : aménagement-urbanisme, information-communication, sciences de l’éducation, etc. La gestion corporatiste des carrières enseignantes a conduit à une confusion délétère entre disciplines académiques et cursus d’enseignement. Par ailleurs, la régression symbolique et matérielle de la condition universitaire a pris un tour aigu en raison du dualisme entre l’université, fondée sur un principe non sélectif (c’est-à-dire le droit accordé à tous les titulaires d’un baccalauréat d’y accéder), et les autres cursus qui disposent du droit de sélectionner leur public à l’entrée (Vatin, 2012). Or, depuis une quarantaine d’années le secteur sélectif et privé n’a cessé de s’étendre

et, parallèlement, la place symbolique de l'université dans l'ensemble de l'enseignement supérieur n'a cessé de régresser.

Une des grosses difficultés dans les premiers cycles est celui du décrochage de 40 % à 60 % des étudiants de première année. La raison en est simple l'écrasante majorité de ces décrocheurs viennent de séries du baccalauréat qui ne disposent pas des prérequis pour suivre un cursus normal de licence à l'université. Le système pédagogique de l'université avec les cours en amphithéâtre et la formation des enseignants sont totalement inadaptés à ce public. La combinaison des sections de techniciens supérieurs et des IUT organisés en système territorial d'enseignement supérieur technique et l'intégration des CPGE aux premiers cycles des universités seraient bien plus à même de répondre aux besoins et aux aspirations de ces étudiants. Ceci a un coût à la fois politique et financier que les différents gouvernements n'ont pas eu le courage d'affronter jusqu'ici. En lieu et place, avec la complicité des syndicats étudiants UNEF et FAGE, et une partie de la communauté universitaire, on charge les universités de résoudre cette question : l'échec est assuré. La création des licences professionnelles n'a résolu en aucune façon ce problème et a été comme les IUT et les sections de techniciens supérieurs détournés de leurs objectifs. Pour plus de 90 % les étudiants de ces licences viennent de DUT et BTS. Les moyens considérables dont disposent les IUT sont détournés et ne répondent pas aux objectifs que la nation leur a assignés.

2.3. Les « élites » détournées de la recherche par la filière « classes préparatoires » et les grandes écoles

Le problème posé est celui des classes préparatoires, car le pouvoir donné aux lycées de conserver après le baccalauréat leurs meilleurs éléments est tout à fait extraordinaire. Ainsi, les jeunes qui ont le mieux réussi dans l'enseignement secondaire ont le droit de poursuivre leurs études en lycée pendant deux ou trois ans. Ce sont donc les bacheliers qui maîtrisent le mieux les savoirs fondamentaux et qui disposent de la plus grande autonomie intellectuelle qui vont être amenés à « éviter » l'université, alors que ce sont eux qui auraient pu en tirer les meilleurs bénéfices. Où est l'utilité sociale de ces concours ? Les coûts : stress et dégâts psychologiques dans les classes préparatoires ; sentiment absurde d'échec pour ceux qui ne font pas partie du premier tiers, recherche de la marque (le label école) au détriment de la curiosité intellectuelle.

Les enseignants formés et capables de maîtriser la pédagogie pour les publics actuels de premier cycle des universités (agrégés et certifiés du second degré) n'y enseignent pas et les étudiants de CPGE qui auraient besoin des enseignants des universités (maîtres de conférence et professeurs des universités) n'y ont pas accès. La dépréciation des études de premier cycle reflète les incitations qu'affronte l'universitaire dans un monde de plus en plus spécialisé. Une des conséquences de cette situation est que

Les accords de Bologne de 2001

Le 19 juin 1999 à la conférence de Bologne, les 29 pays signataires ont énoncé dans leur déclaration les objectifs suivants pour 2010 :

- l'adoption d'un système de diplômes lisible et cohérent ;
- l'organisation de l'enseignement supérieur en deux cycles principaux avec une licence permettant l'accès au marché du travail et un deuxième cycle nécessitant l'achèvement du premier (système licence, master, doctorat) ;
- la mise en place d'un système de crédits d'enseignement : les ECTS ;
- la promotion de la mobilité des étudiants, des enseignants, des chercheurs et des personnels administratifs ;
- le développement de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité ;
- la promotion de la dimension européenne de l'enseignement supérieur.

les enseignants-chercheurs de l'université dégradent le niveau des cours en première et seconde année pour se mettre à niveau d'un public qui ne maîtrise ni à l'écrit ni à l'oral une langue élaborée et les savoirs préalables. Le processus de sélection conduit à écarter les « élites » des activités les plus exigeantes et aujourd'hui les plus stratégiques. Faible curiosité, peu d'ambition, large conformisme au profit de carrières confortables et bien tracées.

3. La réforme

Le mouvement de réforme a fait l'objet de diverses mesures, lois et décrets, et le rapport du ministre Goulard représente la meilleure synthèse de l'ensemble. L'objet du rapport Goulard (2005), ministre délégué à l'Enseignement supérieur, n'était pas de traiter du rôle des universités et autres établissements d'enseignement supérieur dans le développement de la recherche, mais seulement de comprendre dans quelle mesure et à quel niveau de formation l'action de recherche de l'établissement « conditionne ou, en tout cas, améliore la qualité de la formation » compte tenu de la diversification croissante des métiers et des compétences demandées par les acteurs économiques et sociaux. Ce rapport représente aussi une synthèse de toutes les réformes engagées depuis 2002. L'objectif stratégique est présenté en différenciant le rôle des universités. Il propose un regroupement des 74 universités françaises en trois catégories avec une agence d'évaluation de l'ensemble du système. Le découpage est le suivant :

- une dizaine d'« universités intensives en recherche » caractérisées par une recherche de niveau international dans un large spectre disciplinaire, 70 % des moyens de la recherche fondamentale ;
- une vingtaine d'universités « moyennes », c'est-à-dire avec certains laboratoires reconnus au plan international mais dans un nombre relativement restreint de disciplines, qui mobilisent 20 % des moyens de la recherche fondamentale ;
- une quarantaine d'universités « de proximité » avec très peu de recherche et de gros premiers cycles ;
- la mise en place de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) devenue Haut Conseil à l'évaluation à la recherche et à l'enseignement supérieur (HCERES) permettant une évaluation systématique des établissements, donc des universités, synchronisée avec le processus de contractualisation. La création de l'AERES, dotée du statut d'autorité administrative indépendante, est considérée comme une étape cruciale de l'évolution du système d'enseignement supérieur en France ;
- la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) sur la dizaine de grands sites de la recherche universitaire française qui engloberaient la totalité des établissements délivrant des enseignements « post-bac », à savoir les universités, les IUT, les STS, les classes préparatoires et les écoles.
- la mise en place de « systèmes universitaires territoriaux » ayant pour mission la cohérence d'ensemble et l'orientation générale.

Le principe affirmé par le rapport est celui d'une grande liberté dans la définition des formations, leurs contenus, les décisions de création ou de fermeture de filières avec une affirmation qui vaut d'être soulignée : « La première, incontournable, est l'augmentation des dépenses de formation de Licence. » « Ces étudiants doivent bénéficier des mêmes taux d'encadrement que ceux des CPGE ou d'IUT et des mêmes possibilités de formation en langues, informatique. » Cette orientation n'a reçue à ce jour aucun début de réalisation.

Le rapport propose en outre la mise en place d'un nouveau modèle demandant des moyens supplémentaires, ciblé sur les étudiants de licence. Il doit disposer des mêmes moyens et du même financement que les CPGE et imiter les sections de techniciens supérieurs avec une pédagogie adaptée. Ces instituts universitaires regrouperaient les étudiants jusqu'à la licence. Le rapport souligne que ces instituts devront bénéficier de moyens importants et spécifiques.

Le cœur du rapport est celui de la gouvernance :

Deux évolutions majeures apparaissent aujourd'hui indispensables pour moderniser la gouvernance, la création d'un véritable conseil d'administration, chargé des questions stratégiques de l'établissement, ouvert à des personnalités étrangères et aux élus locaux et la mise en place d'une réelle capacité managériale des présidents d'universités.

Il s'agit d'abord de permettre à l'établissement de définir et de mettre en œuvre une stratégie. Le conseil d'administration (CA), serait composé d'au maximum vingt personnes dont la moitié étant des personnalités extérieures. Un « conseil académique » serait en charge du classement des projets de recherche et de formation (classement qui ne pourrait pas être modifié par le CA). Cette assemblée formule des avis sur le fonctionnement et la vie de l'université, et peut disposer d'un pouvoir de codécision sur certaines matières. Elle envoie plusieurs représentants au CA. Toutefois, le système des écoles dans ce rapport n'est pas impliqué sauf pour les PRES. Ainsi, les écoles ne sont pas évaluées sur les mêmes principes, ne rendent pas des comptes au même titre que les universités et continuent de disposer d'un statut dérogatoire.

La réforme des universités à l'échelle de l'Europe n'était pas au départ dans le domaine de compétence et d'action de la Commission européenne. Celle-ci s'est vite rendue compte de son importance et a mené un lobbying extrêmement vigoureux pour prendre le contrôle de l'impulsion de l'ensemble des réformes à l'échelle des différents pays.

Au cours de l'année 2003-2004 le système français d'ESR est entré en réforme. Les rapports entre l'État et les universités en ont été radicalement modifiés. Le rôle de la connaissance et de l'articulation entre la recherche et la recherche appliquée, l'innovation dans le domaine de l'industrie et les services est au cœur du changement. Le point de départ de l'intégration de l'université à la stratégie globale de l'État se situe non pas au moment du vote de la loi responsabilité des universités (LRU) mais en 2002. Le directeur général de l'enseignement supérieur et de la recherche Jean-Marc Monteil est le véritable architecte de la réforme et de ses prolongements. Dans la mise en œuvre de cette stratégie il faut distinguer trois périodes.

La première phase, durant laquelle Jean-Marc Monteil (2002-2007) est directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche, Jacques Chirac étant président de la République, consiste globalement à donner aux universités la pleine initiative en matière de formation. Cette première phase peut être qualifiée de libérale à la fois dans sa méthode et dans son contenu en ce qu'elle rompt avec le centralisme jacobin.

La deuxième phase est celle du ministère Pécresse (2007-2011) avec François Fillon comme Premier ministre et Nicolas Sarkozy comme président de la République. L'orientation libérale dans le sens d'une véritable concession de pouvoir financier et administratif aux universités est confirmée. Il faudra d'ailleurs tout le poids du président de la République d'alors pour faire plier la haute fonction publique à commencer par l'Inspection des finances.

La troisième phase (2012-2015) est celle de la présidence Hollande. Elle consiste sur le fond à poursuivre l'orientation mise en œuvre par le ministère précédent, avec une différence fondamentale, celle d'un retour en force du contrôle de l'Inspection des finances sur le pilotage des universités appuyé sur les contraintes budgétaires.

La dimension d'autonomie des universités s'en trouve en grande partie réduite. Cette succession des trois phases met en lumière une dimension

cruciale d'une stratégie dans un premier temps, décentralisatrice puis recentralisatrice sous la forme particulière de normes homogènes. La réforme laisse apparaître un trou noir : celui de l'intégration du système des grandes écoles et des classes préparatoires, des STS et DUT au schéma d'ensemble dans le domaine de la formation. Cette faiblesse majeure de la stratégie met en lumière la résistance et l'opposition de l'ensemble du corps des élites, des élus, des grandes administrations et des grandes entreprises issues des grandes écoles. L'actualité récente a confirmé ce fait.

3.1. *La recherche*

Le programme des investissements d'avenir a été l'occasion de développer un ensemble de projets et de mobiliser la communauté universitaire qui s'y est largement impliquée à l'exception d'un tout petit nombre de disciplines. En ce sens, ce programme, inspiré de l'initiative allemande et initié sous le ministère Pécresse, s'il n'a pas été remis en cause n'a pas bénéficié des mêmes règles scientifiques que le programme allemand. La question de l'aménagement du territoire, y compris le lobbying politique, a dans une certaine mesure biaisé les résultats sauf pour les choix des dix grands pôles universitaires de recherche et de formation de haut niveau dont les objectifs scientifiques ont été globalement respectés.

Toutefois certaines initiatives prises pour inscrire la recherche française dans un cadre international traduisent par leur échec le retard de la culture de la communauté sur ce plan. Dans leur grande majorité, les fondations de coopération scientifique issues de la création des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) ont perdu de vue les obligations découlant de leur statut, notamment celle d'une gestion rigoureuse de leur capital, indispensable pour garantir leur pérennité. La majorité des fondations n'a pas cherché à élargir la dotation initiale et, au contraire, l'a fortement consommée. Détournée de son objet, la fondation a, en général, été utilisée comme une simple structure de portage financier, apportant à ses fondateurs les facilités du droit et de la comptabilité privée.

La question de savoir comment on va finir par capter les meilleurs des étudiants pour les orienter vers la recherche en se fondant sur la passion et la curiosité reste non résolue. Enfin, dans la réforme on a affaibli considérablement le CNRS et c'était en grande partie justifié, compte tenu de son immobilisme, fruit de la cogestion avec les organisations syndicales. Pour les autres organismes (INED, IRD, CIRAD, EHES), leur affaiblissement est lié à celui de tout le secteur des sciences humaines et sociales, avec aujourd'hui un prix très lourd à payer pour les questions dont traitent ces disciplines (démographie, migrations, liens social, etc.), qui sont vitales pour la société. En lieu et place on a créé l'ANR dont le taux d'acceptation des projets est de moins de 1 pour 5, de sorte que des collègues s'épuisent et passent une année voir deux ou trois à présenter des projets qui sont refusés non pas parce qu'ils n'ont pas la qualité requise mais parce que

les financements n'existent pas. Ainsi, on pourrait souhaiter que comme dans le cas du Fonds national suisse pour la recherche le taux d'acceptation des projets soit de 1 pour 3. La question de la rémunération des jeunes chercheurs, sans que l'on reconduise le statut actuel à vie, est cruciale. Ajoutons que les universités et écoles françaises ont un taux de participation aux appels d'offre très faible. Ici, il faut mettre en cause les directions des universités qui n'apportent pas les moyens techniques pour y répondre, ni les compensations nécessaires pour consacrer des centaines d'heures aux programmes européens, sans compter la gestion interne des quelques programmes obtenus.

La recherche se trouve par ailleurs dans une situation paradoxale. Si la nécessité d'une recherche fondamentale et autonome se voit reconnue, on lui demande dans le même temps de servir les besoins sociaux, dans une perspective « instrumentaliste-utilitariste », d'où la tendance au contrôle généralisé présidant à la sélection de projets, à l'attribution des ressources, au balisage des procédures, et se concrétisant par une administration bureaucratique aussi lourde que sophistiquée. La bureaucratie, en effet, c'est non seulement la lourdeur, la routine, la concentration et la rationalisation des activités collectives, mais c'est surtout l'institution de nouveaux rapports de pouvoir, de nouvelles formes de contrôles sociaux.

L'interaction entre chercheur et techno-bureaucrate est incontournable. Il s'ensuit une certaine démotivation du premier, un travail fortement normalisé, caractérisé par la standardisation, la routine, le rejet de l'originalité. C'est ainsi que la bureaucratisation (ou exercice abusif du pouvoir administratif), tout comme la technocratisation (ou exercice abusif du pouvoir, du savoir) menacent la recherche tant de l'extérieur que de l'intérieur. Cette évolution conduit à un changement profond de la fonction du professeur. Il passe en effet du rôle de professeur-chercheur-formateur à celui d'entrepreneur spécialiste non seulement de la recherche de financement et de la « paperasse » qui l'accompagne, mais encore des règlements et procédures. Les procédures et les règlements se substituent aux objectifs stratégiques pour lesquels personne ne se sent véritablement engagé.

L'un des effets pervers de cette situation réside dans la tentation de détourner les sciences sociales de leur vocation cognitive et critique, pour les transformer en simple outil de régulation sociale au service de l'État. La recherche universitaire devient un lieu de prestige et de pouvoir. La bureaucratie a perdu sa raison d'être de soutien du service public. Ministère et gestionnaires décident désormais des finalités et orientent les pratiques de la recherche : le clivage entre les professeurs et l'administration est désormais consommé.

3.2. Les résultats contrastés de la réforme

Sur les six objectifs de la conférence de Bologne, cinq ont été réalisés à l'exception notable du dernier (la promotion de la dimension européenne

Le bilan des sciences humaines et sociales en 2015

Les résultats du premier appel à projet d'Horizon 2020 sont très inquiétants (année 2014). Aucun coordinateur français ne figure parmi les 58 projets lauréats (pour 11 coordinateurs britanniques, 10 italiens, 6 allemands, 5 néerlandais, 4 grecs, 4 espagnols, 3 suédois). Un partenaire français n'est impliqué que dans 36 % des projets lauréats. La part des financements reçus par les partenaires français s'élève à seulement à 4,3 % des 117 millions d'euros attribués par la Commission européenne. Seules quatre universités françaises sont partenaires d'un projet. L'Italie, la Grèce et l'Espagne ne doivent pas faire illusion : il s'agit pour elles d'une question de survie dans un système universitaire profondément détérioré et sous-financé. C'est aussi le résultat d'un taux de participation faible.

Ces résultats sont la conséquence d'une combinaison de trois facteurs défavorables aux sciences humaines et sociales françaises :

1. faiblesse de l'accompagnement lors du montage de projet de la part des établissements français ;
2. moindre flexibilité administrative et budgétaire des établissements français dans le portage de projets européens ;
3. moindre valorisation de la coordination des projets européens dans la carrière des chercheurs et enseignants-chercheurs dans les établissements français.

Lorsque l'on analyse la répartition par secteurs en sciences humaines et sociales pour la France, il ressort de manière très claire que les trois secteurs dans lesquels dominant l'économie (SH1), les sciences cognitives et la linguistique (SH4), et l'archéologie et l'histoire (SH6) présentent des taux de succès comparables aux autres sciences. En revanche, les trois autres secteurs dans lesquels dominant la sociologie (SH2), la géographie, la démographie et les sciences de l'éducation (SH3), la philosophie continentale et les études culturelles (SH5) présentent des résultats catastrophiques pour les établissements français (5 %, 5 %, 2 %).

de l'enseignement supérieur) qui est crucial à l'échelle de la compétition mondiale.

Près de 14 ans après le lancement des réformes le programme a été largement rempli pour les mesures à mettre en œuvre, en dépit des oppositions, en particulier dans le domaine de l'évaluation avec la création de l'AERES. L'objectif n'était pas seulement l'évaluation en tant que telle mais surtout d'implanter la culture de l'évaluation dans la communauté universitaire française. C'est aujourd'hui chose faite. Ce qui est par contre rejeté de façon massive, c'est la bureaucratisation qui a accompagné ce processus.

Il reste difficile de mesurer l'impact réel des mesures législatives et réglementaires issues de la loi LRU. Si l'on relève les réalisations celles-ci sont, dans une première approche, impressionnantes. En ce qui concerne le protocole de Bologne les points suivants ont été mis en œuvre : adoption d'un même système de diplôme, mise en place du LMD, mise en place d'un système de crédit ECTS, mobilité des étudiants et enseignants Erasmus, coopération des agences d'évaluation de la qualité de la formation. Le seul élément manquant mais qui est loin d'être négligeable est celui de la promotion de la dimension européenne de l'enseignement supérieur, donc cinq des six objectifs assignés ont été réalisés.

En ce qui concerne les objectifs de la stratégie de l'ESR développée dans le rapport Goulard ils ont été en grande partie mis en œuvre : une dizaine d'universités intensives en recherche, une vingtaine d'universités moyennes, une quarantaine d'universités de proximité ont vu le jour. Enfin, le pilier de la réforme a été la réalisation de l'AERES avec 2 500 experts mobilisés en cinq vagues, la mise en œuvre des PRES puis des communautés d'universités et établissements (COMUE), pôles qui n'englobent ni les classes préparatoires ni les sections de techniciens supérieurs mais représentent un premier pas dans la lutte contre l'émiettement du système. L'élément clé et décisif des instituts universitaires proposés par le rapport Goulard et les systèmes universitaires territoriaux n'ont pas été mis en œuvre. Le tableau serait incomplet si on ne mentionnait pas le rôle des régions qui sont parties prenantes de tous les regroupements de site (PRES, COMUE) et qui assurent souvent une part de financement non négligeable. Mais cela veut dire aussi que ces régions pèsent sur les choix scientifiques et pédagogiques des établissements, ce qui peut à terme être source de conflit. En effet, pour une grande université intensive en recherche son horizon est international et pas local. Les collectivités locales ont joué un rôle important dans la politique d'enseignement supérieur français, en participant au financement des constructions universitaires, en soutenant la création de sections de techniciens supérieurs dans les lycées et en finançant de nombreuses initiatives privées de création d'écoles diverses.

3.3. *Les difficultés*

Les universités se trouvent prises en étau entre deux sources de pressions bureaucratiques : aux anciennes inerties du jacobinisme centralisateur écrasant les initiatives individuelles sous la stricte verticalité de la hiérarchie ministérielle se sont ajoutées/substituées les nouvelles rigidités importées par un modèle managérial, nourri de bureaucratisme entrepreneurial, qui « s'est érigé comme nouveau savoir de la société en débordant le monde de l'entreprise pour englober l'ensemble du monde économique, puis investir le monde étatique et l'ensemble de la société » (Hibou, 2012). Enseignants et chercheurs se trouvent aujourd'hui soumis à des procédures de plus en plus lourdes, rigides, formalistes, décourageantes, instaurées

au nom de l'*accountability*: le devoir de « rendre des comptes » sur les ressources qui passent entre leurs mains. Le productivisme met au pouvoir des comptables dont le formalisme en arrive à paralyser toute possibilité réelle d'améliorer significativement la productivité: « on est inondé de règles, on a une overdose de tout cela au point qu'on n'a juste plus la force de lancer la vraie discussion. » L'impératif d'explicitation formelle sur lequel repose l'abstraction inhérente à la bureaucratie entrepreneuriale du management *by numbers* menace d'étouffer toute créativité. L'erreur majeure de gouvernance est d'avoir calqué sur la gouvernance des écoles la gouvernance des universités. Or la taille de ces dernières est incomparable avec celle des écoles qui regroupent de 2 000 à 5 000 étudiants pour une centaine d'enseignants-chercheurs alors que les universités ont une taille dix fois supérieure et des disciplines très différentes. Ici, c'est la logique de réseau qui aurait dû prévaloir et pas celle d'un centralisme d'écoles homogène et fermé.

Il semble que le HCERES (ex-AERES) connaisse aujourd'hui une certaine dérive et passe progressivement d'un instrument d'évaluation de la qualité à un pur instrument de mise en œuvre et d'application de la politique gouvernementale. Les experts ayant en charge l'évaluation des différents domaines sont encadrés par des grilles extrêmement détaillées et assez strictes. De sorte que l'on peut dire que la liberté d'appréciation de l'expert ne s'exerce que dans un cadre strict et prédéfini, il s'agit dès lors d'une expertise guidée. En outre, l'évaluation par l'HCERES souffre d'un grave défaut de méthode: les moyens mis en œuvre dans la formation et la recherche (équipement, équipes administratives, équipes d'enseignants-chercheurs, etc.) ne sont pas mis en parallèle avec les résultats obtenus.

3.4. *Les risques*

À l'origine de la réforme, en ce qui concerne en particulier la gouvernance, le calcul de la direction du ministère était le suivant: faire comprendre aux principaux professeurs d'université, leaders en matière de recherche ou de formation, que le pouvoir ne se situait plus auprès des conseillers du ministère, ni auprès des différents responsables du CNRS, mais véritablement au sein de l'équipe présidentielle à la tête de leur université. Sur cette base la direction du ministère s'attendait à ce que les personnes les plus capables et les plus ambitieuses pour leur université se portent candidats à sa gouvernance. Ce scénario ne s'est produit que dans un tout petit nombre d'universités. Dans leur écrasante majorité les candidats à la gouvernance de l'université ne faisaient pas partie des leaders, ni en matière de recherche, ni en matière d'impulsion pédagogique et n'avaient eu jusque-là qu'une carrière très modeste.

À l'inverse, les professeurs d'universités les plus titrés, disposant d'une véritable reconnaissance dans le domaine de la recherche et sur le plan institutionnel ont pris la fuite, soit dans des postes à l'étranger, soit en

se réfugiant dans des fonctions telles que celles de l'Institut universitaire de France. Contrairement à ce qui a été proposé, ce n'est pas de stage à l'ENA dont les président(e)s ont besoin, mais d'abord d'une capacité à formuler un véritable projet politique pour leur université. L'autre point crucial qui explique l'échec partiel de la gouvernance c'est le fait que les équipes présidentielles ne trouvent pas auprès d'elles de cadres de direction administrative capables de dialoguer avec une équipe d'élus. Ces cadres sont issus pour la plupart des rectorats ou des CROUS, c'est-à-dire d'une culture verticale, où l'application du texte réglementaire est l'alpha et l'oméga du management. Il y a bien sûr ici comme ailleurs des exceptions.

On est revenu, dans l'organisation du recrutement des enseignants-chercheurs proprement dit, à un équilibre des pouvoirs au sein des établissements, qui est finalement assez proche de celui qui existait avant la loi LRU. En fait, le basculement vers un vrai conseil d'administration avec une moitié de personnalités extérieures nommées n'a pas été réalisé. Malgré l'autonomie accrue des universités et la dévolution de la masse salariale, les enseignants-chercheurs restent des fonctionnaires de l'État, dont la carrière et la rémunération sont régies par un cadre national, et qui restent payés sur des crédits d'État.

Il faut souligner que les conseils d'administration comportent pour la quasi-totalité d'entre eux trente membres avec une minorité de personnalités extérieures et sans aucun véritable débat stratégique. Les échanges et débats relèvent le plus souvent de la posture, de la position syndicale ou idéologique sans aucune prise en compte de la réalité de l'établissement. En outre, les équipes présidentielles ne fournissent pas aux membres du conseil ou ne sont pas capables de leur fournir les éléments d'appréciation qui pourraient fonder un débat, une décision.

Quant aux défauts qu'il s'agissait de corriger, présidence généralement faible, conflits d'intérêts, clientélisme, prise de décision lente, absence de politique de long terme, représentativité pas toujours claire des élus des conseils, poids dans la concurrence avec les écoles minorée du fait même de son absence de réelle stratégie, c'est l'échec en large partie avec quelques exceptions pour les grands pôles. Si l'on fait maintenant un bilan du fonctionnement des conseils d'administration et des équipes présidentielles sur l'ensemble des universités (certes avec des exceptions) l'on constate que la plupart d'entre elles n'ont pas de véritables projets en dehors de quelques principes.

Dans un tel contexte il n'est pas surprenant de constater que la majeure partie des équipes présidentielles n'a comme boussole et axe stratégique que ce que la direction de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) propose. Ces équipes se transforment de fait en instrument d'application d'une politique définie ailleurs. Elles n'utilisent pas véritablement les pouvoirs qui leur ont été dévolus. La nature ayant horreur du vide l'on constate une montée en puissance et une prise de pouvoir des directions administratives qui est le résultat à la fois des faiblesses et des incapacités d'en bas et de la volonté bien réelle de l'administration centrale

d'en haut, en particulier la direction des finances publiques, de reprendre le contrôle dans le domaine des finances et des ressources humaines des universités considérées souvent comme irresponsables et incapables.

Or, la nouvelle loi des universités a changé radicalement la donne, elle a fait « théoriquement » du respect des procédures et des règlements administratifs une contrainte et un objectif secondaire au regard du *projet* et des *objectifs* à atteindre en matière de formation et de recherche. C'est pourtant tout le contraire qui est en train de se produire. Nous sommes en train de passer de la prise en compte des *règles de droit* à un état de paralysie par *le droit*. Pour chaque question, chaque problème, la réponse est souvent l'instauration d'une règle, d'une procédure nouvelle plutôt que la recherche d'une action plus efficace dans le cadre des règles existantes. On a cumulé les défauts de deux systèmes, celui de l'administration centralisée et celui du management d'entreprise sans les contraintes du marché.

Pour ne rien arranger la plupart des équipes présidentielles des universités ont une vision assez naïve du management des grandes organisations. Le gaspillage de temps, d'énergie et de motivation est énorme. Ainsi, grand paradoxe, les services administratifs centraux des universités et du ministère échappent à toute évaluation en termes d'efficacité de leur action, alors que la communauté des enseignants-chercheurs croule sous le poids des rapports et évaluations du HCERES, du CNRS, voire de l'équipe présidentielle de l'université. Beaucoup d'universités sont encore à la recherche de leur positionnement stratégique, qui s'avère difficile à construire et à partager et qui freine l'émergence de vraies politiques de gestion des ressources humaines, partagées entre restructuration de la recherche et différenciation excessive de l'offre de formation. Le danger est celui de politiques d'établissement et de recrutement déconnectées d'une vision économique globale. Une absence de formalisation des objectifs politiques qui perdure. Pas de marges de manœuvre du fait des contraintes budgétaires.

Pour faire face à leurs nouvelles prérogatives les universités françaises se sont hélas engagées dans la voie de l'« université administrative » caractérisée par une vision de l'enseignement comme moyen et non comme fin. Ainsi les équipes administratives se sont beaucoup développées en particulier dans les sphères de direction et ont absorbé beaucoup de postes et de crédits. Toutefois, la pratique de la contractualisation a incontestablement donné une cohérence et une force à la mise en œuvre de la réforme. De ce point de vue il y a continuité dans la stratégie, en particulier en ce qui concerne la lutte contre l'échec des étudiants de premier cycle.

4. Élaborer une vision stratégique cohérente pour l'enseignement supérieur

Il est à craindre que le manque de courage politique face à un possible conflit, l'aménagement du territoire, le fait que les décideurs dans leur écrasante majorité ne soient pas issus de l'université mais des écoles ne

permettent pas d'aboutir à une véritable amélioration de la situation. Ainsi dans les universités la succession des réformes depuis 2000 et les restrictions budgétaires ont abouti à une détérioration de l'enseignement et à une profonde démotivation d'une large partie de la communauté des enseignants-chercheurs. Le fait que la question de la place des classes préparatoires, des STS et DUT ne soit pas traitée est évidemment le point le plus problématique de la situation actuelle. Notons que le rapport Goulard, puis le ministre Vincent Peillon, avaient timidement commencé à aborder cette question des CPGE puis avaient reculé.

La réforme des universités est la clé de voûte de la rénovation de l'ensemble de notre système (sans universités disposant des moyens financiers à la hauteur et dotées d'une gouvernance efficace, rien ne sera possible). Avec l'obstacle majeur que les décideurs économiques et politiques, par leur formation et par leur culture, sont presque tous issus des écoles, ne s'intéressent pas du tout aux universités et ne comprennent pas l'urgence.

L'enseignement supérieur génère des externalités en termes d'éducation au bénéfice de l'ensemble de la société, sous la forme de croissance économique, de cohésion sociale et de valeurs de citoyenneté et, de ce fait, doit être financé sur fonds publics. L'enjeu de la réussite en licence est là, c'est aussi là que devrait s'organiser un enseignement supérieur technique incluant BTS, DUT et licence professionnelle d'égale dignité avec celui de l'université actuelle. Mais cela ne signifie pas que l'État doive supporter la majeure partie des coûts. Compte tenu de l'utilité tirée à titre personnel d'un diplôme de l'enseignement supérieur, les diplômés pourraient assumer une partie du coût des services offerts par les établissements d'enseignement supérieur (en particulier au niveau master) et fonder le financement de l'enseignement supérieur sur le principe du partage des coûts entre l'État et les étudiants en particulier dans les grandes écoles, ce qui est déjà le cas dans les écoles de commerce avec des frais de scolarité à 10 000 euros par an.

En ce qui concerne la lutte contre le décrochage le paradoxe veut que les étudiants les meilleurs et les mieux préparés bénéficient des meilleurs enseignants, du meilleur encadrement, des meilleurs locaux, de plus de moyens et que ceux qui ont un parcours scolaire avec beaucoup de faiblesse sont traités à l'inverse: ils ont les enseignants les moins préparés (vacataires, attaché temporaire d'enseignement ATER, maîtres de conférences), l'encadrement le plus faible, peu de moyens, des locaux avec deux fois moins de mètres carrés et parfois en très mauvais état. Dans sa stratégie la main droite de l'État ignore ce que fait la main gauche, ce constat tout le monde le connaît, mais jusqu'ici aucun gouvernement n'a osé prendre de front la question de la démocratisation de l'enseignement, la question de la véritable création de l'enseignement supérieur technologique incluant les sections de techniciens supérieurs, les diplômés des IUT en les associant avec certaines écoles d'ingénieurs et en prenant des dispositions, tout en faisant en sorte qu'il ne puisse pas y avoir de contournement comme cela s'est produit jusqu'ici, mais que chaque secteur de formation ait un parcours lisible et orienté.

S'il est légitime de devoir « rendre des comptes (art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme) » sur les ressources qui passent entre les mains des universités il reste que les collaborations productives au sein de la communauté universitaire doivent reposer sur des fondamentaux comme la confiance, qui disparaît dès lors qu'on la soumet à une suspicion inquisitoriale et à de multiples procédures. On doit rendre des comptes mais sur des réalisations en recherche, l'insertion des étudiants et pas sur l'exécution et les moyens.

Si l'on veut aider l'université à aller dans le sens de cette grande transformation, il convient de desserrer les contraintes, d'accroître la réactivité, de réduire les délais d'instruction, de retrouver des marges d'initiatives, d'alléger le coût des règles, de rétablir le goût du risque ; ce qui passe par le traitement de l'incontinence normative qui progressivement freine l'action, bloque l'innovation, absorbe l'énergie créatrice. Il faut desserrer les freins et même accepter des espaces hors normes, condition de la recherche et de la créativité.

Parmi les dispositions qui pourraient être mises immédiatement en œuvre : donner comme mission au HCERES d'évaluer comme un des trois points centraux de la qualité de la gouvernance des universités cette facilitation de l'action et des initiatives des enseignants chercheurs et de l'ensemble des personnels et la réduction des règles et obstacles administratifs. Il reste encore une étape qui, à ce jour, n'a pas été franchie, celle d'une maîtrise réelle et globale du processus de recrutement de leurs personnels enseignants-chercheurs. En premier lieu, les personnels BIATSS devraient être gérés par chaque établissement.

4.1. *Les pistes pour la formation*

- l'intégration des CPGE aux universités avec l'inclusion dans leur programme de deux grands cours magistraux, en première et deuxième années ;
- des parcours d'excellence avec une formation par la recherche dès la deuxième année de licence qui distinguera ce parcours d'excellence de l'enseignement donné en CPGE construit en partenariat entre écoles et universités et donc une licence commune aux deux types d'établissement ;
- des parcours plus généralistes qui prépareraient les étudiants aux concours de la fonction publique ;
- des « prépas intégrées » proposant aux étudiants une formation les menant à entrer dans les écoles d'ingénieurs, spécifiquement celles qui sont internes aux universités (début de réalisation) ;
- porter à 13 000 euros en 2017 la dépense par étudiant de licence, soit un surcoût de 3 milliards environ.

4.2. *Sur le plan pédagogique*

- la suppression de tous les cours magistraux en première et deuxième années (sauf deux grands cours) et leur remplacement par des groupes classes sous forme de travaux dirigés avec un contrôle continu assidu et des modules de rattrapage obligatoires selon les points faibles ;
- la prise en charge des groupes classes par des agrégés ou certifiés de lycée ;
- le travail en petits groupes ;
- la création d'un système territorial d'enseignement supérieur technique, les sections de techniciens supérieurs et les licences professionnelles permettant d'accueillir et de former de façon efficace les étudiants qui ne souhaitent pas des effectuer d'études généralistes.

Cela passe par une redistribution des moyens alloués par l'État au bénéfice de ces étudiants et nécessitera une augmentation globale du soutien financier. Cette dimension n'a reçu presque aucun début d'application et le ministère de façon assez cynique a imposé 1 500 heures de cours en licence sans donner aux établissements les moyens de les assumer, ce qui débouche sur une profonde détérioration de la qualité de l'enseignement.

La principale raison pour laquelle il peut y avoir des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur est que les jeunes issus de milieux défavorisés n'ont pas les connaissances nécessaires pour être admis dans l'enseignement de type universitaire classique. Cela signifie que l'intervention publique visant à résoudre les problèmes d'égalité dans l'enseignement supérieur serait plus efficace si elle se situait beaucoup plus en amont du parcours éducatif, au lieu de faire porter tout le poids, comme c'est le cas actuellement, sur les seules universités. La démocratisation de l'accès aux écoles doit être abordée de front. De ce point de vue les 60 000 postes annoncés par le ministère ont été gaspillés et une fois de plus attribués dans les lycées pour l'essentiel.

Pour les écoles, mener une politique de regroupement aussi bien pour les écoles de commerce que d'ingénieurs ; déconnecter leurs titres de la formation des grands corps de l'État et imposer une politique de partenariat avec les universités et les grands organismes. Des partenariats stratégiques avec les entreprises : dans une certaine mesure, les grandes firmes sont aujourd'hui un peu les « passagers clandestins » d'un système dont elles sont les bénéficiaires privilégiés. À cet égard la généralisation de chaires d'enseignement et de recherche sur des contrats de 5 ans associant entreprises et universités sur des programmes de formation continue de recherche appliquée devrait être une obligation. Il serait normal que l'ensemble des établissements accueillant des étudiants (y compris privés) soient évalués par une agence publique comme le HCERES (qualité des personnels, des formations, nature des titres délivrés, etc.)

4.3. *Les pistes pour la recherche*

- réduire drastiquement les tâches administratives et de gestion dont sont surchargés les chargés de recherche et maîtres de conférences ;
- créer des postes qualifiés (A ou B) dans les laboratoires avec des compétences polyvalentes pour décharger pratiquement les enseignants-chercheurs des tâches de gestion ;
- supprimer le statut de chercheur à vie et le remplacer par des contrats de 5 ans renouvelables deux fois avec un seul corps d'enseignants-chercheurs ; la carrière étant répartie entre de grandes périodes consacrées pleinement à l'enseignement, ou pleinement à la recherche ;
- l'évaluation est devenue, au fil du temps, une espèce d'obsession des politiques : la ramener à une seule évaluation tous les 5 ans et par une seule institution toutes dimensions confondues ;
- doter chaque site d'une cellule de montage de projets en réponse aux appels d'offre européens et internationaux ;
- financer fortement les traductions en anglais pour diffuser largement les résultats de la recherche française ;
- diviser par trois le nombre de procédures et de règlements dans la gestion des moyens ;
- faire passer les projets ANR à 5 ans et aboutir à 40 % de financements recherche sur projets avec une modulation selon les secteurs.

Conclusion

Une stratégie se juge à ses résultats. Les éléments à notre disposition depuis le début de ces réformes en 2000 n'attestent pas une réussite évidente. Dans le domaine de la recherche il y a bien une progression du nombre de publications scientifiques, voire de leur classement dans les grandes revues, toutefois la question cruciale du transfert des résultats de la recherche vers la recherche appliquée et l'activité économique n'est toujours pas résolue. En ce qui concerne le regroupement des écoles et l'accession à la taille critique nécessaire pour faire face à la concurrence internationale celle-ci a progressé dans une certaine mesure au niveau de la recherche mais pratiquement pas au niveau de la formation et reste encore au milieu du gué, la défense des privilèges, du pré carré reste importante. Le résultat n'est pas acquis en ce qui concerne les universités compte tenu de la détérioration de la situation budgétaire, les crédits qui leur avaient été promis ne leur ont pas été attribués. De ce fait, les nouvelles charges qui leur ont été imposées se traduisent par une détérioration certaine de la qualité des formations. La question de la gouvernance reste à traiter.

Le développement extrêmement important d'un secteur d'enseignement privé marchand n'est pas pris en compte dans l'ensemble de cette réforme. En 1996, 7 % des bacheliers entraient dans des formations privées et payantes contre 36 % en licence à l'université ; en 2008, ils sont 14 %, contre

24 % en licence, et en 2015 ils sont 18 % contre 21 % en licence. Ce sont principalement les bacheliers généraux qui sont concernés (Vatin, 2012).

On assiste donc à une privatisation rampante du système d'enseignement supérieur français. La lutte contre l'échec dans les premiers cycles des universités n'est pas une réussite, faute de modification radicale de l'architecture de l'ensemble du système d'enseignement supérieur. D'une certaine façon, malgré d'énormes efforts, une dépense d'énergie colossale et un léger accroissement des moyens financiers, rien n'est acquis. La solution des problèmes est à rechercher non pas dans une renationalisation autoritaire de tout le système, mais dans une régulation d'ensemble qui donne à l'université les moyens et la place qui lui reviennent avec l'intégration des écoles et de leurs filières à un ensemble différencié.

Le risque est grand, dans un tel contexte, que l'université publique ne devienne l'enseignement supérieur des pauvres. Cette évolution, déjà bien engagée, serait catastrophique pour la science et la culture françaises, car l'université reste le seul espace de formation où l'enseignement est associé à la recherche et pas orienté selon une conception utilitariste de court terme. Il faut donner aux universités publiques les moyens de résister à la concurrence des établissements privés, ce qui passe, en premier lieu, par le droit de sélectionner leur public à l'entrée et de réaliser les partenariats entre écoles et universités. Mais quel gouvernement aura le courage d'affronter le syndrome de 1968, et comme le disait Raymond Aron, l'égoïsme sordide des élites dans la défense de leurs privilèges ?

Références bibliographiques

- BLOCH Marc, 1946, *L'étrange défaite. Témoignage écrit en 1940*, avant-propos de Georges Altman, Paris, Société des Éditions Franc-Tireur, p. 21-194.
- GARRIGUE Daniel, 2003, *Rapport d'information sur la politique européenne de recherche et de développement*, 30 septembre, 144 p.
- GOULARD François (dir.), 2005, *L'enseignement supérieur en France : état des lieux et propositions*, Paris, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- HIBOU B., 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, p. 28.
- VATIN E., 2012, « Expansion et crise de l'université française. Essai d'interprétation historique et statistique », *Commentaire*, vol. 3, n° 139, p. 823-838.
- WELTZ P., 2004, « Les grandes écoles scientifiques : un modèle à réinventer », *Sociétal*, n° 44.

Chapitre 17

État stratège et santé

Thierry BEAUDET

Si, partout dans le monde, on peut observer que la santé se construit au quotidien dans la proximité, sur chaque territoire, on constate aussi que l'État, organisé et financé, fait généralement aujourd'hui de la santé publique l'une de ses responsabilités politiques et sociales majeures.

On s'attachera donc à rappeler ce qui fait la force contemporaine du lien entre l'État et la santé pour mettre en évidence certains déterminants d'un système de représentation d'un État qui se veut stratège en santé, particulièrement en France.

Pour autant, paradoxalement, des ruptures massives sont à l'œuvre. Alors que le rôle de l'État stratège n'est pas contesté ni contestable dans le domaine de la santé, les politiques successives mises en œuvre depuis vingt ans n'endignent pas des évolutions qui conduisent à un système à plusieurs vitesses, qui nourrissent des conflits d'intérêts, et qui font douter de l'efficacité des différents plans de santé élaborés.

Alors, l'État ne pourrait-il pas faire évoluer son mode opératoire, à l'avantage de la santé de tous? Au regard des constats effectués, des propositions peuvent ainsi être formulées.

1. La force du lien entre l'État et la santé

Pour des raisons historiques et de philosophie politique, le poids de l'État est considérable en France. Au regard des pays comparables, au XX^e siècle, ce pays a eu un État particulièrement tutélaire dans une société démocratique. Il demeure et de loin le premier employeur, il est le plus puissant actionnaire de la place boursière parisienne, il intervient directement ou indirectement dans nombre de domaines, et tout particulièrement dans celui de la santé.

1.1. *La santé, un droit universel*

Les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ont ouvert des droits pour les citoyens du monde et suscité la mise en œuvre de politiques de premier ordre.

En quelques lignes, les 58 États membres qui constituaient alors l'assemblée générale des Nations unies ont fixé que :

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale [...].

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux [...].

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales [...].

La France, plus et mieux que d'autres, a œuvré pour qu'il en soit ainsi, comme en témoignent toujours, au moment du 70^e anniversaire de la Sécurité sociale, l'importance des droits acquis par l'ensemble de la population.

Ainsi, l'article L111-2-1 du code de la Sécurité sociale dispose que :

La Nation affirme son attachement au caractère universel, obligatoire et solidaire de l'assurance maladie.

Indépendamment de son âge et de son état de santé, chaque assuré social bénéficie, contre le risque et les conséquences de la maladie, d'une protection qu'il finance selon ses ressources.

L'État, qui définit les objectifs de la politique de santé publique, garantit l'accès effectif des assurés aux soins sur l'ensemble du territoire.

En partenariat avec les professionnels de santé, les régimes d'assurance maladie veillent à la continuité, à la coordination et à la qualité des soins offerts aux assurés, ainsi qu'à la répartition territoriale homogène de cette offre. Ils concourent à la réalisation des objectifs de la politique de santé publique définis par l'État.

Chacun contribue, pour sa part, au bon usage des ressources consacrées par la Nation à l'assurance maladie.

Élément essentiel du pacte républicain, construite avec une forte volonté politique et un large consensus national, la branche maladie de la sécurité sociale a permis le développement d'un système de santé considéré comme l'un des meilleurs au monde.

1.2. *Le poids de la santé en France*

En 60 ans, la part de la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) dans le produit intérieur brut (PIB) a crû très fortement, passant de 2,6 % en 1950 à 9,1 % du PIB en 2010. La part du financement de la CSBM par la sécurité sociale passait quant à elle de 51 % en 1950 à 75,7 % en 2010.

On peut ajouter que, partout dans le monde, les États en viennent, selon une rythmique il est vrai différente, à structurer plus ou moins fortement les systèmes de financement collectif et l'offre de soins. On observe aussi qu'ils soutiennent, à la mesure de leur puissance relative, les entreprises de biens, produits et services qui contribuent aux soins. Pour n'évoquer que la période récente, de la réforme chinoise de 2009 au régime d'assurance santé universel indien, du système unique de santé brésilien au plan santé publique 2020 de la Fédération de Russie et à l'*Obama Care* de 2010,

des convergences apparaissent. Clairement, à côté de la *doxa* de la libre entreprise et de la concurrence, des États pourtant singulièrement divers à bien des égards estiment devoir organiser la santé publique.

En France, la force du lien entre l'État et la santé est considérable. À la suite de crises et de drames sanitaires, elle semble d'ailleurs s'être renforcée. La définition des politiques de santé publique relève de l'État qui dispose aussi du pouvoir de nomination à chaque étage régional et national du système de santé français, agences *indépendantes* comprises.

Parmi les multiples lois successives relatives à la politique de santé publique, une loi importante, celle du 9 août 2004, comporte 100 objectifs et cinq plans stratégiques pluriannuels : cancer ; violence, comportements à risque et conduites addictives ; santé environnement, dont le milieu de travail ; maladies chroniques ; maladies rares – les 7 000 identifiées touchent 3 millions de personnes. D'autres plans et programmes portent sur les domaines suivants : activité physique ou sportive ; Alzheimer et maladies apparentées ; autisme ; accidents vasculaires cérébraux ; broncho-pneumopathie chronique obstructive ; douleur ; greffe ; handicaps rares ; hépatites B et C ; hôpital 2007 et 2012 ; obésité ; personnes placées sous main de justice ; nutrition santé ; psychiatrie et santé mentale ; soins palliatifs ; solidarité grand âge ; VIH/sida et infections sexuellement transmissibles.

Au total, les six parties du code de la santé publique qui compte plus de 10 000 articles recouvrent toutes les dimensions :

- protection générale de la santé ;
- santé reproductive, droits de la femme et protection de la santé de l'enfant ;
- lutte contre les maladies et dépendances ;
- professions de santé ;
- produits de santé ;
- établissements et services de santé.

L'État conduit donc en permanence des travaux complexes, des constructions institutionnelles et de coopération. Il procède à des choix budgétaires en santé publique. Il gouverne de la veille, l'alerte et la gestion des situations d'urgence sanitaire aux plans stratégiques pluriannuels et aux indicateurs de suivi.

La création des agences régionales d'hospitalisation en 1997 puis des agences régionales de santé en 2010 et des agences sanitaires ainsi que le renforcement des droits des patients ont marqué la période récente.

Avec la loi de financement de la sécurité sociale adoptée chaque année, l'État n'est pas simplement à *la manœuvre*, il définit le cadre budgétaire et les actions devant concrétiser ses axes stratégiques. En santé publique, en France, la légitimité appartient donc à l'État. Dans ces conditions, la seule véritable question résiderait dans l'ajustement entre une pratique gouvernementale et parlementaire centralisée et une certaine latitude, définie par la loi, déléguée aux collectivités territoriales et aux acteurs publics et privés.

Pour autant, on ne peut manquer d'évoquer et de déplorer que la gouvernance de la santé publique par l'État ait été souvent renforcée à la suite de crises et drames sanitaires dont ceux du sang contaminé et du Mediator et que, souvent aussi, il ait été influencé par la mode de l'importation de concepts et d'outils forgés dans d'autres contextes, à d'autres fins et par d'autres acteurs. Tel est notamment le cas, dans le secteur hospitalier, de la tarification à l'activité comme mode de financement des établissements de soins, qui débouche sur l'*hôpital entreprise* comme mode de gestion, alors qu'il s'agit du service public de santé.

De même, les curseurs entre l'autorité de l'État et celle des professionnels, et entre la règle de droit et les bonnes pratiques consensuelles, ne sont pas positionnés à l'équilibre, ce qui génère régulièrement des conflits entre les différents acteurs et porte préjudice à une évolution pertinente du système de santé.

Toujours est-il que sur trois registres fondamentaux de la vie des personnes et du vivre ensemble, le temps, l'espace et le savoir, en France, le poids de l'État appliqué à la santé est déterminant. Quelques exemples éclairent cette évidence. Le temps: rythme politique et agenda gouvernementaux s'imposent à tous, citoyens, professionnels, entreprises, syndicats, mutuelles. L'espace: c'est l'État qui autorise le détail des activités des hôpitaux et leur construction et restructuration. Le savoir: les référentiels juridiques, gestionnaires, techniques sont construits, maintenus et imposés par l'État.

Même sur le registre fondamental du langage médical, l'opposition de la seule Agence technique de l'information hospitalière (ATIH) à la nomenclature internationale Snomed qui est l'outil multilingue des termes médicaux, a isolé notre pays de cette large communauté d'expertise (Fieschi, 2009).

1.3. *Le système de santé français est de qualité*

L'État, à bon droit, peut en revendiquer une légitime fierté. Sous la réserve majeure de sa part dans la dette sociale, on peut rappeler que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le considère même en 2000 comme le meilleur du monde (OMS, 2000). Son évaluation reposait sur cinq indicateurs: niveau de santé général de la population; inégalités ou disparités de santé dans la population; degré général de réactivité du système de santé, soit la satisfaction des malades conjuguée au bon fonctionnement du système; distribution de la réactivité et répartition de la charge du financement dans la population. La couverture maladie était et demeure l'une des plus complètes. Actuellement, la dépense moyenne à charge des patients est de 8% en France, contre 20% pour les autres pays de l'OCDE. La France demeure le pays à l'espérance de vie la plus élevée à la naissance: 82,2 ans, deux ans de plus que la moyenne des pays de l'OCDE. À 65 ans, les Françaises ont une espérance de vie de 23,8 ans et les hommes de 19,3 ans.

Paradoxalement, malgré des progrès, notre pays ne donne pas l'exemple en ce qui concerne la consommation de tabac et d'alcool, et il n'occupe que la 14^e place sur 37 en termes de diminution de la mortalité par cancer. En revanche, sa position est meilleure sur les maladies chroniques de l'obésité et du diabète. Le nombre de lits d'hôpitaux est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Le fait que 42 % des praticiens soient âgés de 55 ans et plus pose un évident problème de renouvellement, la situation étant meilleure pour les infirmiers. Les 250 milliards d'euros de la dépense courante de santé, 11,8 % du PIB, permettent de financer les soins rendus par 1,9 million de professionnels de santé et une dépense moyenne annuelle de médicaments par personne de plus de 500 euros.

Qu'il y ait des excès et des disparités, chacun le sait. Mais à n'évoquer que les *aspérités* en oubliant que le socle est constitué des efforts constamment renouvelés de tant de professionnels, on prend le risque de ne pas appréhender à temps des phénomènes de dégradation du socle. Le socle réside dans ces quelques données moyennes : chaque jour ouvrable dans notre pays, 580 000 personnes consultent 54 000 médecins généralistes, 274 000 un spécialiste, dont 134 000 pour des troubles psychologiques, tandis que 20 000 personnes sont opérées.

De fait, la santé est un domaine de très grandes réussites et d'innovations par les emplois qu'elle génère et les financements solidaires qu'elle mobilise, les enjeux humains et éthiques qu'elle porte.

Partout dans le monde, on peut constater un lien entre la montée en puissance des systèmes de sécurité sociale construits par les États et celle des offres de soins et des industries de santé. En outre, l'État disposant des instruments de l'autorité publique est systématiquement conduit à intervenir dans les situations d'épidémie, jusqu'ici avec succès. Le livre *Le monde dans 100 ans. Des économistes de renom prédisent l'avenir* (Acemoglu *et al.*, 2015), est fort clair lorsqu'est évoquée « la révolution de la santé » : « Grâce aux innovations majeures en matière de santé et à leur diffusion à l'ensemble du monde, aujourd'hui, même les nations les plus pauvres peuvent jouir de conditions de santé sans comparaison avec celles du XIX^e siècle ». Cependant, au regard des faits, loin d'être un *satisfecit*, ce constat incite à redoubler d'efforts. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU poursuit la dynamique générée par les huit objectifs du millénaire pour le développement, plan approuvé par tous les pays du monde et les grandes institutions de développement, en 2000.

Les États ont leur part dans la révolution de la santé. Néanmoins, on peut douter que le génie de Louis Pasteur (1822-1895), bienfaiteur de l'humanité, doive beaucoup à un État stratège. Il en va de même du génie franco-américain René Dubos (1901-1982), le découvreur, à l'université privée Rockefeller, de la gramicidine, le premier antibiotique mis sur le marché. Quant au génie d'Henri Laborit (1914-1995) qui a révolutionné la chirurgie et la psychiatrie, on relèvera qu'il a autofinancé le fonctionnement de son laboratoire de l'hôpital Boucicaud de 1958 à 1978. Sur ces seuls trois noms

illustres, nous embrassons des découvertes qui ont sauvé des centaines de millions de personnes.

Globalement, si la force du lien entre l'État et la santé semble bien établie, en va-t-il de même de la crédibilité de sa stratégie en santé ?

2. La crédibilité de la stratégie d'État en question, des ruptures massives à l'œuvre

Interrogeons-nous : État partout, stratège nulle part ? D'origine incontestablement militaire, la notion d'État stratège appliquée à la santé rencontre d'inévitables difficultés d'importation. La raison première réside peut-être dans l'intimité de la relation singulière entre un patient et un soignant. Depuis des temps immémoriaux, la profession de médecin généraliste comme celle de sage-femme en témoignent.

2.1. *Un État peu partageur dans l'élaboration et la conduite des politiques de santé*

Certains limitent la problématique de l'État à assurer le bon fonctionnement des marchés par le règne du droit et le respect du libre-échange et des règles de la concurrence, libre et non faussée, selon le dogme néo-libéral. Dans ces conditions, l'État n'est plus garant de grand-chose. D'autres font la promotion de la vision d'un cycle en quatre phases : irruption d'une technologie ; frénésie et croissance inégalitaire débouchant sur une crise ; *âge d'or* puis maturité jusqu'au prochain cycle, l'État assumant un rôle de régulateur. D'autres encore, hauts fonctionnaires et gouvernants épris de la tradition du jacobinisme centralisateur et enfants de Colbert, estiment que l'État est seul crédible pour occuper tout l'espace stratégique.

Ainsi, en santé, de la configuration de l'offre de soins sur chaque territoire à l'autorisation des équipements d'imagerie, l'État serait seul habilité à dire le juste, le bien et le bon. Une polarité aussi distante des acteurs et des faits emporte de multiples conséquences. Depuis longtemps, enquêtes et ouvrages alertent sur les relations difficiles entre le sommet de l'État et *les forces vives de la nation* : Alain Peyrefitte, en 1976, dans *Le mal français* ; Alexandre Wickham et Sophie Coignard, dans *La Nomenklatura française* (1986) ; Roger Fauroux, Bernard Spitz et de nombreux coauteurs, dans *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique* puis dans *État d'urgence* (2000 et 2004) ; Jacques Marseille décrivant *La guerre des deux France* (2004). Récemment, Jean Pisani-Ferry réalise *Quelle France dans dix ans ?* (2014), rapport de France Stratégie au président de la République. Le chapitre 8 a pour titre : « Un État entreprenant et économe ».

Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer qu'il soit aisé à l'État puissance publique de se muer en *partenaire* de la *contractualisation*, en *acteur* du *dialogue social*.

2.2. État stratège, régulateur ou réformateur ?

Faut-il partager une vision exclusive de l'État qui serait *stratège* pour les uns, *régulateur* pour d'autres ou encore *réformateur*? Ce n'est pas sûr. Les différentes strates et missions de l'État relèvent de dynamiques socio-historiques propres. Ainsi, peut-on parler de retrait de l'État en santé publique depuis trente ans? Certes, non.

Par exemple, les progrès de la santé publique ont mis en lumière que dix groupes de déterminants ont de l'importance (Grémy, 2004). Naturellement, leurs liens entre eux et avec le temps, l'espace et le savoir sont différenciés. Ils sont ambivalents. Corrélations et élasticités entre leurs évolutions et celles des dépenses de santé sont souvent d'interprétation contrastée. En effet, ils se situent à la conjonction de facteurs individuels, familiaux et sociaux.

Ces déterminants, qui méritent tous d'être travaillés de manière approfondie et par tous les métiers concernés, sont :

- l'âge et le vieillissement ;
- l'épidémiologie ;
- le développement économique ;
- l'organisation sociale ;
- l'environnement ;
- les représentations de la santé ;
- le progrès technique ;
- les comportements socio-culturels ;
- le système de santé ;
- le système de protection sociale.

Pour autant que ce soit possible, un État qui serait indifférent à cet ensemble de déterminants et aux interactions entre eux se couperait des attentes des citoyens et d'une culture de l'intérêt général, de l'action publique positive.

L'État est pleinement fondé à mobiliser ses capacités de réflexion, ses ressources considérables, son aptitude (souvent trop faible) à encourager des synergies, sur ces déterminants et leurs liens. Mais il lui faut tenir compte des relativités et d'une hiérarchie des priorités, faute de quoi il se condamnerait à des incantations, gaspillages et abus de pouvoir. C'est tout particulièrement le cas lorsque l'État impose des modes d'organisation sans expérimentation ni débat ouvert à l'hétérodoxie. D'ailleurs, l'un des signes cliniques de ces situations est la faiblesse des méthodologies, simulations et évaluations. Il en va ainsi de la floraison de la notion de *parcours*, du thème médiatique de la médecine *prédictive* et, bien plus grave, de tous les tarifs en santé, en ville et à l'hôpital qui répondent avant tout à des logiques budgétaires et non de pertinence du système de santé. C'est le cas notamment de la tarification à l'activité (T2A), partie d'une bonne analyse comme instrument de pilotage, mais vite dévoyée en moyen de restriction budgétaire.

En France, l'État a construit de nombreux hôpitaux. Les techniques médicales permettent de diminuer considérablement la durée des séjours. On doit alors faire face à des surcapacités. Par une arithmétique sommaire, la démographie des étudiants en médecine a été réduite pendant dix ans. Des disciplines sont aujourd'hui en difficulté. Transférer des ressources du curatif au préventif à la manière du déplacement de pions sur un jeu d'échecs nourrira divers déboires, au détriment des patients. Les exemples sont légion et relèvent tous de deux causes: la faiblesse de véritables échanges en France, respectueux de la part de vérité de chacun des métiers et tout particulièrement de celle des médecins, la faiblesse de la méthode.

En santé, quelle est la crédibilité de la répétition à l'envi, sur des milliers de pages et depuis tant d'années, des mêmes « recommandations », par les mêmes experts: « projet global », « décloisonnement », « pari stratégique » – n'est-ce pas une contradiction dans les termes, la stratégie étant censée limiter la part du hasard? –, « réorganiser le pilotage national », « la confiance, le levier », etc. Lorsqu'on a vécu l'absence répétée de tout intérêt pour les propositions d'un acteur de santé et de protection sociale important tel que le mouvement mutualiste sur des domaines où la participation des complémentaires est bien supérieure à celle du régime obligatoire, l'optique, le dentaire et l'audioprothèse, et l'opposition déterminée à l'expérimentation de réseaux de santé, on peut douter qu'un chantier aussi considérable associe en dehors du sérail. Quant aux crises et drames sanitaires, leur anticipation et leur gestion ont trop souvent failli, au détriment des victimes et du lien social. Aucun récit politique consensuel n'a permis de « tourner la page » et d'endiguer la défiance dans l'opinion publique.

Cette situation est extrêmement dommageable. En France, l'État ne peut masquer sous le stratégique l'épaisseur réelle de ses responsabilités sur le monde de la santé. Sauf évolution radicale du droit, il doit assumer le pilotage du système de santé ce qui ne signifie pas régenter la santé des citoyens et résidents.

D'abord, chacun convient aujourd'hui que « trop de lois tue la loi ». Quant aux textes d'application, le citoyen demeure souvent dans l'expectative face à la foison réglementaire. La France ne fait pas exception, puisque l'OCDE évalue que les coûts induits par la complexité administrative sont de 3 % à 4 % du PIB! Ensuite, il est rare que les plus hauts responsables des trois pouvoirs de l'État – législatif, exécutif et judiciaire – soient en mesure d'exprimer ouverture et bienveillance à l'esprit critique et d'innovation. Ce fait relève peut-être de la gestion comprimée de leur temps et de l'importance des symboles de l'autorité dans son exercice. Le contraste avec le besoin de participation, d'engagement de la plupart des citoyens est flagrant. Dans une société en réseau, ces contradictions peuvent induire défiance et crispation sociales. Il faut aussi convenir que la médiatisation permanente des faits et gestes des gouvernants peut nourrir de l'incompréhension, du malentendu, de l'hostilité.

Le sociologue Michel Crozier (1995) écrivait, il y a plus de vingt ans :

J'ai toujours trouvé scandaleux que des gouvernants osent déclarer que la société est responsable de l'impossibilité d'effectuer les réformes pourtant indispensables et de l'échec de celles qu'à force d'énergie ils ont réussi à leur imposer. Eux savent, ils ont les bonnes solutions, mais ils ne peuvent pas les appliquer parce que la société est accablée de rigidités et que les citoyens renâclent à tout changement [...] cette société que l'on entend réformer bouge toute seule.

Pourtant, la dette sociale (11 %), la dette de l'État (80 %) et celle des collectivités locales (9%), 2 100 milliards d'euros, soit presque 100 % du PIB, creusées en quarante ans constituent une aliénation de l'ensemble des citoyens, contribuables et épargnants notamment, comme de l'État lui-même. La masse des financements en jeu, endettement compris, a ainsi laissé perdurer des graves inégalités sociales de santé, de profondes disparités territoriales, économiques, sociologiques d'accès à des soins de qualité.

C'est alors que les atouts de nos concitoyens et de notre pays, les caractéristiques de la période actuelle et ce que nous pouvons imaginer, souhaiter et vouloir de l'avenir, forment peut-être une remarquable occasion d'évolution du mode opératoire de l'État, en santé notamment. En effet, l'essentiel est présent : des citoyens mieux informés sur leur santé et qui s'investissent dans sa préservation, des professionnels d'une remarquable compétence, des infrastructures de qualité, une industrie des biens et services de santé puissante, une protection sociale qui reste de haut niveau, parmi d'autres facteurs favorables.

On peut déduire de cet essentiel certains traits d'un mode opératoire de l'État mieux adapté, un État appréhendant mieux des intérêts, des mentalités, des besoins divers voire antinomiques.

3. Une évolution du mode opératoire de l'État en santé ?

En santé, d'un point de vue global, on peut poser une suite de contradictions qu'il est difficile de résoudre, partout dans le monde (Fessler, 2009). Le domaine de la santé qui concerne aussi intimement chaque citoyen nécessite une communication sincère et approfondie. La fascination pour les formalismes numérico-juridico-comptables et la gouvernance par les nombres (Supiot, 2012-2014) créerait des brèches ouvertes à la démotivation, voire à la rupture sociale si l'on en venait progressivement à estimer pouvoir se passer des *vrais gens*. Qui ne voit les dangers d'une lassitude des citoyens, cotisants, contribuables, par désagrégation du sens, la solidarité réduite à une sorte de mégasystème fiscal ? Qui ne voit les limites d'un pilotage dissous dans l'application de prescriptions techniques, normes et contrôles centralisés à l'excès ?

3.1. *Écouter et associer*

Présenter une stratégie n'est finalement pas le problème. En revanche, ses conditions d'élaboration et l'écoute des parties prenantes sont déterminantes. Tant qu'une synthèse la plus ouverte possible de toutes les contributions imaginables ne sera pas tentée, on ira de déconvenues en déconvenues, ce qui amène à repenser l'action publique en France à différents niveaux.

Au niveau des finalités, les actes thérapeutiques et soins intensifs, les intérêts de l'industrie des biens et services de santé, la prise en charge des pathologies chroniques, les frontières entre les institutions sanitaires, médico-sociales et sociales, procèdent de cultures et d'objectifs différents. Ceci pourrait guider la tonalité générale du diagnostic instruit par l'État.

Au niveau des postulats, on constate que tous les professionnels de santé se forment largement à l'hôpital ce qui rend plus homogène la sécurité due aux patients, sachant que les progrès techniques rendent les comparaisons difficiles dans le temps. Ceci pourrait guider une manière de situer les accidents, aléas, erreurs dans la perspective de long terme des progrès de la médecine et de la santé.

Au niveau des règles, les relations compliquées entre l'État, l'Assurance maladie obligatoire et complémentaire, les patients et leurs associations, les professionnels et leurs syndicats donnent un poids excessif aux formes procédurales, voire aux postures et mesures d'ordre symbolique. Ceci pourrait guider le nécessaire chantier de la simplification pour redonner du sens à l'ensemble.

Au niveau des données, celles relatives à la facturation des actes médicaux sont bien plus nombreuses qu'épidémiologiques. Et il n'est guère possible d'en déduire des stratégies de santé mieux ciblées. Ceci pourrait inspirer une autre manière d'appréhender les données de santé que de prétendre les sceller dans un coffre-fort étatique.

La santé des citoyens mérite mieux que le dilemme entre un *Big Brother* de l'État et celui d'une multinationale privée à but lucratif. Pierre Rosanvallon déplorait dans *L'État en France*: « La crise de l'État providence exprime indissociablement une réaction face à une gestion de la solidarité jugée trop bureaucratique et une interrogation sur les normes légitimes de celle-ci » (1993).

3.2. *Mobiliser toutes les énergies et les compétences*

Il nous faut attendre de l'État moins des réponses – tout particulièrement dans des métiers et des domaines dont il n'a pas la pratique ou sur lesquels il porte un jugement forgé dans les seules situations de crise ou d'inspection – qu'un questionnement positif qui est l'une des dimensions du pilotage, au nom de l'intérêt général.

Aujourd'hui, prévalent les organisations en réseaux aux hiérarchies souples appropriées à la vitesse et plus basées sur le « cerveau d'œuvre » que sur la main-d'œuvre. Avec les nouvelles technologies, la croissance repose désormais sur l'accumulation et l'économie de la connaissance, produit de synergies entre la recherche, l'éducation, la formation tout au long de la vie, l'héritage culturel, la transmission entre les générations, la qualité des consensus sociaux, l'appropriation des innovations et la vitesse d'apprentissage. C'est alors que le pilotage a toute son importance. L'État doit développer des aptitudes nouvelles à piloter dans un monde volatile, incertain, complexe et ambigu. D'autant que plus encore que de santé publique, il s'agit du bonheur de nos concitoyens et de la performance durable de notre pays.

Nombreux sont ceux qui pensent que les déterminants de la santé sont si complexes que toutes les énergies et les compétences devraient être les bienvenues. Parfois, on peut avoir le sentiment que le système, tiraillé entre l'héritage des officiers de santé de Napoléon I^{er} et celui de la charte de la médecine libérale de 1927, est bâti sur la défiance. Cependant, un faisceau de présomptions laisse à penser qu'une forme de « Renaissance » est en marche. Il s'agit bien sûr de l'arrivée massive des géants du numérique dans la santé.

3.3. *Intégrer avec attention et pertinence l'intervention du numérique dans la santé*

Aujourd'hui, la croissance des géants du digital, les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), est impressionnante. Par exemple, en 10 ans seulement, Facebook a réuni plus de 1,3 milliard d'utilisateurs. En 2013, les GAFAM réalisaient un chiffre d'affaires de 387 milliards de dollars et un bénéfice de 70 milliards, Google étant à la première place. Ils ont organisé des structures internes pour imaginer le futur : Google X, Facebook Connectivity Lab, Amazon Lab 126, en particulier. Un tel poids engendre évidemment de nombreux problèmes.

En Europe, l'intelligence économique des États aurait pu les anticiper. Toujours est-il que les GAFAM américains et les nouveaux venus, les NATU, dont Uber, s'intéressent à la santé, préoccupation commune à tous les êtres humains.

E-santé ou santé connectée proposent déjà des services appréciables. Quelques illustrations s'imposent :

- automesure, autosurveillance, auto-prise en charge de son diabète ;
- objets connectés permettant le suivi du poids, de l'hypertension, des troubles du sommeil, de la broncho-pneumopathie chronique obstructive, de l'asthme ;
- dossier pharmaceutique (DP) et pilulier sécurisé connecté ;
- téléconsultation en Inde et aux États-Unis notamment.

Certains effets positifs sur la qualité de la relation patient-médecin et l'observance sont constatés. Mais dans ce domaine comme dans les autres, il faudrait veiller à éviter la saturation des patients comme des professionnels de santé. Le dosage des rappels à l'ordre et l'interprétation des données seraient à soigner. Il en va d'ailleurs de même des injonctions légales, réglementaires et normatives.

La tendance de ces multinationales à l'abus de position dominante, à l'optimisation fiscale massive, à des relations léonines avec leurs fournisseurs suscite des contentieux en justice et des réactions gouvernementales, malheureusement décalées. Le principal problème de leurs dirigeants pourrait être de savoir jusqu'où ne pas aller trop loin, principale cause de la disparition de toutes les élites. Toujours est-il que l'administration fédérale américaine a fortement soutenu les autoroutes de l'information et l'état d'esprit inhérent à la dématérialisation. Ainsi, le *big* et l'*open data*, l'information de masse et sa circulation, et les relations qui se tissent entre les multinationales du numérique, du médicament et de l'assurance, génèrent une lame de fond qui entraîne les médecins à renouveler leur métier, les laboratoires à être toujours plus inventifs et les assureurs à rechercher une sélection des risques plus rémunératrice. Ce faisant, cette lame de fond frappe de plein fouet la capacité des États à maintenir un système de santé égalitaire et à élaborer une politique pertinente adaptée au contexte de la transformation digitale.

C'est l'enjeu même de la question des données de santé auxquelles tous les acteurs voudraient avoir accès. Faute d'anticipation suffisante de ces évolutions, les relations entre l'État stratège et l'information, le système national des données de santé et son institut, créés par l'article 193 de la loi de modernisation de notre système de santé de 2016, restent dans le droit fil des doctrines directrices du monde d'avant. L'État ne semble pas suffisamment comprendre que le véritable apport des technologies de l'information et de la communication réside moins dans les modes d'organisation que dans l'intérêt qu'y trouvent les citoyens.

Peut-on conclure autrement cette partie que sur la nécessité d'une compréhension partagée des phénomènes suivants :

- La médecine du futur sera NBIC (nanotechnologies, biotechnologies, informatique, sciences cognitives) et ses acteurs les GAFAM d'aujourd'hui et de demain. Ce ne sera pas sans risque : en santé, le discrédit emporte porte de gravité et de violence que dans l'ordre matériel où l'on se contente généralement de ne plus acheter.

- La mondialisation de la santé permet seule d'amortir les coûts d'élaboration des algorithmes de traitement des données de santé.

- Le vieux monde de la santé, ses réglementations, ses institutions, ses centres d'activité - hôpitaux compris - et ses industries sont percutés par ces acteurs jeunes, puissants et attractifs.

- Leur stratégie ne s'embarrasse pas de fioritures : « Faire reculer la mort. » Il ne s'agit plus seulement de réparer les vivants. Il s'agit parfois de dérives

transhumanistes. Mais qui peut être indifférent au projet d'augmenter l'espérance de vie en bonne santé ?

– Les vagues technologiques en cours dont l'hybridation avec des composants électroniques (cœur artificiel, bras bionique) et l'ingénierie du vivant (régénérer les tissus à partir de cellules souches) ne sont pas de la science-fiction.

Dans *Enseigner à vivre*, Edgar Morin (2014) rappelle :

Nous obéissons aux ordres, nous obéissons aux instructions. Tant que nous n'aurons pas essayé de réformer ce mode d'organisation du savoir, qui est en même temps un mode d'organisation sociale, tous les discours sur la responsabilité et sur la solidarité seront vains.

À défaut d'une vision partagée et d'une prise en compte de ces évolutions, une thèse pourrait être la suivante : parce qu'ils ont su faire adhérer à leurs produits puis à leurs services des milliards de personnes dans le monde – ce que jamais aucun empire ou aucun État n'a pu faire, à une moindre échelle, sans recours à une violence considérable – les GAFAM et les NATU qui sont les vrais maîtres de la mondialisation et qui disposent de capacités cognitives et financières considérables pourraient parvenir à cet objectif : se substituer aux États pour gérer la santé. Aux États-Unis de grands réseaux organisent déjà l'offre et contribuent à informer – parfois à déformer – la demande, et de puissants assureurs tendent à imposer leur conception de la transparence et de la personnalisation.

L'un des problèmes d'un État comme le nôtre est bien de trouver l'équilibre entre l'ouverture nécessaire aux partenariats, la montée en puissance des stratégies conquérantes de jeunes multinationales, la résistance à leur volonté de pénétration s'il est avéré qu'elles menacent nos valeurs et nos intérêts vitaux. Certaines entreprises pharmaceutiques et compagnies d'assurances privées font déjà trop pour imposer leurs stratégies et leurs prix de monopole et remportent des succès, en France notamment, au détriment des contribuables-cotisants-patients.

N'est-il pas légitime de craindre le passage d'une domination de l'État dans la santé – que l'on pense à l'histoire de la santé mentale, aux liens entre la psychiatrie et l'ordre public – à la domination par la santé et les systèmes d'information qu'elle produit et produira de plus en plus ? Implants, puces, capteurs de l'homme augmenté peuvent faire craindre une manière répressive et punitive de faire de l'assurance santé.

Alors qu'aujourd'hui, en France, l'État intervient tous azimuts dans la santé, il n'est peut-être pas inutile de joindre notre voix à celle de tant de nos concitoyens qui attendent de l'État stratège une évolution de son mode opératoire en santé pour qu'il s'empare de ces questions cruciales pour nos vies.

Conclusion

La France s'est enorgueillie à juste titre d'avoir le meilleur système de santé au monde. Cela a été permis grâce à une organisation généreuse, consensuelle, solidaire, associant par voie conventionnelle les professionnels de santé, les partenaires sociaux et l'État. Cette belle organisation est aujourd'hui compromise par les difficultés budgétaires, les conflits d'intérêts et l'absence d'une vraie concertation entre les acteurs du fait d'une puissance publique trop pesante. Elle subit également les coups de boutoir des forces du marché concurrentiel, lui-même actionné par le « tsunami » de l'économie numérique. Il y a là de considérables enjeux pour les États, qui nécessitent la mise en œuvre de stratégies à la fois défensives pour contrer les velléités des géants du numérique, mais aussi offensives pour s'inscrire dans cette nouvelle compétition dans laquelle un grand retard a été pris. La France a déjà démontré ses capacités d'innovation technologique, dans l'aéronautique, dans l'électronique, dans les techniques de santé. Mais à son échelle, face à ces grandes puissances du digital, elle ne peut plus faire toute seule et doit faire avec d'autres, en particulier l'Europe.

L'État stratège devrait prendre en compte, non seulement ces réalités et cette évolution, mais aussi la nécessité d'une réappropriation par la population d'un système qui avant tout lui est destiné. Si la santé est affaire de techniques et de pratiques médicales curatives, elle est aussi affaire de comportements préventifs, avec une dimension humaine importante. Chacun et tous sont acteurs de santé publique, dès lors la santé, notre projet d'être ensemble, ne pourrait-elle pas devenir l'une de nos stratégies sociales? C'est aussi ce à quoi devrait s'attacher l'État stratège en vue d'accroître l'efficacité d'une politique de santé appropriée par l'ensemble des acteurs.

Aux objections conservatrices éventuelles, la physicienne Mioara Mugur-Schächter répond (2007) :

Des tendances sociales irrépressibles sont à l'œuvre, destructrices et constructives, et elles convergent avec l'émergence des possibilités techniques d'y insérer – de manière continue, structurée et efficace – des voies d'expression de tous les savoirs, de tous les jugements, et de choix consensuels. D'une manière ou d'une autre ces possibilités se transformeront en réalisations effectives, que les « autorités » le veuillent ou non. Alors autant essayer dès maintenant de naviguer le long de trajectoires délibérées sur le flux des devenirs sociaux. Tâchons d'être les auteurs de notre devenir. Voilà le rêve que l'on peut proposer aux Français, et qui les mobilisera.

Références bibliographiques

- ACEMOGLU D., DEATON A., DIXIT A. K. *et al.*, 2015, *Le monde dans 100 ans : des économistes de renom prédisent l'avenir*, Paris, Economica, p. 8.
- CROZIER M., 1995, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterÉditions, p. 24.
- FAUROUX R., SPITZ B. *et al.*, 2000, *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Laffont.
- , 2004, *État d'urgence*, Paris, Laffont.
- FESSLER J.-M., 2009, *Cindyniques et santé. Contribution des sciences du danger à la santé*, Paris, Economica.
- FIESCHI M., 2009, *La gouvernance de l'interopérabilité sémantique est au cœur du développement des systèmes d'information en santé*, rapport à la ministre de la Santé et des Sports, 9 juin, p. 38-42.
- GRÉMY F. et PRIOLLAUD N., 2004, *On a encore oublié la santé ! Propositions pour une médecine de qualité et de solidarité*, Paris, Frison Roche.
- MARSEILLE J., 2004, *La guerre des deux France*, Paris, Plon.
- MORIN E., 2014, *Enseigner à vivre. Manifestez pour changer l'éducation*, Paris, Actes Sud, p. 91.
- MUGUR-SCHÄCHTER M., 2007, « Connexions décisionnelles adaptatives », <http://www.mugur-schachter.net/publications-conf/%C3%A9rences/documents-divers/>.
- Organisation mondiale de la santé (OMS), 2000, *Rapport sur la santé dans le monde : pour un système de santé plus performant*, http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_fr.pdf?ua=1.
- PEYREFITTE A., 1976, *Le mal français*, Paris, Plon.
- PISANI-FERRY J., 2014, *Quelle France dans dix ans ?*, Paris, Fayard.
- ROSANVALLON P., 1993, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- SUPIOT A., 2015, *La gouvernance par les nombres : cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard.
- WICKHAM A. et COIGNARD S., 1986, *La Nomenklatura française*, Paris, Belfond.

Chapitre 18

La contribution de La Poste à la cohésion économique, sociale et territoriale

Claire BORSENBARGER et Denis JORAM

Le présent chapitre est écrit par deux collaborateurs de La Poste. Il veut être une présentation 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 dont l'actionnaire très majoritaire est l'État, les conditions dans lesquelles elles sont actuellement exercées et la manière dont elles pourraient être modifiées ou étendues à de nouveaux domaines¹.

Introduction

La cohésion est une condition *sine qua non* à la création d'une communauté, à la formation d'un État. Toutefois, cette cohésion entre des individus par définition uniques ou des régions différentes ne va pas nécessairement de soi. L'État doit souvent intervenir pour promouvoir cette cohésion. Les politiques de cohésion visent généralement à réduire les déséquilibres inhérents aux territoires (sur un plan géographique, démographique, en termes de ressources naturelles, etc.) qui peuvent conduire à des déséquilibres d'ordre économique (concentration des activités et donc des richesses dans certaines zones) et à atténuer les inégalités entre les populations, afin de permettre un développement harmonieux, équilibré de la nation.

C'est bien pour cela que la cohésion tant économique, que sociale et territoriale est un pilier de la politique de l'Union européenne (UE). La recherche de cet objectif de cohésion entre les États membres de l'UE afin de créer le Marché unique est transversale à toutes les politiques européennes. En particulier, comme le souligne l'article 16 du traité, les services d'intérêt économique général jouent un rôle essentiel dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Ils contribuent à la

1. Note des coordinateurs du volume.

promotion de la cohésion du fait de leur caractère d'universalité (cohésion territoriale), d'abordabilité (cohésion sociale) et d'infrastructure essentielle au développement économique.

Parmi eux, les services postaux participent, comme le rappelle le considérant 5 de la directive postale de 2008², à cet objectif de cohésion :

Dans la mesure où ils constituent un instrument essentiel de communication et d'échange d'informations, les services postaux remplissent un rôle essentiel qui participe aux objectifs de cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union. Les réseaux postaux ont une dimension territoriale et sociale importante qui permet l'accès universel à des services locaux essentiels.

De nombreux États à travers le monde ont pris la pleine mesure du potentiel que représente le réseau postal pour répondre aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale et ont confié à l'opérateur postal national historique des missions de service public. C'est le cas en France où l'État a confié quatre missions de service public au groupe La Poste : le service universel postal, le transport et la distribution de la presse écrite, l'accessibilité bancaire et la contribution à l'aménagement du territoire via le réseau des points de contact postaux.

Dans une première partie, nous détaillerons le contenu et les caractéristiques de ces missions que l'on peut qualifier d'« historiques » et expliquerons comment elles contribuent à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au niveau national, en répondant à certaines carences de marché qui, si elles n'étaient pas résolues, seraient sources d'inégalités entre citoyens, entre consommateurs et entre régions.

Mais le monde évolue. Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication bouleversent tout ce qui touche aux interactions (et donc à la cohésion) entre individus et entre territoires. Conscient de l'atout que représente la présence physique de La Poste au sein des territoires et la relation de confiance qui existe entre La Poste et les citoyens, l'État³ et les collectivités locales s'appuient sur le groupe pour répondre au mieux à certains besoins de leurs administrés. La Poste elle-même, de sa propre initiative, innove, adapte ses services et son réseau pour satisfaire les besoins de ces clients. Nous présenterons certaines de ces initiatives et les nouveaux partenariats engagés entre La Poste et l'État qui ont un impact sur la cohésion dans toutes ses dimensions, dans une seconde partie, avant de conclure.

2. Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la communauté.

3. Depuis la loi du 10 février 2010, La Poste est une société anonyme placée sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie. L'État détient 73,68 % du capital de La Poste et la Caisse des dépôts et consignations, 26,32 %. Les relations entre La Poste et l'État sont contractualisées dans le cadre de contrats d'entreprise pluriannuels.

1. Les quatre missions de service public « historiques » de La Poste et leur contribution à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale

Quatre missions de service public, au cœur de l'identité du groupe, ont été confiées à La Poste par l'État : le service universel postal, la contribution par son réseau de points de contact à l'aménagement du territoire, le transport et la distribution de la presse et enfin l'accessibilité bancaire.

Trois d'entre elles sont partiellement financées par une subvention publique. La Poste a ainsi reçu 130 millions d'euros en 2015 pour la mission de transport de la presse (montant qui ne couvre que très partiellement le déficit du compte presse de La Poste évalué à 506 millions d'euros en 2014 par l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), 170 millions d'euros *via* un abattement de taxes locales pour la mission d'aménagement du territoire (dont le coût est évalué à 242 millions d'euros pour l'année 2014 par l'ARCEP) et 235 millions d'€ pour la mission d'accessibilité bancaire (montant là encore inférieur au coût de la mission supporté par La Banque postale). Le coût net des obligations de service universel postal est actuellement entièrement supporté par l'opérateur.

Chacune de ces missions contribue à sa manière à l'atteinte des objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale (réduire les déséquilibres entre les territoires, les inégalités entre les populations, favoriser un développement harmonieux, équilibré de la nation).

1.1. *Le service universel postal*

1.1.1. Qu'est-ce que le service universel postal ?

Le service universel postal, défini par la directive européenne 97/67/CE, garantit à tout citoyen européen un service postal permanent, de qualité déterminée, en tout point du territoire, à des tarifs abordables. Il implique la distribution au domicile de toute personne et la collecte d'envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes, de colis jusqu'à 10 kilogrammes et d'envois recommandés et à valeur déclarée, *a minima* cinq fois par semaine, ainsi qu'un accès aux bureaux de poste et aux boîtes aux lettres, le respect de délais d'acheminement nationaux et transfrontières prédéterminés et des prix abordables orientés sur les coûts.

Les dispositions communautaires ont été transposées en droit national par la loi du 20 mai 2005, complétée par la loi du 9 février 2010. Le décret du 5 janvier 2007 a par ailleurs précisé le périmètre des offres entrant dans le

champ du service universel⁴ et fixé les critères d'accessibilité au réseau de points de contact au titre du service universel⁵.

Le législateur a fait le choix d'un service universel étendu en augmentant la fréquence de collecte et de distribution à six jours par semaine et en étendant les obligations de collecte et de distribution des colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes. De plus, le législateur français est allé au-delà de la simple « abordabilité » des services postaux en imposant une obligation de péréquation tarifaire des envois postaux égrenés (vendus à l'unité) émis et distribués en France métropolitaine. En d'autres termes, quelle que soit la destination de votre lettre sur le territoire national (qu'elle parcoure 10 ou 1 000 km), vous payez le même prix malgré un coût très différent supporté par l'opérateur postal.

1.1.2. En quoi contribue-t-il aux objectifs de cohésion ?

Le lien entre service universel postal et cohésion économique et sociale est clairement affiché. Comme l'énonce l'article L.1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), « le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire ». Cette affirmation mérite toutefois quelques éclaircissements.

Il convient tout d'abord de noter que les services postaux sont un instrument essentiel de communication et d'échanges pour les particuliers mais aussi, et surtout, pour les professionnels. De nombreux secteurs d'activité sont tributaires des services postaux pour leurs échanges avec leurs clients et leurs fournisseurs (factures, publicité) et pour l'acheminement de certaines marchandises qu'ils vendent ou qui entrent dans leur chaîne de production. D'après les chiffres du dernier rapport de l'Observatoire des activités postales (2014), sur les 12,7 milliards d'envois de correspondance distribués en France, plus de 83 % sont émis par des entreprises (à destination des particuliers ou d'autres entreprises). Sur le marché du colis, la grande majorité des colis standards sont également envoyés par des entreprises : en moyenne au niveau européen, 86 % des expéditions sont le fruit d'entreprises selon les données de *Copenhagen Economics* (2013).

En imposant une collecte et une distribution des objets postaux en tout point du territoire, ainsi qu'une présence physique universelle permettant l'accès aux services postaux sur l'ensemble du territoire (pour y déposer et y

-
4. Elle comprend *a minima* les envois (nationaux et transfrontières) de correspondance égrenés avec deux niveaux d'urgence, les envois de correspondance en nombre, les envois recommandés, les journaux et périodiques, les catalogues et autres imprimés, les colis postaux, les valeurs déclarées, un service de réexpédition et les cécogrammes (qui donne accès aux malvoyants aux communications physiques).
 5. L'art. R.1-1 du CPCE prévoit qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 km d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.

retirer – en cas d'échec de la distribution à domicile – des objets postaux), le service universel postal offre à chaque citoyen et à chaque entreprise la possibilité de s'installer là où il le désire et ainsi de contribuer au développement économique de chaque région. C'est en ce sens un outil de politique régionale, dans la mesure où le caractère universel et ubiquitaire du service postal permet de maintenir un tissu économique local en tout point du territoire.

Ensuite, en garantissant un certain niveau de qualité de service à des tarifs abordables et dans certains cas péréqués, le service universel postal tel que défini par la loi offre à tous, les moyens de communiquer et d'échanger, et notamment aux populations les plus démunies, favorisant ainsi la cohésion sociale et participant à la lutte contre l'exclusion liée à la pauvreté.

En effet, en l'absence de ces obligations de service universel, certaines zones ou certaines populations, trop coûteuses à desservir, ne seraient pas couvertes par un opérateur cherchant à maximiser ses profits⁶. Plus précisément, l'opérateur tarifierait ses prestations à des niveaux tels que certains consommateurs ne seraient plus en mesure de consommer ces services au regard de leurs revenus.

L'obligation de péréquation tarifaire imposée par le législateur français sur les flux égrenés, en contradiction flagrante avec le principe d'orientation des tarifs sur les coûts, répond à des objectifs d'équité et de cohésion sociale et territoriale. En effet, cette tarification uniforme des envois postaux sur l'ensemble du territoire est une forme de redistribution des revenus⁷ des usagers, comme l'ont démontré Boldron *et al.* (2010⁸).

Ces mesures trouvent une certaine justification dans la théorie égalitariste développée par Tobin (1970) qui laisse entendre que certains biens jugés essentiels car satisfaisant des besoins de base, doivent être mis à la disposition de tous, sans distinction de revenus, de situations ou d'autres considérations. Cet argument est souvent utilisé pour justifier l'universalité de l'offre de soins médicaux ou éducatifs mais peut également s'appliquer aux services postaux de base comme le soulignent Boldron *et al.* (2010).

6. Une autre stratégie de l'opérateur non contraint pour réduire ses coûts pourrait être de sacrifier la qualité de service.

7. Dans les secteurs des télécommunications ou de l'énergie, cette forme de redistribution des revenus passe par les tarifs sociaux.

8. Soulignons que ce sont précisément ces conditions sur les prix (abordabilité et péréquation pour certains services) qui font du service universel une réelle contrainte pour l'opérateur qui en a la charge. En effet, quel que soit le niveau de qualité exigé par ailleurs (que ce soit en termes de fréquence de collecte et de distribution, de délais d'acheminement des envois postaux et de présence physique), si l'opérateur peut facturer ses services à un tarif suffisamment élevé pour couvrir ses coûts et réaliser une marge raisonnable, il n'a aucun raison de refuser de fournir un tel service. Ainsi, on n'observerait pas de défaillance de marché du côté de l'offre. Toutefois, il est probable qu'une partie de la population serait exclue de la consommation de ces services au regard de leur contrainte budgétaire. Il est donc nécessaire d'imposer en plus des obligations de qualité, des contraintes sur les prix pour s'assurer que toute la population puisse accéder à ces services, jugés par ailleurs essentiels.

Cette forme de redistribution par les prix est également un moyen d'atteindre un *optimum* dit de second rang lorsque les pouvoirs publics ne sont pas en mesure (faute d'informations suffisantes) de mettre en place des transferts monétaires directs (ciblant spécifiquement les émetteurs et les destinataires les plus coûteux à desservir), comme l'ont démontré Broadway et Marchand (1995) ou Cremer et Gahvari (1996).

1.2. *La contribution à l'aménagement du territoire*

1.2.1. Les contours de la mission d'aménagement du territoire de La Poste

En complément de ses obligations de service universel, l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 modifiée par celle du 20 mai 2005, précise que La Poste contribue, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national.

Au titre de cette mission complémentaire, La Poste est soumise à des règles d'accessibilité plus contraignantes : « Sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ». La loi postale du 9 février 2010 ajoute que le réseau de La Poste « compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci ».

Pour remplir cette mission, La Poste adapte son réseau de points de contact en concluant des partenariats locaux publics ou privés, afin de rechercher la meilleure efficacité économique et sociale. Les partenaires de La Poste sont, d'une part, les communes ou les communautés de communes dans le cadre des agences postales communales ou intercommunales et, d'autre part, les commerçants, les artisans, les débitants de tabac, etc. dans le cadre des relais poste commerçants. Ces partenariats permettent d'améliorer l'accès aux services postaux grâce à la plus grande amplitude de leurs horaires d'ouverture. Leur développement en accord avec les élus locaux est au cœur de la politique d'évolution de la présence postale et participe au développement économique des territoires, en permettant le maintien ou la création de commerces en zone rurale.

1.2.2. En quoi contribue-t-elle aux objectifs de cohésion ?

Ces obligations conduisent à surdimensionner le réseau des points de contact postaux par rapport à la taille qu'il aurait dans un objectif purement commercial de maximisation des profits générés au sein de ce réseau. Fin 2014, le réseau des points de contact postaux comptait 17 051 points, dont 9 631 bureaux de poste en propre et 7 420 points partenaires. Plus de

la moitié des points du réseau se situe en « zone rurale », définie comme correspondant aux communes de moins de 2 000 habitants.

Une optimisation purement commerciale du réseau de La Poste aboutirait à un réseau d'environ 2 800 points de vente comme le mentionne le rapport Launay (2015). Le respect de l'obligation d'accessibilité au titre du service universel nécessite d'implanter 4 800 points supplémentaires (compte tenu des caractéristiques géographiques et démographiques de la France, le respect des obligations de service universel nécessite l'implantation de 7 600 points) et le réseau complémentaire qui permet de contribuer à l'aménagement du territoire, 9 400 points additionnels.

Le maintien d'un réseau surdimensionné se justifie, comme l'ont montré plusieurs études, par le fait que cette présence postale génère des externalités positives, notamment en matière d'attractivité économique mais également de cohésion sociale.

De façon générale, comme le soulignent Thisse et Wildasin (1992), « il est souvent bénéfique pour des entreprises ou des individus d'être situés à proximité immédiate d'établissements publics », comme les lieux d'interconnexion de moyens de transport, les écoles, les musées, les hôpitaux, les administrations publiques, y compris les bureaux de poste. Selon Zigelbauer *et al.* (2005), la présence d'établissements publics comme les tribunaux, les bibliothèques et les bureaux de poste, en attirant de potentiels consommateurs, est source d'activité économique et commerciale. Selon Boldron *et al.* (2008), la présence de services publics, et notamment de services postaux, dans les zones rurales attire davantage de services commerciaux. Plus récemment, Benabdelmoumène et Borsenberger (2014) ont montré que la présence postale avait un impact positif sur l'implantation des entreprises en zone rurale : la probabilité de trouver un commerce dans une commune rurale augmente si cette commune dispose d'un point de contact postal. En ce sens, les services postaux contribuent au développement économique des territoires.

Par ailleurs, les bureaux de poste sont souvent considérés comme des lieux entretenant le lien social, notamment en zone rurale, et le lien entre l'État et ses administrés. Pour Tolbert *et al.* (2001), ces lieux sont essentiels à la création d'un réseau social vivant permettant d'améliorer le sens et l'engagement civique des individus, et même de trouver un travail (en créant des réseaux informels de recherche d'emplois). Selon l'Observatoire de la réputation du groupe La Poste, en 2011, 61 % des Français et 66 % des professionnels ont fréquenté un bureau de poste. En 2013, 68 % des Français, 68 % des entreprises et 83 % des maires interrogés ont déclaré que La Poste « jouait un rôle important dans la cohésion de la société ».

Plusieurs études ont tenté de valoriser ces externalités en estimant la somme que les individus seraient prêts à payer pour maintenir ouvert certains bureaux de poste. Par exemple, NERA, *National Economic Research Associates* (2009) a estimé la valeur du réseau des bureaux de poste britanniques entre 2,3 et 10,2 milliards de livres sterling par an. Selon Johnson *et al.* (2012), il faudrait donner 50 livres par an à chaque Britannique pour qu'ils

acceptent une réduction des horaires d'ouverture des bureaux de poste de 192 à 112 heures par semaine.

1.3. *Le transport et la distribution de la presse écrite*

1.3.1. En quoi consiste cette mission de service public ?

Le dispositif général des aides publiques à la presse est fort ancien (dans son principe, il remonte à la période révolutionnaire) et est actuellement constitué d'un empilement d'aides diverses et variées, visant à promouvoir la diffusion de la presse et à préserver son pluralisme.

L'aide au transport postal de la presse, inscrite dans la loi du 2 juillet 1990, s'inscrit dans la panoplie des aides dites « indirectes » dont bénéficie le secteur de la presse écrite. Elle se traduit concrètement par des tarifs spécifiques accordés à la presse d'information politique et générale, aux quotidiens à faibles ressources publicitaires et aux publications titulaires d'un agrément de la Commission paritaire des publications et agences de presse⁹. Ces tarifs, inférieurs aux tarifs du service universel, sont censés « favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale ». Cette mission est encadrée par des accords pluriannuels entre l'État, La Poste et les éditeurs de presse. Les derniers en date, dits « accords Schwartz », couvrent la période 2009-2015.

L'État réfléchit à la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide au transport postal de la presse écrite, dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires très fortes et par des acteurs économiques – qu'il s'agisse des éditeurs comme de La Poste – devant faire face aux défis du numérique qui se traduisent notamment par une baisse de la diffusion.

Le gouvernement semble s'orienter vers le maintien de l'aide au transport postal de la presse, dans sa forme actuelle, pour la presse d'information politique et générale et pour une nouvelle catégorie de presse, la presse de « la connaissance et du savoir ». Une partie de l'aide bénéficiant jusqu'à présent à la presse de « loisir et divertissement » serait réorientée vers des actions en faveur de la modernisation et de la diffusion numérique de la presse, selon les déclarations de la ministre de la Culture et de la Communication, M^{me} Fleur Pellerin, devant les commissions des finances et des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale début novembre 2015.

9. La CPPAP associant des représentants de l'État et des éditeurs, est chargée d'émettre un avis, en fonction de divers critères, sur l'opportunité ou non d'accorder à une publication le bénéfice du dispositif des aides publiques à la presse.

1.3.2. En quoi contribue-t-elle aux objectifs de cohésion ?

La mission de transport et de distribution de la presse écrite participe à la cohésion économique, sociale et territoriale dans la mesure où, comme le service universel postal, elle contribue à donner à tous un accès à l'information, quelle que soit sa localisation sur le territoire national, y compris dans des zones reculées où l'accès à l'information *via* d'autres canaux (Internet, maison de la presse, télévision, etc.) est plus difficile.

Or, l'accès à l'information est essentiel à la cohésion sociale. C'est un moyen d'informer et d'éduquer les populations, de leur transmettre un sentiment d'appartenance à une communauté, d'accumuler du capital humain, d'échanger des idées et de débattre. Tous ces éléments sont sources de productivité et de croissance économique et participent au développement des démocraties.

1.4. *La mission d'accessibilité bancaire*

1.4.1. Description

La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Poste par la loi du 2 juillet 1990 s'exerce au travers du livret A de la Banque postale. Ce dernier est soumis à des obligations spécifiques, en plus des règles de fonctionnement de droit commun du livret A :

- la Banque postale est tenue d'ouvrir un livret A à toute personne physique, à toute association mentionnée au 5 de l'article 206 du code général des impôts, aux organismes d'habitation à loyer modéré, qui en font la demande, alors que les autres banques peuvent refuser l'ouverture d'un livret A ;
- le montant minimal des opérations individuelles de retrait ou de dépôt d'espèces est fixé à 1,50 euros, alors que le droit commun fixe ce seuil à 10 euros ;
- la Banque postale est tenue d'autoriser sur le livret A dans les conditions prévues par la réglementation générale, toutes les opérations listées par un arrêté du 4 décembre 2008 du ministère chargé de l'économie, notamment les domiciliations des revenus versés par les organismes publics et les virements et prélèvements de certaines opérations (minima sociaux, impôt sur le revenu, taxes diverses, factures de gaz et d'électricité, bailleurs sociaux, etc.)

1.4.2. En quoi contribue-t-elle aux objectifs de cohésion ?

Les spécificités du livret A de la Banque postale en font un support bancaire de dernier recours pour les populations en difficulté qui l'utilisent comme un véritable « porte-monnaie ». La faiblesse des encours d'une majorité des livrets A de la Banque postale témoigne bien de cette réalité. Selon

l'Observatoire de l'épargne réglementée (rapport annuel 2013), fin 2012, sur plus de 19 millions de livrets A détenus par les personnes physiques, plus de 54 % ont un encours inférieur à 150 euros et représentent 0,42 % des encours et près de 47 % des opérations effectuées sur les livrets A.

En permettant à chaque résidant, y compris les plus démunis, de bénéficier aux guichets de La Poste d'une prestation de domiciliation de ses revenus, de retrait d'argent liquide et de moyens de paiement, la Banque postale offre au plus grand nombre un accès à des services bancaires, luttant ainsi contre l'exclusion bancaire et financière dont les conséquences économiques et sociales peuvent être graves.

En effet, le fait de ne pas posséder de compte courant va fortement compliquer le quotidien des personnes concernées et avoir des conséquences à plus long terme. Cela signifie ne pas pouvoir percevoir de revenus sous forme électronique (salaire, pensions de retraite, allocations sociales), ne pas pouvoir déposer son argent en lieu sûr mais également ne pas pouvoir bénéficier des moyens de paiement scripturaux qui lui sont associés. Cela signifie également de pas pouvoir bénéficier de produits comme le crédit ou les produits d'épargne.

Les conséquences strictement économiques du nonaccès aux services financiers ont des répercussions sociales dans la mesure où, comme le relève Tasqué (2011), « ceux-ci sont devenus non seulement un préalable à toute inclusion économique mais également une condition de citoyenneté ». Dans certains pays, cette absence de compte bancaire peut même empêcher l'accès au logement (l'absence de chéquier peut en effet être perçue négativement par un propriétaire qui en déduira un risque important d'impayé) et à l'emploi¹⁰.

On retrouve ce lien entre l'exclusion bancaire et l'exclusion sociale dans la définition même de l'exclusion bancaire donnée par le centre Walras : « Une personne se trouve en situation d'exclusion bancaire et financière lorsqu'elle subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires et financières qui ne lui permet plus de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne. »

La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Poste *via* le livret A de la Banque postale, en luttant contre l'exclusion bancaire et *in fine* contre l'exclusion sociale, sans stigmatiser les populations les plus fragiles (absence de sélection de la clientèle et accueil de la population fragile), participe donc bien aux politiques de cohésion sociale.

Pour remplir sa mission, la Banque postale bénéficie du maillage territorial de La Poste. De ce fait, elle contribue également à la cohésion territoriale, ses produits et services étant accessibles en tout point du territoire, y

10. En France, le code monétaire et financier dispose que le paiement des traitements et salaires doit être effectué par chèque, virement ou carte de paiement au-delà d'un montant de 1 500 euros net par mois.

compris en zone rurale et dans les quartiers prioritaires où les autres réseaux bancaires sont moins présents.

2. Quelques initiatives « citoyennes » de La Poste qui participent aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale à l'ère numérique

Les changements induits par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ont non seulement profondément modifié les usages, les besoins et les préférences des individus en la matière mais bouleversent également tout ce qui touche aux interactions (et donc à la cohésion) entre individus et territoires.

Internet modifie non seulement la façon de s'informer et d'échanger des informations, mais également d'acquérir des biens physiques (avec le développement du commerce électronique). Les nouvelles formes d'accès à distance aux biens et services semblent atténuer le besoin de proximité physique : la fréquentation et les transactions réalisées dans les bureaux de poste, les agences bancaires ou encore les magasins de détail se réduisent tandis que les services en ligne se développent ; les abonnements à la presse en ligne se substituent aux abonnements à la presse papier. En outre, comme le souligne Borsenberger (2014), l'utilisation croissante des canaux numériques, au détriment parfois de la fréquentation des lieux physiques de vente, rend de plus en plus coûteux le maintien d'une infrastructure physique de proximité, qui devient de plus en plus disproportionnée au regard des besoins et des usages actuels.

La dématérialisation des envois de correspondance bouleverse en profondeur le modèle d'affaires du groupe, dont le cœur de métier historique était fondé sur la distribution du courrier. Entre 2006 et 2014, le volume de courrier adressé a diminué de 22 %. L'augmentation de l'activité colis, liée au développement du e-commerce, ne compense pas le manque à gagner de l'activité courrier.

Dans ce contexte, le groupe La Poste adapte ses offres, y compris celles relevant de ses missions de service public aux attentes des usagers et à l'évolution des technologies, renforçant ainsi son rôle en matière de cohésion économique, sociale et territoriale. En outre, dans le cadre du contrat d'entreprise signé avec l'État le 1^{er} juillet 2013, couvrant la période 2013-2017, La Poste s'est engagée à étendre ses engagements citoyens en faveur du développement des territoires et des entreprises, des populations les plus fragiles, contribuant ainsi par de nouvelles actions à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale.

C'est ainsi que le groupe La Poste a pris l'initiative de devenir un acteur stratégique dans des domaines aussi divers que l'économie numérique, l'économie sociale et solidaire, la *silver economy*, la transition énergétique et la logistique de proximité, aux côtés d'acteurs publics et privés, locaux et nationaux. En prenant pied sur ces nouveaux territoires, le groupe entend

répondre aux attentes de ses parties prenantes en poursuivant ses missions essentielles qui gardent toute leur pertinence à l'ère du numérique : faciliter les échanges, participer au maintien de l'unité territoriale, favoriser le développement des territoires, contribuer au lien social, préserver le secret et la sécurité des correspondances.

2.1. *Un nouveau réseau*

Face à la baisse de la fréquentation de certains bureaux de poste et à une présence parfois insuffisante dans certaines zones en raison des évolutions démographiques, La Poste réorganise son réseau pour répondre au mieux aux attentes de ses clients (en termes de localisation, d'horaires d'ouverture, d'accessibilité à l'offre – notamment *via* le développement du canal numérique au sein des points de contact).

Dans le cadre du contrat de présence territoriale 2014-2016 signé le 16 janvier 2014 par La Poste, l'État et l'Association des maires de France, de nouveaux points de contact de proximité, au format innovant, sont développés, y compris dans les zones urbaines sensibles et les quartiers prioritaires.

Dans les zones rurales et périurbaines, les mutualisations sont renforcées en s'appuyant sur des partenariats novateurs, sur un schéma « gagnant-gagnant », avec des commerçants, mais également des administrations et d'autres services publics.

Un exemple : les maisons de services au public. Dans le rapport du député du Lot, Jean Launay précité, figure l'idée de transformer des bureaux de poste ruraux en véritables lieux d'accueil, d'information et d'orientation à destination des usagers des services publics et de développer ainsi de nouvelles synergies avec d'autres administrations ou services publics (tels que EDF, la CAF, Pôle emploi, etc.). Ces maisons de services au public seraient des lieux où l'on pourrait à la fois aller chercher son courrier et être accompagné dans la gestion de ses dossiers administratifs, grâce aux agents et aux équipements dédiés.

La Poste s'est donc engagée auprès de l'État pour aider ce dernier à atteindre (plus rapidement que prévu) l'objectif qu'il s'est fixé de créer 1 000 maisons de services au public dans les prochaines années. Cent maisons de services au public hébergées dans des bureaux de poste devraient ouvrir d'ici fin 2015¹¹ et 400 supplémentaires d'ici décembre 2016.

En ouvrant son réseau de bureaux de poste aux opérateurs et aux collectivités publiques souhaitant y proposer leurs propres services, le groupe La Poste mutualise les services au public et lutte contre les inégalités d'accès des services au public. Pour les opérateurs et collectivités publiques,

11. Les premières inaugurations ont eu lieu en octobre 2015 dans les départements du Lot, de l'Ardèche, du Lot-et-Garonne et de l'Ille-et-Vilaine.

l'intérêt de ces maisons se trouve dans la mise en commun de moyens matériels et humains, optimisant ainsi la qualité des services rendus. Les guichetiers de ces bureaux de poste bénéficieront d'une formation auprès des opérateurs partenaires pour être en mesure de répondre parfaitement aux besoins de la population.

La Poste a également pris le parti d'aller plus loin dans sa mission et a décidé de mettre à disposition des usagers des équipements connectés dans ses bureaux de poste. Une initiative qui devrait contribuer à réduire la fracture numérique et à faire des bureaux de poste des lieux de passage et d'information dans les zones fragiles.

2.2. De nouveaux services en matière de communications et de proximité

Face aux mutations sociétales relatives à l'usage du courrier et au développement des échanges électroniques de toute nature, La Poste a déjà lancé de nombreux produits et services accessibles en ligne. À titre d'exemple, La Poste a créé la lettre en ligne pour faciliter les échanges et les communications ; pour promouvoir le développement du e-commerce, source de croissance de l'activité colis, elle a développé une gamme d'envois de petites marchandises, une offre d'expédition et de retour des colis en boîte aux lettres.

Au-delà de sa propre transformation numérique, La Poste se pose en acteur légitime de la transformation numérique de la société. S'appuyant sur ses atouts, son ambition est de devenir un opérateur universel des échanges physiques et numériques, au service de tous, un tiers de confiance qui crée du lien, simplifie et sécurise la vie quotidienne des particuliers et des entreprises dans le monde physique et numérique.

L'action de La Poste dans le domaine numérique s'organise autour des concepts :

- de l'identité numérique, qui regroupe les éléments qui me définissent en tant qu'individu numérique ;
- la gestion des données personnelles, notamment les documents qui sont collectés (automatiquement ou manuellement) dans mon coffre-fort numérique et les données issues de mes objets connectés ;
- le flux d'informations, qui agrège les éléments importants de ma vie numérique issus du coffre-fort numérique Digiposte et de mes objets connectés, et en option d'applications tierces.

Cette plate-forme appelée « *Loggin La Poste* » a pour objectif de redonner aux utilisateurs (patients, étudiants, salariés, citoyens...) le contrôle sur la divulgation et l'utilisation qui est faite de leurs données et de gérer à distance

leur vie personnelle et administrative, en toute sécurité grâce à l'identité numérique de La Poste (service gratuit d'identification¹²).

La Poste se développe également sur les marchés de l'e-administration (dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique) en portant une grande attention à la protection des données personnelles. En effet, sur tous ces marchés émergents, dont les potentiels de développement sont fondés sur la confiance des usagers et l'exploitation des données personnelles (deux facteurs qui peuvent s'avérer antinomiques), la question de la protection de la vie privée des individus est cruciale. Elle participe ainsi pleinement à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie « d'État plate-forme » (stratégie qui repose sur l'échange de données entre les administrations afin de fournir à l'utilisateur de nouveaux services numériques et lui éviter de remettre la même pièce justificative à différents organismes publics). Le groupe a en effet été retenu par l'État (avec deux autres organismes) pour fournir des identités numériques dans le cadre de France Connect, le système d'authentification unique pour accéder à tous les services publics en ligne qui sera lancé en 2016.

Dans cet environnement de plus en plus numérique, le groupe reste convaincu de l'importance de la dimension physique dans les relations entre les individus. Il développe donc, en parallèle, de nouveaux services à domicile, en s'appuyant sur l'un de ses actifs, le réseau des facteurs, répondant ainsi aux besoins de proximité suscités par les mutations démographiques et sociétales (vieillesse de la population, étalement urbain, enjeux environnementaux, modernisation de l'action publique). Équipés d'un smartphone, les facteurs peuvent désormais recueillir des informations, dialoguer, récupérer des fichiers, prendre des photos, etc. S'appuyant sur ce vaste réseau de facteurs connectés qui sillonnent le territoire national six jours sur sept, sept nouveaux « services facteurs » sont proposés : la remise et la collecte « commentées » (c'est-à-dire accompagnées d'explications fournies par le facteur) d'objets (comme les détecteurs de fumée), de documents, de dons, de cadeaux, d'échantillons, etc. ; la collecte d'informations par les facteurs pour le compte de tiers (enquête de satisfaction, enrichissement des bases de données, identification des personnes fragiles, études de marché, etc.) ; l'établissement d'un diagnostic ou le relevé de constatations (relevage de compteurs, vérification d'identité, pré-constat de sinistre, pré-diagnostic énergétique des logements¹³, etc.) ; le portage de proximité (courses alimentaires, médicaments, biens culturels, pressing, etc.) ; l'installation et la mise en main d'équipements (comme par exemple

12. Ce service permet à chaque Français de certifier de son identité en ligne après que celle-ci ait été vérifiée par le passage du facteur au domicile.

13. Un exemple de l'engagement du groupe pour favoriser la transition énergétique est la signature, par le conseil général de Vendée et le groupe La Poste, d'un partenariat de recherche et développement pour accompagner la transition énergétique du grand public en informant et en sensibilisant les particuliers propriétaires pour la rénovation énergétique de leurs logements.

les décodeurs TNT) ; la collecte et le recyclage (de papiers, cartons, capsules de café usagées, etc.) ; un service de vigie des personnes et des biens.

Le groupe s'investit également sur le marché de la e-santé, ensemble de moyens permettant d'améliorer l'accès aux soins, la qualité des prises en charge et l'autonomie des patients. Grâce à Docapost, filiale du groupe, La Poste est le premier hébergeur de données de santé en France avec plus de 39 millions de dossiers créés et gérés pour le compte de l'ordre des pharmaciens¹⁴.

Plus globalement, le groupe s'engage dans ce que l'on appelle la *silver economy*, l'économie des séniors confrontés à des problèmes de dépendance ou de perte d'autonomie. À titre d'exemple, La Poste a signé en 2013 le contrat relatif au développement de la *silver economy* déployé conjointement par le ministère du Redressement productif et le secrétariat d'État aux personnes âgées. Dans ce cadre, le groupe La Poste a développé une offre spécifique de produits et services à destination des séniors¹⁵.

2.3. *La lutte contre l'exclusion bancaire renforcée et une contribution accrue au développement économique des territoires*

La Banque postale renforce également son action de lutte contre l'exclusion bancaire et sociale. Dans le cadre du contrat d'entreprise, elle s'est engagée à mettre en œuvre des actions d'information et de sensibilisation des personnes en situation de fragilité financière en leur proposant les produits et services les plus adaptés, notamment en termes d'accès à des moyens de paiement modernes et peu coûteux. En particulier, l'offre d'une gamme de moyens de paiement alternatifs au chèque et le recours à l'usage des opérations dématérialisées feront l'objet de promotion par la Banque postale, notamment auprès des détenteurs d'un livret A, si leur situation le justifie. Elle facilite également l'accession sociale à la propriété en proposant

14. Concrètement, ce dossier recense pour chaque patient qui l'accepte, tous les médicaments qui lui ont été prescrits au cours des quatre derniers mois. Il donne également une vue d'ensemble des traitements d'un patient aux professionnels de santé. Autour du dossier, La Poste développe de nouveaux services clés en matière de santé publique pour diffuser des alertes sanitaires, retirer des lots de médicaments de la vente ou encore assurer une veille sanitaire.

15. On peut notamment citer Portéo, un service de portage à domicile de biens culturels et de médicaments par les facteurs ; Cohésio, un service de visites ponctuelles ou récurrentes des facteurs chez les personnes fragiles ou isolées ; Relevéo, un service de relevé d'index de consommation ; le réseau Onéla en partenariat avec le groupe Colisée, quatrième acteur français des maisons de retraite, véritable conciergerie disponible sur abonnement qui intègre notamment l'offre Cohésio ; ou encore la tablette Ardoiz qui propose tous les services d'une tablette classique et un ensemble d'applications préinstallées et sélectionnées par La Poste, dont notamment un service permettant de rester en contact avec ses proches.

des prêts adaptés aux moyens des personnes modestes. La Banque postale s'engage aussi en matière de prévention et de lutte contre le surendettement, notamment *via* la promotion du microcrédit. Ces points s'inscrivent en particulier dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté présenté par le gouvernement le 21 janvier 2013.

La Banque postale contribue par ailleurs encore davantage au développement des territoires en étant présente depuis 2013 sur le marché du financement des collectivités locales et des hôpitaux. La Banque postale et la Caisse des dépôts ont créé le 27 mars 2013 la Banque postale collectivités locales, détenue à 65 % par la Banque postale et à 35 % par la Caisse des dépôts. Cette filiale assure des prestations de services en lien avec la commercialisation des crédits.

Deux ans après le lancement de son offre de financement au secteur public local, la Banque postale est devenue un prêteur de référence sur ce marché concurrentiel, avec près de 6 milliards d'euros octroyés en 2014. Sa gamme complète de financement – lignes de trésorerie, prêts relais, prêts moyen/long terme – s'adresse aujourd'hui à l'ensemble des acteurs publics locaux¹⁶.

La Banque postale soutient également activement le développement des territoires en finançant les projets d'entreprises de toute taille (TPE, PME, grandes entreprises) dans des secteurs très diversifiés (industrie, transport, commerce de gros ou de détail, construction, viticulture, services, etc.) *via* des offres de prêts classiques et en s'associant avec des acteurs comme Bpifrance¹⁷, Oséo, etc.

Enfin, soulignons que, du fait d'une communauté de valeurs (telles que l'engagement, la solidarité, l'innovation sociale, la lutte contre les exclusions), la Banque postale est un partenaire historique du monde associatif et des acteurs de l'économie sociale et solidaire¹⁸ qui par le dynamisme de leurs actions participent à l'attractivité des territoires, tout en étant créateur d'activité et d'emplois.

La Banque postale compte aujourd'hui parmi ces clients 423 000 entreprises, professionnels, acteurs de l'économie sociale et du secteur public local, de toute taille, ainsi qu'une association sur trois, deux mutuelles sur trois, deux bailleurs sociaux sur trois.

16. Près de la moitié des communes qu'elle accompagne sont des villes de moins de 5 000 habitants.

17. La Banque postale a signé le 18 février 2015 une convention de partenariat avec Bpifrance dont l'objectif est de permettre aux PME et TPE d'accéder à une offre complète et adaptée à leurs besoins. Dans le cadre de ce partenariat, la Banque postale pourra solliciter Bpifrance pour cofinancer les projets d'investissements, d'innovation ou d'exportation de ses clients-entreprises. Cette convention permet aussi à la Banque postale de bénéficier de la garantie de Bpifrance pour faciliter les crédits aux TPE comme aux PME, pour des prêts allant désormais jusqu'à 200 000 € contre 100 000 € auparavant.

18. La Banque postale est partenaire de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) non lucratifs depuis 2012.

2.4. *Un engagement sociétal en matière de développement durable*

La Poste s'engage depuis dix ans pour réduire son empreinte environnementale sur plusieurs fronts : l'immobilier, le transport, la distribution, la gestion de l'énergie et des matières premières. L'enjeu pour le groupe est double : réussir sa propre transition énergétique puis, grâce aux savoir-faire acquis, se positionner comme un acteur apportant des solutions nouvelles pour accompagner la transition énergétique des entreprises, des collectivités et des particuliers.

L'engagement du groupe en la matière se concrétise par l'accompagnement des collectivités à différents égards : la sensibilisation des citoyens à la rénovation énergétique de leur logement et aux bons gestes de tri, le ciblage des populations prioritaires à accompagner sur les questions d'énergie et de dépendance, la recherche de solutions sur la logistique urbaine durable, l'éco-mobilité des citoyens et des salariés, l'efficacité énergétique et, enfin, l'économie circulaire¹⁹.

En matière de logistique urbaine, le groupe se veut également un interlocuteur privilégié des collectivités locales, grâce à sa connaissance fine du terrain et des modèles économiques des services de distribution. La Poste mène ainsi plusieurs expérimentations dans plusieurs agglomérations (notamment lyonnaises, lilloises) pour aider les pouvoirs publics à réduire la congestion urbaine, la pollution atmosphérique et sonore, tout en maintenant les commerces de proximité en centre-ville et un haut niveau de qualité de services rendus aux résidents.

Le groupe se mobilise également auprès des particuliers et des entreprises. Par exemple, pour accompagner les particuliers dans cette transition énergétique, la Banque postale propose une large gamme de solutions de financement de la rénovation énergétique des bâtiments et de la mobilité durable. La filiale immobilière du groupe, Poste Immo, forte de son expérience en matière de rénovation de bâtiments propose désormais des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'expertise de parc immobilier aux entreprises. En matière de transport durable, s'appuyant sur l'expertise de ses filiales Greenovia et Mobigreen, le groupe propose des conseils en mobilité éco-responsable, des formations à l'éco-conduite, met en place des systèmes d'autopartage, une offre de location de vélos électriques et participe à l'élaboration des plans de déplacements entreprise (PDE), etc. Pour favoriser l'économie circulaire, qui vise à réemployer ou recycler les produits consommés et à privilégier des circuits courts, La Poste propose depuis 2012

19. À titre d'exemples, on peut citer les partenariats signés par les régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire. Dans le premier cas, les facteurs sont allés à la rencontre des habitants pour les informer des aides publiques à leur disposition pour rénover leur habitat ; dans le second cas, des postiers sont formés pour réaliser eux-mêmes un pré-diagnostic (effectué hors des tournées classiques) pour évaluer la performance énergétique des habitats.

un service de collecte de papiers de bureau par les facteurs (offres Recy'go et Recy'go Primo pour les petites entreprises) qui sont ensuite triés et recyclés par des partenaires de l'économie sociale et solidaire, puis revendus à des papetiers situés sur le territoire²⁰.

Conclusion

Fort de ses valeurs qui font partie de son histoire et qui guident son action (l'ouverture, la considération, l'équité, l'accessibilité, la proximité et le sens du service), le groupe La Poste entretient depuis toujours une relation de confiance quotidienne avec les Français qui en fait un acteur privilégié pour répondre aux objectifs de cohésion de la puissance publique.

Les quatre missions de service public historiques confiées par l'État à La Poste y contribuent pleinement en permettant un accès universel non seulement aux services postaux et bancaires mais également à l'information (véhiculée par la presse écrite). Par sa présence, La Poste contribue au dynamisme et au développement économique des territoires. Certaines caractéristiques de ses offres en font de véritables outils de redistribution des richesses.

Pour faire face aux mutations de la société (sur le plan technologique, démographique, environnemental, etc.) qui se traduisent notamment par une baisse des volumes de courrier (cœur de métier historique du groupe) qui affecte la rentabilité du groupe et met à mal le financement du service universel postal, par une baisse de la fréquentation des bureaux de poste qui renchérit le coût de cette infrastructure physique dimensionnée pour répondre à des missions de service public et questionne le besoin de proximité physique à l'ère numérique, La Poste adapte ses services.

In fine, les nouveaux services proposés par La Poste ne font que renforcer le rôle qu'elle joue dans le maintien, voire la promotion, de la cohésion tant économique que sociale sur l'ensemble du territoire national.

Elle participe également pleinement à la transformation numérique de la société, au côté de l'État stratège qui cherche à mettre en place un écosystème favorable au développement des initiatives privées des acteurs de l'économie numérique.

À terme, si le marché s'avérait défaillant et ne garantissait pas à tous l'accès aux nouvelles opportunités qui apparaissent avec le développement de l'économie numérique, si certains territoires ou citoyens restaient en marge de cette révolution, menaçant la cohésion sociale et territoriale, l'État pourrait être amené à définir de nouvelles missions de service public, en phase avec les spécificités de cette nouvelle économie, et éventuellement s'appuyer sur les atouts de La Poste pour répondre à ces défaillances. Mais

20. Cette boucle vertueuse a permis de collecter 16 000 tonnes de papier auprès de 2 600 clients en 2014.

il est encore trop tôt pour savoir si une telle intervention de l'État est nécessaire.

Réguler prématurément et instaurer des missions de service public alors que le marché pourrait pourvoir de lui-même aux besoins des utilisateurs pourraient s'avérer contre-productif, en créant des barrières à l'entrée, en réduisant les incitations à innover et en mobilisant des fonds publics limités.

Références bibliographiques

- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), 2014, *Observatoire annuel des activités postales en France – Année 2013, Les actes de l'ARCEP*, 16 octobre.
- BOLDRON, F., DEWULF K. *et al.*, 2008, « Accessibility of the postal retail network, social cohesion and economic development », dans M. A. Crew et P. R. Kleindorfer (dir.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 47-59.
- BOLDRON F., CREMER H., DE DONDER P., JORAM D. et ROY B., 2010, « Coûts et bénéfices sociaux des obligations de service universel dans le secteur postal », dans *Libéralisation et services publics : économie postale*, Paris, Economica.
- BOLDRON F., JORAM D., LÉCOU S. et ROY B., 2010, « Les fondements économiques et la mise en œuvre d'une mission d'accessibilité bancaire. Le cas du livret A en France », dans *Libéralisation et services publics : économie postale*, Paris, Economica.
- BORSENBURGER C., 2014, « Accessibility/Proximity in the Digital Age: What does it mean for postal networks and postal services », dans M. A. Crew et T. J. Brennan (dir.), *The Role of Postal Service in a Digital Age*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 267-279.
- BROADWAY R. et MARCHAND M., 1995, « The use of public expenditures for redistributive puposes », *Oxford Economics Papers*, n° 4, p. 45-59.
- Copenhagen Economics, 2013, *E-commerce and delivery—A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*, 15 juillet.
- CREMER H. et GAHVARI G., 1996, « In-kind transfers, self-selection and optimal tax policy », *European Economic Review*, n° 41, p. 97-114.
- JOHNSON D., JACKSON J. et NASH C., 2012, « The Wider Value of Rural Rail Provision », *Working Paper*, Université de Leeds, juillet.
- La Poste, mars 2013, « Baromètre national des partenariats. Perceptions croisées des agences postales communales et des relais poste habitants, élus et commerçants ». —, février 2014, « Observatoire de la réputation ».
- LAUNAY J., 2015, *Rapport d'information sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter*, rapport n° 2495, janvier.
- National Economic Research Associates (NERA), 2009, *The social value of the Post Office network*, Londres, NERA Economic Consulting, 5 août.

Observatoire de l'épargne réglementée, juillet 2013, *Rapport annuel 2012*.

Postwatch Scotland, 2006, « The importance of rural post offices: an assessment of the economic and social role of post offices in remote rural Scotland », septembre.

TASQUÉ S., 2011, « La lutte contre l'exclusion bancaire des particuliers. Une perspective franco-américaine », *Revue de l'IRES*, n° 70, p. 61-88.

THISSE J.-F et WILDASIN D. E., 1992, « Public facility location and urban spatial structure: equilibrium and welfare analysis », *Journal of Public Economics*, vol. 48, n° 1, p. 83-118.

TOBIN J., 1970, « On limiting the domain of inequality », *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n° 2, p. 263-277.

TOLBERT C. M., LYSON T. A. et IRWIN M. D., 1998, « Local Capitalism, Civic Engagement and Socioeconomic Well-Being », *Social Forces*, vol. 77, n° 2, p. 401-427.

— et NUCCI A. R., 2001, « Civic Community in Small-Town America: How Civic Welfare is Influence by Local Capitalism and Civic Engagement », Washington, Center for Economic Studies.

ZIGELBAUER R., RYAN B. et GRABOW S., 2005, « The Importance of Government Facilities in Downtowns: An Analysis of Business Establishments in Wisconsin's County Seats », *Let's Talk Business*, n° 111.

Chapitre 19

État stratège et transition énergétique Vers une démocratie énergétique ?

Gérard MAGNIN*

La politique énergétique de notre pays est interrogée par une série de faits : réduction rapide des coûts des énergies renouvelables lesquelles occupent désormais le premier rang dans les capacités additionnelles de production électrique dans le monde ; tendance baissière des consommations énergétiques en Europe ; entrée en scène des géants du numérique comme des start-up dans la sphère énergétique ; apparition de solutions de stockage de l'électricité visant un marché de masse avec des perspectives de réduction de coûts très significatives ; premier mouvement de désinvestissement dans le charbon et début de réorientation des investissements vers les renouvelables ; nucléaire à la peine et à coûts croissants ; chute marquée et durable des prix du pétrole ; renforcement de la contrainte climat après le succès politique de la COP 21 en décembre dernier. Un des résultats sera, à n'en pas douter, une accélération de la croissance des énergies renouvelables dans le monde. Celles-ci constituent en effet, avec l'efficacité énergétique, la réponse de masse principale sinon unique au changement climatique parce qu'elles sont à disposition de l'immense majorité des pays du monde et à même d'être activées rapidement. Nous sommes entrés dans une période très différente de celle des décennies précédentes. C'est dans ce contexte qu'a été votée à l'été 2015 la loi relative à la transition énergétique et pour la croissance verte (LTECV).

La politique énergétique d'un pays n'est jamais purement énergétique. Elle reflète ce qu'est ce pays : son histoire, sa vision du futur, son ambition pour lui-même et dans le monde, sa politique de défense, sa politique industrielle, son degré de sensibilité aux changements technologiques et sociétaux, sa culture publique, ses modes de gouvernance, parmi lesquels le niveau de confiance qu'il accorde ou non aux échelons décentralisés, aux acteurs de l'économie ainsi qu'aux citoyens.

Power désigne en anglais, à la fois la puissance, le pouvoir et l'électricité. Comment un État stratège façonné par des choix centralisés peut-il renforcer le nécessaire *empowerment* – la capacité d'agir – de la société qui

* L'auteur s'exprime à titre personnel dans cet article finalisé en janvier 2016.

est une condition essentielle à l'entrée enthousiaste de notre pays dans le paradigme énergétique du XXI^e siècle tel qu'il se dessine aujourd'hui ?

Nous avons choisi de tenter de répondre à la question posée en procédant ainsi :

- dans un premier temps, examiner ce que dit à ce sujet la LTECV ;
- ensuite, nous interroger sur la pertinence des orientations contenues dans cette loi, au regard de ce qui se passe dans le monde, en Europe et sur les territoires ;
- enfin se demander à quelles conditions et dans quelle mesure, notre État, eu égard à sa nature et à son histoire, est en mesure de s'engager dans une logique d'*empowerment* de la société.

Dans cet article, nous ferons beaucoup référence à l'électricité qui pourtant ne représente que 20 % environ des consommations finales d'énergie. La raison est la suivante : c'est la politique électrique qui, dans les faits, surdétermine l'organisation énergétique d'un pays.

1. La loi relative à la transition énergétique et la croissance verte, une étape dans notre histoire énergétique

Cette partie n'a pas prétention à s'intéresser à l'ensemble de la loi. Elle se concentre sur le trépied formé par la maîtrise de la demande, les énergies renouvelables et les acteurs du monde énergétique, en particulier les nouveaux acteurs. Pourquoi ? Parce que les actions relatives à la maîtrise de la demande comme celle relatives aux énergies renouvelables font généralement appel à des technologies de petite et moyenne taille, appropriables par des professions et des acteurs très divers et dispersés, appartenant souvent à des domaines extérieurs à la sphère traditionnelle des entreprises énergétiques.

1.1. *Les objectifs visés*

La loi énonce dans son article premier une série d'objectifs démontrant une nette volonté de réorientation.

Si la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 figurait déjà dans les lois Grenelle (2009 et 2010), un objectif intermédiaire de 40 % entre 1990 et 2030 est à présent affiché, conforme aux objectifs européens et (presque) en ligne avec les engagements de la COP 21.

Du côté de la demande, un objectif de « réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012, avec un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 », a été retenu, la « diminution de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles visée étant de 30 % en 2030 ». Nous ne sommes plus dans une perspective d'atténuation du *rythme* de croissance des consommations énergétiques ni même dans une *stagnation*. La loi vise désormais une trajectoire de *décroissance* significative des

consommations, laquelle ne peut s'appuyer que sur des efforts d'efficacité et de sobriété de toutes les formes d'énergie. Cela est particulièrement le cas dans le secteur résidentiel tertiaire puisqu'il s'agira de « disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050 ».

Les inflexions visées sont également importantes du côté de l'offre. Le choix a été fait de ne plus mettre nos œufs dans le même panier. La forte part du nucléaire dans notre mix énergétique, sans équivalent dans le monde, considérée fréquemment comme une garantie de robustesse, peut en effet se révéler source de fragilité dans un monde incertain et changeant. La loi acte « la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ». Concomitamment, il s'agit de « porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 » dont « 40 % de la production d'électricité ». « Les départements d'outre-mer devront viser l'autonomie énergétique à l'horizon 2030 avec, comme objectif intermédiaire, 50 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020. »

En termes d'objectifs stratégiques, la loi semble donc être au rendez-vous. C'est même la première fois qu'une loi embrasse la quasi-totalité du champ énergétique et réunit dans un même corpus des éléments qui, lorsqu'ils existaient, figuraient antérieurement dans des textes adoptés successivement. Ce qui est en jeu dès à présent, c'est de passer progressivement d'un paradigme dominant à un autre, c'est-à-dire mettre en œuvre une transition énergétique.

1.2. *Une approche nouvelle*

L'article 1 de la LTECV ne se limite pas à des objectifs quantifiés. Il contient un paragraphe qui adresse la méthode: « Pour concourir à la réalisation de ces objectifs, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les citoyens associent leurs efforts pour développer des territoires à énergie positive. » S'ensuit une définition dudit « territoire à énergie positive ». Il « est un territoire qui s'engage dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux ». « [I] doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement. »

Du chemin a été parcouru depuis que l'auteur, il y a moins de dix ans avait rencontré les pires difficultés à faire admettre la pertinence du niveau local et régional dans la politique énergétique, lors de travaux sur « les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 » (Syrota,

2007), conduits dans le cadre du Comité d'analyse stratégique (devenu depuis France Stratégie).

Nous vivons en un temps où les politiques publiques ne trouveront leur légitimité et donc leur efficacité que si elles sont partagées, au travers d'invitations à « faire ensemble » chaque fois que cela est possible. C'est pourquoi il y a une réelle pertinence à relier l'action dans de domaine de l'énergie à d'autres préoccupations territoriales, qu'elles se nomment : développement local, identité territoriale, emploi réparti, lien social ou encore mobilisation de l'épargne locale aux fins de projets locaux.

Il serait illusoire de penser que la totalité de la réponse aux défis énergétiques se trouverait entre les mains de « territoires à énergie positive ». Mais il serait vain de penser que la réponse échappera à une réappropriation par la société de la question énergétique, tant celle-ci est consubstantielle à la vie quotidienne individuelle comme à la vie de l'humanité sur la planète. En se responsabilisant sur sa consommation et sur la production de l'énergie dont on a besoin, au niveau individuel, familial, territorial, entrepreneurial, on contribue à l'amélioration de ses propres conditions de vie dès aujourd'hui. On voit le bout de ses actes. On prend part ainsi, même très modestement, au mouvement global de résolution de problèmes planétaires, qu'il s'agisse du changement climatique, des tensions géopolitiques, de l'accès de tous à l'énergie et de la réduction des inégalités dans le monde. La recherche d'une plus grande autonomie énergétique à tous niveaux et en tous domaines, loin de constituer un repli sur soi, est une marque de responsabilité sociétale. Au niveau territorial, cela fait sens – très au-delà de la seule dimension énergétique – de réunir des acteurs de tous secteurs, publics, privés et coopératifs, autour de tels projets qui transcendent généralement les postures nationales. Il n'y a qu'à voir l'engouement des élus ruraux, majoritairement de l'opposition au moment où sont écrites ces lignes et dont les partis d'appartenance se sont opposés à la LTECV, se porter candidats aux appels à projets lancés par le ministère ou les régions relatifs aux « territoires à énergie positive ».

C'est pourquoi il faut relever l'importance donnée par la loi à la volonté de « donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'État le pouvoir d'agir ensemble » qui en constitue l'un des huit titres et le fait d'y trouver un chapitre entier (le chapitre 3) intitulé : « La transition énergétique dans les territoires ». Qu'y trouve-t-on ?

1.3. Les collectivités territoriales engagées dans la mise en œuvre de la loi

1.3.1. La région

Selon la loi MAPTAM¹, adoptée en 2014, « la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie » (parmi 8 domaines).

La loi NOTRE², adoptée en 2015, confie à la région « le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) », lequel « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière [...] de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air ». Pour sa partie énergie, ce schéma sera le prolongement des schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) qui définissent les objectifs en matière d'efficacité énergétique et de production d'énergies renouvelables, ainsi que les instruments à mettre en œuvre pour les atteindre. À la différence du passé, ce schéma sera *prescriptif*. Cela signifie notamment que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacement urbains (PDU) et plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des communes et intercommunalités devront non seulement « prendre en compte les objectifs » du schéma régional mais également « être compatibles » avec les règles qui y seront édictées.

C'est donc dans cette logique que la LTECV dispose que « la région constitue l'échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique ». Pour ce faire, elle devra élaborer « un programme régional pour l'efficacité énergétique » qui comprendra « un volet dédié au financement des opérations de rénovation énergétique ». Un point sur la méthode: l'élaboration de celui-ci associera « l'ensemble des acteurs concernés, notamment les professionnels du secteur du bâtiment, les établissements de crédit et les associations représentant ou accompagnant les propriétaires et les locataires ».

On voit se dessiner un univers cohérent dans lequel la région, en charge du développement économique, de la formation et de l'aménagement du territoire, peut pleinement jouer son rôle dans l'accompagnement des

-
1. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>).
 2. Nouvelle organisation territoriale de la République (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=general&legislature=14>).

acteurs aux changements que la transition énergétique rend nécessaire, en particulier les petites et moyennes entités.

1.3.2. Les intercommunalités

Au niveau local, et en fait intercommunal, la LTECV prolonge et renforce des dispositions déjà présentes dans les lois Grenelle : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la métropole de Lyon « adoptent un plan climat-air-énergie territorial » (PCAET) ». Il contient « les objectifs stratégiques et opérationnels » et « le programme d'actions à réaliser » lequel comprend : l'efficacité énergétique, la production d'énergie renouvelable et la valorisation du potentiel de récupération, le stockage et l'optimisation de la distribution d'énergie, les réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, les territoires à énergie positive, les émissions de gaz à effet de serre et les impacts du changement climatique. Une fois adopté leur PCAET, les intercommunalités deviennent, « les coordinateurs de la transition énergétique [...] sur leur territoire ».

S'ensuivent une série d'autres mesures qu'il serait trop long de développer. Elles concernent les agences locales de l'énergie et du climat, la ressource en biomasse, l'économie circulaire, la gestion des déchets, ainsi que des dispositions expérimentales relatives à l'optimisation locale de la gestion des flux d'électricité, au déploiement de réseaux électriques intelligents ou à des dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies.

Un net mouvement en direction des collectivités territoriales se dessine. Il n'est pas nouveau mais s'accélère et change progressivement de nature. Au moment de l'élaboration des lois Grenelle, il s'agissait de mettre en œuvre la politique qui nous permettrait d'atteindre les objectifs énergie-climat de l'Union européenne, connus sous les « 3 fois 20³ ». À cette époque, plus de 300 collectivités avaient déjà, de façon volontaire, réalisé un plan énergie-climat sur leur territoire et plus d'une centaine s'engageaient, au niveau européen, dans la convention des maires⁴. L'administration a vite compris que l'action de l'État seul ne suffirait pas et l'opportunité qui s'offrait. D'où les SRCAE au niveau régional, dont la sommation devait s'approcher des objectifs nationaux, et les PCET pour les autres niveaux. Ce fut un premier exercice significatif, de nature descendante, lequel aura permis de faire entrer la question énergétique dans la délibération territoriale.

3. À savoir à l'horizon 2020 : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 %, améliorer l'efficacité énergétique de 20 % et porter à 20 % (en fait 23 % pour la France) la part des énergies renouvelables dans notre consommation finale.

4. http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html.

1.4. *Les citoyens invités à agir*

Le Grenelle de l'environnement avait ouvert la voie à une gouvernance mieux partagée en mettant autour de la table cinq collègues : l'État, les collectivités locales, les entreprises, les organisations syndicales et les ONG. La LTECV prolonge ce processus en lui donnant une dimension ascendante et participative. Son élaboration a duré plus de deux années, après un débat national ouvert, incluant des débats régionaux et locaux, ouverts aux citoyens, proche de l'esprit des « territoires à énergie positive », appellation derrière laquelle on pressent la positivité de l'énergie qui anime les acteurs des territoires. Ces territoires, dont certains se sentent volontiers dénués de tout, sont invités à un exercice d'introspection qui les conduit à détecter les ressources dont ils sont détenteurs sans toujours en avoir conscience. Parmi ces ressources, le potentiel d'économie d'énergie à exploiter, l'eau, le vent, le soleil, le bois, les déjections animales, les déchets, la chaleur du sol, sans oublier les capacités humaines. Ces ressources sont des flux qui se renouvellent et non des stocks qui s'épuisent. Leur utilisation, dénuée de risques, ne se fait pas au détriment d'autres parties du monde, est compatible avec leur développement et reproductible partout.

C'est en gardant ceci à l'esprit qu'il faut lire la partie (titre V) intitulée « Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires ».

La partie relative au financement mérite un regard spécifique : « les communes et leurs groupements⁵ peuvent [...] participer au capital d'une société [...] dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire. » Ces sociétés sont invitées à proposer une part de leur capital « aux personnes physiques, notamment aux habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation du projet, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur le territoire desquels il se situe ».

2. La pertinence des orientations de la loi au regard de ce qui se passe dans le monde, en Europe et dans les territoires français

Quiconque ferait l'impasse sur l'environnement technologique et économique de l'énergie dans le monde et en Europe pourrait être tenté de considérer la LTECV comme un coup politique conjoncturel. Il n'en est rien. Nous avons déjà montré en quoi cette loi s'inscrivait dans une tendance longue et en quoi elle prolongeait des mesures déjà initiées auparavant en

5. Ainsi que les départements, mais pas les régions.

franchissant une nouvelle étape.  tre stratège, c'est savoir anticiper et pour cela être à l'écoute des transformations du monde. Voici quelques exemples choisis pour faire écho au trépied évoqué en introduction de la première partie.

2.1. Les consommations énergétiques et électriques baissent en Europe et en France

Alors que les pays émergents continuent de voir leurs consommations énergétiques s'accroître et pour un certain temps encore, la situation en Europe et en France, est très différente. Eurostat constatait en 2013, et en comparaison à 2005, une baisse de la consommation d'énergie des 28 pays de l'UE de 7,8 % (France, 5,2 % ; Royaume-Uni, 8,6 %).   l'horizon 2040, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) anticipe une baisse significative des consommations énergétiques en Europe, moindre aux  tats-Unis et au Japon (Agence internationale de l'énergie, 2015). Cette même tendance touche également les consommations d'électricité dans les pays européens, dont les courbes d'évolution présentent presque toutes un point haut entre 2005 et 2012, puis une inflexion durant les dernières années, y compris en France, pays dans lequel le niveau de consommation d'électricité est historiquement  lev ⁶. La crise est passée par là, mais l'Allemagne réduit ses consommations avec un taux de croissance plus élevé que le nôtre et le Royaume-Uni a vu sa consommation décroître de 12 % en quelques années.

Le bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France publié en octobre 2015 par le Réseau de transport d'électricité (RTE⁷) montre parfaitement cette évolution dans 16 pays. S'il en attribue une partie des causes au ralentissement économique, il pointe aussi une croissance moins énergivore et une amélioration continue de l'efficacité énergétique.   titre d'exemple, la consommation des appareils de froid a baissé de moitié en vingt ans, la puissance moyenne d'éclairage par mètre carré dans le salon/salle à manger s'est réduite dans les mêmes proportions en treize ans. RTE prévoit, d'ici 2020, une croissance de la consommation d'électricité en Europe comprise entre + 0,7 % et - 2 % par an et en France, de + ou - 0,16 % par an, en dépit des nouveaux usages de l'électricité régulièrement invoqués pour soutenir que les consommations vont repartir à la hausse. Or, la révolution de l'éclairage n'est pas terminée, le marché des LED était d'à peine 20 % en 2012 pour un marché attendu de 60 %   65 % en 2020. Les travaux d'isolation comme le réchauffement climatique vont peser sur les consommations de chauffage, dont le chauffage électrique très développé dans notre pays. La montée en puissance des véhicules électriques sera très

6. En 2014, la consommation d'électricité corrigée du climat a baissé de 0,6 %.

7. <http://www.rte-france.com>.

progressive et le stockage en batteries se prête bien à la consommation de sa propre production autonome. La décroissance énergétique est génératrice d'innovation, de croissance économique et créatrice de valeur pour les entreprises qui s'y engagent positivement.

2.2. Une croissance très forte des énergies renouvelables dans le monde et en Europe, des coûts qui se réduisent significativement

Les énergies renouvelables ont représenté 60 % des nouvelles capacités électriques installées dans le monde en 2014, à partir principalement du solaire et de l'éolien. Ce mouvement s'est poursuivi en 2015, en dépit de la baisse des prix des énergies fossiles. Elles sont devenues la deuxième source d'électricité dans le monde, après le charbon mais juste devant le gaz. L'AIE prévoit que, dès 2030, la production d'électricité d'origine renouvelable aura dépassé celle du charbon, et aura atteint en 2040 la moitié de l'électricité produite dans l'Union européenne (Agence internationale de l'énergie, 2015).

La Chine avait mis en service au premier trimestre 2015 davantage de solaire que la France depuis l'existence de cette technologie. Le gouvernement indien a annoncé vouloir porter à 100 GW⁸ sa capacité de production d'énergie solaire d'ici à 2022. De 2010 à 2014, le nombre de salariés dans le solaire a doublé aux États-Unis pour atteindre 175 000.

Les coûts des énergies renouvelables se sont effondrés : ceci est particulièrement vrai pour les modules photovoltaïques dont le coût a été réduit d'un facteur 100 depuis 1970. Dans les zones les mieux ensoleillées du monde, les coûts sont inférieurs à 50 €/MWh⁹. En France, le coût consécutif à l'appel d'offres lancé par la commission de régulation de l'énergie (CRE) était de 188 €/MWh en 2012. La plus grande centrale solaire d'Europe inaugurée récemment à Cestas en Gironde, produit à 105 €/MWh. On construira en 2016 des centrales au sol pour moins de 80 €/MWh et peut-être même 70 €, soit dix fois moins cher que lors des premiers appels d'offres. En moins de dix ans, le prix d'un kWh solaire installé, pose comprise, est passé de 5 000 euros à 1 300 euros, soit une baisse de 74 %. En Allemagne, la production en toiture atteindra sous peu les 100 €/MWh ce qui donnera une rentabilité de l'autoconsommation. La « parité réseau¹⁰ » est déjà atteinte dans plusieurs

8. La puissance moyenne d'un réacteur nucléaire est de l'ordre de 1 GW.

9. Le prix du MWh issu du nucléaire historique (tarif ARENH) est de 42 €/MWh, celui issu des EPR d'Hinkley Point au Royaume-Uni de 123 €/MWh (92,50 £/MWh, taux de change au 15 janvier 2016).

10. La parité réseau est un concept selon lequel les énergies renouvelables électriques pourraient se passer de subventions dès lors que leur prix s'abaisse au-dessous de celui du marché de détail de l'électricité (source : Wikipédia).

pays, là où le prix de l'électricité est élevé. En Australie, le couple solaire plus stockage serait déjà compétitif. Au Moyen-Orient, la banque d'Abu Dhabi prédit une compétitivité du couple solaire plus stockage avec un pétrole à 10 dollars le baril (National Bank of Abu Dhabi, 2015). En Corse, comme dans les DOM-TOM, le solaire stocké atteint presque le coût local de production de l'électricité. C'est une surprise pour tous : l'AIE dans son rapport de 2006 avait sous-estimé d'un facteur 20 la puissance solaire de 2014 ; même Greenpeace a été largement dépassée par la réalité !

Le scénario est similaire dans l'éolien. Avec des coûts de production qui, selon les zones du monde, peuvent varier de 40 à 85 à/MWh, l'éolien terrestre rivalise de plus en plus avec l'électricité issue de sources d'énergie thermique, qu'il s'agisse du charbon, du gaz ou du nucléaire, en dehors des installations amorties. Il n'y avait dans le monde que 7 GW d'éolien installés en 1997 mais 370 GW en 2014, année qui a vu s'accroître le parc mondial de 51 GW (source : *Global Wind Energy Association*). La puissance installée et actuellement en état de fonctionner dans le nucléaire était respectivement de 440 GW et de 332 GW aux mêmes dates. La comparaison sur les puissances ne signifie pas que la production serait la même, du fait de la variabilité de l'éolien, mais on voit bien de quel côté se trouve la dynamique au niveau mondial. Une chute de prix est attendue également dans l'éolien offshore. Les coûts sont supérieurs à 200 à/MWh pour des parcs non encore construits en France, alors que le parc danois de *Horns Rev 3* dépassera à peine les 100 à/MWh. L'entreprise suédoise *Vattenfall* dit pouvoir construire des parcs éoliens *offshore* sans subvention dès 2025.

La progression des énergies renouvelables chez nos voisins européens qui se sont fixés des objectifs ambitieux est sans appel, à commencer par l'Allemagne : la part des énergies renouvelables est passée de 6,6 % en 2000   27,3 % en 2014 et   33 % en 2015 (Morris et Pehnt, 2015). La trajectoire est conforme aux objectifs visant à atteindre 40 % à 45 % de renouvelables en 2025 pour progresser ensuite vers les 80 % en 2050. En 2012, le tiers du solaire mondial et 12 % de l'éolien étaient installés en Allemagne. La taille du marché que ce pays a offert aux technologies renouvelables a permis de faire baisser drastiquement les coûts des technologies, ce dont le monde entier – dont la France – bénéficie aujourd'hui. L'Allemagne n'a pas toutes les vertus et les élites énergétiques françaises lui en reconnaissent généralement peu. Cela lui coûte cher et lui coûtera encore avec la réduction nécessaire du charbon. Mais l'Allemagne est tout sauf romantique. Elle paie pour changer de paradigme plutôt que pour perpétuer l'ancien, avec le soutien de sa population qui en accepte les contreparties. Dans le même temps, *Siemens* est – avec le danois *Vestas* – le leader mondial des turbines éoliennes, un marché où la croissance est très soutenue. Le choix des renouvelables, c'est aussi celui d'une politique industrielle ambitieuse.

Dans le monde, 1,3 milliard de personnes n'ont pas accès à l'électricité aujourd'hui, principalement en Afrique et en Inde. Là, la solution est plutôt l'option solaire plus stockage, individuelle ou autour de boucles locales de distribution, plutôt que des formes de production centralisée d'électricité

nécessitant de coûteux réseaux de transport. Le téléphone portable y a été adopté sans passer par la phase filaire. Ce sera la même chose pour l'électricité parce que le solaire décentralisé est devenue la solution la plus économique. C'est ce qui légitime le lancement de l'Alliance solaire internationale par François Hollande et le Premier ministre indien Narendra Modi, en présence du secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki-moon, en marge de la COP 21.

Dans la foulée de la COP 21, une énergie « décarbonée et renouvelable pour tous » pourrait bien être une grande ambition commune aux pays du Nord et du Sud¹¹, en relation avec les organismes internationaux de financement et les agences de développement. Pour être pleinement dans la course, la France gagnerait à se sentir aussi en phase que possible avec les concepts décentralisés. C'est le cas de petites et moyennes entreprises, déjà très actives sur ces nouveaux marchés.

Comme nous l'avons déjà montré, ce n'est pas seulement dans les pays émergents ou en développement que le sujet est d'actualité. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a publié à l'automne 2015 une étude intitulée : *Mix électrique 100 % renouvelable*¹² ? qui se présente comme « un travail d'exploration des limites du développement des énergies renouvelables dans le mix électrique métropolitain à un horizon 2050 ». Cette étude – qui a ses équivalents dans plusieurs pays, y compris aux États-Unis et en Chine – nous apprend plusieurs choses essentielles :

- plusieurs mix électriques sont techniquement possibles pour satisfaire la demande chaque heure de l'année avec 80 % ou 100 % de renouvelables ;
- le développement de la maîtrise de la demande d'électricité, ainsi que la maîtrise de la pointe, sont des conditions essentielles ;
- le coût des technologies doit continuer à baisser afin de permettre un mix équilibré entre les différentes filières de production d'électricité ;
- l'acceptabilité sociale est cruciale pour permettre la réalisation d'un nouveau mix électrique sur le terrain.

Une contribution très utile pour nourrir la stratégie de l'État et de tous les acteurs et pour offrir aux start-up des opportunités d'innovation sans précédent, afin d'aider à franchir les obstacles identifiés par cette étude.

11. Les Nations unies ont lancé en 2011 l'initiative « une énergie durable pour tous » (<http://www.se4all.org>).

12. <http://www.ademe.fr/mix-electrique-100-renouvelable-analyses-optimisations>.

2.3. *Les acteurs du nouveau monde de l'énergie*

Si l'on admet que la maîtrise de la demande d'énergie et la montée en puissance des énergies renouvelables forment les deux jambes du paradigme énergétique en gestation, force est de constater que les lieux de décision et les terrains d'application de ces politiques vont changer. L'AIE indique que 50% de l'électricité pourrait être produite sur les lieux de consommation en 2030 (Agence internationale de l'énergie, 2015). Le niveau territorial prend donc une dimension considérable : c'est là que se consomme l'énergie dans les bâtiments, les transports, les PME et les activités de services, dont il conviendra d'infléchir les courbes ; c'est là que l'on produira de façon croissante parce qu'on captera le solaire, le vent, l'eau, la chaleur du sol, que se situent la biomasse forestière comme les gisements de déchets et de déjections ; c'est là que se décident les politiques d'urbanisme, d'aménagement, de mobilité et de transport, et de développement économique ; c'est là que s'organise la coordination des réseaux de chaleur ou de froid, de gaz, d'électricité, d'eaux et d'eaux usées, de numérique ainsi que les réseaux viaires ; c'est à ce niveau que sont établis les artisans et entreprises du bâtiment, les bureaux de conseil, les PME de la mécanique et de l'électrotechnique, les agriculteurs et beaucoup d'autres acteurs ; c'est enfin là que vit la population et que se trouvent les structures démocratiques de proximité qui conservent généralement sa confiance. C'est là que l'action est à portée de main des citoyens. Nous sommes loin de la situation qui a pu prévaloir dans les années 1960 ou 1970 lorsque la politique énergétique pouvait se décider de façon uniquement centralisée, entre un tout petit nombre de personnes¹³.

Rien d'étonnant à ce que le nouveau paradigme émerge dans les pays à le pouvoir local est traditionnellement plus fort, en Europe, dans les pays scandinaves et fédéraux, de culture majoritairement protestante. Plus les marges de manœuvre sont grandes, plus le nombre d'acteurs qui entrent en scène est élevé et plus on innove. C'est là que furent inventés les premiers tarifs d'achats d'électricité renouvelable, les bâtiments et quartiers « passifs » qui ont permis plus tard l'adoption de législations nationales et europ ennes¹⁴, les premières initiatives « territoires 100 % renouvelables » dont l'idée est reprise dans la déclaration des maires pour la COP 21 adoptée   l'hôtel de ville de Paris le 4 décembre 2015¹⁵.

13. Marcel Boiteux, ancien président d'EDF, raconte des épisodes savoureux dans son ouvrage de 1993.

14. Directive 2001/77/CE, 2003/30/CE et 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=FR>) et directive 2010/31/UE du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031&from=FR>.

15. http://www.uclg.org/sites/default/files/declaration_de_paris.pdf.

Les exemples d'engagements de villes sont innombrables. Ils ont permis de dégager des propositions pour les généraliser (Energy Cities, 2013). Un mode de gouvernance multiniveaux inspirée des principes d'une subsidiarité active émerge (Calame, 2003). Chacun y joue son rôle dans une dynamique à la fois ascendante et descendante. Alors que les politiques énergétiques des États reposant sur des stratégies industrielles différentes ont parfois tendance à s'opposer, la convergence de vue entre municipalités européennes est patente. Quand on cherche à répondre aux besoins de la population plutôt qu'à satisfaire des postures industrielles, les réponses se rapprochent. Les autorités locales françaises sont loin d'être imperméables à ces logiques¹⁶. Elles en sont mêmes envieuses.

2.4. *L'énergie en voie de démocratisation*

Penser « multiniveaux » passe par l'implication de la population et les acteurs locaux. Il existe en Europe 2 400 coopératives énergétiques spécialisées en énergie renouvelable¹⁷. On ne sera pas étonné de les trouver davantage dans les pays où l'on donne priorité à la prise en charge des solutions par soi-même plutôt que de les attendre de l'État. Ce sont les mêmes pays que ceux évoqués plus haut, renouant avec une tradition antérieure, comme en Allemagne (qui comptait 6 000 coopératives énergétiques en 1920) ou au Danemark, avec une forte composante agricole. En Allemagne, plus de la moitié des capacités de production en énergies renouvelables installées depuis 2000 sont entre les mains des habitants. Les banques solidaires, mais aussi la banque publique KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) suivent. Au Danemark plus de 100 000 familles possèdent des parts dans les parcs éoliens, et tout développeur de parc éolien a l'obligation de proposer 20 % du capital aux habitants et aux collectivités locales. En Flandres belges, la coopérative *EcoPower* qui réunit 50 000 coopérateurs ayant investi 500 millions d'euros, fournit de l'électricité renouvelable à des prix inférieurs aux prix de ses concurrents (Labo de l'ESS, 2015 ; Vansintjan, 2015).

Le mouvement est encore balbutiant en France, mais néanmoins actif avec des coopératives telles qu'Énergie partagée¹⁸ qui réunit de l'épargne pour des projets citoyens ou Enercoop¹⁹ qui propose une offre « 100 % renouvelable » depuis 2007. Des coopératives agricoles, telles les Fermes de Figeac, des sociétés d'économie mixte (SEM) comme LIGER à Locminé en Bretagne ou encore dans la Nièvre. Des coopératives de citoyens et des collectivités rurales et urbaines s'engagent également dans de tels processus

16. Voir par exemple le projet franco-allemand Tandem (<http://www.energy-cities.eu/TANDEM>).

17. Recensées par le projet européen REScoop 20-20-20 (<http://rescoop.eu/fr>).

18. <http://energie-partagee.org>.

19. <http://www.enercoop.fr>.

dans un nombre croissant de territoires. Ces initiatives ont en commun de considérer l'énergie comme un bien commun qui doit échapper à la financiarisation. On peut constater leur caractère encore marginal au regard de l'ensemble des questions énergétiques à résoudre, mais dans un pays tel que la France, où l'habitude est d'attendre que tout tombe d'en haut, on ne peut que saluer le regain d'attitudes entrepreneuriales dans les territoires. On ne peut ignorer le sens qu'elles impriment. Les compagnies énergétiques comme les  tats doivent en tenir compte.

On constate des réflexions identiques au Royaume-Uni. Le gouvernement conservateur actuel ayant décidé de tourner le dos à une politique favorisant les énergies renouvelables, le *Labour* tente sa conversion :

Nous voulons une énergie sûre et abordable, construite et détenue par la population de notre pays, en nous inspirant de ce qui se passe au travers du monde. La transition vers une énergie propre est l'un des plus grands défis que notre pays n'ait jamais rencontrés. Il est comparable à la révolution industrielle. Nous ne voulons pas nationaliser l'énergie. Nous voulons faire quelque chose de bien plus radical. Nous voulons la démocratiser. Il ne devrait rien y avoir qui empêche chaque communauté de posséder sa centrale de production d'énergie propre²⁰.

Ainsi se conceptualise progressivement, sur la base de pratiques émergentes, une tierce façon de traiter la question énergétique : entre le marché et l'état, mais aussi avec eux, une forme de citoyenneté énergétique qui pourrait se résumer dans la formule *power to people*, *power*  tant entendu simultanément comme électricité, puissance et pouvoir. L'accès à l'énergie a été une marque de démocratisation dans le passé et l'est encore aujourd'hui. L'accès à sa production et à sa maîtrise constitue une nouvelle étape de cette démocratisation.

La France n'a d'autre choix que de s'engager dans ce mouvement de fond si elle ne veut pas laisser à d'autres le leadership des innovations et se priver des potentiels de croissance d'une nouvelle économie émergente. Le gouvernement a la responsabilité de libérer les potentiels d'initiative à tous les niveaux et chez le maximum d'acteurs. Nos grandes entreprises énergétiques, Engie²¹ comme EDF où l'état détient 84 % du capital, ne sauraient manquer ces nouvelles opportunités. Cela suppose de s'y engager résolument. Le « modèle énergétique français » saura-t-il rééquilibrer le rapport centralisé/décentralisé pour laisser une place suffisante aux innovations du côté de la maîtrise de la demande comme de l'offre décentralisée ? Se cramponnera-t-il   un passé prestigieux reposant sur une mono-solution de production électrique centralisée ? Comment réalisera-t-il sa « transition » ? Ce sont des questions-clés qui se posent à l'état aujourd'hui dans notre pays. La LTECV apporte de premières réponses. Mais la messe n'est pas encore dite.

20. Lisa Nandy, *shadow* secrétaire d'état à l'énergie, Brighton, 28 septembre 2015.

21. Nouvelle appellation de GDF-Suez.

3. Dans quelle mesure, notre État est-il en mesure d'aller au bout d'une logique d'*empowerment* de la société dans le domaine énergétique ?

Toute transition révèle des oppositions entre une logique héritée de l'histoire, assises sur des résultats, des habitudes, des emplois et une culture d'une part et, d'autre part, une logique naissante, cherchant sa voie et par nature se trouvant dans l'incapacité de montrer les résultats significatifs d'une histoire non encore écrite. Dans le domaine énergétique, nous sommes dans cet entre-deux. Des choix structurants ont été arrêtés il y a quarante ans, immédiatement après le premier choc pétrolier. Une situation de contrainte subite est toujours favorable à des sursauts rapides. Les investissements dans le nucléaire ont été décrétés dans un contexte où l'État décidait seul des points de vue stratégiques, technologiques, économiques et financiers. Quarante ans plus tard, alors que les premiers investissements de l'époque approchent de la fin prévue de leur vie, la question se pose de savoir si le prochain demi-siècle sera la prolongation du modèle passé ou s'il sera très différent. Sans choc de ce type, et en dépit d'une évolution significative de contexte, la nécessité de changer peut sembler moins urgente. C'est alors à la loi que revient la responsabilité de créer des « contraintes » qui soient à même de « challenger » les entreprises énergétiques existantes et d'offrir des opportunités d'innovation et de croissance à la société. Ce sont les missions d'un État stratège qui prépare le long terme. Les signaux doivent être suffisamment lisibles, cohérents et stables pour donner confiance à ces acteurs et investisseurs que la loi entend mobiliser.

3.1. *Deux regards sur les changements en cours*

Il y a plusieurs façons de lire ces changements du monde énergétique.

D'un côté, le monde en place peut être tenté de croire que les énergies renouvelables seraient éternellement vouées à être des compléments intermittents et onéreux, ou que les économies d'électricité nous feraient sombrer dans la décroissance, ou encore que la mauvaise santé d'AREVA et les déboires de l'EPR ne seraient que les résultats d'erreurs ponctuelles. On se dit volontiers que la LTECV serait juste un cadeau offert à un allié politique qu'une alternance parviendra bien à confisquer et on fait mine de ne pas y avoir lu la réduction de la part du nucléaire. Par-delà des propos à l'apparence ouverte, une communication parfois exacerbée, mais aussi des doutes de plus en plus nombreux, ce regard reste très répandu dans la sphère qui influence la décision énergétique laquelle réunit des milieux politiques, administratifs, industriels, syndicaux ou médiatiques. Celle qui a, durant des décennies, décidé de la politique énergétique, dirigé ou codirigé les entreprises publiques ou parapubliques de l'offre d'énergie ou encadré l'information.

D'un autre côté, on observe ces changements d'un  il très diff rent : satisfaction de voir les courbes de consommation d'énergie s'orienter à la baisse pour un environnement mieux préservé, un confort accru, une précarité moindre, une meilleure productivité ; enthousiasme devant les informations selon lesquelles le solaire et l'éolien gagnent chaque jour en compétitivité. On accueille les dépêches sur le stockage de l'électricité comme une perspective heureuse qui transformera une production d'énergie variable en source permanente. On se réjouit que la chose énergétique quitte la bulle des seuls spécialistes traditionnels pour devenir celle d'un grand nombre d'acteurs décentralisés, de start-up, de PME, d'agriculteurs et de citoyens.

Dès lors qu'un nouvel écosystème économique se fait jour, de nouvelles opportunités se présentent et des acteurs, des plus mondialisés aux plus locaux, entrent en scène pour en tirer parti et s'en disputer les parts de marché. Nous sommes dans une phase telle.

3.2. *Un bref survol historique de la gouvernance énergétique*

Si la première de ces approches a longtemps formé la pensée unique de l'état, la seconde a émergé progressivement au cours des dernières décennies.

Notre système énergétique est largement marqué par les décisions prises à la Libération, fondée sur une alliance historique entre le patronat, le parti communiste et le mouvement gaulliste. La création d'électricité de France, de Gaz de France et des Charbonnages de France sont la matérialisation concrète de ce compromis politico-économico-social. Un grand corps de l'état a pris progressivement en main notre destinée énergétique, dans les domaines publics comme privés.

Durant toute cette période, l'action de l'état stratège dans le domaine énergétique s'est principalement exercée dans la seule sphère des décisions prises par l'état pour une mise en œuvre par l'état et par ses entreprises et dont le résultat était évalué, le cas échéant, par lui-même. Ceci est le plus évident dans le domaine de l'offre d'électricité, avec des choix de nature centralisée, voire très centralisée, dont le choix nucléaire a été l'archétype. Les acteurs autres qu'étatiques ont été marginalisés : les acteurs privés ont été pri s de déployer leurs activités dans d'autres secteurs ; les citoyens ont été cantonnés dans le rôle passif d'usagers ; les collectivités locales ont été reléguées dans l'arrière-cour de la décision, dans un rôle de concédantes souvent très virtuelles de réseaux de distribution. Les investissements publics se sont concentrés sur l'*offre* d'énergie.

Il a fallu attendre le premier choc pétrolier pour créer l'Agence pour les économies d'énergie, pilotée par un ingénieur des Mines²². Cette mesure

22. Jean Syrota, qui a ensuite occupé successivement un très grand nombre de fonctions dans le secteur public de l'énergie.

s'est renforcée après le deuxième choc pétrolier par la création, en 1982, de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) dont la présidence allait être confiée à un dirigeant de la CFDT, Michel Rolant. Premier signe. Des budgets importants ont à l'époque lancé les travaux d'économie d'énergie dans le secteur public notamment dans les municipalités. Depuis, par-delà une série d'aléas, l'État a porté en son sein deux stratégies, certes très déséquilibrées : l'une centralisée, centrée sur l'*offre* et l'autre, décentralisée, centrée sur la maîtrise de la *demande* et les énergies renouvelables. L'AFME se décentralisa au niveau régional en créant de fortes synergies avec les conseils régionaux, stratégie peu appréciée des administrations centrales. C'est en fusionnant avec les agences des déchets et de la qualité de l'air, afin de jouer au mieux des synergies entre ces trois dimensions au niveau local, que fut créée l'ADEME en 1992.

Les années 1990 ont été celles de l'entrée en scène de la dimension européenne dans la politique nationale. L'énergie ne figurait pas dans le traité de l'Union européenne²³. C'est donc sous les angles du marché intérieur et de l'environnement que le sujet a été abordé. Il a fallu intégrer simultanément dans la stratégie nationale les dispositions relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz, puis aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, puis le paquet énergie-climat en 2008 relatif aux objectifs pour 2020. Les mêmes hauts fonctionnaires qui avaient œuvré dans le cadre centralisé monopolistique se sont retrouvés en situation d'établir puis de faire respecter les règles de concurrence et d'accès non discriminatoire aux réseaux.

Le Grenelle de l'environnement a commencé à rebattre les cartes au niveau de l'État. L'écologie, l'énergie et le développement durable ont été intégrés au sein d'un même ministère, ce qui a contribué à un brassage de cultures dans l'administration. Les problématiques d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables ont grimpé dans l'agenda politique, le ministre en charge ayant même rang de ministre d'État. Mais la priorité est clairement restée à la production centralisée, le nucléaire ayant été exclu du champ du débat « Grenelle ». L'énergie est ensuite revenue à Bercy.

Depuis 2012, ces fonctions sont à nouveau réunies dans un même ministère, avec la mission de mettre en musique les engagements du président de la République. Trois ministres se sont succédé en deux ans, preuve que les changements de cap ne se réalisent pas sans douleur. Il a fallu attendre la nomination d'une ministre de poids, Ségolène Royal, pour que le processus menant à une loi s'achève et aboutisse en août 2015. Des débats approfondis ont eu lieu dans le cadre du débat national, et notamment au sein du Conseil national pour la transition énergétique (CNTE) qui rassemblait toutes les parties prenantes. De nombreuses convergences sont apparues. Cependant les plus vifs débats, y compris parlementaires, se sont

23. Il a fallu en effet attendre le traité de Lisbonne pour que timidement l'énergie y fasse son entrée *via* l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

déroulés autour du même sujet : privilégier la conservation du passé ou la construction d'un nouveau paradigme. Ou pour être plus précis, quelles parts respectives pour l'un et l'autre dans le cadre d'une transition ?

3.3. *Donner aux acteurs du nouveau paradigme l'espace nécessaire à une intervention significative*

Donner consistance au « faire ensemble » promue par la LTECV implique de faire une place significative aux initiatives territoriales, aux acteurs émergents ainsi qu'aux nouvelles activités à même d'être mises en œuvre par toute entreprise qui le souhaite, du côté de l'efficacité énergétique comme des énergies renouvelables. Cela signifie deux choses : ouvrir un espace suffisant dans le domaine des économies d'énergie et des renouvelables ; ne pas faire le choix unique du « renouvelable centralisé » qui ne change pas vraiment le paradigme et s'engager résolument vers une production « répartie ». Deux sujets que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévue par la loi doit traiter.

Un champ considérable est ouvert dans les économies d'énergie, dans tous les domaines : habitat, tertiaire, industrie, transport, alimentation. Cela ouvre des perspectives à de nouvelles activités pour peu que les signaux réglementaires, économiques, fiscaux et financiers appropriés soient donnés. Cependant, une grande ambiguïté demeure sur les économies d'électricité, jamais mentionnées explicitement, ce qui peut engendrer des effets collatéraux indésirables. Pourquoi ? Parce qu'une surestimation des prévisions de consommations électriques pourrait conduire à ne pas atteindre les objectifs de baisse des consommations et d'accroissement de la part d'énergies renouvelables. Ce qui, par ricochet, réduirait sérieusement la portée de l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles activités qui forment les bases d'une nouvelle gouvernance de l'énergie. Explications.

3.4. *Quelle quantité d'électricité allons-nous consommer en 2025 ?*

En 2012, année de référence dans la loi, la consommation électrique de la France continentale était d'environ 480 TWh²⁴. 75 % provenait de l'énergie nucléaire, soit 360 TWh. La LTECV prévoit que la production d'électricité d'origine nucléaire devrait descendre à 50 % de la production totale à l'horizon 2025. À partir de là, en se basant sur la production nécessaire pour la consommation nationale du fait d'une absence de visibilité sur les exportations futures, plusieurs hypothèses peuvent se présenter.

24. Les chiffres de ce paragraphe sont arrondis à des ordres de grandeur afin de faciliter la compréhension du lecteur.

Si la consommation d'électricité devait *stagner* d'ici 2025, les 50 % de production nucléaire représenteraient 240 TWh, soit 120 TWh de moins qu'en 2012. Cela équivaut à réduire les capacités de production nucléaire d'un tiers, soit l'équivalent d'une vingtaine de réacteurs, ou encore deux par an, et dans le même temps prévoir la montée en charge des énergies renouvelables afin de fournir une quantité équivalente.

Si la consommation d'électricité devait *se réduire* durant cette période, le cas précédent serait encore plus contraint. Une telle hypothèse ne peut être exclue, une hypothèse de RTE tablant sur une consommation de 450 TWh en 2030, soit 6 % de moins qu'en 2012.

On comprend la réticence à mettre ouvertement les cartes sur la table lorsque l'on voit les difficultés rencontrées pour fermer Fessenheim. Mais sans prévisions de consommations à l'horizon 2025, on reste dans le flou, faute de savoir à quelle quantité les fameux 50 % s'appliqueront. Cette ambiguïté entretenue donne l'occasion aux acteurs historiques de l'offre d'électricité d'anticiper une croissance des consommations électriques plutôt « génèreuse », en s'abstenant toutefois d'afficher des chiffres. Les dernières déclarations publiques disponibles datent de mai 2014. Elles émanent d'Henri Proglio, alors PDG d'EDF : « Selon nos estimations [...] le parc nucléaire existant suffira à peine à fournir 50 % des besoins électriques de la France en 2025 ou en 2030²⁵. » Si l'on suit ce raisonnement, la consommation d'électricité à cette date devrait donc être de plus de 720 TWh. On l'aura compris, avec une telle consommation, il y aurait place pour des énergies renouvelables sans fermer de réacteurs, car 50 % de 720 TWh, cela fait 360 TWh, soit exactement la production nucléaire actuelle. Mais 720 TWh, c'est supérieur de 32 % à 60 % aux estimations des scénarios de RTE²⁶ ! Juste fantaisiste.

Ce raisonnement prend appui sur un autre chiffre mentionné dans la LTECV, à savoir le *plafonnement* à 63,2 GW de la puissance nucléaire, soit celle installée en 2015²⁷. Ce chiffre nourrit des tentations : afin d'atteindre 50 % de nucléaire, pourquoi ne pas considérer ce *plafond* comme un *plancher*, et donc agir sur le dénominateur (consommer davantage d'électricité) plutôt que sur le numérateur (réduire le nombre de réacteurs nucléaires), arguant de nouveaux usages électriques dans le chauffage comme les transports, ou sur des potentiels d'exportation, mais faisant largement l'impasse sur la tendance baissière des consommations d'électricité. En 1973, il avait

25. Audition devant la commission d'enquête parlementaire relative aux coûts de la filière nucléaire le 6 mai 2014 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cenucleaire/13-14/c1314059.asp>).

26. Dans une étude publiée en 2015, l'Union française de l'électricité (UFE) indique, dans le même esprit, que la consommation devrait atteindre 658 TWh en 2040 (+ 38 % par rapport à aujourd'hui).

27. C'est cette base qui rend concomitante la demande de fermeture de Fessenheim et de mise en service de l'EPR de Flamanville.

même été anticipé une consommation de 1 000 TWh en l’an 2000. Elle fut inférieure de près de 60 % !

Quel est le risque ? Si le dimensionnement du parc nucléaire en 2025 devait se faire sur la base des estimations de consommations « généreuses » et que la réalité était plus proche des scénarios «  conomies », on se retrouverait dans une situation de surproduction²⁸. La même situation qui a fait jusqu’à aujourd’hui des * conomies d’électricité* une sorte d’oxymore dans notre pays, qui a encouragé les usages non performants de l’électricité tel le chauffage électrique direct, freiné le développement des énergies renouvelables et *in fine* découragé les innovateurs et bridé l’innovation, sous prétexte que le nucléaire pourvoyait à tout²⁹. Cette attitude de surestimation est permanente chez les acteurs de l’offre.

La réalisation d’un tel scénario, qui privilégierait une situation acquise et de court terme à une vision de long terme, n’est pas improbable, en particulier si des investissements importants devaient affectés à la prolongation de l’ensemble du parc nucléaire actuel, puis à une nouvelle génération de réacteurs. On pourrait alors se retrouver devant une situation où l’abandon politique du soutien aux énergies renouvelables et l’encouragement aux consommations d’électricité pourraient être présentés comme une cause nationale sous prétexte de « sauver nos fleurons industriels nationaux sous fortes tensions financières et leurs emplois menacés ». On repousserait d’autant l’entrée en scène des nouveaux acteurs et les emplois du futur.

3.4.1. EDF pourrait être victime d’anticipations de consommation généreuses

Comme l’ont été en leur temps les entreprises sidérurgiques, les grandes *utilities* européennes souffrent dans cette période de transition. Leur grande taille qui avait été leur atout dans le passé devient un handicap lorsqu’il s’agit de changer de trajectoire. Elles se restructurent, séparent leurs activités et se d sint grent, cherchent des relais de croissance en s’adaptant au nouveau et futur contexte. C’est le cas de *E.on* et de *RWE* en Allemagne, d’*ENEL* en Italie, ou du Suédois *Vattenfall*, toutes entreprises qui n’avaient pas cru – ou pas voulu croire – aux évolutions inéluctables de leur secteur. Engie a proclamé sa révolution, avec une dimension territoriale affirmée. De son côté, EDF s’est engagée dans les énergies renouvelables et les services énergétiques au travers de deux filiales acquises par croissance externe, respectivement EDF-énergies nouvelles et Dalkia. Avec ou sans loi, l’intérêt d’une entreprise telle qu’EDF passe en effet par une réorientation

28. Sauf à supposer que la France devienne le fournisseur d’une « plaque ouest-européenne » très hypothétique et en tout cas sans proportion avec la surproduction en question.

29. On parle de *Dutch disease* pour désigner l’incapacité des pays disposant d’une rente pétrolière ou g zi re à se développer, tant une gestion « rentière » s’oppose à une attitude d’innovation supposée inutile... tant que dure la rente.

significative de sa stratégie³⁰ si elle ne veut pas se trouver un jour écartée d'une position centrale. Cependant, le repositionnement de l'entreprise pourrait être handicapé par crainte de s'engager autant que nécessaire dans les économies d'énergie – dont celles d'électricité (parce qu'on redouterait une baisse accentuée des ventes alors qu'une hausse est espérée), ou de prendre toute sa place dans les renouvelables en France (sous prétexte que la capacité nucléaire est là, suffisante), ou encore de jouer pleinement la carte de la décentralisation (en demeurant le gardien d'un système centralisé, y compris pour la distribution).

EDF pourrait donc se trouver victime d'anticipations de consommations qui s'avèreraient irréalistes, se privant des relais de croissance qui sont à sa portée et laissant le champ libre, sur son terrain, à des concurrents plus flexibles ou se montrant plus enthousiastes. Le changement est plus difficile pour une entreprise fortement intégrée, adossée à un parc de production important, que pour les autres. Elle pourrait être encore plus délicate si l'intégration devait s'élargir à la production de réacteurs nucléaires et si les cessions d'actifs programmées devaient ne servir que les investissements nucléaires en France ou au Royaume-Uni. La partie n'est donc pas gagnée pour être vraiment en phase avec l'évolution des technologies et des coûts, les attentes de la société et peut-être celles des marchés.

Kodak avait vu arriver la photographie numérique, puis s'est lancé dans le numérique tout en pensant que l'argentique conserverait sa place. Kodak a finalement perdu sur les deux tableaux. Comparaison n'est pas raison, mais comme ce sont les consommateurs d'énergie et les contribuables qui vont *in fine* financer la transition énergétique, il faudrait leur éviter de devoir payer deux fois : pour prolonger le système et plus tard, pour en changer. Puisqu'il faudra payer, autant le faire pour une transition réussie.

3.4.2. La programmation pluriannuelle de l'énergie ou l'heure de vérité ?

Sans place suffisante laissée aux économies d'énergie ou aux énergies renouvelables les nombreuses innovations, industrielles comme territoriales liées à ces activités pourraient être ralenties. C'est à l'État que revient la tâche de traduire dans les faits les objectifs de la LTECV, de donner le la, de faire les dosages nécessaires et d'indiquer les trajectoires souhaitables de transformation du mix. C'est bien pourquoi la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui est censée traduire dans les faits les objectifs de la loi est si importante. Que nous dit-elle notamment ?

Pour le solaire et l'éolien, les objectifs sont volontaristes et ont été salués par les acteurs du secteur : il s'agira d'accroître la puissance installée de 63 % entre 2014 et 2018, soit de passer de 14,7 GW installés à 24 GW, puis

30. EDF a lancé en 2015 un processus interne, « CAP 2030 », afin de définir sa nouvelle stratégie.

viser une fourchette comprise entre 36 et 43 GW pour 2023. Cependant, il est probable³¹ que le ministère se contente de présenter des fourchettes pour les consommations d'électricité et pour le parc nucléaire aux mêmes horizons, laissant le soin à EDF de réaliser un plan stratégique d'entreprise compatible avec ces indications. On le voit, l'exercice de traduction dans les faits des objectifs de la loi reste périlleux. L'avenir reste à écrire.

3.5. *Décentraliser vraiment pour donner à la société les moyens d'agir*

Malgré des signes d'évolution, notre état est encore dans une attitude qui minore – et même parfois ignore – l'exploration des chemins de traverse, lesquels sont pourtant les creusets de l'innovation. Son administration se sent rassurée par une rationalité supposée issue d'une connaissance prétendument éclairée, attitude bien connue dans les systèmes de décision centralisés. Conscient de ces faiblesses, le législateur a poussé à la décentralisation d'une partie de la politique énergétique (Magnin, 2011) afin de permettre une plus grande proximité avec le terrain. C'est déjà trop pour certains, mais encore insuffisant si l'on veut donner à la société la liberté d'innover comme elle le pourrait.

En effet, on sent toujours une frilosité sur des sujets dont certains ont probablement fait l'objet de suggestions amicales au législateur. Voici quelques exemples. Les régions se voient confier un rôle de « chef de file » en matière énergétique, mais « le président du conseil régional soumet pour approbation une proposition de programme régional pour l'efficacité énergétique au représentant de l'état dans la région ». Les intercommunalités deviendront « coordinatrices de la transition énergétique sur leur territoire » mais on ne leur reconnaît pas le droit de créer leur propre régie locale d'énergies; on connaît pourtant l'importance d'un tel outil pour conduire la transition, par exemple dans les pays nordiques, en Allemagne ou à Metz. On n'ose pas revisiter, sur une base de service public et d'équité, la question de la p r equation tarifaire nationale de l'électricité (Magnin, 2013) en se demandant par exemple en quoi elle est, dans son application actuelle, un atout ou un handicap pour les territoires que nous prétendons protéger. La loi de nationalisation d'EDF en 1946 ne mentionnait pas la p r equation nationale qui est n e bien après et de façon chaotique (Poupeau, 2007) mais prévoyait la création d'établissements publics de distribution d'électricité. Ne pourrait-on pas envisager des p r equations au niveau de la région chef de file qui obligeraient à une négociation urbain/rural fort utile dans le contexte actuel? On enjoint les DOM-TOM à devenir autonomes en énergie

31. Au 15 janvier 2016, au moment où sont écrites ces lignes, c'est-à-dire avant la publication complète de la PPE.

à l'horizon 2030, mais on refuse à l'île de Sein, proche de la métropole, la possibilité d'expérimenter un modèle d'autonomie électrique. On souhaite accélérer les réseaux intelligents, mais dans le cadre d'un « droit à l'expérimentation », comme si l'expérimentation ne devrait pas être de droit dans une société vivante.

De tels processus de changement sont normalement longs et l'on peut comprendre la nécessité de respecter un certain rythme dans un secteur aussi intense en capital comme en emplois. Mais l'histoire s'accélère et pourrait bien nous rattraper si nous n'y prenons pas garde. Les collectivités territoriales ont souvent été à la pointe des innovations, en France comme en Europe et dans le monde. Elles se sont engagées avant et pendant la COP 21. Elles le demeurent après et peuvent se sentir confortées par la loi. Elles ont du « grain à moudre » pour la mettre en œuvre et tirer parti des opportunités qu'elle offre. Dans une période de disette budgétaire durable, elles se doivent d'inventer, avec leurs partenaires territoriaux, les modèles énergétiques appelés à devenir autoporteurs et rémunérateurs. Les collectivités ne sont pas le bout de la chaîne des échelons de gouvernance. Elles doivent réaliser le même mouvement que celui que l'État imprime aujourd'hui en leur direction : jouer un rôle d'impulsion auprès des acteurs de leurs territoires jusqu'aux citoyens, aider à catalyser leurs initiatives, user de leur pouvoir de convocation afin de réunir tous ceux qui peuvent concourir à la construction d'un nouveau paradigme énergétique. Et dans le même temps favoriser le « retissage » de liens dans la société, dans les zones rurales comme urbaines, autour du « faire ensemble » dans un climat de « confiance » retrouvé. Derrière la décentralisation énergétique, il y a (aussi) un projet de société.

Conclusion

Le secteur de l'énergie est et restera stratégique. Son organisation ne résistera pas aux bouleversements qui affectent toutes les industries sous l'influence de la miniaturisation, du numérique et des transformations du marché. Les entreprises centralisées et intégrées pourraient souffrir davantage que d'autres. La France n'a plus les mêmes capacités – si tant est qu'elles les aient eues un jour – d'imprimer un modèle énergétique au reste du monde. Avec 1 % de la population mondiale, notre pays sera davantage influencé par le développement des technologies énergétiques venues d'ailleurs que par celles qui ont fait sa gloire.

Nous sommes devenus vulnérables. Nous sommes parvenus, dans tous les domaines, à la fin des monosolutions qui rigidifient nos sociétés pour des décennies ou davantage en prétendant leur apporter la sécurité. Cela fonctionnait dans un monde stable et prévisible. Dans un monde en mouvement brownien où chaque jour apporte de nouvelles surprises, une sécurité établie sur des rigidités serait pure illusion. Cela n'évite pas la question de la façon dont la sécurité énergétique peut être assurée à

partir d'une multitude de solutions simultanées, mais les technologies numériques apportent chaque jour des solutions inattendues dans les domaines du transport, du commerce, de la banque, du logement comme de l'énergie. On sait répondre à des défis quand ils sont enthousiasmants.

Notre  tat (stratège) façonné avec les gros systèmes uniformes ne peut être le même que l'état (stratège) s'adressant aux petits et moyens systèmes multiformes et à la multitude d'acteurs qui les portent. IBM a porté les origines d'une informatique centralisée, mais c'est Apple et Microsoft qui ont conquis des milliards d'utilisateurs dispersés et interreliés, et qui remontent actuellement la chaîne de valeur de l'industrie énergétique. Qui l'e t cru ?

La LTECV marque une étape importante vers le XXI  siècle, mais nous demeurons tiraillés entre un passé glorieux que l'on cherche à prolonger et des ouvertures vers un nouveau paradigme que l'on pressent pourtant inéluctable. Une course de vitesse entre « l'ancien » et « le nouveau » est engagée. Elle modifie les rapports de forces en faveur de ce qui naît, rendant difficile – mais pas impossible – le fait que notre état, dans un réflexe conservateur, prenne un jour des décisions allant à l'encontre des processus porteurs d'innovation, ce qui priverait alors le pays d'opportunités économiques et industrielles réellement nouvelles.

Décider dans un monde incertain suppose un cap révisable, ainsi qu'une très grande flexibilité à même de rendre nos sociétés aussi résilientes que possible, prêtes à s'adapter à des situations imprévues que l'avenir ne nous épargnera pas. L' tat qui aura accepté de se déposséder d'une partie de ses prérogatives et aura fait confiance à la société et aux niveaux décentralisés pour inventer et mettre en œuvre notre futur paradigme énergétique, aura été vraiment *stratège* parce qu'il lui aura donné de la sécurité. Il y faudra du dog t . Chacun est acteur. Les résultats se jugeront sur la durée.

Références bibliographiques

Agence internationale de l'énergie, 2015, *World Energy Outlook*.

BOITEUX M., 1993, *Haute tension*, Paris, Odile Jacob.

CALAME P., 2003, *La démocratie en miettes*, Paris, Charles Léopold Mayer.

Energy Cities, 2013, *30 propositions pour la transition énergétique des territoires*.

Labo de l'ESS, 2015, *Pour une transition énergétique citoyenne*, Paris.

MAGNIN G., 2013, « Transition énergétique et égalité des territoires », dans à. Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, Paris, Ministère de l'égalité des territoires et du Logement.

—, 2011, «  nergie et territoires : vers un concept " nergie 2.0" avec les collectivités locales », *Annales des Mines*, né 61.

MORRIS C. et PEHNT M., 2015, *La transition énergétique. L'Energiewende allemande*, Berlin, Fondation Heinrich B ll.

National Bank of Abu Dhabi, 2015, *Financing the Future of Energy: the Opportunity for the Gulf's Financial Services Sector*.

POUPEAU F.-M., 2007, « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 599-628.

SYROTA J., 2007, *Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, Paris, La Documentation française.

VANSINTJAN D., 2015, *The Transition to Energy Democracy*.

Chapitre 20

Quel rôle pour la puissance publique face à la révolution numérique de la mobilité des personnes ?

Olivier MAREMBAUD

À l'image de ce qui s'est passé dans l'hôtellerie ou la grande distribution, l'émergence du numérique dans la mobilité est une formidable opportunité de nouveaux services : voiture connectée en permanence à son environnement, guidage en temps réel dans les transports collectifs, passe mobilité universel sur les smartphones. Ce bond en avant s'accompagne de la constitution de grandes plates-formes Internet de services qui accumulent et croisent les données tant sur les services que sur les consommateurs.

Comme dans les autres secteurs, la mutation vers la mobilité numérique se caractérise par des développements extrêmement rapides : on dit qu'il y a une révolution tous les 18 mois ! Elle se construit autour de l'initiative privée caractérisée par des start-up très dynamiques (BlaBlaCar en France, Uber au niveau mondial) et des plates-formes qui jusqu'à maintenant sont d'origine américaines (Booking.com dans l'hôtellerie, il n'y en a pas encore dans la mobilité). Construits avec une extraordinaire plasticité, les services numériques connaissent un rythme de croissance exponentiel et peuvent placer à terme les industries « classiques » (automobile, transport collectif) dans une position de subordination.

Peut-on laisser faire et réguler seulement *a posteriori* ? Cette tentation existe, et pas seulement chez les libertariens ; nous l'avons constaté à l'occasion de la préparation d'un avis pour le CESE¹. Dans le grand public, comme dans les administrations, certains considèrent qu'il est impossible de maîtriser en amont un mouvement aussi puissant et que la réglementation va brider l'initiative et appauvrir le contenu des services offerts. On entend quelquefois dire que les GAFAM² ne sont pas des entreprises américaines, mais mondiales, et en ce sens au service d'un marché dont chacun peut bénéficier sans exclusive.

1. Conseil économique, social et environnemental.

2. Acronyme qui recouvre les entreprises leaders de l'industrie numérique : Google, Apple, Facebook, Amazon.

Mais laisser faire serait ignorer les effets considérables d'une dynamique du numérique qui est porteuse de risques lourds pour nos industries européennes, pour le financement de nos biens collectifs et de notre protection sociale, pour nos libertés individuelles.

La question du rôle de la puissance publique face à la révolution numérique dans la mobilité des personnes est ainsi centrale. Son intervention est-elle licite et utile ? À quel niveau, français ou européen, est-elle efficace ? Quelle forme doit-elle prendre pour garantir la prise en compte de l'intérêt général ? Telles sont les interrogations qui seront traitées dans cet article après qu'aient été rappelés les bouleversements qui se font jour du fait de l'explosion des applications numériques au service de la mobilité et les risques qui leur sont associés.

1. Les bouleversements de la mobilité numérique et leurs opportunités

La révolution numérique bouleverse notre mobilité et nos comportements. La multiplication des smartphones et des objets connectés, la mise en réseau des individus et des véhicules l'alimentent et la renforcent. Elle bénéficie à une part croissante des personnes mobiles et détermine une nouvelle référence de service qui va rapidement s'imposer comme une norme.

1.1. L'« homo digitalus », *principal acteur des nouveaux comportements*

L'« *homo digitalus* » a émergé il y a une dizaine d'années. C'est un être hyperconnecté, très mobile, en perpétuelle recherche d'évolution et qui réagit en temps réel. Il est demandeur d'une information pointue, utile et rapide, obtenue simplement en quelques clics, qui tienne compte de ses spécificités, de ses goûts, de ses besoins et de sa localisation. Très exigeant, en demande d'une qualité parfaite des interfaces, il compare en permanence les produits, services et prix et consulte les avis des autres utilisateurs, tout en devenant lui-même prescripteur lorsqu'il laisse un commentaire sur le net. Il fait d'ailleurs, la plupart du temps, partie d'une communauté d'utilisateurs, d'une ou plusieurs « tribus » et participe à une nouvelle forme de mise en relation et de partage *via* l'économie collaborative.

L'outil de l'« *homo digitalus* » est le smartphone ou la tablette qui équipe maintenant près de la moitié de la population française. Il permet de profiter des diverses applications du numérique et, bien sûr, de celles développées dans le domaine de la mobilité. Les études prospectives montrent que le taux d'équipement en outils de communication nomades va continuer à croître rapidement dans les prochaines années et se rapprocher des 90 %.

Les potentialités de ces outils de connexion et les nouveaux comportements qu'ils génèrent sont les ferments d'une révolution qui se déroule sous nos yeux. Elle va transformer la relation entre les individus et les modes de transport, leur offrir de nouvelles possibilités et grandement faciliter leur vie. Toute action publique sur la mobilité numérique doit prendre en compte ces faits incontournables : il n'y a pas de retour en arrière possible.

1.2. *Des bouleversements majeurs dans l'usage de l'automobile*

Les automobiles deviennent des plates-formes de connexion ; la voiture connectée, mariage entre l'automobile et le numérique est déjà une réalité. Elle est le support de nombreux développements prévus : information en amont sur les accidents ; guidage intelligent vers les meilleurs itinéraires ; aide pour trouver des places de parking, puis automatisation de la mise en stationnement ; remontée de données techniques sur le véhicule pour assurer sa maintenance. Dans une autre direction, on va pouvoir connecter les véhicules entre eux et faire dialoguer le véhicule et l'infrastructure routière.

Les nouvelles générations d'équipements embarqués vont bien plus loin dans la conduite assistée. Ils sont capables de déceler des faiblesses comme la nervosité ou des réactions trop lentes ; avec ces technologies, on pourra alerter le conducteur, voire bloquer le véhicule en cas de comportement incohérent. La connaissance précise des réactions de chacun ouvre évidemment une voie pour les compagnies d'assurance vers l'adaptation de la tarification aux risques.

Cette prise de distance du conducteur avec la conduite va changer de dimension avec la voiture autonome dont les premiers prototypes circulent aujourd'hui et qui devrait être commercialisée à partir de 2020. Elle va transformer profondément le rapport des individus avec l'automobile, la gestion de la circulation routière et le niveau de sécurité sur les routes. Elle va aussi libérer du temps pour les occupants et la connexion Internet pourra être utilisée professionnellement ou pour une information sur l'environnement commercial et culturel.

Mais dès maintenant, le numérique engendre de nouveaux comportements constitutifs de ce qu'il est désormais d'usage d'appeler l'économie collaborative, basée sur le partage, le lien social et la communauté d'utilisateurs, qui fonctionne en dehors des systèmes traditionnels. Si ces nouveaux comportements existent dans l'ensemble de la population (un Français sur deux les a adoptés sous une forme ou une autre), ils sont surtout le fait de trentenaires qui considèrent désormais que l'usage l'emporte sur la propriété. Dans ce cadre, « les transports individuels (automobile, vélo) sont mis au service du collectif » en s'appuyant sur des applications Internet de mise en relation.

Le covoiturage, l'autopartage, la location de véhicules entre particuliers, les véhicules de tourisme avec chauffeurs (VTC) sont le support de cette évolution qui favorise un meilleur usage des automobiles (du point de vue du temps d'utilisation et du nombre de passagers) et diminue l'empreinte écologique de la voiture. Ils répondent à des attentes sociales de faible coût et de convivialité; leur développement paraît donc assuré et ils constituent des concurrents nouveaux pour les modes de transport collectif.

1.3. *Vers l'individualisation du transport collectif*

Dans le transport collectif, le numérique fluidifie la chaîne de services : recherche d'itinéraires, choix du mode pour une mobilité efficace, consultation des horaires et points d'arrêt, paiement des titres de transport, billettique... Il fait faire un bond en avant aux services rendus par les opérateurs. Il facilite en effet l'intermodalité des modes de transport en fournissant de l'information sur chacun d'entre eux, en aidant à la construction d'itinéraires porte-à-porte, en permettant un guidage en temps réel. Et il permet de réaliser le rêve d'un voyage « sans couture » en intégrant dans le smartphone les différents tickets ou abonnements de transport (le passe mobilité).

En ce sens, le numérique permet à chaque usager d'établir une relation individuelle avec son mode de transport; on assiste à une forme d'« individualisation du transport collectif » qui va constituer une exigence pour les clients et une condition pour que les transports publics aient un avenir.

Au-delà de la transformation de l'industrie de la mobilité numérique que nous évoquerons plus loin, cette révolution du numérique nécessite de franchir des obstacles d'ordre technique, juridique et financier pour exprimer l'ensemble des potentialités en matière d'intermodalité. La question de la coordination des offres de service public entre les territoires est centrale et se pose tant au niveau des autorités organisatrices que par voie de conséquence à celui des opérateurs. Les réponses sont pour partie institutionnelles et le choix récemment retenu de donner à la région un rôle pivot en matière d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transport va permettre d'accroître la cohérence des offres.

Mais il faut éviter la fragmentation des solutions et permettre des déploiements industriels rapides, cela implique de trouver les voies pour fixer des normes contraignantes (d'échange des données, de présentation des informations, de billettique...)

Sur un autre plan, la mobilité collaborative dont le covoiturage est l'expression la plus symbolique, est un défi pour les services publics de transport. Le principe même de partage des frais à la charge du conducteur, et le non-assujettissement à des taxes, cotisations et impôts, conduit à une comparaison des coûts pour l'utilisateur qui tire le transport collectif vers le *low cost*. Par ailleurs, le nombre et la variété des offres sont caractéristiques de la mobilité collaborative; celle-ci répond de ce fait nécessairement de manière plus fine aux besoins qu'une approche par

l'offre de transport public, conçue comme un regroupement d'un nombre suffisant de voyageurs pour mettre en place un service à coût raisonnable.

Néanmoins, la mobilité collaborative n'est pas un service public et ne cherche d'ailleurs pas à l'être. Les services publics de transport restent donc éminemment nécessaires pour garantir la desserte des territoires et les services aux personnes, mais ils doivent évoluer en mettant en place de nouvelles formes de réponses aux besoins. Il faut ainsi examiner comment la mobilité collaborative peut dans certains cas compléter une réponse construite avec des lignes régulières de car ou de train, ce qui implique alors de réguler la mise en relation entre conducteurs et passagers. Ces questions se posent particulièrement dans les territoires diffus où l'ensemble de l'offre de service doit être coordonnée au plus près des besoins. Les centrales de mobilité que les AOT³ ont développées dans un certain nombre de situations, peuvent répondre à cette nécessité.

1.4. *Des plates-formes globales de service pour la mobilité*

Les acteurs classiques du tourisme et du transport sont désormais engagés dans une âpre lutte avec de nouveaux concurrents directement issus de la sphère numérique : les plates-formes intermédiaires qui se sont immiscées entre le producteur de biens et de services, et le client. La mise en relation qui s'effectuait jadis au guichet d'une agence ou d'une billetterie, directement contrôlé par le producteur, s'opère *via* des sites de comparaison et de réservation dont les plus importants sont sans lien avec le produit fini.

Dans le domaine de l'hôtellerie, ces plates-formes ont grossi de manière démesurée (Booking.com, Expedia, TripAdvisor, Opodo...) captant une part de plus en plus importante de la valeur jusqu'à réduire une bonne partie des producteurs de services à l'état de simples prestataires peu à peu déconnectés de leur clientèle. Ils sont ainsi à la merci de ces géants qui leur sont devenus indispensables pour être visibles auprès des consommateurs. Le pouvoir prescripteur des plates-formes apparaît considérable. Il est avéré aujourd'hui dans l'hôtellerie⁴ ; il va être déterminant pour la mobilité.

Cette évolution conduit inévitablement à la constitution d'acteurs de grande taille. Comme l'a souligné le Conseil national du numérique (CNN) :

Il est naturel que les entreprises créatrices de plates-formes recherchent à les valoriser, pour financer la réalisation de leur service, récompenser les efforts d'innovation, financer les évolutions et innovations futures et augmenter leur profit et la valeur de leur capitalisation boursière. Mais ce sont les caractéristiques du numérique qui font que se manifestent rapidement les risques liés à ce

3. Autorités organisatrices de transport.

4. Dans l'hôtellerie, les OTA (*Online Travel Agency*) comme Booking, Expedia, TripAdvisor, ont maintenant une part de marché de l'ordre du tiers du chiffre d'affaires du secteur en France ; ils appliquent des taux de commission qui peuvent aller jusqu'à 30 %.

développement à l'échelle mondiale qui font émerger des leaders dominants sur le marché (2014).

Ces transformations conduisent à de nouveaux rapports entre les plateformes et les prestataires de service qui ont pu être qualifiées de « sur-traitance » (Colin et Verdier, 2012). Les « sur-traitants » s'emparent des ressources des applications pour les mettre à disposition tout en les combinant avec d'autres. Il s'agit en fait d'accéder par ce biais à plus de données individuelles permettant de les traiter (le *big data*), puis de les valoriser. Car c'est bien la position dominante qui est visée par les plateformes parce qu'elle leur assure une dynamique positive d'acquisition parallèle des données et des flux de service.

Mais si ces plateformes prennent un tel essor, c'est qu'elles apportent de réels avantages aux clients en mettant à leur disposition des informations agrégées qui correspondent à leurs besoins et aussi en faisant naître de nouveaux services : elles rapprochent des offres et des consommateurs qui sans elles ne se rencontreraient jamais (Airbnb, BlaBlaCar, Uber).

L'ensemble des observateurs considère que l'émergence des plateformes, qui a produit des effets considérables va se concrétiser rapidement dans le domaine de la mobilité. En effet :

- le premier niveau d'une offre réellement intermodale d'accès facile décrivant les trajets de porte-à-porte est très attendu ;
- la mise en relation des demandes de transport avec les offres existant ouvre la perspective de bonds de performance considérables, en particulier en remplissant mieux les voitures ;
- avec le numérique, on peut dépasser la segmentation entre transports collectif et individuel en combinant par exemple les offres ferroviaires avec de l'autopartage ou du covoiturage ;
- malgré des prix unitaires relativement faibles, le transport concerne pratiquement toute la population et donne un accès à des données autrement plus riches que l'hôtellerie par exemple ;
- d'une manière générale, le transport offre l'intérêt de connaître la localisation des clients et donc d'ouvrir la perspective d'offres commerciales de proximité, en temps réel ou différé.

La richesse de ces informations et leur facilité d'accès conduiront à coup sûr à faire émerger des plateformes de référence en matière de mobilité. En effet, il est communément admis que l'utilisateur de smartphone se réfère à douze voire quinze applications (de tous ordres). On peut considérer que, parmi celles-là, il y en aura deux consacrées à la mobilité (une nationale ; une locale et régionale).

Si l'on se réfère aux autres domaines, la transformation numérique de la mobilité va donc s'accélérer à brève échéance et cela sans que soit prévue à ce stade une intervention publique directe, ni une régulation des actions. C'est un grand enjeu pour la France et l'Europe qui ont à relever des défis d'innovation dans les services de protection des individus et de

développement industriel, en encourageant l'initiative tout en garantissant les principes fondateurs de notre société.

2. Les risques du laisser-faire

La révolution de la mobilité numérique ne se limite pas à faire émerger de nouveaux services et de nouveaux comportements. Elle déstabilise les positions acquises dans le domaine industriel, bouleverse les équilibres économiques et sociaux et peut mettre en cause les libertés individuelles. Une prise de conscience est donc nécessaire ; elle n'est pas encore acquise.

2.1. *La déstabilisation de l'industrie européenne*

Les plates-formes globales de service bouleverseront les repères actuels sur la répartition des missions entre les opérateurs de transport collectif et ceux qui assurent la diffusion et la commercialisation de leurs prestations, ainsi qu'entre les constructeurs automobiles et ceux qui facilitent l'usage des véhicules. Du fait de la captation de la valeur qu'elles opèrent (et de la création de valeur qu'elles réalisent), ces plates-formes ont vocation à devenir les lieux d'innovation et d'investissement pour le futur.

Le développement du numérique se construit en effet sur le foisonnement des initiatives. Le processus est souvent le même : création d'une start-up, développement avec des fonds de capital-risque et vente à un grand acteur. Il s'avère qu'en France, il est difficile de mobiliser des fonds sur les projets à risque et la très grande prospérité des plates-formes dominantes du net conduit ainsi souvent à en faire les pôles de consolidation. Pourtant, la France est reconnue comme une terre de start-up et la phase d'amorçage est facilitée par de nombreuses initiatives labellisées sous le nom de « French Tech ».

Compte tenu de la géographie économique de la mobilité numérique, il y a ainsi un vrai risque de transfert de valeur vers les continents américain et asiatique au détriment de la « vieille Europe », cela du fait d'une incapacité à consolider en Europe la nouvelle industrie. Les constructeurs automobiles et les opérateurs de mobilité ont peu de capacités d'investir du fait de marges réduites. Dans le même temps, en 2013, les GAFAs totalisent 316 milliards de dollars de chiffre d'affaires (au niveau du PIB du Danemark) et 123 milliards de dollars de réserves financières. Entre janvier 2012 et octobre 2014, ils ont investi 45 milliards de dollars (Fabernovel, 2014).

Les acteurs européens de la construction automobile et du transport collectif risquent ainsi de voir leur capacité de développement se tarir du fait de la captation de leurs résultats par d'autres. On arriverait à un redoutable paradoxe : les investissements passés, publics et privés (dans les infrastructures, les matériels roulants et les usines qui les construisent, les équipements de service aux clients) verraient leur rentabilité se réduire, rendant impossible le financement des équipements du futur.

2.2. Les risques pour le financement des biens collectifs et de la protection sociale

Le développement des outils numériques au service de la mobilité a d'évidence des conséquences lourdes sur les dispositifs fiscaux et sur le financement de la protection sociale.

Il faut en premier lieu rappeler le risque de transfert de valeur qu'engendre le rôle primordial des nouvelles plates-formes de service le plus souvent localisées hors d'Europe. L'effet est double. Il y a d'abord une réduction de la base fiscale puisque ce sont des activités qui ne sont que très difficilement imposées en France que ce soit du point de vue de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA. Les discussions en cours entre l'Union européenne et Google montrent la difficulté de l'exercice. Il faut d'ailleurs noter que beaucoup de ces plates-formes échappent même à un impôt significatif aux États-Unis car elles sont basées dans des paradis fiscaux.

De plus, cette nouvelle répartition de la valeur ajoutée au profit du « sur-traitant » et au détriment du producteur déstabilise des industries traditionnelles qui participent jusque-là au financement des biens communs par l'impôt.

Du fait de l'éclosion d'une économie collaborative centrée sur le partage de moyens, la mobilité numérique modifie aussi les règles de fonctionnement classique et pose des questions nouvelles sur le salariat et en corollaire sur le financement de la protection sociale ainsi que sur la fiscalisation des activités. Il est difficile de tracer la limite entre la mise à disposition d'une place de covoiturage pour un trajet qu'on aurait fait seul avec sa voiture et où on demande une contribution aux frais, et la fourniture d'un service de VTC par le biais d'UberPop où le conducteur travaille le plus souvent « au noir ». Dans le premier cas, on pressent qu'on est dans une logique de partage (sauf si cela devient une activité rémunératrice...), dans le deuxième, il s'agit nettement d'un contournement des règles pour éviter les coûts fiscaux et sociaux (sauf si le conducteur est auto-entrepreneur...). Mais que dire de situations intermédiaires comme la location de véhicules entre particuliers qui dégage à l'évidence des – petits – bénéfices au propriétaire ?

Une nouvelle méthode d'analyse des services et du travail doit être mise en place car avec le développement annoncé de la mobilité collaborative, il y a des risques :

- de dissolution de notre cadre social, les plates-formes de mise en relation entre particuliers se substituant aux entreprises qui fournissent des services et assurent un cadre stable à leur personnel ;
- de dérive vers le travail au noir avec les risques associés en matière de conditions et de sécurité du travail ;
- de mise en cause des systèmes de protection sociale du fait de difficultés de financement ;
- de réduction de la base fiscale.

2.3. *La mise en cause des libertés individuelles*

Les outils numériques, à l'exemple du smartphone, concentrent aujourd'hui une somme très riche de nos données personnelles. La liste est longue des informations contenues dans nos appareils qui pourraient être utilisées dans des applications « marchandisées ». Pourtant, les consommateurs acceptent, le plus souvent sans les vérifier, les conditions générales d'utilisation de nouvelles applications auxquelles ils adhèrent et qui prévoient très fréquemment le stockage et la réutilisation de ces données, y compris celles sur la géolocalisation. L'appétence pour l'application gratuite qui facilitera la vie quotidienne et les déplacements conduit à accepter les « cookies » inhérents à la fonction proposée. Les données, y compris de la vie privée, sont ainsi offertes aux plates-formes, bien souvent issues des GAFAs qui, du fait de leur puissance redoutable, tiennent des fichiers, précis et recoupés, des consommateurs et de leurs habitudes.

La donnée est en effet l'élément clef du modèle économique de ces plates-formes. Elles analysent les informations collectées auprès de leurs clients ; elles en font ensuite une utilisation marchande en leur adressant de la publicité ciblée ou plus simplement en revendant ces données à un autre acteur. La protection de la vie privée et celle des échanges se trouvent mises en danger par ces démarches. Cette question va prendre une nouvelle acuité avec la généralisation de l'Internet et des objets connectés pour lesquels on peut penser que le consentement de l'utilisateur à la diffusion d'informations sera largement implicite (plus de 50 milliards d'objets connectés en 2020).

Dans le même esprit, la géolocalisation qui est au cœur de la mobilité numérique a été imaginée au départ pour guider le voyageur, le rendre plus libre en le déchargeant de tâches fastidieuses. Elle pourrait muter en partie d'un service d'orientation du voyageur vers son lieu de destination, à un guidage asservi du consommateur vers les lieux de consommation. Les risques cumulés de la géolocalisation et de démarches de marketing intrusives doivent être prévenus pour éviter une marchandisation dévastatrice, en particulier pour les plus fragiles.

En France, l'usage des données à caractère personnel est réglementé par la loi « Informatique et libertés » de 1978. Son article 6 dispose que les données personnelles doivent être collectées et traitées « pour des finalités déterminées, explicites et légitimes ». Dans son article 7, la loi encadre le traitement des données à caractère personnel : « un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée » ou satisfaire à des conditions restrictives. Dans ce cadre des règles strictes existent : seul l'« *Opt-In* actif⁵ » est autorisé. Cependant, il n'y

5. L'internaute doit volontairement cocher une case ou faire défiler un menu déroulant pour que son adresse (ou d'autres données) puisse être utilisée ultérieurement à des fins commerciales.

a pas de sanctions appliquées aux pratiques de collectes de données non conformes aux dispositions réglementaires.

Par ailleurs, la réflexion européenne sur la protection des données individuelles est en cours au sein du G 29 (« groupe des CNIL européennes »). Un règlement européen est ainsi en préparation qui pourrait fixer un cadre sur l'ensemble du territoire de l'Union, certes un peu en retrait par rapport à la loi « Informatique et libertés » française, mais plus protecteur que ce n'est le cas aujourd'hui dans d'autres pays européens, notamment anglo-saxons.

3. La nécessité d'une transformation profonde de l'action de la puissance publique

Peut-on s'en remettre à la « main invisible du marché » ? Le CESE à la quasi-unanimité a considéré que ce n'était pas possible et qu'il fallait une action de la collectivité ce qui n'est en rien contradictoire avec l'encouragement à l'initiative privée. Mais les spécificités de la révolution numérique impliquent une transformation profonde de la manière d'agir de la puissance publique pour, à la fois, saisir les nombreuses opportunités qu'elle offre et pallier les risques qu'elle recèle.

3.1. *Faciliter la prise de conscience collective sur les évolutions à l'œuvre*

Encore plus que dans d'autres domaines, il importe que l'ensemble des responsables (pouvoirs publics, entreprises, organisations syndicales) et au-delà la société civile, partagent une vision sur les évolutions que génère la mobilité numérique ainsi que sur les ruptures à anticiper. Il existe en effet un grand décalage aujourd'hui entre quelques-uns, pleinement intégrés dans la dynamique numérique, et le plus grand nombre, dont l'appréhension du sujet se limite à l'émergence de nouveaux outils, sans que soit perçue la transformation à l'œuvre et ses conséquences sur la définition des politiques.

L'État doit jouer un rôle moteur en la matière pour permettre de forger des stratégies fondées sur une vision commune. Philippe Lemoine (2014) dans un rapport a évoqué la démarche menée en Allemagne d'« IT-Gipfel ». Ce sommet annuel consacré aux technologies de l'information réunit 500 à 700 personnes (administrations, entreprises, associations, société civile) autour de groupes de travail destinés à faire partager les éléments prospectifs du numérique et à peser sur son évolution. Ce type d'action permet de constituer un socle de compréhension commun et d'ouvrir la voie aux discussions entre les parties prenantes et aux négociations entre partenaires sociaux. Cette démarche mériterait d'être mise en place en France. Elle implique un travail en amont pour la sélection des diverses innovations et

de ceux qui les portent ainsi que dans le choix des intervenants (témoins, référents) afin de favoriser une grande pluridisciplinarité.

Cette phase d'écoute et de partage est indispensable dans des domaines où les transformations s'opèrent à un rythme très rapide et ont un impact considérable. Il est nécessaire d'organiser ce processus dans une instance reconnue pour son ouverture, son enracinement dans les préoccupations de long terme et son engagement au service de la transformation positive du pays.

Il a ainsi été préconisé de mettre en place chaque année au CESE un « grand débat prospectif » (pouvoirs publics, entreprises, organisations syndicales) avec l'objectif de partager :

- la vision des innovations en cours ou prévisibles et de leurs conséquences ;
- les perspectives de démarches proactives pour favoriser les développements industriels ;
- des informations et des réflexions pour les négociations entre partenaires sociaux ;
- une réflexion amont sur la protection des libertés individuelles.

Il y a là un nouveau rôle pour l'État, facilitateur de la prise de conscience collective et garant de pouvoirs publics qui s'appuient sur la compréhension des enjeux et la mobilisation au service des objectifs.

3.2. Fixer des règles qui prennent en compte la révolution de la mobilité numérique

Cette compréhension des enjeux est fondamentale, les bouleversements dans les usages et les comportements, le poids pris par des acteurs qui constituent de véritables monopoles privés, le rythme de ces transformations exigent que la réflexion collective conduite à la définition de règles adaptées à ce nouveau cadre de référence. Elles concernent bien sûr des questions propres à la mobilité numérique, mais interrogent aussi des principes que nous considérons comme établis et qui concernent nos libertés ou notre contrat social.

Le développement de la mobilité numérique pose en effet de manière totalement nouvelle des questions fondamentales. On pourrait à cette occasion remettre en cause notre modèle de vie en société. Mais si on souhaite au contraire que la numérique soit un point d'appui pour un « mieux vivre en société », il faut garantir pour les activités développées par le numérique :

- leur contribution au financement de la collectivité et des prestations sociales ;
- la protection des droits des travailleurs ;
- la sécurité et la qualité des services offerts (en particulier lorsque le numérique permet une automatisation complète comme avec la voiture autonome) ;

- le respect d'une concurrence loyale ;
- une certaine mutualisation des risques ;
- et bien sûr la stricte garantie des libertés individuelles.

Des pistes de solution ont été avancées telles que :

- la taxation des revenus des activités collaboratives au-delà d'un seuil de tolérance (le Sénat a récemment évoqué un montant de 5 000 €/an) ;
- la responsabilisation des plates-formes de mise en relation vis-à-vis des règles sociales, fiscales, de droit du travail, etc. qui devraient s'appliquer dans les opérations qu'elles génèrent ;
- le renforcement des pouvoirs de sanction et de la publicité des décisions de la CNIL.

C'est dans le cadre d'une réflexion collective telle celle évoquée plus haut que les bonnes décisions pourront être préparées. Elles impliqueront nécessairement le législateur national, mais c'est au niveau européen que doit être posé le cadre de référence des activités numériques, en particulier du point de vue du financement collectif et de la protection des libertés individuelles. Vue des GAFA, une réglementation nationale apparaît en effet d'un impact limité ; elle peut même conduire à délaisser le territoire concerné.

3.3. *Intégrer la mobilité numérique dans les stratégies d'investissement public*

Les collectivités publiques, et au premier chef, l'État et les régions, sont les porteurs de l'intérêt général, notamment par leur rôle d'investisseur sur les infrastructures ainsi que pour faciliter les projets de recherche et développement.

Concernant les infrastructures, la révolution à l'œuvre doit nécessairement amener à intégrer les ruptures qui sont à l'horizon :

- la voiture autonome ;
- le développement de l'usage partagé des véhicules remettant en cause la tendance générale à en être propriétaire. Ces deux points pouvant conduire à augmenter significativement le taux d'occupation (actuellement 1,3 personne/véhicule) et donc à réduire les flux ;
- le développement du télétravail qui pourrait réduire la circulation automobile ;
- la nécessité d'investissements significatifs sur les réseaux de transport en site propre (train, métro, tram) pour les mettre à niveau et supprimer les points faibles si on veut maintenir leur compétitivité par rapport aux sauts de performance des transports individuels... et profiter de leur efficacité remarquable en matière de développement durable.

Une réflexion prospective et partagée est très nécessaire pour permettre la bonne utilisation des fonds publics. Elle doit se conduire en cherchant à valoriser les atouts de chacun des modes et en y associant toutes les parties

prenantes, et donc tout particulièrement les clients, actuels et potentiels. L'État doit jouer un rôle central dans l'organisation de cette réflexion.

3.4. *Appuyer l'innovation et le développement industriel*

Les pouvoirs publics en France et en Europe (État, Union européenne et régions dans une certaine mesure) doivent se saisir de l'impératif de développement d'une filière industrielle de la mobilité numérique. Les enjeux de long terme, le caractère stratégique pour la souveraineté européenne justifient pleinement leur intervention. Sur un plan global, la mutation en cours doit être vue comme une opportunité. Et c'est le dynamisme des acteurs, l'adaptation de leurs services aux besoins et l'intégration de thèmes nouveaux (Internet des objets connectés, voiture autonome) qui permettront de concrétiser les projets qui commencent à voir le jour.

Dans ce domaine, l'engagement des start-up françaises est remarquable et bien accompagné en phase d'amorçage, mais elles sont souvent rachetées par des opérateurs étrangers en l'absence d'acteurs nationaux et européens disposant de suffisamment de moyens ou étant prêts à prendre des risques. Pour favoriser le maintien des start-up de la mobilité numérique en France, il faut généraliser les incubateurs spécialisés « mobilité » à proximité des groupes existant et des universités, et surtout, créer des sociétés de capital-risque spécialisées dans la mobilité numérique, qui permettent de répondre aux besoins de financement qu'implique leur rapide développement et qui soient suffisamment dotés en fonds publics.

Mais, pour qu'il y ait des plates-formes numériques européennes de taille mondiale, il est aussi nécessaire d'encourager la consolidation des grands acteurs. L'État et l'Union européenne doivent jouer leur rôle pour aller vers une industrie européenne performante dans un domaine où l'Europe a de vrais atouts. Le CESE a ainsi lancé l'idée de construire un champion européen à la taille de l'enjeu : « l'Airbus de l'e-mobilité », plate-forme leader européen, à partir des projets des grandes entreprises françaises du secteur. Pour les pouvoirs publics nationaux et européens, cela implique de :

- fixer un cadre ambitieux répondant aux différents besoins liés à la mobilité : créer une plate-forme de services multi-domaines (transport, tourisme, culture, commerce...) et qui intègre les informations – y compris sur la situation en temps réel – sur les différents modes de transport (collectif, automobile, autopartage, covoiturage...), proposant des solutions porte-à-porte et offrant des possibilités d'achat de prestations (titres de transport, péages, passe mobilité universel...);
- mettre en place des financements publics sur des projets innovants concourant à cet objectif en mobilisant la recherche et développement pour la construction rapide de nouvelles applications « remontantes » à partir des besoins.

Cette focalisation des pouvoirs publics sur le développement industriel doit s'envisager en accompagnement des initiatives privées. L'État et l'Europe n'ont pas les compétences stratégiques pour faire les choix, mais ils doivent être les garants de l'intérêt général en mobilisant les expertises croisées pour définir les pistes à encourager tout en acceptant la prise de risque, et cela même si cela mobilise des fonds publics. On peut d'ailleurs s'inspirer de ce qui a été fait pour préfinancer certains programmes aéronautiques ou de défense.

Cette approche active de la constitution d'une industrie de la mobilité numérique amène à réexaminer des règles qui ont correspondu à des optimums dans le passé, mais qui s'avèrent contre-productives dans la perspective d'un renforcement des acteurs européens. Cela devrait concerner :

- le droit européen des concentrations afin d'autoriser, voire d'encourager l'élaboration de projets communs de développement par les grands groupes ;
- l'obligation de normalisation, française et européenne, des informations aux voyageurs et de la billettique pour éviter la fragmentation des solutions entre les différentes AOT et favoriser des déploiements industriels rapides. Cette normalisation est impérieusement nécessaire au risque qu'en l'absence de volonté elle nous soit imposée « de l'extérieur » par un acteur dominant.

3.5. *Mettre en place une stratégie cohérente face aux géants du numérique*

S'il faut que les pouvoirs publics français et européens aient une stratégie de développement volontariste dans le domaine de la mobilité, leur action doit également prendre en compte la dynamique d'expansion des géants du numérique ; cela pour éviter des effets néfastes sur le marché et pour les consommateurs, et peut-être pour imaginer des voies nouvelles qui mettent les GAFAs au service du bien collectif.

De ce point de vue, Google est sans doute le cas le plus emblématique. Ce groupe, qui a le caractère d'un quasi-monopole privé⁶, fait l'objet d'une succession d'enquêtes pour abus de position dominante de la part de la Commission européenne.

Une première lancée en mars 2013 portait essentiellement sur les modalités d'affichage sur le site de Google : les informations au sujet de ses partenaires (pour la recherche de restaurants, d'hôtels...) étaient privilégiées par rapport à celles de sites concurrents. En réponse à cette procédure, Google a pris l'engagement d'adopter une présentation comparable pour ses propres informations et celles de ses trois principaux concurrents.

6. Google détient en France, selon les sources auxquelles on se réfère, entre 92 % et 98 % du marché, alors qu'il ne représente « que » 75 % du marché américain.

Une nouvelle communication de griefs a été adressée en avril 2015, Google favorisant systématiquement ses comparateurs de prix par rapport à ceux de ses concurrents et cherchant à donner une position exclusive à son système d'exploitation Android.

Les observateurs considèrent que la Commission européenne pourrait engager à bref délai une procédure formelle d'incrimination de Google dans le même esprit que celle mise en œuvre contre Microsoft en 2000 et qui s'est conclue en 2013 par une amende de 561 millions d'euros.

Cela démontre que l'Europe n'est pas inactive face aux géants du numérique et le gouvernement français est partie prenante dans les actions engagées. Mais on peut observer *a contrario* que les règles et le tempo des procédures anti-concurrentielles font que les manœuvres dilatoires sont la règle et que les sanctions ne sont pas dissuasives.

Il est par ailleurs intéressant de noter l'argumentation de Google qui considère que le marché se porte bien puisque il n'y a jamais eu autant d'offres de service et qu'il n'y a pas d'abus de position dominante de sa part puisque ses propres services sont gratuits. Ce dernier argument est fallacieux : le consommateur les paye en effet indirectement par l'achat qu'il opère *in fine* auprès d'un site qui rémunère Google.

Mais cela démontre aussi qu'il y a un conflit de logique entre le droit anglo-saxon de la concurrence – qui cherche à vérifier que le marché est ouvert à d'autres entreprises – et le droit français (et aussi allemand) qui est notamment structuré par la protection contre l'abus de position dominante. Le sujet est donc d'abord politique et culturel et c'est dans cette voie qu'il faut imaginer des solutions pour que les grandes plates-formes numériques, qui sont devenues des entreprises mondiales, soient soumises à des règles communes. C'est d'ailleurs l'esprit de l'avis émis par le CNN (2014) sur la neutralité des plates-formes.

Sans rapport de force il n'y a sans doute pas d'évolution possible : par exemple, à ce qu'on en sait, le traité transatlantique (Tafta) ne prend pas en compte cette nécessité de neutralité pour les plates-formes. Il faut donc imaginer des modes d'action pour que les États et les citoyens européens pèsent dans le débat. On peut citer quelques idées :

- la priorisation de ces règles de neutralité dans la négociation du futur traité pour qu'elles soient traitées comme un élément déterminant ;
- une campagne d'information sur les déviances des plates-formes ;
- le boycott des plates-formes qui ne respectent pas les règles...

Il faut en tout cas pleinement s'appuyer sur la nécessité qu'ont les plates-formes d'accéder au marché européen pour obtenir d'elles (et de l'administration américaine) des concessions déterminantes. Si l'objectif d'en faire des services publics mondiaux (ce qui ne ferait pas obstacle à une gestion privée) semble inaccessible, on doit néanmoins pouvoir faire des avancées significatives.

3.6. *L'État doit transformer ses principes et modes d'action*

La puissance publique est garante d'un État de droit qui est une des conditions de la réussite du pays. Elle doit mettre en place le cadre légal et réglementaire et contrôler la mise en œuvre des mesures pour assurer :

- un bon équilibre entre libertés individuelles et collectives et développement des activités ;
- la garantie d'un engagement sur le long terme et la mobilisation des financements correspondant ;
- la confiance dans des institutions démocratiques qui agissent pour le bien commun.

Avec la mobilité numérique, les transformations sont rapides, foisonnantes, largement construites sur l'initiative privée. Les conséquences seront majeures. Au-delà de la prise de conscience collective qui est nécessaire, cela pose aussi la question de l'action publique dans de nouveaux termes.

C'est une stratégie cohérente qui doit être mise en place pour que l'ensemble des leviers soient actionnés au service d'un même objectif. Et la rapidité de mise en œuvre constitue à l'évidence un facteur clef de succès. Tout cela concerne bien sûr l'État au premier chef, mais les régions et les grandes métropoles ont aussi un rôle du fait de leurs missions dans le domaine du transport. Car il s'agit de mettre en place un « écosystème » de la mobilité numérique qui accueille l'innovation et lui permette de répondre aux grands enjeux économiques et sociaux.

Concrètement on peut penser qu'un État stratège doit :

- organiser le débat autour de l'innovation et de ses conséquences en garantissant que la variété des points de vue s'exprime, ceux des porteurs de projet, ceux de la société civile, ceux des industriels, ceux des juristes... Cette phase amont éminemment nécessaire – qui pourrait être organisée au CESE – viserait à établir un diagnostic commun et à alimenter la réflexion des pouvoirs exécutif et législatif ; il serait certainement utile de l'aborder dans une perspective européenne en associant la Commission ;
- dégager une vision d'avenir au service des intérêts de la collectivité nationale et du pays et qui soit comprise par tous les acteurs ;
- définir sur cette base le cadre de référence vers lequel il faut évoluer qui assure le meilleur équilibre entre les exigences économiques, sociales et environnementales en matière de mobilité. Et par la suite, proposer les textes législatifs et établir les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre ;
- rester le garant des libertés individuelles et collectives, et de la définition des règles correspondantes dans le contexte nouveau que crée le numérique.

Mais l'État et les pouvoirs publics régionaux (régions et métropoles) doivent aussi utiliser leur capacité d'action pour encourager et accompagner les projets. Ils ont une responsabilité industrielle à exercer en tant que :

- co-responsables de l'aménagement du territoire, et de ce fait décideur des politiques de mobilité et des outils qui les sous-tendent ;
- financeurs alors qu'à l'évidence des choix importants devront être faits pour développer la mobilité numérique ;
- actionnaires (en choisissant ce terme plutôt que celui de tutelle) d'entreprises et d'établissements publics qui ont un rôle moteur dans l'innovation et l'industrialisation de la mobilité numérique. En la matière la mission de l'APE est centrale ;
- promoteurs de projet au niveau européen et, pour l'État, codécideur des règles dans le cadre des institutions européennes.

Ces nouvelles approches sont le révélateur de la nécessité d'une réflexion transverse et cohérente de l'État pilotée de manière interministérielle et impliquant les différents départements ministériels concernés avec un objectif commun de transformation (ici la révolution numérique) et une manière d'agir proactive qui associe les parties prenantes. Et il s'agit de concilier cette approche pragmatique avec le respect des libertés fondamentales revisitées du fait des nouvelles technologies. Par analogie avec le fonctionnement des entreprises, on pourrait dire que l'État devrait s'organiser par projet associant les compétences utiles et travaillant de manière itérative à définir la stratégie et à élaborer les plans d'action.

Mais il ne faut pas cacher que cela implique une révolution culturelle pour les administrations ; il faut l'assumer comme telle. Inévitablement les exigences nouvelles d'écoute des besoins, de transparence, de rapidité de décision et de mise en œuvre nécessiteront :

- une transformation de l'organisation, des processus de décision, et du management des équipes ;
- des évolutions de profils pour les responsables en charge de ces dossiers avec un accroissement des recrutements issus du privé et plus d'allers-retours entre les deux mondes ;
- l'intégration d'une vision européenne dès les réflexions amont ;
- tout en garantissant le maintien de la neutralité de l'État et son orientation vers le long terme.

C'est donc bien d'une révolution pour l'État dont il s'agit et les ministres et les directeurs de l'administration devront l'incarner car il faudra une forte volonté politique pour qu'elle se réalise.

Ainsi la révolution numérique induit une révolution managériale au sein des pouvoirs publics comme dans les entreprises. Et c'est une condition de la réussite. Mais au-delà de la nécessité évidente dans un cadre national, ces transformations permettront à la France de jouer pleinement son rôle de proposition et de conviction dans les instances européennes.

Conclusion

Il faut donc que l'État se saisisse complètement et vite des sujets qu'induit la révolution de la mobilité numérique. Il a clairement une responsabilité de premier ordre à exercer.

Mais son positionnement doit évoluer : il doit être plus prospectif, plus à l'écoute des besoins. Il s'agit d'assurer la mise en place de « l'écosystème de la mobilité numérique » et d'être capable d'avancer aussi vite que l'exigent les transformations. C'est une perspective passionnante et en phase avec les attentes d'un renouvellement démocratique : concevoir de nouvelles manières de débattre et d'agir tout en respectant les valeurs qui constituent notre identité.

Mais cette « nouvelle frontière » pour l'État est aussi une des conditions de notre futur⁷ !

Références bibliographiques

- CHICHE N., 2014, *Internet : pour une gouvernance ouverte et équitable*, CESE.
- COLIN N. et VERDIER H., 2012, *L'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Paris, Colin.
- Conseil national du numérique, 2014, *Avis sur la neutralité des plateformes : réunir les conditions d'un environnement ouverte et soutenable*.
- FABERNOVEL, 2014, *GAFAnomics, new economy, new rules*.
- HAMEL M.-P. et MARGUERIT D., 2013, « Analyse des *Big Data* : quels usages ? quels défis ? », *Note d'analyse*, n° 8, France Stratégie.
- LEMAIRE A. et GAYMARD H., 2013, *La stratégie numérique de l'Union européenne*, rapport d'information, Assemblée nationale.
- LEMOINE P., 2014, *La nouvelle grammaire du succès : la transformation numérique de l'économie française*, rapport au gouvernement.
- PERES É., 2015, *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*, CESE.
- RIFKIN J., 2014, *La nouvelle société du coût marginal zéro*, Paris, Les liens qui libèrent.

7. Cet article est très largement inspiré de l'avis « Révolution numérique et évolution des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes) » voté en avril 2015 par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud. Cet avis a été étayé par un rapport sur le même sujet.

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 « stratégie » 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

Les auteurs

Alain ARNAUD est diplômé en sciences économiques (Paris-Assas, 1969) et de l'École nationale des douanes. Il a exercé des fonctions de responsabilité dans l'administration d'État, dans le secteur financier, dans celui de la santé et dans l'économie sociale et solidaire. Après avoir dirigé le service judiciaire de la Direction nationale des enquêtes douanières, il a plus particulièrement exercé les fonctions de président de la Banque française mutualiste (BFM) (1994-2011), et de président de la Fédération des mutuelles de fonctionnaires (MFP) (2008-2014). Administrateur honoraire de la FNMF, il a été chef de file de la Mutualité au Conseil de la CNAMTS et a présidé l'IMM, établissement médico-chirurgical à Paris. Il exerce actuellement les fonctions de président du CIRIEC-France et du CIRIEC-International, ainsi que d'INTER INVEST, société de financement spécialisé.

Philippe BANCE est directeur-adjoint du laboratoire CREAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) et directeur de la mention de master Économie appliquée à l'université de Rouen. Il a dirigé le département et la section d'économie de 1997 à 2002 puis a été vice-président de l'université de Rouen de 2007 à 2010. Il est, depuis septembre 2010, délégué scientifique à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et depuis 2014 au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Il préside depuis 2011 la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France, et est depuis juin 2015 vice-président recherche du CIRIEC-France. Il préside depuis janvier 2014 le Conseil scientifique international du CIRIEC. Ses travaux de recherche portent sur les services d'intérêt général, les entreprises publiques, l'économie européenne, l'action publique et son évaluation. Ils sont publiés dans de nombreux ouvrages et revues nationales ou internationales.

Pierre BAUBY est docteur en sciences politiques, chercheur et enseignant. Sa thèse qui fondait le concept d'État stratège a fait l'objet d'une publication éponyme (Éditions ouvrières, 1991). Spécialiste des services publics, et de l'action publique en France et en Europe, il a été directeur de l'Observatoire électricité et sociétés d'EDF, expert auprès de l'Intergroupe services publics du Parlement européen et du Comité économique et social européen. Membre du Conseil scientifique international du CIRIEC, il dirige l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès et préside l'association Reconstruire l'action publique (<http://www.actionpublique.eu>). Il est auteur en particulier de *Service public, services publics* (La Documentation française, 2^e éd., septembre 2016) et de *L'europanisation des services publics* (Presses de Science Po, 2011).

Thierry BEAUDET est président du groupe MGEN, la Mutuelle générale de l'éducation nationale et du groupe ISTYA qui réunit plusieurs mutuelles des fonctions publiques françaises. Ces groupes mutualistes se consacrent à la fois à la gestion du régime obligatoire d'assurance maladie, aux prestations complémentaires en santé et à l'offre de soins dans leurs établissements de santé. Le 23 juin 2016, il a été élu président de la Fédération nationale de la mutualité française qui regroupe 426 mutuelles et protège 38 millions de Français. Il a présidé le groupe de la Mutualité au Conseil économique, social et environnemental de 2010 à 2016. Instituteur de formation, il a l'expérience de l'enseignement, de l'éducation populaire, du monde associatif et du mutualisme. À ces divers titres, Thierry Beaudet est souvent conduit à négocier avec les pouvoirs publics.

Luc BERNIER est le titulaire de la chaire Jarislowsky en management public de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales (ESAPI) de l'université d'Ottawa. Pendant 25 ans, il a été professeur à l'École nationale d'administration publique de l'université du Québec où il a été directeur de l'enseignement de la recherche de 2001 à 2006 et aussi directeur du Centre de recherche sur la gouvernance. Au CIRIEC-International, il a été président du Conseil scientifique international et il participe activement aux travaux de la commission scientifique « entreprises publiques », pour laquelle il a édité ou coédité deux volumes et codirige présentement un numéro spécial des *Annales*. Outre ses travaux sur ce sujet, ses recherches portent sur l'entrepreneuriat et l'innovation dans le secteur public et les efforts à faire pour améliorer son fonctionnement.

Claire BORSENBARGER est titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'université des sciences sociales de Toulouse. Elle est actuellement responsable du département Doctrine et modélisation au sein de la Direction de la régulation et des affaires institutionnelles et européennes du groupe La Poste et professeur associé à l'université François-Rabelais de Tours. Au sein du groupe La Poste, ses recherches se portent naturellement vers les questions d'intérêt pour le secteur postal, mêlant apports de la théorie économique relative à l'économie des réseaux, l'organisation industrielle, la régulation et l'économie de la concurrence, et analyses empiriques. Dans ce contexte, elle a publié un certain nombre d'articles relatifs au service universel postal mais également aux aides publiques à la presse, à l'aménagement du territoire, aux relations entre e-commerçants et opérateurs de services de livraison de colis, ou encore à l'économie numérique, au phénomène d'« ubérisation » de la société et à la protection des données privées.

Gabriel COLLETIS est professeur à l'université de Toulouse 1-Capitole. Économiste, ses recherches portent sur quatre champs : les dynamiques industrielles, l'ancrage territorial des activités et le développement régional, la financiarisation des stratégies, l'économie de la connaissance. Ses ouvrages les plus récents sont *L'urgence industrielle* (Le Bord de l'Eau, 2012) et *Quelles*

crises, quelles solutions? (Uppr, 2014). Il a été conseiller scientifique au Commissariat au plan de 1994 à 2001. Aujourd'hui, il intervient comme expert auprès des acteurs publics au niveau Région, État et Conseil régional. Il est membre du Club d'analyse économique de la région Midi-Pyrénées et il préside le Conseil d'administration de l'association « Manifeste pour l'Industrie ». Gabriel Colletis a conseillé le gouvernement grec pour les questions relatives au développement économique.

Jean-Baptiste FOUCAULD, ancien élève de l'École nationale d'administration, Inspecteur général des Finances honoraire, a commencé sa carrière en 1969 à la direction du Trésor, dont il a dirigé le bureau du marché financier d'octobre 1977 à mai 1980. Conseiller technique au cabinet de Jacques Delors d'octobre 1982 à juillet 1984, il a été commissaire-adjoint puis commissaire au Plan (1988-1995). En 1985, il fonde l'association Solidarités nouvelles face au chômage (<http://www.snc.asso.fr>), dont il sera le président jusqu'en 2009. Actuellement président de l'association Démocratie et spiritualité (<http://www.democratieetspiritualite.org>), il est l'auteur d'*Une société en quête de sens* en collaboration avec Denis Piveteau (Odile Jacob, 1995) et de *Labondance frugale* (Odile Jacob, 2010). Il préside l'Association des amis de Cerisy-Pontigny depuis 2011 (<http://www.ccic-cerisy.asso.fr>). Il est actuellement l'un des coordinateurs du Pacte civique (<http://www.pacte-civique.org>).

Jacques FOURNIER, ancien élève de l'École nationale d'administration, est conseiller d'État honoraire. Il a été responsable des affaires sociales au sein du commissariat général du Plan (1969-1972), secrétaire général adjoint de la présidence de la République, puis secrétaire général du gouvernement (1981-1986) et président de deux grandes entreprises publiques, le GDF et la SNCF (1986-1994). Il est l'auteur de plusieurs livres dont *Le traité du social* (en collaboration avec Nicole Questiaux, Dalloz, 5^e éd., 1976-1988), *Le travail gouvernemental* (Dalloz et Presses de la FNSP, 1987), *Le train, l'Europe et le service public* (Odile Jacob, 1993), *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé* (Dalloz, 2008), *L'économie des besoins, une nouvelle approche du service public* (Odile Jacob, 2013) et *L'Algérie retrouvée* (Bouchène, 2014).

Taïeb HAFSI est professeur titulaire de la chaire Walter J. Somers de management stratégique internationale à HEC-Montréal. Il a écrit plus d'une centaine d'articles académiques ou professionnels et 36 livres ou monographies. Il est chercheur universitaire du groupe de réflexion *Economic Research Forum* pour l'Afrique du Nord et le Moyen Orient. Il est membre de nombreuses associations académiques et l'un des fondateurs de la Strategic Management Society. Avant de rejoindre HEC-Montréal, Taïeb Hafsi a été professeur à la faculté de management de l'université McGill et à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) en France. Il détient un diplôme d'ingénieur en génie chimique, une MS en management de Sloan School-MIT, ainsi qu'un doctorat de la Harvard Business School.

Denis JORAM est actuellement directeur de la régulation et des études du groupe La Poste qu'il a intégré en 2006. Il est titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'université de Caen et d'un DESS d'expert démographe de l'université de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Il débute sa carrière à France Télécom au Centre national d'études des télécommunications (futur Orange Labs) où ses travaux de recherche portaient sur l'économie des réseaux, la déréglementation du secteur des télécommunications et le déploiement de nouvelles technologies dans le réseau de France Telecom. Il rejoint le groupe Vivendi en 1996 où il occupe, au sein de différentes filiales télécom, des fonctions dans les domaines de la réglementation, des affaires internationales, des études économiques et de la planification stratégique.

Gérard MAGNIN est impliqué depuis plus de trente années dans les questions énergétiques. Son expérience n'est pas héritée de celle de l'État central mais du niveau local. Après des études en électrotechnique, puis en économie, il enseigne en lycée les sciences économiques et sociales. Il rejoint ensuite, dès 1985, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie devenue ADEME, en tant que délégué régional Franche-Comté. Il anime durant plus de vingt ans l'association de villes européennes, *Energy Cities* (<http://www.energy-cities.eu/>), qu'il a fondée en 1990. Retraité, il est membre du Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne-Franche-Comté. En novembre 2014, il est nommé administrateur du groupe EDF, fonction dont il démissionne le 28 juillet 2016. Son point de vue est celui d'une personne engagée au niveau local et européen, et qui a pu observer l'État stratège de façon distanciée.

Olivier MAREMBAUD est actuellement conseiller du président de la SNCF et président du conseil d'administration de l'Économat des armées, établissement public du ministère de la Défense. En tant que membre du Conseil économique, social et environnemental, il a été, conjointement avec Bruno Duchemin, rapporteur de l'avis « Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives » qui a été adopté par le Conseil en avril 2015. Auparavant, il a notamment occupé les fonctions de délégué général aux cadres dirigeants de la SNCF, de directeur général délégué de la SNCF, en charge de la branche fret, de président du directoire de Keolis et de PDG de Frantour.

Jacques MAZIER est professeur émérite depuis 2013 à l'université de Paris 13. Il a obtenu un doctorat ès sciences économiques à l'université de Paris I (1974), puis il a successivement occupé les fonctions de directeur de la Prévision du ministère de l'économie et des finances (1970-1975), professeur à l'université de Rennes 1 (1976-1981), commissariat général du Plan (1981-1985), directeur de l'IRES (1985-1988), professeur à l'université de Paris 13 (1983-2013). Ses domaines de recherche sont la macroéconomie internationale et les politiques économiques européennes. Il est l'auteur notamment de *L'économie mondiale en 2030* (avec Dominique Plihon et

Pascal Petit, *Economica*, 2013) et *Quand les crises reviennent* (avec Mickaël Clévenot et Vincent Duwicquet, *Economica*, 2016).

Thierry MIGNAUW est membre du Conseil d'administration et du bureau de la section française du CIRIEC. Ingénieur de formation (diplômé de l'École polytechnique), il est également statisticien-économiste (École nationale de la statistique et l'administration économique). Il a servi pendant trente-huit ans la SNCF dont il a été un des trois directeurs généraux délégués, en charge des clientèles, puis de l'infrastructure. C'est un praticien de l'entreprise publique qui connaît bien les questions relatives à l'exploitation des chemins de fer et à la sécurité ferroviaire, mais aussi les sujets économiques du ferroviaire au sein de l'économie des transports.

François MORIN est professeur émérite de sciences économiques à l'université Toulouse I-Capitole. Il est membre fondateur du LEREPS (Laboratoire d'études et de recherches sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux). Il a siégé au conseil général de la banque de France pendant neuf années (1985-1993), au conseil d'administration de EADS (1988-1993), et au Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre (1997-2000). Ses ouvrages récents: *Le nouveau mur de l'argent. Essai sur la finance globalisée* (Seuil, 2006), *Un monde sans Wall Street?* (Seuil, 2011), *La grande saignée. Contre le cataclysme financier à venir* (Lux, 2013), *L'hydre mondiale. L'oligopole bancaire* (Lux, 2015 et 2016).

El Mouhoub MOUHOUD est docteur en sciences économiques de l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne (1991), agrégé des facultés de sciences économiques (1994) et professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine où il enseigne l'économie internationale et dirige le master Affaires internationales. Il est fondateur et directeur du groupement de recherches international du CNRS DREEM (Développement des recherches économiques euro-méditerranéennes). Il a également été conseiller scientifique au Commissariat général du Plan (France Stratégies) (1995-2007) et membre du conseil scientifique du Commissariat général à l'égalité des territoires. Ses travaux de recherche portent sur la mondialisation, l'intégration européenne, la compétitivité des territoires, les délocalisations et relocalisations et les migrations internationales. Il est notamment l'auteur d'une centaine d'articles publiés dans des revues académiques françaises et internationales et d'une quinzaine d'ouvrages.

Nicole QUESTIAUX, ancienne élève de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'École nationale d'administration a fait toute sa carrière au Conseil d'État. Elle l'a achevée comme présidente de la section des Travaux publics. Elle a enseigné, avec Jacques Fournier, la politique sociale à Sciences Po, enseignement qui a donné lieu à la publication par les deux auteurs du *Traité du social*. Elle a été ministre de la Solidarité nationale de mai 1981 à juin 1982.

Nathalie REY a été contrôleur financier dans une banque et concepteur senior de progiciel financier dans une société de services informatiques avant d'être nommée maître de conférences en économie à l'université Paris 13. Elle est directrice de l'UFR de sciences économiques et gestion et dirige le master Ingénierie financière et modélisation. Elle enseigne principalement la théorie financière, la théorie du portefeuille, la gestion des risques. Ses recherches sont centrées sur l'intégration financière, la restructuration bancaire, la finance de marché au sein du laboratoire CEPN de l'université Paris 13-Sorbonne-Paris-Cité.

Louis SCHWEITZER est diplômé de l'École nationale d'administration (promotion « Robespierre ») et il devient inspecteur des Finances et entre à la direction du Budget. En 1981, il devient directeur de cabinet de Laurent Fabius alors ministre délégué chargé du Budget au sein du gouvernement de Pierre Mauroy. Il suivra Laurent Fabius au ministère de l'Industrie en 1983, puis à Matignon de 1984 à 1986. En 1986, Louis Schweitzer entre chez Renault ; il est nommé directeur de contrôle de gestion, puis directeur financier et directeur général avant de devenir, en 1992, président-directeur général du groupe automobile, poste qu'il occupera jusqu'en 2005. De 2005 à 2010, il préside la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Louis Schweitzer est également président d'Initiative France depuis 2011 et président d'honneur de Renault. Le mercredi 23 avril 2014, Louis Schweitzer est nommé, en Conseil des ministres, commissaire général à l'Investissement, succédant ainsi à Louis Gallois.

André TIRAN est professeur d'économie à l'université de Lyon, il dirige l'édition des *Ceuvres complètes* de Jean-Baptiste Say. Il est chercheur au laboratoire CNRS Triangle (ENS). Il a publié récemment une nouvelle traduction des *Méditations sur l'économie politique* de Pietro Verri et l'ouvrage *De la monnaie* de Ferdinando Galiani. Ses domaines de recherche portent sur les fondements du libéralisme et l'histoire des théories monétaires du XIV^e au XX^e siècle. Il a été président de la conférence des doyens des facultés d'économie et de gestion puis président de l'université Lyon 2.

Patrick VIVERET, philosophe, magistrat honoraire à la Cour des comptes, se définit comme un « passeur cueilleur ». Sur le plan institutionnel, il conduit en 1988-1989 une mission à la demande du Premier ministre, Michel Rocard, sur l'évaluation des politiques publiques puis en 1998-2000, sous le gouvernement de Lionel Jospin, à la demande du secrétariat d'État à l'Économie solidaire, sur « les nouveaux facteurs de richesse » qui donne lieu au rapport *Reconsidérer la richesse*. Fondateur de l'Observatoire de la décision publique, il sera aussi directeur du Centre international Pierre-Mendès-France. Il est notamment l'auteur de *La cause humaine. Du bon usage de la fin du monde* (LLL, 2012).

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 BORSENBARGER 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